

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Paradigma pembangunan nasional kini mengalami perubahan dari fokus pertumbuhan ke pemerataan yang lebih adil. Perubahan ini diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dimana kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada setiap daerah.¹ Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terutama Pasal 18 ayat (2), yang menyatakan Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuannya menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam mengelola daerahnya sendiri berdasarkan prinsip otonomi, namun tetap menerima tugas dari pusat atau provinsi untuk menjalankan kebijakan nasional yang membutuhkan keterlibatan daerah.²

Daerah memiliki kebebasan untuk mengelola dan mengoptimalkan sumber daya demi mempercepat kesejahteraan masyarakat, meningkatkan

¹Irna Setiyanningrum, *Pengaruh Akuntabilitas, Transparansi, Dan Pengawasan Terhadap Kinerja Anggaran Dengan Konsep Value For Money Pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Di Yogyakarta Budgeting Performance Of Value For Money Concept At*, Jurnal Profita, No. 4, 2017, h. 3.

²Sirajuddin et al., *Hukum Administrasi Pemerintah Daerah*, Cet. 1, Setara Press, Malang, 2016, h. 75.

pendapatan, pemberdayaan, dan daya saing, dengan tetap mengutamakan prinsip demokrasi, transparansi, keadilan, serta keistimewaan tiap daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Otonomi daerah mengubah pola keuangan daerah, jika dulu banyak pendapatan dikirim ke Pemerintah Pusat, kini lebih banyak masuk ke kas daerah.³ Namun, ini berdampak pada daerah yang sumber daya yang menjadi sedikit, sehingga pendapatannya pun lebih rendah. Dalam pelaksanaan otonomi dan desentralisasi, sumber penerimaan daerah secara keseluruhan berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Sumber Pendapatan Lainnya yang sah. Sedangkan PAD tersebut bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan.⁴

Salah satu bentuk kewenangan yang diberikan kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diubah beberapa kali menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut dengan UU Pemda), adalah hak daerah untuk mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

³Suryadi, *Regulasi Tata Kelola BUMD*, Damara Press, Jakarta Selatan, 2023, h. 10, https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=5Hu2EAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=Suryadi,+Regulasi+Tata+Kelola+BUMD,+Damara+Press,+Jakarta+Selatan,+2023,+h.+10.+&ots=bSUJDrXNKp&sig=A95MirTl6rIgHWikIDn6aBADsw&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false, diakses pada tanggal 16 Oktober 2024.

⁴Muhammad Safar Nasir, *Analisis Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah Setelah Satu Dekadeotonomi Daerah*, Jurnal Dinamika Ekonomi Pembangunan, Vol. 2, No. 1, 2019, h. 2.

ketentuan ini tertuang dalam Pasal 331 ayat (1) UU Pemda, yang menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki wewenang untuk membentuk BUMD guna meningkatkan perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat.⁵

Berdasarkan Pasal 331 ayat (3) UU Pemda BUMD terbagi menjadi dua jenis, yaitu Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan perseroan daerah (Perseroda).⁶ Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah Pasal 5 menjelaskan:⁷

- a. Perumda adalah BUMD dengan modal sepenuhnya dari pemerintah daerah tanpa bentuk saham. Ciri utamanya antara lain, Perumda beroperasi dengan tujuan melayani kepentingan umum dan mencari keuntungan sebagai sumber pendapatan daerah. Kegiatan operasionalnya dijalankan dengan efisien dan efektif. Dipimpin Dewan Direksi Perumda bertanggung jawab an tidak ada individu yang boleh merangkap dua peran. Hubungan hukum diatur oleh hukum perdata. Modalnya berasal dari kekayaan daerah dan tidak dibagi menjadi saham. Perumda dapat mendapatkan pembiayaan melalui kredit domestik dan internasional, serta obligasi. Dan Personil Perumda adalah personel bisnis daerah yang tidak mengikuti aturan yang berlaku bagi pegawai negeri sipil.

- b. Sementara itu, Perseroda adalah BUMD berbentuk perseroan terbatas, di

⁵Khairus F. Fitrahady et al., *Urgensi Perubahan Status Badan Hukum Bagi Perusahaan Daerah Pasca PP 54 Tahun 2017 Tentang BUMD The Urgency Of Changing The Status Of Legal Entities For Regional Companies After Government Regulation Number 54 Year 20*, Jurnal Hukum Mimbar Justitia (JHMJ), Vol 10, No. 1, Juni 2024, h. 83.

