

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Semenjak era reformasi dan diterapkannya Otonomi daerah di Indonesia, memberi kesempatan untuk setiap daerah dalam mengatur serta mengelola kepentingannya. Hal itu sudah dijelaskan didalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 mengenai Pemerintah Daerah, bahwasanya otonomi daerah ialah wewenang, kewajiban beserta hak daerah otonom dalam mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat sekitar yang relevan terhadap peraturan perundang-undangan.

Otonomi Daerah memiliki tujuan meningkatkan daerah menurut preferensi, aspirasi dan potensi daerah secara demokratis dengan melibatkan keikutsertaan masyarakat sekitar. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah sudah memberi kewenangan penuh pada pemerintahan provinsi serta kabupaten atau kota didalam mengatur juga mengurus rumah tangganya sendiri yang relevan terhadap aturan perundang-undangan yang ada selain empat hal diantaranya politik luar negeri, kebijakan moneter, kebijakan fiskal, pertahanan.

Akan tetapi dengan terdapatnya pemberian otonomi daerah tidak memberi jaminan pada seluruh masalah bangsa akan tertangani, oleh karena itu perlu diikuti dengan rangkaian reformasi di sektor publik.

Dimensi reformasi sektor publik mengubah format lembaga dengan memperbarui peralatan yang menunjang jalannya lembaga-lembaga publik secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, dan ekonomis sehingga relevan terhadap cita-cita reformasi yakni membangun *good governance*. (Yuwono, 2005)

Otonomi daerah memberi peluang pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) guna mengatur potensi-potensi bisnis yang terdapat di daerah. BUMD dibangun menurut UU nomor 5 Tahun 1962 mengenai Perusahaan Daerah. Didalam Pasal 5 ayat (2) UU No. 4 Tahun 1962 terdapat tujuan pendirian BUMD ini ialah agar dapat terlibat didalam melakukan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya dalam rangka ekonomi terpinpin guna mencukupi keperluan rakyat dengan mementingkan industrialisasi juga kenyamanan serta kesenangan kerja dalam perusahaan menjadi masyarakat yang adil dan makmur. (Azre, 2017)

Pendirian BUMD secara umum memiliki tujuan yakni memberi kontribusi untuk kemajuan perekonomian daerah dan sebagai sumber Penghasilan Asli Daerah (PAD), tetapi kenyataannya memperlihatkan jika sebagian besar BUMD di Indonesia masih memperlihatkan performa yang mengkhawatirkan. Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 seperti yang dirubah menjadi UU No 5 Tahun 2015 mengenai Pemerintahan Daerah BUMD jadi dua, yakni dalam bentuk Perusahaan Umum Daerah serta dalam bentuk

perusahaan Perseroan Daerah (Muryanto, 2017)

Dalam rangka mengoptimalkan keterampilan serta penghasilan perusahaan dapat melakukan beberapa usaha dan mempertahankan eksistensi perusahaan supaya bisa bersaing dengan perusahaan lainnya, satu diantara rencana yang dilaksanakan oleh perusahaan ialah dengan memperluas usaha untuk merestrukturisasi atau pembaruan perusahaannya. Supaya Perusahaan tersebut kembali sehat, sehat disini berarti dalam keadaan internal dan pengelolaannya berjalan dengan baik tidak banyak permasalahan satu diantaranya dengan memberlakukan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*).

Sesuai dengan terdapatnya otonomi daerah maka muncul konsekuensi logis yakni dalam bentuk tuntutan guna menyelenggarakan pemerintahan menurut praktik tata kelola perusahaan yang baik. berkaitan dengan *Good Corporate Governance*, maka unsur “Tata kelola perusahaan yang baik” ialah unsur yang perlu ada didalam pengelolaan BUMD. Apabila dalam UU telah diharuskan, maka yang diperlukan berikutnya dalam pengaplikasiannya ialah terdapatnya peraturan turunan, baik aturan Pemerintah maupun aturan Daerah. BUMD yang dalam bentuk perusahaan umum daerah, pengelolaannya wajib patuh kepada aturan Daerah tempat BUMD tersebut ada. Pembinaan serta pengawasan dari BUMD bentuk ini dilaksanakan oleh Kepala Daerah yang merupakan wakil daerah sebagai pemilik modal, direksi, dan dewan pengawas. Kepala Daerah dapat melaksanakan intervensi kepada peraturan atau rencana yang diambil oleh BUMD untuk keperluan daerahnya.

(Kharisma, 2014)

Pada praktiknya prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) menengahkan keterikatan antara seluruh pihak yang menetapkan arah dan kinerja perusahaan, sehingga pemakaian prinsip *Good Corporate Governance* dalam pengelolaan perusahaan pastinya akan membuat suatu pengaruh yang positif untuk seluruh orang yang ikut serta dalam perusahaan. Tarik-menarik serta tumpang tindih tugas antara beberapa pihak, berulang kali berlangsung dalam praktek korporat, maka dengan diberlakukannya prinsip *Good Corporate Governance*, tarik menarik keperluan itu bisa dikelola dengan adil juga proporsional relevan terhadap keperluan tiap-tiap pihak.

Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU) ialah BUMD Kabupaten Kuningan yang dibangun berlandaskan aturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 8 Tahun 2009. PDAU mulai berjalan di tanggal 22 Maret 2010 yang dicirikan dengan diangkatnya Dewan Direksi oleh Bupati Kuningan. Seiring berjalannya waktu, kehadiran UU Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 mengenai BUMD memberikan amanat adanya transformasi bentuk hukum salah satunya bagi BUMD yang berstatus perusahaan daerah (PD) jadi perusahaan umum daerah. Sehubungan dengan terdapatnya amanat tersebut, maka status badan hukum Perusahaan Daerah Aneka Usaha Darma Putra Kertaraharja berubah menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Aneka Usaha Kuningan lewat Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 11

Tahun 2019 mengenai Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha Kuningan. Perumda Aneka Usaha Kuningan (selanjutnya disebut PDAU) diamanatkan oleh Perda 11 Tahun 2019 untuk mengatur potensi sumber kekayaan daerah dan mengoptimalkan potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui berbagai usaha yang ditetapkan. (Perumda Aneka Usaha Kuningan, n.d.)

Satu diantara Kasus yang menunjukkan fakta tersebut yaitu Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU) di Kabupaten Kuningan Jawa Barat yang masih menunjukkan beberapa permasalahan di dalamnya. Salah satu permasalahan yaitu kurangnya transparansi keterbukaan informasi kepada publik mengenai informasi yang berkaitan dengan perusahaan seperti laporan kinerja perusahaan atau laporan tahunan yang harus dimuat di website resmi perusahaan. Padahal dalam Pedoman Umum *Good Corporate Governance (GCG)* Indonesia tahun 2006 (National Committee on Governance, 2006), khususnya pada asas transparansi, telah disebutkan keharusan perusahaan dalam menyajikan informasi yang berkaitan dengan perusahaan.

Perkembangan terbaru adalah ketika pemerintah akhirnya mengeluarkan regulasi yang berkaitan dengan BUMD, yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No. 54 Tahun 2017 Tentang BUMD. Pada Pasal 92 tentang Tata Kelola Perusahaan Yang Baik, secara tegas menyatakan bahwa BUMD harus mengelola perusahaan dengan melaksanakan asas transparansi. Tentu saja asas transparansi dalam PP tersebut merujuk kepada Pedoman Umum GCG Indonesia Tahun 2006. Akan tetapi dalam kenyataannya, tidak ada BUMD yang melaksanakan asas transparansi tersebut, sehingga sangat sulit

bagi publik, akademisi bahkan pemilik perusahaan atau pemerintah daerah untuk mendapatkan data dan informasi mengenai BUMD. Terlebih lagi hal ini juga mempersulit para peneliti untuk meneliti kinerja keuangan BUMD, karena tidak adanya akses data kepada perusahaan.

Organisasi tentu memiliki visi dan misi yang harus dituju dalam melakukan kegiatan operasional, sehingga jika adanya perubahan yang dapat mengganggu organisasi, organisasi harus beradaptasi dengan perubahan yang terjadi. Bentuk adaptasi yang dilakukan oleh organisasi adalah penerapan kebijakan baru atau perubahan yang berhubungan dengan pola struktur. Organisasi dalam menyikapi perubahan, membutuhkan strategi yang efektif agar visi dan misi organisasi tetap berjalan. Perusahaan yang mengalami kegagalan usaha, baik akibat pengaruh internal maupun eksternal, pada akhirnya harus melakukan langkah-langkah penyelamatan atau reorganisasi, atau bahkan pembubaran usaha atau likuidiasi (Mardiyanto,2009:315). Reorganisasi yang sebenarnya merupakan bagian dari restrukturisasi tersebut juga dipandang sebagai salah satu pendekatan pemulihan kembali kegiatan ekonomi, usaha dan investasi (*economic recovery*), serta kesempatan kerja (Ginting, 2010:15). Upaya restrukturisasi dalam suatu perusahaan dapat dilakukan melalui manajemen dengan cara melakukan penataan ulang sehingga perusahaan dapat melakukan adaptasi terhadap pengaruh perubahan lingkungannya, dan perusahaan akan tetap bertahan hidup.

Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU) Kabupaten Kuningan mengevaluasi kinerjanya serta melakukan serangkaian perbaikan, agar tetap tumbuh dan dapat bersaing. Perbaikan ini akan dilaksanakan secara terus menerus, sehingga kinerja perusahaan makin baik dan dapat terus unggul dalam persaingan, atau minimal tetap dapat bertahan. Salah satu strategi untuk memperbaiki dan memaksimalkan kinerja perusahaan adalah dengan cara restrukturisasi. Akan tetapi dalam pelaksanaannya belum mencerminkan prinsip transparansi salah satunya mengenai informasi kepada publik .

Komitmen terhadap asas transparansi oleh suatu perusahaan dapat memberikan dampak positif bagi perusahaan tersebut dan memberikan informasi bagi investor dan kreditur dalam pengambilan keputusan. Transparansi yang dijalankan oleh PDAU Kabupaten Kuningan akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja PDAU, karena sejatinya BUMD merupakan milik masyarakat provinsi terkait. Dapat bahwa transparansi bukan lagi hanya sekadar formalitas perusahaan untuk memenuhi kewajiban terhadap publik, melainkan perusahaan harus menyikapinya dengan serius, sehingga semua lapisan masyarakat dapat mengetahui informasi yang benar dari perusahaan, khususnya dari perusahaan yang berbentuk BUMD seperti perusahaan daerah aneka usaha (PDAU) kabupaten kuningan ini.

Terdapat permasalahan seperti di atas memperlihatkan bahwa manajemen BUMD khususnya di Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU) Kabupaten Kuningan ini belum diatur dengan baik

dikarenakan belum berfungsinya pengendalian serta perencanaan dan masih belum dimengertinya prinsip transparansi. Penerapan prinsip transparansi mewajibkan perusahaan untuk selalu terbuka tanpa batas, alasan untuk menjadi lebih terbuka dan lebih memiliki tanggung jawab pada *stakeholder* ialah kewajiban yang wajib ditaati.

