

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi di Indonesia merupakan hukum tertinggi yang ditetapkan secara konstitusional. Pelaksanaan penyelenggaraan Negara harus berdasarkan kepada Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena Negara Indonesia merupakan negara hukum.¹ Sebuah ciri Negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut the rule of law atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut rechtsstaat, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern.² Undang-Undang Dasar 1945 berada pada posisi paling tinggi dalam tata urutan perundang-undangan sebagai konstitusi negara. Seluruh hukum yang berlaku di Indonesia wajib sesuai dan berintisari dari UUD 1945.

Negara merupakan organisasi kekuasaan karena di dalam Negara selalu dijumpai pusat-pusat kekuasaan, baik dalam suprastruktur maupun infrastruktur politik.³

¹ Santoso, M. Agus. *Kajian Hubungan Timbal Balik Antara Politik dan Hukum, Jurnal Ilmiah Hukum "YURISKA"*, Vol. 1 No. 1 FH UWGM Samarinda, 2009. hlm 9.

² Asshiddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.

³ Satya Arinanto, *Politik Hukum 1*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001.

Terjadinya krisis yang melanda Asia bertepatan dengan pergantian rezim otoritas menjadi rezim demokrasi menciptakan kekuasaannya secara sentralistik di masa orde baru atas tuntutan yang menginginkan akomodasi sepenuhnya atas suara rakyat pada semua lini.⁴

Pada perspektif administrasi Pemerintahan, fokusnya adalah pada kuatnya keinginan untuk lebih memproposionalkan kewenangan daerah atas wilayahnya sendiri. Seiring dengan kuatnya keharusan mengakomodasi suara rakyat pada akar rumput, mengharuskan akomodasi itu diproposionalkan secara nyata. Sementara ini dari oprasional Undang-Undang sebelumnya dinilai lebih besar dominasi pusat dibandingkan dengan kewenangan daerah. Aspirasi dari daerah begitu kuat dengan mendompleng *trend* globalisasi dan politisnya adalah demokratis. Aspek yang penting dalam kaitan ini bermuara pada dua hal mendasar. Pertama berhubungan dengan kewenangan yang secara rill dilimpahkan kepada daerah, dinilai tidak maksimal. Kedua terhadap aspek pengawasan terhadap berbagai kebijakan yang dibuat oleh daerah sebagai refleksi dari pelimpahan otonomi kepada daerah, yang juga dinilai belum dilaksanakan sepenuhnya sesuai dengan demokratisasi dan akomodasi kondisi lokal.

Seperti yang diamanatkan dalam UUD 1945 pasal 18 ayat 2 yang berbunyi Pemerintah daerah, provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan

⁴ <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-adm-negara/2943-%20kewenangan-kepala-daerah-%20terhadap-badan-usaha-milik-daerah.html>.

pembantuan maka pemerintahan daerah itu sangat penting tugas dan fungsinya dalam menjalankan yang terdapat dalam bagian besar suatu negara. Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku.⁵

Sumber utama kebijaksanaan umum yang menjadi sebuah dasar atas pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan penjelasannya.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, sebelum diamendemen menyatakan bahwa Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Oleh karenanya Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat* maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi. Kemudian daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-Daerah itu bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-

⁵ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, 2007, hlm. 30.

Undang. Daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

2. Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat lebih dari 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *Volkgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun marga di Palembang. Daerah-daerah tersebut mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Dilihat pada pasal di atas, terlihat bahwa pasal tersebut tidak memberikan ketegasan mengenai pemerintahan Daerah sebagai satuan pemerintahan yang otonom. Baru di dalam penjelasannya dikemukakan bahwa Daerah-Daerah itu bersifat otonom atau bersifat Daerah administrasi belaka. Hal ini berbeda dengan bunyi Pasal 18 UUD 1945 berdasarkan perubahan kedua tahun 2000 sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan Undang-Undang.
2. Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

3. Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang.⁶

Kemudian bunyi Pasal 18A adalah sebagai berikut:

1. Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman Daerah.
2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

⁶ Pasal 18 UUD 1945.

Adapun pula Pasal 18B yang berbunyi sebagai berikut:

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.
3. Pengaturan tugas dan fungsi Pemerintahan Daerah sesuai dengan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemertintahan Daerah yang berbunyi Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas perbantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud Undang-Undang Dasar 1945.

