

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Republik Indonesia merupakan negara kesatuan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni : “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Implikasi dari bentuk Negara Kesatuan adalah adanya pemerintahan daerah yang dijalankan dengan desentralisasi dan otonomi. Desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom. Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian, yakni proses penyerahan dan mengelola urusan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Keberadaan pemerintah daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi.¹

Sudah 25 tahun sejak Indonesia memulai perjalanan desentralisasi pasca-reformasi yang ditandai dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini kemudian direvisi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Desentralisasi pasca tahun 1999 berakar pada semangat politik dan demokrasi, dengan tujuan meningkatkan partisipasi publik dalam politik dan pengambilan kebijakan di daerah². Tentu saja hal tersebut bertujuan untuk meningkatkan pembangunan nasional dan daerah, yang membuat tantangan besar bagi kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan diwilayahnya. Adapun pembagian pembagian kepala daerah di Indonesia merujuk pada pimpinan di setiap tingkatan wilayah administratif, yaitu Gubernur untuk provinsi, Bupati untuk kabupaten, dan Walikota untuk kota.

Gubernur sebagai kepala daerah adalah penyelenggara pemerintahan provinsi yang memiliki dua fungsi utama sebagai kepala daerah otonom yang memimpin urusan rumah tangga daerah dan wakil pemerintah pusat di wilayahnya.

Menurut Ateng Syafrudin bahwa dalam diri kepala daerah, terdapat dua fungsi, yakni: pertama, fungsi sebagai kepala daerah otonom yang memimpin pelaksanaan dan bertanggung jawab sepenuhnya terhadap jalannya pemerintahan daerah; kedua, fungsi sebagai kepala wilayah yang memimpin pelaksanaan pemerintahan umum yang menjadi wakil dari pemerintah pusat di daerah. Lebih lanjut, Ateng Syafrudin menyatakan : “Sebagai kepala wilayah, ia harus memiliki

¹ Sirajuddin, et, al, 2016, Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah, Setara Press, Malang, hlm. 1.

² Eko Prasajo, “Desentralisasi di Indonesia, 25 Tahun Kemudian,” *fia.ui.ac.id*, 26 Mei 2025, <https://fia.ui.ac.id/decentralization-in-indonesia-revisited-25-years-on/> diakses 6 agustus 2025.

kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercayai sepenuhnya oleh pemerintah. sebagai kepala daerah otonom, ia harus mendapatkan dukungan dari rakyat yang dipimpinnya. Dengan demikian, faktor kemampuan (capability) dan faktor dukungan (acceptability) harus terpadu dalam figur kepala daerah, karena dalam konfigurasi kontinuitas pembangunan ia memegang peranan yang menentukan”.³

Lahirnya Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sejatinya dimaksudkan sebagai penyempurnaan dan perbaikan dari undang-undang yang berlaku sebelumnya. Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004, Gubernur hanya memiliki 2 (dua) fungsi yaitu Gubernur sebagai kepala daerah otonom dan Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah. Gubernur bertindak sebagai kepala daerah otonom yaitu manakala menjalankan kewenangan-kewenangan yang menjadi urusan wajib dan urusan pilihan pemerintah daerah provinsi (vide Pasal 13 UU No. 32/2004). Pembagian kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 10, Pasal 13 dan Pasal 14 UU No. 32/2004 yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (PP No. 38/2007).⁴ Dengan adanya UU No. 23/2014 Salah satu perubahan adalah berkaitan dengan kedudukan Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Berdasarkan Pasal 9, Pasal 10 Ayat (2), Pasal 11, Pasal 19 Ayat (1), Pasal 25 Ayat (2) UU No. 23/2014, dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, Gubernur memiliki 3 (tiga) peran/fungsi yaitu Gubernur sebagai kepala daerah otonom, Gubernur sebagai wakil Pemerintah di daerah, dan Gubernur sebagai “wakil” Presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum⁵.

Melihat ketentuan tersebut yang menitikberatkan peran kepala daerah dalam pemerintah daerah sebagai peran utama yang memiliki kendali terhadap jalannya suatu pemerintahan daerah, sehingga sudah seharusnya kepala daerah memiliki kemampuan, kompetensi dan kapabilitas dalam menjalankan fungsi, tugas dan tanggung jawabnya sebagai pemimpin dan penentu dalam suatu daerah otonom. Untuk itu pemilihan Gubernur yang merupakan salah satu jabatan kepala daerah, juga mencerminkan implementasi kedaulatan rakyat ditingkat lokal, dimana rakyatlah yang menentukan sendiri kepala daerahnya dengan mekanisme pemilihan langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara

³ Meri Yarni, et.al, 2023, *Polemik Hukum Penunjukan Penjabat (PJ) Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota*, JurnalWajah Hukum, Volume 7 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Batanghari Jambi, Hlm. 487.

⁴ Wilda Prihatiningtyas, 2017, *Fungsi Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*, Airlangga Development Journal, Volume 1 Nomor 1, Sekolah Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 45.

⁵Ibid, hlm. 46.

demokratis.⁶ Gubernur dipilih langsung oleh masyarakatnya dengan tujuan pembangunan daerah semakin berkembang dan masyarakat menjadi lebih sejahtera.