⁶*Ibid.*

⁷Silviani Margaretha dan Joni Emirzon, *Implikasi Hukum PDAM Tirta Musi Palembang Memilih PERUMDA Atau Perseroda Sebagai Bentuk BUMD*, LexLATA : Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum, 2024, h. 111.

mana minimal 51% sahamnya dimiliki oleh pemerintah daerah. Beberapa Ciri yang dimiliki Perseroda antara lain, Perseroda beroperasi dengan tujuan menghasilkan uang dan mencari keuntungan. Layanan dan pengembangan organisasi dilakukan dengan cara yang hemat biaya dan efisien. Kedudukan dan tanggung jawab, Perseroda dipimpin oleh Direksi dan diawasi oleh Dewan Komisaris. Perseroda bertanggung jawab kepada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dan memiliki status badan hukum perdata.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah badan usaha yang didirikan oleh pemerintah daerah yang modalnya sebagian besar atau seluruhnya adalah milik pemerintah daerah. BUMD berdasarkan kategori sasarannya terbagi menjadi 2 (dua) golongan, yakni perusahaan daerah untuk melayani kepentingan publik dan perusahaan daerah untuk tujuan peningkatan penerimaan daerah.⁸ Pemerintah daerah menciptakan BUMD untuk menyediakan layanan dan kegiatan usaha yang bersifat publik atau strategis bagi masyarakat di wilayahnya. Selama menjalankan operasinya, BUMD bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di wilayah hukum pemerintah daerah yang mendirikanannya. Salah satu hal yang penting dalam operasional BUMD adalah aturan batasan pelanggan di luar wilayahnya. Namun, ketika BUMD mulai melayani pelanggan di luar wilayahnya, dapat muncul pertanyaan tentang legalitas dan kewenangan BUMD serta batasan hukum yang terkait. Nantinya menimbulkan tantangan

⁸Khairus F. Fitrahady et al, *op.cit.*, h. 84.

hukum dan operasional, termasuk potensi pelanggaran regulasi, ketidaksesuaian perizinan, dan masalah kompetisi antar-BUMD atau dengan penyedia layanan swasta.

Secara umum telah dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan mengenai BUMD yakni pertama, UU Pemda Pasal 331 yang menjelaskan fungsi dan tujuannya adalah memajukan perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Dalam konteks ini, diharapkan bahwa layanan BUMD akan memenuhi kebutuhan masyarakat di wilayah pemerintah daerah yang bersangkutan. Ketentuan tersebut dapat diperkuat oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi BUMD yang menegaskan bahwa BUMD harus berorientasi pada kepentingan masyarakat di dalam kewenangan daerahnya, sesuai dengan tujuan pembentukannya sebagai penyedia pelayanan publik.

Jika BUMD melayani pelanggan di luar wilayah cakupan yang seharusnya, maka hal tersebut dapat melanggar ketentuan mengenai batas layanan publik yang telah ditetapkan terlebih lagi dapat dianggap bertentangan dengan tujuan dan fungsi utama pendirian BUMD yang seharusnya berkonsentrasi pada pelayanan di dalam daerah. Pelanggaran terhadap ketentuan ini dapat berdampak pada bagaimana pemerintah daerah mengawasi dan menilai kinerja BUMD.

Batasan pelanggan yang dilayani di luar wilayahnya ini dapat menimbulkan berbagai implikasi hukum, termasuk kemungkinan melanggar

prinsip dasar desentralisasi yang diatur dalam UU Pemda. Selain itu, hal ini dapat menyebabkan konflik dengan BUMD lain atau pemerintah daerah lain yang merasa teritorialnya terganggu serta pendapatan PAD yang kurang maksimal. Hal tersebut juga akan menyebabkan ketidakadilan bagi pelanggan di wilayah kewenangan asli BUMD, yang mungkin harus menghadapi penurunan kualitas pelayanan akibat keterbatasan kapasitas.

Oleh karena itu, perlu kajian menyeluruh mengenai peraturan dan batasan hukum yang mengatur kegiatan BUMD yang memberikan layanan kepada pelanggan di luar wilayah cakupan mereka. Kajian ini penting untuk memberikan pemahaman yang lebih baik tentang akibat hukum dari melanggar batas wilayah layanan dan untuk memberikan rekomendasi kebijakan untuk membantu pemerintah daerah dan BUMD menangani masalah ini.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah dipaparkan kemudian peneliti merumuskannya kedalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Kepastian hukum pelanggan yang dapat dilayani oleh Badan Usaha Milik Daerah.
2. Akibat hukum Badan Usaha Milik Daerah yang memiliki pelanggan diluar wilayah cakupan.