Pada era otonomi daerah kewenangan daerah akan kuat dan luas sehingga diperlukan suatu peraturan perundang-undangan yang ketat untuk menghindari ketidakteraturan dalam menyusun kebijakan. Sistem pemerintahan otonomi pemerintahan daerah adalah mandiri dalam menjalankan urusan rumah tangganya. Pemerintah daerah memerlukan alat-alat kelengkapannya sendiri. Wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berarti pula membiarkan bagi daerah untuk berinisiatif sendiri dan untuk merealisasikan hal

tersebut, daerah membutuhkan sumber keuangan sendiri dan pendapatan-pendapatan yang diperoleh dari sumber keuangan sendiri.

Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang didirikan oleh Pemerintah Daerah yang modalnya sebagian besar atau seluruhnya milik Pemerintah Daerah. Tujuan pendirian perusahaan daerah untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah yang bersangkutan.

Hadirnya PT. Transjakarta dalam hal pemenuhan kebutuhan transportasi di ibukota tersebut bisa sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah dan oleh masyarakat itu sendiri dan pemyaluran subsidi yang diberikan oleh pemerintah dapat dikontrol secara baik dan tepat sasaran karena dikelola oleh perusahaan daerah itu sendiri, dimana sistem transportasi bisa lebih baik dari armada bus rute yang dijangkau, fasilitas yang diberikan tetapi masyarakat membayarnya dengan sangat murah karena dibantu subsidi oleh pemerintah.

Hal tersebut bisa membuat animo masyarakat menggunakan transportasi publik meningkat dan perusahaan mendapat keuntungan dari oprasional perusahaan tersebut dan pemerintah tentunya bisa mengatur itu semua sesuai dengan apa yang dicita-citakan pemimpin dalam memerintah suatu daerah. Perusahaan tersebut haruslah dipimpin oleh seorang yang berkapasitas yang sesuai dengan aturan yang berlaku salah satunya pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang memiliki BUMD PT. Transjakarta dimana dalam memilih pucuk pimpinannya atau Direktur utama terdapat pemasalahan administrasi dalam pengangkatanya.

Berdasarkan pemaparan yang telah diuraikan diatas serta permasalahan yang juga telah dijelaskan diatas, maka Peneliti tertarik untuk menulis suatu penelitian yang berjudul “Pengisian Jabatan Direktur Utama Badan Usaha Milik Daerah Di Provinsi DKI Jakarta Dikaitkan Dengan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Direksi BUMD dan Perusahaan Patungan”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan oleh Peneliti diatas, terdapat beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana persyaratan bagi jabatan Direktur BUMD yang diatur berdasarkan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Direksi Badan Usaha Milik Daerah dan Perusahaan Patungan?
2. Apakah kendala yang dihadapi dalam pengangkatan Direktur BUMD di Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta berdasarkan Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah Perseroan Terbatas Transjakarta?
3. Bagaimana solusi yang dapat dilakukan dengan tidak adanya aturan yang mengatur secara khusus mengenai pengisian jabatan direksi dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini adalah kegiatan ilmiah yang mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang hendak dicapai oleh Peneliti yang tidak terlepas dari perumusan masalah yang telah ditentukan. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan mengetahui pengaturan dalam pengisian jabatan direksi BUMD berdasarkan Peraturan Gubernur DKI Jakarta nomor 5 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Direksi Badan Usaha Milik Daerah dan Perusahaan Patungan.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam pengangkatan Direktur BUMD di pemerintahan Provinsi DKI Jakarta.
3. Untuk mengkaji dan mengetahui solusi yang dapat dilakukan dengan tidak adanya aturan yang mengatur secara khusus mengenai pengisian jabatan direksi dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta tersebut.

D. Kegunaan Penelitian

Suatu penelitian yang berhasil adalah penelitian yang dapat memberikan faedah atau manfaat baik secara teoritis ataupun secara praktis yang meliputi:

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta memberikan kontribusi yang berarti dan bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum khususnya hukum tata negara dalam bidang Pemerintahan Daerah yang berfokus pada BUMD.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat serta kontribusi bagi pemerintah dan Pemerintah Daerah khususnya untuk membentuk sebuah Badan Usaha yang sehat dan sesuai dengan aturan yang berlaku.

E. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran adalah landasan penelitian, sebagai pijakan Peneliti agar penelitian menjadi kokoh dan memiliki landasan yang kuat sehingga penelitian ini dapat diandalkan (*reliable*). Kerangka pemikiran memuat teori atau konsep tertentu yang berkaitan dengan judul penelitian atau substansi yang dapat dipandang dan dijadikan landasan untuk melakukan analisis atau pemecahan masalah. Kerangka pemikiran dalam penelitian ini di antaranya memuat:

1. Konsep Demokrasi

- a. Teori Demokrasi Teori demokrasi bermula dari perdebatan antara filosof Yunani seperti Socrates, Plato, Aristoteles, Thomas Aquinas, Polybios dan Cicero. Socrates (469-399 SM) menyatakan, bahwa negara yang dicita-citakan tidak hanya melayani kebutuhan penguasa, tetapi negara yang berkeadilan bagi warga masyarakat (umum). Plato menempatkan “*demokrasi*” pada bentuk pemerintahan yang dicitakan (bagus, baik), sementara Aristoteles menempatkan “*demokrasi*” pada kelompok pemerintah yang korup

(jelek, tidak bagus).⁷ Demokrasi ini sudah lama dikenal, ini tidak lain dari respon terhadap pengalaman buruk dalam pemerintahan yang monarkhi atau sentralistik, dictator, dan di cap korup. Istilah demokrasi diambil dari bahasa Yunani, demos berarti rakyat, kratos berarti kekuasaan atau berkuasa. Jadi demokrasi berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”.⁸ Presiden Abraham Lincoln, dalam pidatonya memberi kita kesimpulannya yang bergema kuat tentang definisi terbaik demokrasi dalam sejarah Amerika. Dengan menyatakan, “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Teori demokrasi merupakan salah satu dari berbagai aliran atau teori kenegaraan, politik, maupun hukum. Hal ini menunjukkan bahwa dari sekian banyak teori, demokrasi mempunyai makna dan lingkup tersendiri dari sistem teori itu sendiri. Adanya pemikiran mengenai teori-teori tersebut lahir ketika mengkaji tentang sumber kedaulatan (*sovereignty*) hukum, negara dan politik. Misalnya C.S.T Kansil, menyebutkan kedaulatan rakyat merupakan salah satu dari bagian teori ilmu pengetahuan hukum, di samping teori teokrasi, teori kedaulatan negara, dan teori kedaulatan hukum.⁹

⁷ Nukthoh Arfawi Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum-Konstitusi dan Demokrasi dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD-1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 60.

⁸ Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung*, Toga Press bekerjasama dengan UMMU Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 54.

⁹ C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm.61.

b. Demokrasi berdasarkan Pancasila

Demokrasi terwujud dengan terbentuknya pemerintahan oleh rakyat dan berorientasi kepada kepentingan rakyat. Prinsip Kedaulatan rakyat ini, yang disebut demokrasi, hendak mengatakan bahwa rakyat sendiri yang berwenang untuk menentukan dipimpin dan oleh siapa.¹⁰ Meskipun demikian, rakyat tidak dapat memerintah atau mengartikulasikan kepentingannya secara sendiri-sendiri. Tindakan-tindakan pemerintah tidak diselenggarakan secara langsung oleh warga negara tetapi secara tidak langsung melalui perwakilan yang mereka pilih, akan tetapi wewenang untuk memerintah masyarakat harus berdasarkan persetujuan masyarakat itu sendiri. Hal ini menimbulkan konsekuensi bahwa segala keputusan publik harus melibatkan seluruh elemen masyarakat yang terkena dampak dari keputusan tersebut.

2. Konsep Otonomi Daerah.

Dalam memahami makna konsep pemerintahan daerah perlu dicermati 3 (tiga) hal penting berkaitan dengan lingkup istilah Pemerintahan Daerah, yaitu: pertama berkaitan dengan dimensi pengertian, kedua berkaitan dengan bentuk pemerintahan daerah dan ketiga berkenaan lingkungan yang berpengaruh terhadap pemerintah daerah.