Penelitian ini diharapkan dapat mendorong masyarakat, pemerintah baik itu eksekutif dan legislatif untuk mendesak PDAU Kabupaten Kuningan supaya lebih transparan. Selama ini masyarakat bahkan pemerintah tidak mengetahui perkembangan yang dialami oleh BUMD, sehingga banyak BUMD yang merugi akhirnya tutup. Salah satu penyebabnya adalah karena tidak terlaksananya pedoman GCG dalam BUMD. Diharapkan dengan adanya penelitian ini serta telah terbitnya PP No. 54 Tentang BUMD membuat BUMD di Indonesia lebih transparan.

Berdasarkan uraian diatas yang menjelaskan adanya sebuah permasalahan maka penulis menaruh minat dalam melaksanakan penelitian tentang permasalahan tersebut berbentuk penulisan hukum judul **“Penerapan Prinsip Transparansi dalam Restrukturisasi Organ Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU-BUMD) Kabupaten Kuningan dalam Perspektif Hukum Perusahaan”**.



## **B. Identifikasi Masalah**

Menurut uraian dan penjelasan latar belakang penelitian maka rumusan penelitian ialah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pengaturan Prinsip Transparansi dalam Restrukturisasi Organ Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU-BUMD) Kabupaten Kuningan dalam Perspektif Hukum Perusahaan?
2. Bagaimana Penerapan Prinsip Transparansi dalam Restrukturisasi Organ Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU-BUMD) Kabupaten Kuningan dalam Perspektif Hukum Perusahaan?
3. Apa hambatan dan solusi dalam Penerapan Prinsip Transparansi Restrukturisasi Organ PDAU-BUMD Kabupaten Kuningan dalam Perspektif Hukum Perusahaan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Menurut latar belakang dan identifikasi permasalahan yang sudah dirumuskan maka tujuan dari penelitian ini ialah seperti dibawah ini :

1. Ingin melihat dan mengkaji pengaturan Prinsip Transparansi dalam Restrukturisasi Organ Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU) Kabupaten Kuningan
2. Ingin mengetahui dan mengkaji penerapan Prinsip Transparansi dalam Restrukturisasi Organ Perusahaan Daerah Aneka Usaha

(PDAU-BUMD) Kabupaten Kuningan dalam Persepektif  
Hukum Perusahaan

3. Agar penelitian penulis berguna digunakan upaya atau mencari dan menemukan solusi penyelesaian dalam Prinsip Transparansi dalam Restrukturisasi Organ Pada Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU-BUMD) Kabupaten Kuningan

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberi manfaat atau kegunaan, antara lain seperti dibawah ini :

1. Kegunaan secara teoritis :
  - a. Bagi Keilmuan  
Diharapkan bisa memberi wawasan hukum mengenai Penerapan Prinsip Transparansi dalam Restrukturisasi Organ Perusahaan daerah aneka usaha (PDAU-BUMD) Kabupaten Kuningan dalam Perpektif Hukum Perusahaan Bisa bermanfaat untuk ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum perusahaan pada khususnya
  - b. Sebagai Referensi untuk penelitian lebih lanjut dengan objek yang sama
2. Kegunaan secara praktis
  - a. Bagi Penulis

Diharapkan dapat memberi wawasan yang berhubungan dengan pengaplikasian prinsip transparansi dalam restrukturisasi organ perusahaan daerah aneka usaha (PDAU-BUMD)

b. Bagi Perusahaan

Diharapkan dapat menjadi masukan dan bahan perhitungan untuk pemutusan putusan serta kebijakan untuk memberi pembinaan mengenai penerapan prinsip transparansi dalam restrukturisasi organ (PDAU-BUMD)

## **E. Kerangka Pemikiran**

Pancasila merupakan pandangan hidup bangsa sekaligus sebagai dasar negara Republik Indonesia. Maka, warga negara Indonesia sudah selayaknya selalu mengamalkan dan melaksanakan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila dalam berbagai lini kehidupan, termasuk bidang ekonomi.

Perwujudan atau pengamalan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila dapat dilaksanakan di seluruh sendi kehidupan, dari lingkungan keluarga, sekolah, masyarakat, hingga berbangsa dan bernegara. Pancasila sendiri dirumuskan dari nilai-nilai bangsa Indonesia yang luhur. Pengamalan butir-butir Pancasila yang mengandung nilai-nilai kebaikan itu hendaknya juga diterapkan di semua sektor kehidupan, dari bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya, dan lainnya.

- a. Nilai-nilai yang terkandung dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa adalah bangsa Indonesia menyatakan kepercayaan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
- b. Nilai-nilai yang terkandung dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab adalah bangsa Indonesia sadar bahwa manusia memiliki martabat dan derajat yang sama sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa.
- c. Nilai-nilai yang terkandung dalam sila persatuan Indonesia adalah usaha ke arah bersatu untuk membina nasionalisme dalam negara Indonesia.

- d. Nilai-nilai yang terkandung dalam sila Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan adalah dalam sistem pemerintahan di Indonesia kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat.
- e. Nilai-nilai yang terkandung dalam sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia adalah bangsa Indonesia menyadari bahwa manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat Indonesia.

Perwujudan Nilai-nilai Pancasila dalam , sistem perekonomian yang dikembangkan di Indonesia adalah sistem ekonomi yang dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila.