Hal ini menjadi tugas bagi Gubernur sebagai kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah dalam wilayah kerjanya, namun dengan kondisi berbagai faktor seringkali terjadi kekosongan kepala daerah/Gubernur yang disebabkan karena berakhirnya masa jabatan Gubernur, Gubernur diberhentikan dan tidak ada wakil Gubernur dan sebab lainnya sehingga menyebabkan kekosongan jabatan. UU Pemda pada pasal 86 ayat 2 telah mengatur apabila Gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada Wakil Gubernur, Presiden menetapkan Penjabat Gubernur atas usul Menteri. Dengan prinsip tidak boleh ada pelayanan pemerintahan terhenti, walaupun jabatan dimaksud lowong, karena fungsi-fungsi telah tertegas dengan rinci dalam jabatan yang bersifat tetap, maka diadakan penjabat kepala daerah dengan kewajiban menjaga agar fungsi menjaga dan menjamin keberlangsungan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dimaksud terus berlangsung, sampai dilantiknya pejabat definitif hasil mekanisme pemilihan kepala daerah.⁷

Penjabat Gubernur merupakan ranah jabatan sipil yang diperoleh dari hasil proses administrasi dan hanya menerima mandat pejabat pemerintahan di atasnya serta bukanlah kepala daerah definitif yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah.⁸

Berdasarkan surat keputusan Menteri Dalam Negeri kepala daerah bukan hanya sekedar melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, namun lebih luas dari hal itu ia “memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan” di daerah. Didalam Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri dikaji dari “teori kewenangan”, maka wewenang yang dimiliki penjabat kepala daerah bukan sekedar bersifat atributif, namun Menteri Dalam Negeri melimpahkan wewenang secara delegatif. Ini bermakna bahwa setelah dikeluarkannya keputusan penjabat kepala daerah oleh Menteri Dalam Negeri, maka tugas penjabat kepala daerah memikul seluruh beban tanggungjawab pemerintahan sekaligus bertanggung gugat jika menyimpang dari batas-batas wewenangnya sebagai penjabat kepala daerah. Di dalam melaksanakan tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan sejatinya kewenangan penjabat kepala daerah akan meng-cover/mengambil alih tugas dan wewenang sebagai kepala daerah, artinya cakupan kekuasaan dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah

⁶ Fajlurrahman Jurdi, 2018, Pengantar Hukum Pemilihan Umum, Kencana, Jakarta, hlm. 111-112.

⁷ Riani Bakri dan Murtir Jeddawi, 2024, *Kedudukan Hukum dan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah*, Pallangga Praja, Volume 6 Nomor 1, Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kampus Sulawesi Selatan, hlm. 3.

⁸ Didi Muslim Sekutu, 2023, *Konstitusionalitas Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah*, Yogyakarta: Percetakan Diandra, hlm. 22.

seluas tugas dan wewenang kepala daerah. Dengan demikian tugas dan kewenangan penjabat kepala daerah pada prinsipnya sama dengan kepala daerah, meski dengan ada embel penjabat (Pj).⁹

Berkaitan dengan tugas dan kewenangan Penjabat Kepala Daerah, Salah satu permasalahan yang terjadi terjadi pada masa kepemimpinan Penjabat Gubernur sebagai kepala daerah di daerah Provinsi Sulawesi Selatan yakni terhadap pengelolaan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Provinsi Sulawesi Selatan. Mengingat salah satu kewenangan pemerintah daerah adalah dapat membentuk BUMD dan turut berperan pada pengelolaan BUMD tersebut.

BUMD dapat didirikan oleh pemerintah daerah dan pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Secara umum, dalam ketentuan Pasal 331 UU PEMDA menyatakan bahwa pembentukan BUMD dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah, yang berbentuk Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah. Adapun tujuan pendirian BUMD adalah:

1. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya; dan
2. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, serta;
3. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Berdasarkan UU PEMDA Pasal 331 angka 3, BUMD itu sendiri terbagi menjadi dua jenis, yaitu perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan daerah (Perseroda). Perumda merupakan BUMD dimana keseluruhan modalnya dimiliki oleh satu daerah saja dan tidak berbentuk saham. Perseroda merupakan BUMD dimana modalnya terbagi dalam bentuk saham dan dapat dimiliki oleh beberapa daerah. Dalam pengelolaan Perumda maupun Perseroda diperlukan sebuah konsep pengelolaan yang sesuai dengan karakteristik dan jenis BUMD itu sendiri. Hal ini merupakan tugas dari Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan dalam BUMD.¹⁰ Dan khususnya pada BUMD yang telah berbentuk perseroan Setelah Perusahaan Daerah memiliki bentuknya sebagai Perseroan Terbatas, maka berlaku aturan tentang Perseroan Terbatas kepadanya dengan saham yang dimiliki oleh daerah seluruhnya atau sebagian. Kepala Daerah sebagai personifikasi Pemerintah Daerah merupakan pemegang saham dalam BUMD tersebut. Dimana

⁹ Akhmad Marwi, 2016, *Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintah Kota Mataram)*, Jurnal IUS, Volume 4 Nomor 3, Magister Ilmi Hukum Universitas Mataram, Hlm. 544.

¹⁰ Gadis Raynita Ainiyyah, 2022, *Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang belum berubah Status menjadi Perumda atau Perseroda*, Notarylaw Jurnal, Volume 1 Nomor 2, Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, hlm. 178.

kepala daerah mewakili pemerintah daerah selaku pemilik dan atau pendiri dari BUMD namun segala kewenangan yang dimiliki kepala daerah terbatas dalam ruang lingkup kewenangan sebagai pemegang saham. Diharapkan setiap kepala daerah, sadar hukum untuk tidak melampaui kewenangannya dalam membuat produk-produk hukum di daerahnya berkaitan dengan BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas dan tidak membuat produk-produk hukum di daerahnya yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.¹¹

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut dapat terlihat pentingnya kedudukan BUMD sebagai penyokong kegiatan ekonomi masyarakat daerah, terutama dalam memperkuat basis pendapatan asli daerah provinsi dan kabupaten/kota. Polemik terhadap pembagian kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan BUMD, tampaknya semakin rumit, mengingat keadaan politik yang melatarbelakangi masing-masing daerah. BUMD sebagai sumber pendapatan daerah menjadi salah satu urusan yang seringkali dijadikan objek jual beli “kepentingan politis” bagi kepala daerah yang terpilih dalam kontestasi pemilihan kepala daerah.¹²