¹⁰ Magnis Suseno dalam Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 34.

a. Dimensi Pengertian Pemerintahan Daerah.

Konsep Pemerintahan Daerah berasal dari terjemahan konsep *local government* yang pada intinya mengandung tiga pengertian, yaitu: pertama berarti pemerintah lokal, kedua berarti pemerintahan lokal, dan ketiga berarti wilayah lokal (Hoessein dalam Hanif, 2007:24). Pemerintah lokal pada pengertian pertama menunjuk pada organisasi/badan/Lembaga yang berfungsi menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Dalam konteks ini, pemerintah lokal atau pemerintah daerah merujuk pada organisasi yang memimpin pelaksanaan kegiatan Pemerintahan Daerah, dalam artian ini di Indonesia menunjuk pada Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua lembaga ini yang menggerakkan kegiatan Pemerintahan Daerah sehari-hari. Oleh karena itu, kedua lembaga ini dimaknai dengan Pemerintah Daerah (*local government atau local authority*). Pemerintahan lokal pada pengertian kedua menunjuk pada kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah melakukan kegiatan-kegiatan pengaturan. Kegiatan ini merupakan fungsi penting yang pada hakikatnya merupakan fungsi untuk pembuatan kebijakan Pemerintah Daerah yang dijadikan dasar atau arah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Hal tersebut sama dengan fungsi pemerintah pusat yang meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif

dan fungsi yudikatif. Pemerintahan Daerah (*local government*) hanya melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif sedangkan fungsi yudikatif tetap ditangani Pemerintah Pusat. Fungsi legislatif yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah hakikatnya merupakan fungsi pembuatan kebijakan Pemerintahan Daerah. Jadi bukan fungsi legislatif seperti halnya fungsi parlemen di mana dalam konteks Indonesia fungsi ini dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan fungsi yudikatif dipegang oleh badan-badan peradilan (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri dan Pengadilan lainnya). Hoessein berpendapat Istilah legislatif dan eksekutif juga tidak lazim digunakan pada Pemerintahan Daerah. Istilah yang lazim digunakan pada *local government* adalah fungsi pembuatan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal (Hoessein dalam Hanif, 2007:24). Pemerintahan lokal pada pengertian ketiga menunjuk pada wilayah pemerintahan atau daerah otonom dalam konteks Indonesia, daerah otonom adalah daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Hak mengatur ini

diwujudkan dengan pembuatan peraturan daerah yang pada intinya merupakan kebijakan umum Pemerintahan Daerah sedangkan hak untuk mengurus rumah tangga daerah diwujudkan dalam implementasi peraturan daerah berupa kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat. Tjahja Supriatna (Hanif:2007) yang menyitir pendapat de Guzman dan Taples menjelaskan bahwa unsur-unsur pemerintahan daerah:

- 1) Pemerintah Daerah adalah subsidi politik dari kedaulatan bangsa dan Negara.
- 2) Pemerintah daerah diatur oleh hukum.
- 3) Pemerintah Daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat.
- 4) Pemerintahan Daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan.
- 5) Pemerintah Daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya.

Dikaitkan dengan fungsi umum pemerintahan maka unsur-unsur Pemerintahan Daerah di atas masih ditambah dengan Pemerintah Daerah melaksanakan pembangunan daerah dan memberdayakan masyarakat daerah dalam wilayah yurisdiksinya.

b. Dimensi Sosial

Konsep Pemerintahan Daerah dipandang sebagai suatu kelompok Masyarakat yang terorganisasi yang mendiami/bertempat tinggal dalam satu wilayah tertentu dengan batasan geografis tertentu serta memiliki ciri-ciri tertentu pula.

c. Dimensi Ekonomi

Pemerintah Daerah dipahami sebagai organisasi pemerintahan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang terkait erat dengan kondisi dan potensi dari daerah tertentu. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam pembangunan Pemerintahan Daerah, potensi ekonomi daerah menjadi satu indikator penting baik untuk pemekaran daerah maupun untuk penyerahan urusan daerah. Setiap penyerahan urusan pemerintahan kepada Pemerintah Daerah seharusnya memperhatikan potensi ekonomi daerah. Hal ini penting agar dalam kelanjutan pengelolaan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah itu dapat berdaya guna dan berhasil guna, demikian pula dengan pemekaran daerah (pembentukan daerah otonom baru) potensi ekonomi daerah menjadi indikator utama dalam mempertimbangkan bisa tidaknya daerah itu dimekarkan.