Landasan operasional sistem ekonomi yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila ditegaskan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33, yang menyatakan beberapa hal berikut:

- a. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- b. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara
- c. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- d. Perekonomian nasional, diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan

kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia berdasarkan kepada tetapan Pasal 18 UU dasar 1945 yang mengatakan :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap- tiap propinsi, kabupaten dan kota ini mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”.

Dengan terdapatnya hukum serta ketatanegaraan yang maju di era globalisasi sekarang, dengan begitu Pemerintah membuat UU Nomor 32 tahun 2004 mengenai Pemerintahan daerah menjadi pengganti dari UU Nomor 22 Tahun 1999. Seperti yang dikatakan dalam Pasal 239 UU Nomor 32 Tahun 2004 yakni pada saat penerapan UU ini, maka UU Nomor 22 Tahun 1999 mengenai Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku.

UU No. 32 tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah ialah satu diantara landasan yuridis untuk pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Didalam UU ini dikatakan jika pengembangan otonomi pada daerah kabupaten dan kota dilakukan dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, keterlibatan masyarakat, pemerataan, dan keadilan serta mempertimbangkan potensi dan keberagaman daerah. Otonomi yang diberi pada daerah Kabupaten dan Kota dilakukan dengan memberi wewenang yang luas, nyata dan bertanggungjawab pada pemerintah daerah dengan proporsional, berarti penyerahan tanggungjawab akan dianut oleh aturan pembagian dan pemanfaatan dari sumberdaya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Otonomi daerah turut pula memberi peluang pada BUMD untuk mengatur segala potensi bisnis yang terdapat di daerah. BUMD dibangun menurut UU nomor 5 Tahun 1962 mengenai Perusahaan Daerah. Dalam pasal 5 ayat (2) UU No. 4 Tahun 1962 terdapat tujuan dari pembangunan BUMD ini ialah agar dapat terlibat dalam melakukan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk mencukupi keperluan rakyat dengan mementingkan ketentraman dan industrialisasi serta kesenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat yang adil dan makmur.(Azre, 2017b)

Dalam melakukan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya, daerah bisa membentuk Perusahaan Daerah guna melaksanakan kemanfaatan umum. UU Nomor 5 Tahun 1962 mengenai Perusahaan Daerah ialah tahap awal berdirinya BUMD (*Sub- National State Owned Enterprise*) (kemudian dikatakan BUMD).

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah, dengan khusus mengatur BUMD pada BAB XII yang mencakup dari 12 Pasal, dimulai dari Pasal 331 hingga Pasal 343 serta tersebar di berbagai pasal, misalnya Pasal 1 angka 40, Pasal 134 ayat (1) huruf c, 188 ayat (1) huruf c, 298 ayat (5) huruf c, 304 ayat (1) dan (2), 320 ayat (2) huruf g, 402 ayat (2), 405 dan Pasal 409. UU Nomor 23 Tahun 2014 sudah memberi definisi BUMD secara tegas, seperti yang terdapat didalam Pasal 1 angka 40 UU Nomor 23 Tahun 2014 memberikan definisi jika BUMD ialah badan usaha yang semua atau sebagian besar modalnya dipegang oleh Daerah.

Menurut Pasal 331 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah, daerah bisa membangun BUMD. Menurut pada pengertian BUMD seperti yang sudah dijelaskan, maka ada dua bentuk hukum BUMD yakni Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Menurut dalam Pasal 334 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, Perumda ialah BUMD yang semua modalnya dipegang oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham.

Pendirian BUMD memiliki tujuan untuk: (a) memberi manfaat untuk kemajuan perekonomian Daerah pada umumnya; (b) melaksanakan kemanfaatan umum dalam bentuk penyiapan barang dan/atau jasa yang berkualitas untuk pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai keadaan, karakter dan potensi Daerah yang bersangkutan menurut tata kelola perusahaan yang baik; dan (c) mendapatkan keuntungan. 9 BUMD dibangun guna mewujudkan public purpose yang ditentukan, memiliki sifat multi dimensi yang dengan konsekuen terdapat dalam sistem public accountability.

Berhubungan terhadap tujuan utama dalam pembangunan BUMD, maka di tanggal 28 Desember 2017, dibuat aturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 mengenai BUMD untuk melakukan ketetapan Pasal 331 ayat (6), Pasal 335 ayat (2), Pasal 336 ayat (5), Pasal 337 ayat (2), Pasal 338 ayat (4), Pasal 340 ayat (2), Pasal 342 ayat (3) dan Pasal 343 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah. Aturan Pemerintah ini mengatur diantaranya:



kewenangan kepala Daerah pada BUMD, pendirian, modal, organ dan kepegawaian, satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya, perencanaan, operasional dan pelaporan, Tata Kelola Perusahaan yang Baik, pengadaan barang dan jasa, kerjasama, pinjaman, penggunaan laba, anak perusahaan, penugasan pemerintah pada BUMD, evaluasi, restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, dan privatisasi, penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMD, kepailitan, pembinaan dan pengawasan, serta ketentuan lain-lain seperti pengaturan tentang asosiasi BUMD.

BUMD mencakup perusahaan umum daerah untuk memberikan pelayanan pada keperluan publik serta perusahaan perseroan daerah yang bertujuan pengoptimalan penerimaan daerah. Dalam melakukan aktivitas usahanya, BUMD berkiblat dengan 2 tujuan yakni bidang bisnis (*provit service*) dan pelayanan umum (*public service*).