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan penelitian ini, sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Kepastian hukum pelanggan yang dapat dilayani oleh Badan Usaha Milik Daerah.
2. Untuk mengetahui Akibat hukum Badan Usaha Milik Daerah yang memiliki pelanggan diluar wilayah cakupan.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat memperkaya pemahaman pengetahuan teori hukum pemerintahan daerah, khususnya terkait dengan pengaturan batasan kewenangan BUMD. Penelitian ini juga menambah wawasan teori tentang pengawasan dan kepatuhan hukum bagi BUMD. Hal ini dapat mendorong pemahaman yang lebih dalam mengenai bagaimana sanksi hukum diterapkan dalam kasus pelanggaran regulasi oleh entitas negara.

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam memperoleh wawasan langsung tentang penerapan hukum terkait BUMD yang dapat membantu memahami bagaimana regulasi pemerintah mengatur organisasi milik daerah dan dampak pelanggaran hukumnya.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan masyarakat mendapatkan panduan yang lebih jelas untuk BUMD. Sehingga layanan akan lebih cepat, tepat, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah yang menjadi tanggung jawab BUMD.

c. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam menyusun atau memperbarui kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan BUMD. Dengan begitu, pemerintah dapat menemukan area hukum atau regulasi yang perlu diperbaiki agar dapat mencegah sengketa mengenai batas wilayah pelayanan.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas dalam sebuah penelitian sangat penting untuk memastikan bahwa penelitian yang dilakukan benar-benar merupakan karya asli dan autentik. Suatu penelitian dapat dianggap memiliki orisinalitas apabila memenuhi unsur *novelty* (kebaruan), serta menghindari terjadinya *redundancy* atau pengulangan ide yang sudah ada. Adanya orisinalitas, penelitian ini tidak hanya memperkuat ilmu pengetahuan yang ada, tetapi juga memberikan wawasan atau solusi yang belum pernah dikemukakan sebelumnya, sehingga memiliki perbedaan jelas dan signifikan dibandingkan dengan penelitian terdahulu.⁹

Penelitian dengan judul **“Batasan Cakupan Pelanggan Kabupaten/Kota Badan Usaha Milik Daerah Yang Berada di Luar Wilayahnya”** dapat dipertanggungjawabkan orisinalitasnya. Letak orisinalitas pada penelitian ini fokus mengangkat isu hukum terkait ketiadaan pengaturan yang jelas dalam peraturan perundang-undangan mengenai

⁹Tahegga P. Alfath, *Prinsip Kenusantaraan Dalam Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku Secara Nasional*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2024, h. 15.

batasan cakupan pelanggan BUMD, serta potensi timbulnya permasalahan hukum dan operasional jika BUMD melayani pelanggan diluar wilayahnya. Untuk memperkuat dasar penelitian hukum ini, penulis akan menguraikan secara ringkas temuan penelitian terdahulu yang relevan dengan topik ini sebagai bahan pertimbangan. Berikut di antaranya:

- a. Ida Rosyidatul Hidayah, yang berjudul **“Kewenangan Perusahaan Umum Daerah Tirta Pakuan Kota Bogor Dalam Pelayanan Air Minum Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pelayanan Air Minum Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Pakuan Kota Bogor”**. Tesis di Fakultas Hukum Universitas Pakuan pada tahun 2021.¹⁰
Tesis ini menganalisis kewenangan Perumda Tirta Pakuan Kota Bogor dalam memberikan pelayanan air minum kepada masyarakat Kota Bogor berdasarkan landasan hukum yang berlaku, serta kendala yang dihadapi dan solusi untuk mengatasinya. Hasil penelitian tesis ini adalah 1) Perumda Tirta Pakuan Kota Bogor memiliki kewenangan sesuai Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 Pasal 3 untuk menyediakan air minum bagi masyarakat. 2) Dalam pelaksanaannya, Perumda menghadapi kendala seperti kebocoran pipa, kualitas air yang belum memenuhi standar, dan tarif air yang belum merata. 3) Solusi yang diajukan mencakup peningkatan infrastruktur dan investasi dalam jaringan distribusi air, penguatan pengawasan pemerintah,

¹⁰Ida Rosyidatul Hidayah, *Kewenangan Perusahaan Umum Daerah Tirta Pakuan Kota Bogor Dalam Pelayanan Air Minum Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 2 Tahun 2014 Tantang Pelayanan Air Minum Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Pakuan Kota Bogor*, Tesis Fakultas Hukum Universitas Pakuan, 2021, h. 1–109.

serta pelatihan sumber daya manusia. Selain itu, partisipasi masyarakat, kerjasama dengan pihak ketiga, dan penerapan teknologi baru untuk pemantauan kualitas air.