Salah satu fakta nyata yang terjadi adalah pemberhentian direksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang dalam hal ini adalah Penjabat Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan, pada masa kepemimpinan Bahtiar Baharuddin yang memberhentikan 3 (tiga) direksi PT Sulsel Citra Indonesia (PT. SCI) yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Sulawesi Selatan yang khusus mengelola aset Provinsi Sulsel yang dipisahkan pengelolaannya oleh biro aset provinsi. Keputusan Penjabat Gubernur ini telah menuai polemik, sebab masa jabatan Direktur baru berjalan beberapa bulan yakni definitif sebagai Direktur Tanggal 5 Juli 2023 dengan proses pemilihan yang dilakukan secara terbuka dan prosesnya dilakukan oleh Pejabat Gubernur Andi Sudirman Sulaiman selaku Gubernur Sulawesi Selatan dan diberhentikan secara tiba-tiba pada Februari 2024 oleh Penjabat Gubernur Bahtiar Baharuddin yang dilantik sebagai Penjabat Gubernur pada 5 September 2023 dan menjabat sampai dengan 17 Mei 2024. Menyikapi kondisi tersebut eks Direktur Utama (Dirut) PT. SCI, Rendra Darwis melalui pengacaranya kemudian menempuh jalur hukum atas pencopotannya dari jajaran Direksi Perseroa Sulsel.

Sebagaimana diketahui bahwa kepala daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kepala daerah yang mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, pada Perumda berkedudukan sebagai pemilik modal dan pada Perseroa berkedudukan

¹¹ Deane Nurmawanti dan Wenny Setiawati, 2012, *Tinjauan yuridis pemberhentian direksi Badan Usaha Milik Negara terkait dengan kedudukan pemerintah sebagai pemegang saham : studi kasus PT Asuransi Kredit Indonesia*, Skripsi, Jakarta; Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm 26.

¹² Ryan Surya Pradhana, 2019, *Wewenang Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah*, Jurnal Hukum Peratun Volume 2 Nomor 2 Agustus 2019, hlm. 235-258.

sebagai pemegang saham. Kepala daerah selaku pemilik modal pada Perumda atau pemegang saham pada Perseroda mempunyai kewenangan mengambil keputusan yang dapat dilimpahkan kepada penjabat perangkat daerah. Kepala daerah mewakili daerah selaku pemegang saham Perseroda di dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). RUPS adalah organ Perseroda yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Perseroda dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Komisaris.

Selanjutnya dalam pengangkatan dan pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Direksi harus mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang pengangkatan dan pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Direksi BUMD. Namun pihak direksi yang diberhentikan telah dirugikan sebab jabatan mereka serta merta diputuskan oleh RUPS tanpa terlebih dahulu dikonfirmasi serta tanpa sepengetahuan mereka. Sementara menurut Perseroda Sulsel telah melakukan proses assesement sebagai bentuk evaluasi kinerja para direksi yang hal ini tidak direspon oleh direksi yang diberhentikan. Bahkan, direksi yang diberhentikan dalam beberapa bulan terakhir sebelum pemberhentian telah menimbulkan gejala yang kurang baik untuk perusahaan.

Bahwa berdasarkan uraian diatas permasalahan yang terjadi adalah Penjabat Gubernur yang mewakili Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan telah melakukan pencopotan direksi pada PT. SCI yang merupakan BUMD yang telah berbentuk perseroda dan terdapat mekanisme, prosedur dan tata cara yang tidak memberikan kepastian hukum, sekaitan dengan keputusan untuk memberhentikan anggota Direksi tersebut, jika dikaitkan dengan fakta pemberhentian direksi secara sepihak yang terdapat didalam organ PT. Sulsel Citra Indonesia (Perseroda Sulsel), serta kewenangan Penjabat Gubernur dalam mewakili pemerintah daerah dalam memberhentikan dewan direksi tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, mengingat adanya ketentuan pada pasal 15 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota yang menyebutkan mengenai larangan atau batasan kewenangan yang dapat dilakukan oleh Penjabat Kepala Daerah tersebut.

Hal inilah yang menjadi dasar pemikiran Peneliti sehingga menganggap perlu untuk meneliti terkait tindakan Penjabat Gubernur selaku pejabat yang ditunjuk sebagai kepala daerah dan memiliki kewenangan dan tanggung jawab sepenuhnya dalam menjalankan pemerintahan daerah, maka Peneliti mengajukan judul tesis "Kewenangan Penjabat Gubernur Terhadap Pemberhentian Direksi Badan Usaha Milik Daerah Pada PT. Sulsel Citra Indonesia (Perseroda Sulsel)".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang diatas, maka penulis menarik rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah legalitas hukum pemberhentian Direksi BUMD oleh Penjabat Gubernur Sulawesi Selatan ?
2. Bagaimanakah implikasi hukum pemberhentian Direksi PT. Sulsel Citra Indonesia (Perseroda Sulsel) oleh Penjabat Gubernur Sulawesi Selatan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Sebuah penelitian harus mempunyai tujuan yang jelas, agar terdapat pemecahan masalah dan permasalahan menjadi lebih terarah, valid serta dapat memberi manfaat. Berdasarkan hal tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana legalitas hukum pemberhentian direksi BUMD oleh Penjabat Gubernur Sulawesi Selatan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana implikasi hukum pemberhentian Direksi PT. Sulsel Citra Indonesia (Perseroda Sulsel) oleh Penjabat Gubernur Sulawesi Selatan.

Dan memiliki manfaat :

1. Manfaat Teoritis:

Untuk menambah khasanah keilmuan dalam sistem pemerintahan dan perusahaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) khususnya dalam hal pemberhentian direksi dilingkup BUMD Provinsi Sulawesi Selatan.