Perusahaan Daerah menjadi satu diantara komponen PAD selama ini keberadaannya tidak bisa jadi tulang punggung penerimaan daerah, hal tersebut tercermin pada menurunnya keuntungan bersih yang didapatkan perusahaan daerah. Wibowo dan Karseno (1995: 43-51), satu diantara pilihan bentuk tujuan BUMD ialah pemberian prioritas kepada tujuan komersial. Dalam hal ini tugas BUMD ialah memperoleh laba serta bisa memberi keuntungan untuk pemerintah.

Menurut Devas dkk. (1989: 112) satu diantara parameter di dalam pengembangan perusahaan daerah ialah jika sebuah perusahaan daerah bisa melunasi semua biaya yang sudah dikeluarkan dan bahkan mendapatkan surplus, demikian perusahaan daerah diharapkan jadi sumber penerimaan daerah dan bukannya menguras penerimaan pemerintah. Guna mewujudkan tujuan yang diinginkan, satu diantaranya ialah memberlakukan asas Transparansi dan Akuntabilitas dalam kinerjanya.

#### 1. Teori negara hukum

Penjelasan negara hukum Indonesia ini bisa diketahui didalam Penjelasan Umum UUD 1945, butir I mengenai Sistem Pemerintahan, yang dinyatakan bahwa: Indonesia ialah negara yang berlandaskan hukum (*rechtstaat*) dan bukan berlandaskan kekuasaan saja (*machtstaat*). Pengucapan kata *rechtstaat* dalam pernyataan umum tersebut menyatakan jika konsep *rechtstaat* memberi inspirasi juga mengilhami pendirian para proklamator dan pendiri negara Indonesia, walaupun tidak wajib ikut serta menyamakan antara konsep *rechtstaat* dengan konsep negara hukum Indonesia. Sebab diantara keduanya sangat tidak sama antara filosofi ataupun latar belakang budaya masyarakatnya.

Sekarang ini konsep negara hukum telah jadi model untuk seluruh negara di dunia, justru bisa disebut hampir diikuti oleh sebagian besar negara di dunia. Konsep negara hukum sudah dianut

oleh seluruh negara menjadi suatu konsep yang dianggap paling ideal. Konsep ini awalnya dikembangkan di daerah Eropa. Hakikat negara hukum dalam pokoknya berkaitan dengan ide mengenai supremasi hukum yang disandingkan dengan ide kedaulatan rakyat yang melahirkan konsep demokrasi (Suryawati, 2020)

Sebagai konsekuensi diikutinya konsep negara hukum, maka dalam tiap-tiap negara hukum apa saja tipe yang diikutinya, hukum wajib jadi dasar untuk setiap perbuatan penguasa ataupun rakyatnya, hukum mempunyai tingkat yang paling tinggi dalam sebuah negara, sementara dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dipandang berdaulat di atas segala aspek yang selanjutnya melahirkan sistem demokrasi. Prinsip negara hukum mementingkan norma yang dicerminkan dalam peraturan perundang-undangan, sementara prinsip demokrasi mementingkan keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan (Asshiddiqie, 2012)

Di sebuah negara hukum, pemakaian wewenang maupun kekuasaan oleh penguasa negara dan/atau penguasa pemerintahan tidak bisa dipisahkan dari pembatasan yang sudah ditentukan dalam hukum, sebab pemakaian wewenang berangkat dari konsep pembagian kekuasaan yang ialah karakter atau ciri khas negara hukum. Secara konvensional, konsep negara hukum terus dihubungkan terhadap prinsip pemerintahan yang perlu

dilandaskan hukum serta konstitusi, terdapatnya pemisahan atau pembagian kekuasaan negara ke dalam fungsi yang yang tidak sama. Mengenai makna dari negara berdasarkan hukum, Mohtar Kusumaatmadja mengatakan, makna paling dalam dari negara menurut atas hukum ialah:!\... kekuasaan patuh kepada hukum dan semua orang sama derajatnya di dalam hukum. (Kusumaatmadja, 2002) Pemahaman seperti itu membawa konsekuensi logis bahwa tiap tindakan baik yang dilaksanakan oleh rakyat ataupun penguasa harus bisa dipertanggung jawabkan melalui hukum tanpa adanya pengecualian sedikitpun.

Sesuai terhadap pemikiran Stahl, D.H.M. Meuwissen seperti yang dikutip Philipus M. Hadjon menjelaskan jika UUD atau konstitusi ialah unsur yang perlu ada dalam konsep negara hukum, dikarenakan konstitusi ialah jaminan wadah penuangan norma-norma dasar yang merupakan perlindungan hak-hak dasar bagi warga negara. Berikutnya tentang ciri-ciri *rechtstaat* ialah seperti dibawah ini.

1. Terdapatnya UUD atau konstitusi yang memuat ketetapan tertulis mengenai ikatan antara penguasa juga rakyat:
2. Terdapatnya pembagian kekuasaan negara, yang mencakup kekuasaan pembuatan UU, yang ada di tangan parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas,

serta pemerintah yang mendasarkan perilakunya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*);

3. Dilindungi dan diakuinya hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*). (Meuwissen, n.d.)

Pemikiran teori mengenai negara hukum sering dijelaskan oleh para filsuf, yang selanjutnya didalam perkembangannya para ahli hukum juga mengemukakan prinsip-prinsip umum mengenai negara hukum, yang selanjutnya disebut dengan tujuan hukum, yakni kemanfaatan, kepastian dan keadilan. Para filsuf tersebut diantaranya Plato yang memberi dasar sebuah negara hukum (*rechtsstaat dan rule of law*) pada sebuah negara yang dipimpin seorang yang bijaksana (*the philosophers*) dan warga negaranya berisi kaum filosof yang bijak (*perfect guardians*); militer dan teknokrat (*auxiliary guardians*); petani dan; pedagang (*ordinary people*). (Deddy Ismatullah, 2007). Kemudian dalam rentang waktu ratusan tahun bentuk nyata negara hukum disusun oleh para ahli ke dalam *rechtsstaat dan rule of law* yang ialah gagasan konstitusi akan menjamin hak asasi dan pemisahan kekuasaan