Berdasarkan uraian tersebut persamaan/perbedaan tesis diatas dengan penelitian ini adalah, letak persamaannya pada penggunaan metode hukum yang bersifat normatif. Sedangkan, perbedaannya yaitu pada fokus pembahasan, penelitian tesis tersebut lebih mengedepankan analisis spesifik tentang dampak dan konsekuensi dari pelaksanaan kewenangan, sementara penelitian ini lebih menekankan pada aspek hukum dan regulasi yang mendasari kewenangan tersebut.

- b. Elvan Suhendra, yang berjudul **“Analisis Kontribusi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandar Lampung Menurut Prespektif Ekonomi Islam”**. Skripsi di Fakultas Hukum Universitas Agama Negeri Raden Intan Lampung pada tahun 2023.¹¹

Skripsi ini menganalisis seberapa besar kontribusi laba BUMD terhadap PAD Kota Bandar Lampung, serta mengevaluasi kebijakan pemerintah terkait hal tersebut dalam perspektif ekonomi Islam. Hasil penelitian skripsi ini adalah: 1) BUMD kota Bandar Lampung belum berkontribusi maksimal terhadap PAD. Penerimaan dari BUMD masih jauh tertinggal dibandingkan dengan sumber penerimaan PAD lainnya, meskipun

¹¹Elvan Suhendra, *Analisis Kontribusi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandar Lampung Menurut Prespektif Ekonomi Islam*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Agama Negeri Raden Intan Lampung, 2023, h. 1–14

terdapat potensi yang signifikan karena laba tahunan dari BUMD mengalami peningkatan. 2) Kebijakan pemerintah Kota Bandar Lampung dalam meningkatkan PAD melalui BUMD belum sepenuhnya sejalan dengan perspektif ekonomi Islam. Meskipun terdapat upaya efisiensi dan pengawasan limbah, penerimaan dari sektor perbankan yang menerapkan bunga tetap bertentangan dengan ajaran Islam.

Berdasarkan uraian tersebut persamaan/perbedaan skripsi diatas dengan penelitian ini adalah, letak persamaannya pada dampak BUMD terhadap ekonomi daerah, baik melalui kontribusi laba maupun cakupan pelanggan. Sedangkan perbedaanya terletak pada fokus ruang lingkup pembahasan dan objek yang diteliti. Penelitian skripsi tersebut berfokus pada analisis kontribusi laba BUMD terhadap PAD dan kebijakan pemerintah. Sementara penelitian ini lebih menekankan batasan cakupan pelanggan BUMD di luar wilayah, yang berkaitan dengan aspek pelayanan.

- c. Andre Kurniawan M, yang berjudul **“Tinjauan Yuridis Penyesuaian Bentuk Hukum BUMD Pasca Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD”**. Skripsi di Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau pada tahun 2021.¹²

Skripsi ini menganalisis implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD dalam hal penyesuaian bentuk hukum

¹²Andre Kurniawan M, Tinjauan Yuridis Penyesuaian Bentuk Hukum BUMD Pasca Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, 2021, h. 1–57.

BUMD serta faktor-faktor yang mempengaruhinya. Hasil penelitian skripsi ini adalah: 1) Penyesuaian bentuk hukum BUMD pasca PP No. 54 Tahun 2017 meliputi penyertaan modal minimal 51% oleh pemerintah daerah, evaluasi kinerja oleh dewan pengawas dan direksi yang dilaporkan dalam RUPS, serta pengawasan untuk tata kelola yang baik. BUMD juga dapat bertransformasi dari perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas, dan pengaturan mengenai kepailitan kini diatur dalam peraturan tersebut. 2) Faktor penyesuaian bentuk BUMD meliputi Pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 yang mengamanahkan perubahan perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas dan dikeluarkannya PP No. 54 Tahun 2017. Perubahan ini mengharuskan pemerintah daerah menyesuaikan perusahaan daerah melalui Peraturan Daerah untuk meningkatkan pengelolaan, mendorong perekonomian, dan menyumbang penerimaan daerah.