2. Manfaat Praktis

Untuk memberikan masukan sebagai bahan kajian yuridis dalam pembahasan mengenai Penjabat Gubernur yang bertanggungjawab dalam proses pemberhentian direksi BUMD meskipun terdapat beberapa kendala dalam proses mewujudkannya.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian terdahulu menjadi landasan pemikiran penulis dalam melakukan penelitian mengenai Legalitas Hukum Penjabat Gubernur Terhadap Pemberhentian Direksi Badan Usaha Milik Daerah Pada PT. Sulsel Citra Indonesia (Perseroda Sulsel). Penelitian terdahulu ini dijadikan sebagai referensi dan pembanding pada proses penelitian. Penelitian terdahulu yang dapat dijadikan landasan yaitu:

Tabel 1. Keaslian penelitian Tesis

Nama Penulis	: Ryan Surya Pradhana	
Judul Tulisan	: Wewenang Kepala Daerah dlm Pengelolaan BUMD	
Kategori	: Jurnal	
Tahun	: 2018	
Perguruan Tinggi	: Puslitbang Hukum & Peradilan Ditjen Badan Peradilan Militer & Tata Usaha Negara	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Isu & Permasalahan : Membahas mengenai pemberhentian direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam kaitan pemerintah sebagai pemegang saham. Dengan melakukan studi kasus pemberhentian Direktur keuangan dan investasi PT Askrindo.	Menganalisis bagaimana kewenangan Penjabat Gubernur Sulawesi Selatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, & bagaimna legalitas Penjabat Gubernur dalam pemberhentian direksi PT. Sulsel Citra Indonesia (Perseroda Sulsel)
Teori Pendukung	Teori Pendukung : BUMN, Persero, Organ Perusahaan	Teori Asas Legalitas dalam Hukum Administrasi Negara (HAN) dan Hukum Tata Negara (HTN), Teori Kewenangan, & Teori Kebijakan
Metode Penelitian	: Kualitatif	Kualitatif
Pendekatan	: Normatif	Empiris
Hasil & Pembahasan	: Hasil & Pembahasan : Dalam proses pemberhentian direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam kaitan pemerintah sebagai pemegang saham. Dengan melakukan studi kasus pemberhentian Direktur keuangan dan investasi PT	

	Askrindo pemerintah berkedudukan sebagai pemegang saham tunggal dimana dalam ketentuan, dinyatakan bahwa apabila perusahaan berbentuk persero dengan pemerintah sebagai pemegang saham tunggal, maka keputusan Menteri BUMN dipersamakan dengan RUPS. Hal ini sejalan dengan ketentuan bahwa pemberhentian direksi dilakukan oleh RUPS baik yang dilakukan karena lampaunya masa jabatan maupun karena alasan-alasan yang dibenarkan dalam aturan perundang-undangan. Dalam kasus PT Askrindo, dimana Pemberhentian dilakukan karena adanya kesalahan investasi, proses dan mekanismenya harus mengacu pada 3 ketentuan, yaitu UUPT, Peraturan BUMN dan Peraturan Perasuransian. Metode dalam skripsi ini berbentuk yuridis normatif sehingga didasarkan pada sumber kepustakaan dan dilakukan dengan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait	
Desain Kebaruan Tulisan/Kajian		Bagaimana kewenangan Penjabat Gubernur Sulawesi Selatan dalam penyelenggaraan pemerintahan & bagaimana legalitas Penjabat Gubernur dalam pemberhentian direksi

		PT. Sulsel Citra Indonesia (Perseroda Sulsel)
--	--	--

Nama Penulis	Enny Agustina	
Judul Tulisan	: Kewenangan Kepala Daerah Terhadap Badan Usaha Milik Daerah Ditinjau Dari Hukum Administrasi Negara	
Kategori	: Jurnal	
Tahun	: 2018	
Perguruan Tinggi	: Universitas Kader Bangsa	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Isu & Permasalahan: Menganalisis dan menjabarkan Kewenangan kepala daerah terhadap BUMD ditinjau dari hukum administrasi Negara	Menganalisis bagaimana kewenangan Penjabat Gubernur Sulawesi Selatan dalam penyelenggaraan pemerintahan,& bagaimna legalitas Penjabat Gubernur dalam pemberhentian direksi PT. Sulsel Citra Indonesia (Perseroda Sulsel)
Teori Pendukung	: Teori Pendukung : Konsep Kewenangan, Pemerintah Daerah, & BUMD	Teori Asas Legalitas dalam Hukum Administrasi Negara (HAN) dan Hukum Tata Negara (HTN), Teori Kewenangan, & Teori Kebijakan
Metode Penelitian	: Kualitatif	Kualitatif
Pendekatan	: Yuridis Normatif	Empiris
Hasil & Pembahasan	: Hasil & Pembahasan : BUMD yang berbentuk Perusahaan Daerah dibentuk melalui Peraturan Daerah yang didasarkan pada UU No 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Setelah Perusahaan Daerah memiliki bentuknya sebagai	

	Perseroan Terbatas, maka berlaku aturan tentang Perseroan Terbatas kepadanya dengan saham yang dimiliki oleh daerah seluruhnya atau sebagian. Kepala Daerah sebagai personifikasi Pemerintah Daerah merupakan pemegang saham dalam BUMD tersebut. Segala kewenangan yang dimiliki kepala daerah terbatas dalam ruang lingkup kewenangan sebagai pemegang saham	
Desain Kebaruan Tulisan/Kajian		Bagaimana kewenangan PJ Gubernur Sulsel dalam penyelenggaraan pemerintahan & bagaimana legalitas Penjabat Gubernur dalam pemberhentian direksi PT. Sulsel Citra Indonesia.

E. Landasan Teori/ Konseptual

1. Teori Asas Legalitas

Asas legalitas mengandung makna umum bahwa setiap perbuatan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas legalitas tidak hanya dikenal dalam hukum pidana, tetapi juga dalam bidang Hukum Administrasi Negara (HAN). Dasar hukumnya adalah Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan asas legalitas. Asas legalitas merupakan suatu keputusan yang di ambil oleh pejabat atau organ pemerintah yang diutamakan dalam penyelenggaraan undang-undang. Akibat dari hal tersebut pemerintah tidak boleh mengambil keputusan atau tindakan yang sewenang-wenang. Konsep dari asas legalitas bermakna prespektif hukum administrasi negara ialah semua tentang keputusan

dan tindakan otoritas administratif harus di dukung oleh kekuasaan yang di berikan kepadanya oleh UU dan Peraturan. Bila tidak ada aturan yang di jelaskan, maka asas tersebut harus menggunakan asas pemerintahan yang baik.¹³

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara juga dianggap sebagai dasar asas legalitas. Pasal ini menyebutkan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam bidang HAN, asas legalitas mengandung makna setiap pejabat yang hendak mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Asas legalitas mengandung makna yang luas. Asas ini selalu dijunjung tinggi oleh setiap negara yang menyebut dirinya sebagai negara hukum. Legalitas adalah asas pokok dalam negara hukum, selain asas perlindungan kebebasan dan hak asasi manusia. Di Indonesia, asas legalitas bersandar pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan: Negara Indonesia adalah negara hukum.