## 2. Teori Kesejahteraan

Kesejahteraan berdasarkan UUD 1945: Kesejahteraan diartikan dengan keadaan yang mana seseorang ataupun sekelompok orang, laki-laki serta perempuan bisa mencukupi hak-hak dasarnya untuk menjaga serta meningkatkan kehidupan yang memiliki martabat.

Grand theory Kesejahteraan yakni *Welfare State* berdasarkan Bentham (1748-1832), mempromosikan gagasan bahwa pemerintah mempunyai tanggungjawab untuk menjamin *the greatest happiness (atau welfare) of the greatest number of their citizens*. Bentham memakai istilah „utility’ (kegunaan) untuk memaparkan konsep kesejahteraan ataupun kebahagiaan. Menurut prinsip utilitarianisme yang ia tingkatan, Bentham memiliki pendapat jika sesuatu yang bisa menyebabkan kebahagiaan ekstra ialah sesuatu yang baik. Kebalikannya, sesuatu yang menyebabkan sakit ialah suatu hal yang buruk. (Sukmana, 2016)

Kesejahteraan dan Negara Kesejahteraan menjadi tujuan penting kehidupan setiap individu dengan tolak ukur yang tidak sama relevan terhadap agama, doktrin dan pandangan setiap individu. Dalam dunia Internasional, indikator tersebut seringkali mengarah pada penghasilan perkapita, panjangnya masa hidup dan tingkat pendidikan yang dicapai.

Secara garis besar, negara kesejahteraan merujuk pada suatu model ideal pembangunan yang dipusatkan pada pengoptimalan

kesejahteraan lewat pembagian peran yang lebih penting pada negara dalam memberi pelayanan social secara komperhensif serta universal pada warganya. Karena Negara ialah organisasi paling tinggi diantara satu kelompok atau berbagai kelompok masyarakat yang memiliki cita-cita untuk bersatu hidup di dalam daerah tertentu, dan memiliki pemerintahan yang berdaulat.(Moh Mahfud MD, n.d.)

Dan kesejahteraan merupakan kesejahteraan masyarakat serta individu. Kesejahteraan masyarakat ialah kesejahteraan seluruh individu secara keseluruhan anggota masyarakat. Dalam hal ini kesejahteraan yang dimaksud ialah kesejahteraan masyarakat. Dan kesejahteraan individu ialah kesejahteraan yang mencakup kejiwaan (*state of mind*). Individu yang disebabkan oleh Penghasilan kemakmuran dan faktor-faktor ekonomi yang lain.

### 3. Asas Kepastian Hukum

Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum ialah jaminan jika hukum diberlakukan, bahwa yang memiliki hak berdasarkan hukum bisa mendapatkan haknya dan bahwa putusan bisa dilakukan. Kepastian hukum berkaitan terhadap keadilan, tetapi hukum tidak sama dengan keadilan. Hukum memiliki sifat umum, mengatur setiap orang, memiliki sifat tidak membedakan. Keadilan memiliki sifat individualistis, subyektif, serta membeda bedakan.

Kepastian hukum ialah pelaksanaan hukum relevan terhadap bunyinya, dengan begitu masyarakat bisa memastikan jika hukum

dijalankan. Penciptaan kepastian hukum didalam peraturan perundang-undangan membutuhkan syarat yang berkaitan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri. Syarat internal itu ialah seperti dibawah ini :

1. Kejelasan konsep yang dipakai. Norma hukum terdiri dari deskripsi tentang tindakan tertentu yang selanjutnya disatukan kedalam konsep tertentu pula.
2. Kejelasan hirarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan hirarki ini penting dikarenakan mencakup sah atau tidaknya dan mengikat atau tidak peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hirarki akan memberi arahan pada pembentuk hukum yang memiliki kewenangan untuk membentuk sebuah peraturan perundang-undangan tertentu.
3. Konsistensi norma hukum perundang-undangan. Ketetapan-ketetapan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang berkaitan terhadap satu subjek tertentu, tidak saling berlawanan antara satu terhadap yang lainnya.  
(Manulang, 2007)

Kepastian hukum memberikan kehendak terdapatnya usaha pengaturan hukum dalam perundang-undangan, dibuat oleh pihak yang berwibawa serta berwenang, sehingga peraturan itu



mempunyai aspek yuridis. Aspek ini akan bisa menjamin terdapatnya kepastian, bahwa hukum memiliki fungsi menjadi sebuah peraturan yang wajib dipatuhi. Menurut penjelasan-penjelasan tentang kepastian hukum diatas, maka kepastian bisa terkandung berbagai arti yaitu, terdapatnya kejelasan, tidak menyebabkan multitafsir, tidak menyebabkan kontradiktif, dan bisa dilakukan. Hukum perlu diterapkan dengan tegas di dalam masyarakat, terdapat keterbukaan, sehingga siapa saja bisa memahami makna atas sebuah ketentuan hukum.