Berdasarkan uraian tersebut persamaan/perbedaan skripsi diatas dengan penelitian ini adalah, letak persamaannya pada penggunaan metode hukum yang bersifat normatif. Sedangkan perbedaanya terletak pada fokus permasalahan yang dikaji penelitian skripsi tersebut mengkaji aspek yuridis penyesuaian bentuk hukum BUMD setelah diberlakukannya peraturan terbaru, sementara penelitian ini fokus pada cakupan pelanggan BUMD dan implikasinya terhadap layanan dan kebijakan.

Tabel 1.5.1 Penelitian Terdahulu a

Nama Peneliti	Ida Rosyidatul Hidayah
Judul Penelitian	Kewenangan Perusahaan Umum Daerah Tirta Pakuan Kota Bogor Dalam Pelayanan Air Minum Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Bogor

	Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pelayanan Air Minum Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Pakuan Kota Bogor
Jenis Penelitian	Tesis
Tahun Penelitian	2021
Instansi Peneliti	Fakultas Hukum Universitas Pakuan
Hasil Penelitian	Pertama, Perumda memiliki kewenangan sesuai Perda No. 2 Tahun 2014 Pasal 3 untuk menyediakan air minum bagi masyarakat. Kedua, dalam pelaksanaannya, Perumda menghadapi kendala seperti kebocoran pipa, kualitas air yang belum memenuhi standar, dan tarif air yang belum merata. Ketiga, solusi yang diajukan mencakup peningkatan infrastruktur, penguatan pengawasan, pelatihan SDM, serta partisipasi masyarakat dan penerapan teknologi baru untuk pemantauan kualitas air.
Perbedaan	Penelitian tesis ini memiliki persamaan hasil yang terletak pada penggunaan metode hukum yang bersifat normatif. Namun juga memiliki letak pembeda, yaitu pada fokus pembahasan tesis tersebut lebih menekankan pada dampak dan konsekuensi dari pelaksanaan kewenangan, sementara penelitian ini lebih mengedepankan aspek hukum dan regulasi yang mendasari kewenangan tersebut.

Tabel 1.5.2 Penelitian Terdahulu b

Nama Peneliti	Elvan Suhendra
Judul Penelitian	Analisis Kontribusi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandar Lampung Menurut Prespektif Ekonomi Islam
Jenis Penelitian	Skripsi
Tahun Penelitian	2023
Instansi Peneliti	Fakultas Hukum Universitas Agama Negeri Raden Intan Lampung
Hasil Penelitian	Pertama, BUMD Kota Bandar Lampung belum berkontribusi maksimal terhadap PAD, meskipun laba tahunan meningkat. Kedua, kebijakan pemerintah dalam meningkatkan PAD melalui BUMD tidak sepenuhnya sejalan dengan perspektif ekonomi Islam, terutama terkait penerimaan dari sektor perbankan yang menerapkan bunga tetap.
Perbedaan	Penelitian skripsi ini memiliki persamaan hasil yang terletak pada dampak BUMD terhadap ekonomi

	daerah, baik melalui kontribusi laba maupun cakupan pelanggan. Namun juga memiliki letak pembeda, yaitu pada pada fokus pembahasan skripsi tersebut menganalisis kontribusi laba BUMD terhadap PAD dan kebijakan pemerintah, sedangkan penelitian ini lebih menekankan batasan cakupan pelanggan BUMD di luar wilayah terkait aspek pelayanan.
--	--

Tabel 1.5.3 Penelitian Terdahulu c

Nama Peneliti	Andre Kurniawan M
Judul Penelitian	Tinjauan Yuridis Penyesuaian Bentuk Hukum BUMD Pasca Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD
Jenis Penelitian	Skripsi
Tahun Penelitian	2021
Instansi Peneliti	Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau
Hasil Penelitian	Pertama, penyesuaian bentuk hukum BUMD pasca PP No. 54 Tahun 2017 mencakup penyertaan modal minimal 51% oleh pemerintah daerah, evaluasi kinerja, dan pengawasan untuk tata kelola yang baik. BUMD dapat bertransformasi menjadi perseroan terbatas, dengan pengaturan kepailitan yang baru. Kedua, faktor penyesuaian termasuk UU No. 23 Tahun 2014 yang mewajibkan perubahan perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas untuk meningkatkan pengelolaan dan penerimaan daerah.
Perbedaan	Penelitian skripsi ini memiliki persamaan hasil yang terletak pada penggunaan metode hukum yang bersifat normatif. Namun juga memiliki letak pembeda yaitu pada fokus permasalahan, skripsi tersebut mengkaji aspek yuridis penyesuaian bentuk hukum BUMD setelah peraturan terbaru, sementara penelitian ini fokus pada cakupan pelanggan BUMD dan implikasinya terhadap layanan dan kebijakan.