Selama ini asas legalitas memang lebih dikenal dalam hukum pidana, yang ditarik dari rumusan Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berbunyi: Tiada suatu perbuatan yang dapat dihukum kecuali berdasarkan ketentuan pidana menurut undang-undang yang telah ada terlebih dahulu daripada perbuatannya itu sendiri. Namun, asas legalitas juga dikenal dalam Hukum Administrasi Negara.

Di lapangan HAN/HTN asas ini dikenal dengan istilah *wetmatigheid van het bestuur*, yang mengandung arti setiap tindakan pemerintahan itu harus ada dasar hukumnya dalam suatu peraturan perundang-undangan. Asas ini bisa ditarik dari Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan: Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Indroharto dalam bukunya *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, semula asas legalitas dalam konteks HAN/HTN hanya berkaitan dengan usaha melawan hak raja-raja untuk memungut pajak dari rakyat kalau rakyat tidak diwakili dalam badan perwakilan, atau kalau raja melakukan penahanan dan menjatuhkan pidana. Sekarang, pengertian asas itu meluas hingga tentang semua wewenang dari aparat pemerintah yang melanggar kebebasan atau hak milik warga masyarakat di tingkat manapun.

¹³ Adellya Salsabila Hermawan, 2022, Penerapan Asas Asas Hukum Administrasi Negara Dalam Instrumen Pemerintahan Yang Baik, Volume 2 Nomor 3, Jurnal Sosial Humaniora dan Pendidikan, Universitas Semarang, hlm. 61.

Dengan asas legalitas berarti tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakat.¹⁴

Asas legalitas juga bisa dipakai sebagai dasar untuk menguji tindakan pemerintahan, sebagaimana bisa dibaca dari Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal ini menyebutkan bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Asas legalitas juga secara tegas disebut dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan, Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan:

- a. Asas legalitas;
- b. Asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan
- c. Asas umum pemerintahan yang baik.

Asas legalitas mengandung arti bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah keputusan dan/atau tindakan yang dibuat oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.¹⁵ Konsekuensinya, keputusan atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan tidak bisa dilakukan semena-mena.¹⁶

Pandangan Van Wijk dan Konijnenbelt, Indroharto mengatakan asas legalitas tidak mungkin dilaksanakan secara multak. 'Adalah hal yang tidak mungkin dilaksanakan bahwa untuk setiap perbuatan pemerintahan itu diharuskan adanya dasar legalitasnya secara absolut. Karena hal itu tidak menghasilkan apa-apa'. Apalagi dalam praktik, banyak pejabat pemerintahan melakukan tindakan hanya berdasarkan petunjuk atasan, edaran atau instruksi.¹⁷

2. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan

¹⁴ Indroharto, 2015, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Gramedia, hlm. 83.

¹⁵ Lihat Penjelasan Pasal 5 Huruf a Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan .

¹⁶ Lihat Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan .

¹⁷ Indroharto, *Ibid*, hlm 103-104.

kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).¹⁸

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”,¹⁹ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.²⁰

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²¹ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:²²

- a. Hukum;
- b. Kewenangan (wewenang);
- c. Keadilan;
- d. Kejujuran;
- e. Kebijakbestarian; dan
- f. Kebajikan.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.²³

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepkan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang

¹⁸ Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 35-36.

¹⁹ Suwoto Mulyosudarmo, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Surabaya: Universitas Airlangga, hlm. 30.

²⁰ A. Gunawan Setiardja, 1990, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 52.

²¹ Philipus M. Hadjon, 1990, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 1.

²² Rusadi Kantaprawira, 1998, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, hlm. 37-38.

²³ Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 35.

mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.

Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.²⁴

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.²⁵ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*).

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁶ Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah *Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer* (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).²⁷

²⁴ Phillipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 20.

²⁵ Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, hlm. 22.

²⁶ Indroharto, 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dalam Paulus*

Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 65.

²⁷ Stout HD, 2004, *De Betekenissen van de wet, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, hlm. 4.

Dapat disimpulkan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:²⁸

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 5.

mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.²⁹

3. Teori Kebijakan

Keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrije bevoegedheid*) dari istilah pemerintah yang sering disebut *freies ermesen* karena itu sebelum menjelaskan peraturan kebijakan terlebih dahulu dikemukakan mengenai *Freise ermesen* ini kepada pemerintah atau administrasi negara merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*, unsur unsur menurut *Freies ermesen* yaitu:

- a. Ditujukan untuk menjalankan tugas tugas servis publik;
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- c. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh Hukum;
- d. Sikap tindak itu diambil inisiatif sendiri;
- e. Sikap tindak itu dimaksudkan menyelesaikan persoalan persoalan penting yang timbul secara tiba tiba;
- f. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara Hukum.³⁰

Kebijakan merupakan sesuatu yang mejadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan satu pekerjaan, Kepemimpinan dalam pemerintah atau organisasi, hal ini merupakan arah tindakan yang memiliki maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau dalam mengatasi suatu masalah atau suatu perubahan. Ada beberapa Teori tentang Kebijakan diantaranya yaitu:

- a. Menurut Ealau dan pewwit (1973) Kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku, dicirikan oleh perilakuyang konsisten dan berulang kali baik dari yang membuat atau yang melaksanakan kebijakan tersebut;
- b. Menurut Titmus (1974) mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip yang mengatur tindakan dan diarahkam pada tujuan tertentu;
- c. Menurut Edi Suhartono (Suhartono) menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Selain tiga teori tersebut diatas kebijakanpun dapat di definisikan sesuai dengan teori yang mengikutinya Antara lain:

- a. Teori kelembagaan memandang kebijakan sebagai suatu aktifitas/kelembagaan dimana struktur dan lembaga pemerintah merupakan pusat kegiatan;
- b. Teori kelompok yang memandang kebijakan sebagai keseimbangan kelompok yang tercapai dalam perjuangan kelompok yang tercapai dalam

²⁹ F.A.M. Stroink et al, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 219.