Kepastian hukum secara normatif ialah saat sebuah peraturan perundang-undangan diciptakan serta diundangkan dengan pasti, karena mengatur secara jelas serta logis, maka tidak akan menyebabkan keraguan dikarenakan terdapat multitafsir sehingga tidak berbenturan atau menyebabkan konflik norma. Konflik norma yang disebabkan dari ketidakpastian aturan perundang-undangan bisa dalam bentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma. Berdasarkan Hans Kelsen, hukum ialah suatu Sistem Norma. Norma ialah pernyataan yang memfokuskan pada aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan mengenai apa yang perlu dilaksanakan. Norma-norma ialah produk dan aksi manusia yang deliberatif. UU yang berisi peraturan-peraturan yang memiliki sifat umum jadi patokan untuk seseorang bertindak didalam kehidupan masyarakat, baik dalam

hubungan dengan sesama individu ataupun di dalam hubungannya dengan masyarakat.

Peraturan-peraturan tersebut menjadi batasan untuk masyarakat didalam membebani ataupun melaksanakan perbuatan kepada setiap individu. Terdapatnya peraturan tersebut serta pelaksanaan peraturan itu menyebabkan kepastian hukum (Marzuki, 2008)

#### 4. Asas Transparansi

Transparansi ialah keterbukaan untuk semua perilaku dan aturan yang diambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menimbulkan keyakinan timbal-balik diantara pemerintah dan masyarakat lewat penyiapan informasi dan menjamin kemudahan di dalam mendapatkan informasi yang tepat dan benar. Tranparansi didirikan dengan dasar arus informasi yang bebas. Semua proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi harus bisa dijangkau oleh pihak-pihak yang memiliki keperluan, dan informasi yang ada wajib memadai supaya bisa dimengerti dan dipantau. Sehingga meningkatnya wawasan serta pengetahuan masyarakat kepada penyelenggaraan pemerintahan. Naiknya keyakinan masyarakat kepada pemerintahan, naiknya jumlah masyarakat yang ikut serta dalam pembangunan dan berkurangnya penyelewengan kepada aturan perundang- undangan.

#### 5. Asas Keadilan

Keadilan hukum berdasarkan L.J Van Apeldoorn tidak boleh dianggap sama arti dengan penyamarataan, keadilan bukan memiliki arti bahwa setiap orang mendapatkan bagian yang sama. Dimaksudkan jika keadilan menuntut setiap persoalan perlu diperhitungkan tersendiri, hal tersebut berarti adil bagi seseorang belum juga adil bagi yang lain. Tujuan hukum ialah mengatur pergaulan hidup secara damai jika ia menuju peraturan yang adil, berarti peraturan di mana ada keseimbangan diantara keperluan-keperluan yang dilindungi, dan setiap orang mendapatkan sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya. Dalam definisi lain, berdasarkan Satjipto Rahardjo “merumuskan konsep keadilan bagaimana bisa membangun keadilan yang dilandaskan pada nilai-nilai keseimbangan atas persamaan hak dan kewajiban.” Namun perlu juga dilihat kesesuaian mekanisme yang dipakai oleh hukum, dengan membuat serta menciptakan peraturan hukum dan selanjutnya menentukan sanksi kepada para anggota masyarakat menurut peraturan yang sudah dibuat itu, perlakuan apa saja yang boleh dan tidak boleh dilaksanakan yakni substantif. Namun juga perlu dikeluarkan peraturan yang mengatur tata cara dan tata tertib untuk melakukan peraturan substantif itu yakni yang memiliki sifat prosedural, contohnya hukum perdata (substantif) berpasangan dengan hukum acara perdata (prosedural). (Rahardjo, n.d.)

## **F. Metode Penelitian**

Menurut Sugiyono, metode penelitian ialah cara-cara ilmiah guna memperoleh data yang valid, dengan tujuan bisa ditemukan, dikembangkan, dan dibuktikan dengan sebuah wawasan tertentu, sehingga dalam gilirannya bisa dipakai untuk mempelajari, menyelesaikan, serta mencegah permasalahan. (Efendi & Ibrahim, 2016)

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang dipakai dalam penelitian ini ialah deskriptif analitis yakni penelitian yang mempunyai tujuan guna menggambarkan secara sistematis, rinci dan menyeluruh tentang terhadap teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum aturan perundang-undangan yang terdapat saat ini dihubungkan positif yang mencakup masalah dalam penelitian ini. penelitian ditekankan pada memberi gambaran secara obyektif tentang kondisi sesungguhnya dari obyek yang akan diselidiki. Metode penelitian deskriptif ini dipakai untuk menyelesaikan atau menjawab masalah yang akan penulis teliti. Bersifat deskriptif karena penelitian ini menjelaskan tentang bagaimana penerapan prinsip transparansi dalam restrukturisasi organ Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU-BUMD) Kabupaten Kuningan dalam Perspektif Hukum Perusahaan.

## 2. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif ialah pendekatan yang dilaksanakan menurut bahan hukum utama dengan cara menelaah konsep- konsep, teori-teori, asas-asas hukum serta aturan perundang- undangan yang berkaitan dengan penelitian ini. Didalam penelitian yuridis normatif akan menggali asas-asas hukum juga menganalisis mengenai penerapan prinsip transparansi dalam restrukturisasi organ perusahaan daerah aneka usaha (PDAU-BUMD) Kabupaten Kuningan dalam perspektif hukum perusahaan.