d. Dimensi Geografi

Pemerintahan daerah dipahami sebagai suatu unit organisasi pemerintahan yang mempunyai lingkungan geografis dengan ciri-ciri tertentu, yang meliputi keadaan fisik geografis tertentu,

demografis tertentu dan potensi ekonomi tertentu. Ciri-ciri geografis ini dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai pengaruh terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan baik dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintahan maupun pembinaan masyarakat, juga terhadap pembuatan dan pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah maupun tugas-tugas administrasi lainnya.

e. Dimensi Hukum

Pemerintah Daerah dipandang sebagai suatu unit badan hukum publik. Dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik Pemerintah Daerah di samping dipandang sebagai unit organisasi pelaksana Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah juga merupakan suatu organisasi mandiri yang mewakili kepentingan masyarakat di daerahnya. Hal ini mengandung arti dalam batas-batas tertentu Pemerintah Daerah disertai urusan pemerintahan tertentu untuk diatur, diurus dan dikelola, terkait dengan hal ini pemerintah dapat membuat kebijakan baik berwujud peraturan daerah dan atau peraturan dan atau keputusan kepala daerah guna menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diserahkan dimaksud. Sebagai badan hukum publik Pemerintah Daerah diberi wewenang untuk mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan menjadi urusan rumah tangganya sekaligus pemerintah juga diberi

kewenangan untuk memiliki harta kekayaan sendiri serta mewakili organisasinya baik di dalam maupun di luar pengadilan.

Berdasarkan dimensi ini Pemerintah Daerah mempunyai tiga karakteristik:

- 1) Keberadaan Pemerintah Daerah itu harus merupakan satu kesatuan yang terorganisasi dan memiliki organisasi sendiri serta memiliki hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- 2) Memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atau juga sering ditafsirkan memiliki pemerintahan sendiri itu dicerminkan dengan dimilikinya satu Badan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 3) Mempunyai hak untuk mengadakan perjanjian dengan pihak ketiga atau pihak-pihak di luar organisasi Pemerintahan Daerah.

f. Dimensi Politik

Pemerintah Daerah dipandang mempunyai hubungan langsung dengan aspek-aspek atau merupakan bagian dari sistem politik negara yang bersangkutan. Dalam mengimplementasikan fungsinya, pemerintah daerah merupakan agen atau pelaksana Pemerintah Pusat. Dengan kata lain, Pemerintah Daerah merupakan satu mekanisme yang terintegrasi dalam satu pemerintahan negara yang berbentuk sebagai badan hukum publik. Dalam kaitan ini, Pemerintah Daerah sekalipun menyelenggarakan kewenangan

pemerintahan sendiri tetapi tidak dalam artian kemutlakan, ada *power sharing* untuk satu urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah bukan berarti secara keseluruhannya, namun ada aspek-aspek tertentu yang tetap menjadi urusan Pemerintah Pusat.

g. Dimensi Administrasi

Pemerintah Daerah dipahami sebagai suatu organisasi pemerintahan sendiri (*Local Self Government*). Pemerintah Daerah mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu yang telah diserahkan menjadi urusan rumah tangganya. Di Indonesia implementasinya diwujudkan dalam pembuatan peraturan daerah artinya peraturan ini hanya dibuat untuk mengatur urusan pemerintah yang menjadi urusan rumah tangga daerah dan pengadministrasiannya dipisahkan dengan kegiatan-kegiatan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat.

3. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.¹¹

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹²

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian

¹¹ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 15.

dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara *factual* mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.¹³

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.¹⁴ Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivists di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.¹⁵

¹³ C.S.T. Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, hlm. 385.

¹⁴ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 2.

¹⁵ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83.