³⁰ Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 169- 170.

- perjuangan kelompok pada suatu saat tertentu. Kebijakan pemerintah dapat juga di pandang sebagai nilai nilai kelompok elit yang memerintah;
- c. Teori elit memandang kebijakan pemerintah sebagai nilai-nilai kelompok elit yang memerintah;
 - d. Teori rasional memandang kebijaksanaan sebagai pencapaian tujuan secara efisien melalui sistem pengambilan keputusan yang tetap;
 - e. Teori inkreakmental, Kebijakan dipandanag sebagai variasi terhadap kebijakam pemerintah yang ada sekarang ini merupakan kelanjutan pemerintah pada waktu yang lalu yang di sertai modifikasi secara bertahap;
 - f. Teori permainan memandang kebijakan sebagai pilihan yang rasional dalam situasi situasi yang saling bersaing;
 - g. Teori kebijakan yang lain adalah teori campuran yang merupakan gabungan modal rasional komprehensif dan inkremental.³¹

Kebijakan yang merupakan salah satu jalan dalam melaksanakan Pengelolaan lingkungan hidup sangat diperlukan. Kebijakan nasional sebagai instrument penting untuk mendefinisikan perlindungan lingkungan melalui pendayagunaan hukum memberikan fokus dan arahan kegiatan pembaruan hukum untuk menunjang penegakan dan penataan hukum lingkungan, memudahkan sistematika dalam melaksanakan langkah-langkah penegakan hukum, mangatasi kendala peraturan perundang-undangan, dan memudahkan masyarakat luas.³²

Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas tugas pemerintahan karenanya tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang undangan, peraturan ini semacam hukum bayangan dari undang undang atau Hukum oleh karena itu peraturan ini disebut dengan istilah *psudo wetgeving* (perundang undangan semu atau *spigelsrecht* (hukum bayangan/cermin).³³

Sundari rangkuti mengatakan, persyaratan yang penting atas kebijakan lingkungan adalah pembinaan legislasi lingkungan yang tangguh dipersiapkan secara cermat dengan memperhitungkan unsur keterpaduan dalam sistem pengaturan, sehingga efektivitasnya dapat tercapai secara maksimal. Kebijakan nasional, nasional sektoral dan daerah hendaknya dapat diuji manfaat dan kesesuaiannya dengan tujuan pengelolaan lingkungan hidup. Untuk mencapai tujuan itu berbagai alternatif sarana Kebijakan lingkungan perlu mendapat perhatian yang dapat di tuangkan dalam bentuk legislasi lingkungan.³⁴

4. Teori Tanggung Jawab

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggungjawab hukum menyatakan bahwa: "seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu

³¹ Wahyudianto eko. 2011, *Teori Kebijakan*. Jakarta: Balai Pustaka, hlm 6.

³² M. Achmad Santosa, 2017, *Penegakaan Hukum Lingkungan: Kajian Praktek dan Gagasan Pembaruan*, Jurnal Hukum lingkungan, ICEL, Jakarta, hlm. 75.

³³ Ridwan HR., *Op.cit*, hlm. 175.

³⁴ Ridwan HR., *Ibid*, hlm. 175.

perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggungjawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.³⁵ Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa³⁶ :

“Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (negligence); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (culpa), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggung jawab terdiri dari:³⁷

- 1) Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggungjawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- 2) Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- 3) Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
- 4) Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak

Tanggung jawab dalam kamus hukum dapat diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.³⁸ Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan Peraturan Perundang-Undangan sehingga teori tanggung jawab dimaknai dalam arti liability,³⁹ Sebagai suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan dengan hukum.

Dalam penyelenggaraan suatu Negara dan pemerintahan,

³⁵Hans Kelsen (a), 2007, sebagaimana diterjemahkan oleh Somardi, *General Theory Of law and State , Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, Jakarta: BEE Media Indonesia, hlm.81.

³⁶*Ibid*, hlm 83.

³⁷Hans Kelsen, 2006, sebagaimana diterjemahkan oleh Raisul Mutaqien, *Teori Hukum Murni Nuansa*, Bandung: Nusa Media, hlm.140.

³⁸HR. Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 337.

³⁹Busyra Azheri, 2011, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandotary*, Jakarta: Raja Grafindo Press, hlm.54.

pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, sejalan dengan prinsip umum; *“geenbevegedheid zonder verantwoordelijkheid; thereis no authority without responsibility; la sulthota bilamas-uliyat”* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).⁴⁰

Teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tortliability*)

dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:⁴¹

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengansengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligencetortliability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*conceptoffault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampurbaur (*interminglend*).
- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*stirckliability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja.

F. Kerangka Pikir

Peran kepala daerah dalam BUMD sangat besar dikarenakan beliau merupakan pemegang kekuasaan umum pengelolaan kepala daerah yang memiliki kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 331 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pembentukan BUMD dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah, yang berbentuk Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah.

Polemik terhadap pembagian kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan BUMD yang nota bene sebagai sumber pendapatan daerah menjadi salah satu urusan yang seringkali dijadikan kepentingan politis bagi kepala daerah. Hal ini dapat menjadi preseden buruk bagi pengelolaan BUMD yang harusnya dikelola secara profesional. Salah satu permasalahan yang terjadi adalah penjabat Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan, pada masah kepemimpinan Bahtiar Baharuddin yang memberhentikan 3 (tiga) direksi PT Sulsel Citra Indonesia (Perseroda Sulsel) yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Sulsel yang khusus mengelola aset provinsi sulsel yang dipisahkan pengelolaan oleh biro aset provinsi. Keputusan Penjabat Gubernur ini telah menuai polemik yang kemudian berbuntut panjang. Eks

⁴⁰*Ibid.*

⁴¹ Abdulkadir Muhammad, 2010, Hukum Perusahaan Indonesia, Citra Aditya Bakti, hlm. 336.