## 3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian yang dilaksanakan sebelum melakukan Penulisan yaitu, tahap penelitian kepustakaan dimana di dalam tahap penelitian kepustakaan akan memanfaatkan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier. Kemudian juga ada tahap penelitian lapangan , adapun penjelasannya sebagai berikut:

### a. Penelitian kepustakaan ( *library Research* )

Penelitian kepustakaan yang penulis laksanakan mencakup penelitian

kepada bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, ada juga penjelasannya seperti dibawah ini :

1) Bahan Hukum Primer (*Primary Sources or authorities*)

Ialah bahan hukum yang dibuat oleh pemerintah dalam bentuk perundang-undangan yakni :

- UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- UU No. 13 Tahun 2003 juncto Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Pasal 81 No 37 perubahan pasal 51 mengenai Cipta Kerja
- UU No. 17 Tahun 2003 Mengenai Keuangan Negara
- UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 5 Tahun 1962 mengenai Perusahaan Daerah
- Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 mengenai Pengelolaan Keuangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)
- Peraturan Bupati Kuningan Tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Aneka Usaha Kuningan

dan keputusan hukum administratif. Khususnya dalam penerapan prinsip transparansi dalam restrukturisasi organ perusahaan daerah aneka usaha (PDAU-BUMD) Kabupaten Kuningan dalam perspektif hukum perusahaan.

2) Bahan Hukum Sekunder (*Secondary sources or authorities*)

Yakni dalam bentuk makalah serta buku-buku yang ditulis oleh para ahli, karangan berbagai panitia pembentukan hukum (*law reform organization*), dan hasil dari penelitian. Terkhusus dalam penerapan prinsip transparansi dalam restrukturisasi perusahaan daerah aneka usaha (PDAU- BUMD) Kabupaten Kuningan dalam perspektif hukum perusahaan.

3) Bahan Hukum Tersier

Ialah bahan-bahan hukum yang memberi petunjuk ataupun pemaparan kepada bahan hukum primer ataupun sekunder, diantaranya yakni, Ensiklopedi, Kamus besar bahasa Indonesia. (Ishak, 2017)

b. Studi Lapangan (*Field Study*)

Studi lapangan ialah cara mendapatkan data yang memiliki sifat primer, dimana untuk mendapatkan data dengan menyelenggarakan observasi atau wawancara.



#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini, penulis berupaya mengakumulasikan data dari informasi tepat yang bisa mendukung proses serta hasil penelitian. Dibawah ini ialah metode pengumpulan data yakni :

##### c. Study Kepustakaan ( *Library Study* )

Penelitian kepustakaan yakni teknik menurut literature untuk mendapatkan dasar teoritis dalam suatu metode penelitian yang dipakai. Selain itu, pencarian literatur lain dalam bentuk jurnal penelitian dengan permasalahan dan metode yang sama sebagai pedoman penelitian.(Ishak, 2017)

##### d. Studi Lapangan ( *Field Study* )

Penelitian lapangan ialah penelitian secara langsung kepada objek yang dikaji, Pengumpulan data didapatkan lewat : Wawancara melaksanakan wawancara dengan pihak yang berkompeten dalam masalah

#### 5. Alat Pengumpul Data

Pengumpulan data yang dipakai didalam penelitian ini memakai 2 (dua) cara, yakni :

##### a. Alat Pengumpulan Data Kepustakaan

Alat pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan berupa alat tulis serti halnya pena dan buku catatan untuk menulis dan mencata

perhal topic yang akan di teliti. Mencari bahan hukum primer yakni perundang-undangan, bahan hukum sekunder yaitu buku-buku dan bahan buku tersier yaitu yang berhubungan terhadap masalah yang diteliti secara sistematis dan lengkap

b. Alat Pengumpulan Data Lapangan

Alat pengumpulan data lapangan dalam bentuk alat perekam suara (*handphone*) guna merekam wawancara berkaitan dengan yang akan dikaji dan *google drive* untuk meminta data sesuai dengan topic pembahasan kepada pihak yang bersangkutan.

Pedoman Wawancara :

Pertanyaan yang diajukan

1. Bagaimana Pengaturan Prinsip Transparansi dalam Restrukturisasi Organ Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU-BUMD) Kabupaten Kuningan
2. Bagaimana Penerapan Prinsip Transparansi dalam Restrukturisasi Organ Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU-BUMD) Kabupaten Kuningan dalam Perspektif Hukum Perusahaan?
3. Apa hambatan dan solusi dalam Penerapan Prinsip Transparansi Restrukturisasi Organ PDAU-BUMD Kabupaten Kuningan

## 6. Analisis Data

Metode yang dipakai di dalam mengkaji serta mengolah data-data yang terkumpul dengan cara *Analisa kualitatif*, yakni sebuah analisa data yang dipakai untuk aspek-aspek normatif (yuridis) lewat metode yang memiliki sifat deskriptif analitis, yakni memaparkan gambaran dari data yang didapatkan dan menghubungkan satu sama lain guna memperoleh sebuah kejelasan terhadap sebuah kebenaran atau kebalikannya, sehingga mendapatkan gambaran yang baru maupun menguatkan sebuah gambaran yang telah ada atau kebalikannya. (Ishaq, 2017)

## 7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini dilaksanakan di tempat tempat yang mempunyai hubungan terdapat permasalahan yang diangkat didalam penulisan hukum ini. Lokasi penelitian ini dipusatkan di lokasi kepustakaan (*Library Research*), antaranya yaitu:

a. Penelitian Kepustakaan

Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jl.  
Lengkong Dalam No. 17, Bandung.

b. Instansi

Kantor Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU)  
Kabupaten Kuningan Jl. Siliwangi No. 9, Cirendang Kec.  
Kuningan, Kabupaten Kuningan, Jawa Barat 45553