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.¹⁶

F. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan tata cara atau prosedur untuk memperoleh pengetahuan yang benar atau kebenaran melalui tahap-tahap yang terstruktur dengan sistematis. Mencari serta mengumpulkan beberapa informasi bahkan melakukan investigasi terhadap data yang ingin didapatkan agar pada akhirnya dapat diolah sehingga menjadi sebuah penelitian disertai pengetahuan yang telah dikumpulkan. Metode penelitian dirancang dengan meliputi tahap-tahap berdasarkan prosedur yang harus dilewati, tempat dan waktu penelitian, sumber data serta dengan tahap metode apa data tersebut diperoleh. Metode yang digunakan oleh Peneliti pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

¹⁶ *Ibid*, hlm. 95.

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif, yaitu penelitian yang bersifat *deskriptif analisis*. Menurut Gerald Willen, *deskriptif analisis* adalah menggambarkan masalah yang kemudian menganalisis permasalahan yang ada melalui data-data yang telah dikumpulkan dikemudian diolah secara disusun dengan berlandaskan kepada teori-teori dan konsep-konsep yang digunakan.¹⁷

Metode deskriptif ini digunakan untuk melaporkan atau menggambarkan suatu penelitian dengan cara mengumpulkan data, mengklasifikasikannya, menganalisa dan menginterpretasikan data yang ada. Berdasarkan penjelasan di atas, Peneliti akan berusaha menggambarkan pengisian jabatan direksi suatu BUMD.

2. Metode pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan *yuridis normatif (normative legal research)* disebut demikian dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan atau studi dokumen yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain.¹⁸

Pendekatan normatif adalah pendekatan yang menelaah hukum sebagai kaidah yang dianggap sesuai dengan penelitian *yuridis normatif* atau penelitian hukum dengan menggunakan data sekunder atau penelitian

¹⁷ Martin Steinman dan Gerald Willen, *Metode Penulisan Skripsi dan Tesis*, Angkasa, Bandung, 1974, hlm. 97.

¹⁸ Bambang Waluyo, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm 1.

hukum yang doktrinal, yang bekerja untuk menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari dari preskripsi-preskripsi hukum yang tertulis di kitab-kitab Undang-Undang. Dengan singkatnya bahwa penelitian *yuridis normatif* membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum.

3. Tahap Penelitian

a. Penelitian Studi Kepustakaan (*Library Reseach*), pengumpulan data melalui kepustakaan di antaranya melalui buku-buku dan bahan tertulis lainnya dalam menentukan teori-teori yang berkaitan dengan sasaran penelitian. Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh data sekunder. Data sekunder terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan buku yang mengikat. Termasuk didalamnya yakni berupa peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan permasalahan yang diteliti oleh Peneliti.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan diharapkan mampu membantu menganalisa permasalahan, terdiri buku-buku, surat kabar, tulisan-tulisan ilmiah para ahli yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan primer dan sekunder, yaitu Kamus Hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan dua cara di antaranya:

- a. Studi Kepustakaan (*Library Research*), yaitu penelitian dengan menggunakan data sekunder. Studi kepustakaan dilakukan dengan menggunakan serangkaian studi dokumentasi dengan cara mengumpulkan, membaca, mempelajari, membuat catatan-catatan, dan kutipan-kutipan serta menelaah bahan-bahan pustaka yaitu berupa karya tulis dari para ahli yang tersusun dalam literatur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitanya dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian.

5. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpulan data dilakukan melalui penelaahan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yaitu data yang bisa diperoleh dalam peraturan perundang-undangan, buku teks, hasil penelaahan, observasi, pencatatan, index kumulatif yang berdasarkan literatur tertulis (kepuustakaan).

6. Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis yuridis kualitatif yaitu dengan cara menyusunnya secara sistematis, menghubungkan satu sama lain terkait dengan permasalahan yang diteliti dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan prinsip negara demokrasi. Dalam arti bahwa melakukan analisis terhadap data yang

diproleh dengan menekankan pada tinjauan normatif terhadap objek penelitian dan peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif, serta prinsip-prinsip negara demokrasi, sebagai landasan dalam bernegara.

7. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini dilaksanakan di 2 (dua) tempat, yaitu:

- a. Perpustakaan Provinsi Jawa Barat, yang terletak di Jl. Kawalayaan Indah II No. 4, Jatisari, Kec. Buahbatu, Kota Bandung, Jawa Barat.
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, yang terletak di Jl. Lengkong Besar No. 68, Kec. Lengkong, Kota Bandung, Jawa Barat.