Direktur Utama (Dirut) PT SCI Rendra Darwis tidak terima dengan pencopotannya itu.

Pengangkatan dan pemberhentian direksi BUMD itu dilakukan melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), dimana dalam pengangkatan dan pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Direksi harus mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang pengangkatan dan pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Direksi BUMD. Namun pihak direksi yang diberhentikan merasa mereka dirugikan sebab jabatan mereka serta merta diputuskan oleh RUPS tanpa terlebih dahulu didiskusikan serta tanpa sepengetahuan mereka. Sementara menurut RUPS, Perseroda Sulsel telah melakukan proses sesuai ketentuan regulasi.

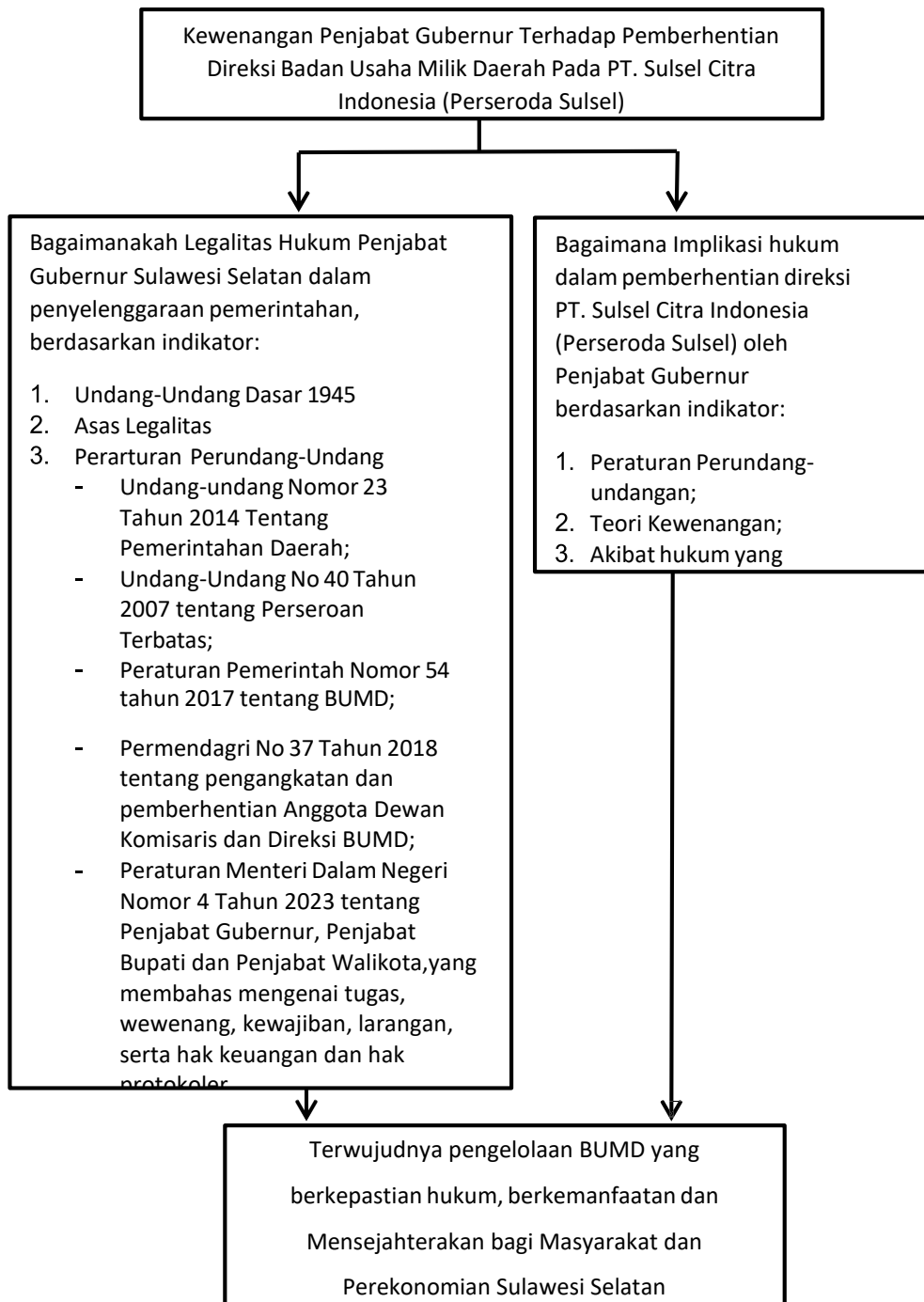
Berdasarkan landasan yuridis diatas, selanjutnya Peneliti akan menjabarkan Tesis dengan judul Kewenangan Penjabat Gubernur Terhadap Pemberhentian Direksi Badan Usaha Milik Daerah Pada PT. Sulsel Citra Indonesia (Perseroda Sulsel), melalui pendekatan landasan Teori Asas Legalitas dalam Hukum Administrasi Negara (HAN) dan Hukum Tata Negara (HTN), Teori Kewenangan, dan Teori Kebijakan.

Sasaran penelitian ini akan dititikberatkan pada 2 (dua) hal yaitu:

- 1) Bagaimanakah legalitas hukum Penjabat Gubernur Sulawesi Selatan dalam pengelolaan BUMD di daerah khususnya pemberhentian direksi;
- 2) Bagaimana implikasi hukum kewenangan Penjabat Gubernur dalam pemberhentian direksi PT. Sulsel Citra Indonesia (Perseroda Sulsel).

Berdasarkan kedua sasaran penelitian tersebut diatas akan diketahui melalui hasil penelitian bahwa Kewenangan Penjabat Gubernur Terhadap Pemberhentian Direksi Badan Usaha Milik Daerah Pada PT. Sulsel Citra Indonesia (Perseroda Sulsel) akankah mewujudkan BUMD yang berkepastian hukum, berkemanfaatan dan mensejahterakan bagi masyarakat dan perekonomian Sulawesi Selatan.

Bagan Kerangka Pikir



Berdasarkan kerangka pikir diatas, maka diajukan suatu hipotesis sebagai berikut:

- a. Bahwa legalitas hukum Pejabat Gubernur Sulawesi Selatan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal ini berkaitan dengan penyelenggaraan BUMD sesuai pada aturan perundang-undangan yang berlaku antara lain pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 tentang BUMD, Permendagri No 37 Tahun 2018 tentang pengangkatan dan pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Direksi BUMD dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 1999 Tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah tidak saling bertentangan dan tumpang tindih sehingga diharapkan terjadi harmonisasi peraturan dalam pelaksanaannya, serta telah berdasarkan pada penerapan asas umum pemerintahan yang baik ;
- b. Bahwa Implikasi Hukum dalam pemberhentian direksi PT. Sulsel Citra Indonesia (Perseroa Sulsel) oleh Pejabat Gubernur akan dianalisis secara normatif dan diuraikan secara deskriptif berdasarkan *das sein* dan *das sollen* berdasarkan regulasi serta teori – teori yang akan digunakan oleh peneliti untuk dilakukan analisis terhadap isu hukum tersebut.

G. DEFINISI OPERASIONAL

1. Legalitas Hukum adalah bahwa setiap perbuatan atau tindakan yang dilakukan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sah dan berlaku
2. Pejabat Gubernur adalah seseorang ASN dengan kriteria khusus yang diberi kewenangan untuk sementara menduduki jabatan Gubernur dimana jabatan Gubernur tidak sedang diduduki oleh siapapun. Pejabat Gubernur diangkat oleh presiden dan menerima mandat pejabat pemerintahan diatasnya serta bukanlah kepala daerah definitife yang dipilih oleh rakyat melalui proses pemilihan kepala daerah.
3. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah perusahaan yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah, yang bertujuan memberikan manfaat bagi perekonomian dan masyarakat daerah tersebut, baik dengan menyediakan barang dan jasa maupun mencari keuntungan.
4. Perseroa (Perseroan daerah) adalah bentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang berbadan hukum sebagai perseroan terbatas, di mana modalnya terbagi dalam bentuk saham dan paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh satu atau beberapa daerah. Perseroa berbentuk perusahaan perseroan yang tunduk pada ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas (UU PT) dan memperoleh status badan hukum melalui akta notaris yang disahkan oleh Kementerian Hukum dan HAM.
5. PT. Sulsel Citra Indonesia adalah suatu perusahaan daerah yang berbentuk Perseroan terbatas di bawah naungan pemerintah provinsi Sulawesi Selatan dimana 99,9 % saham kepemilikannya dimiliki oleh pemerintah provinsi Sulawesi Selatan.

BAB II METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah penelitian ini maka tipe penelitian yang dilakukan menggunakan metode hukum normatif. Penelitian tersebut berbasis pada ilmu hukum normatif dalam undang-undang, perbandingan hukum, asas-asas yang berlaku maupun teori-teori yang ada terkait dengan kasus yang terjadi di dalam masyarakat dalam hubungannya dengan penerapan ketentuan Kewenangan Penjabat Gubernur Terhadap Pemberhentian Direksi Badan Usaha Milik Daerah Pada PT. Sulsel Citra Indonesia (Perseroda Sulsel). Perspektif yang normatif, berlakunya hukum jika sesuai dengan kaidah yang lebih tinggi atau terbentuknya sesuai dengan cara-cara yang ditetapkan. Sedangkan berlakunya hukum dari perspektif sosiologis menurut Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto intinya adalah efektivitas hukum.⁴²

Penelitian hukum ini menggunakan beberapa pendekatan Pendekatan undang-undang (*statute approach*), dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dibahas.

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum kualitatif yang bersifat bukan angka sedangkan sumber bahan hukum yang diperoleh terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu berupa;

1. Bahan hukum primer yang bersifat otoritatif atau punya otoritas yang terdiri dari perundang-undangan baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, catatan-catatan resmi atau risalah serta putusan hakim. Adapun Sumber hukum primer dalam penelitian ini bersumber dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 tentang BUMD, Permendagri No 37 Tahun 2018 tentang pengangkatan dan pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Direksi BUMD dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 1999 Tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah dan bahan hukum lainnya yang termasuk bahan hukum primer.
2. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi meliputi buku-buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

⁴² Amiruddin et al, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 133.

3. Bahan Non Hukum berupa buku, kamus, tulisan di media massa/online, laporan atau jurnal non hukum yang relevan dengan topik penelitian, serta hasil wawancara dengan narasumber yang relevan dengan penelitian ini.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penulisan tesis ini adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) dan dokumentasi hukum untuk mendapatkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian kepustakaan dilaksanakan dengan mengumpulkan, membaca, dan menelusuri sejumlah buku-buku, artikel, jurnal hukum, peraturan perundang-undangan, putusan-putusan hakim atau literatur-literatur lainnya yang relevan dengan judul tesis ini.

D. Analisis Bahan Hukum

Bahan Hukum yang diperoleh melalui kegiatan penelitian baik bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dianalisis dengan teknik deskriptif, kualitatif. Bahan hukum yang Penulis peroleh baik berupa buku, peraturan perundang-undangan, artikel, dan bahan hukum lainnya Penulis uraikan dan hubungkan sedemikian rupa sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis. Bahan hukum dianalisa secara deduktif, yaitu dimulai dari dasar-dasar pengetahuan yang umum kemudian meneliti hal yang bersifat khusus, dari proses analisis tersebut ditarik sebuah kesimpulan. Kemudian disajikan secara deskriptif yaitu dengan cara menjelaskan dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang terkait dengan penulisan tesis ini.