1.6. Tinjauan Pustaka

1.6.1 Teori Pemerintahan Daerah

Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah terakhir kali menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja adalah kepala daerah sebagai

penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang luas dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹³ Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI.

Menurut UUD 1945 pada Bab VI Pasal 18 ayat (3) dikatakan bahwa pemerintahan daerah adalah perangkat pemerintah daerah beserta DPRD. Maka, pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah bupati/walikota beserta DPRD Kabupaten/Kota. Pasal 18 ayat (7) juga menjelaskan bahwa tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, dan partisipasi masyarakat, serta memperkuat daya saing daerah. Penyelenggaraan ini mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan daerah.¹⁴

Dalam pemerintahan daerah terdapat empat asas utama: 1) Sentralisasi yaitu, asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat. 2) Desentralisasi yaitu, asas yang menyatakan bahwa pemerintah pusat

¹³Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, 2022, h. 1.
https://books.google.co.id/books?id=QdpfEAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=id&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, diakses pada tanggal 24 Oktober 2024.

¹⁴*Ibid*, h. 2.

menyerahkan kewenangan kepada daerah otonom. 3) Dekonsentrasi yaitu, asas yang menyatakan bahwa pemerintah pusat melimpahkan tugas kepada pejabat di daerah untuk melaksanakan tugas tertentu. 4) Tugas Pembantuan yaitu, asas yang menyatakan bahwa pemerintah pusat menugaskan daerah untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu. Contohnya adalah penugasan dari gubernur ke bupati/walikota atau dari bupati/walikota ke camat/desa. Melalui desentralisasi, daerah lebih bebas mengelola potensi lokal guna mendukung pembangunan ekonomi dan sosial masyarakat.¹⁵

1.6.2 Teori Kepastian Hukum

Kepastian memiliki arti “ketentuan; ketetapan” sedangkan jika kata “kepastian” digabungkan dengan kata “hukum” maka kepastian hukum, diartikan sebagai perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negaranya. Nilai kepastian hukum memberikan perlindungan bagi warga negara dari tindakan sewenang dengan mewajibkan negara menjamin keamanan hukum bagi setiap warganya. Nilai ini terkait erat dengan instrumen hukum positif dan peran negara dalam penerapannya.¹⁶

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu: Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan carayang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam

¹⁵*Ibid*, h. 12.

¹⁶Nyoman Gede Remaja, *Makna Hukum Dan Kepastian Hukum*, Kertha Widya: Jurnal Hukum, Vol. 2, No. 1, 2014, h. 2.

pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.¹⁷

Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah salah satu tujuan utama hukum bersama keadilan dan kemanfaatan. Kepastian hukum memastikan bahwa aturan berlaku secara konsisten, sehingga masyarakat memiliki panduan yang jelas tentang apa yang harus dipatuhi tanpa kebingungan atau keraguan. Prinsip kepastian hukum penting untuk mencegah ketidakjelasan atau multitafsir dalam hukum. Jika aturan tidak jelas, masyarakat bisa dirugikan karena kebingungan atau potensi penyalahgunaan aturan. Prinsip kepastian hukum berkaitan erat dengan legalitas yang mengharuskan setiap tindakan dan kebijakan pemerintah didasarkan pada hukum yang berlaku dan sah, sehingga menciptakan tatanan yang adil dan teratur dalam masyarakat.¹⁸

Maka, untuk mencapai kepastian hukum, perlu ada: Keyakinan dan kepastian dalam pembuatan peraturan atau kebijakan yang diperlukan masyarakat, lembaga pemerintah harus menerapkan aturan secara konsisten dan patuh, sementara sebagian besar masyarakat perlu menyetujui dan menyesuaikan diri dengan aturan tersebut. Selain itu, hakim yang independen harus menerapkan hukum secara adil dalam menyelesaikan sengketa, sehingga putusan peradilan dapat dilaksanakan dengan nyata.¹⁹

¹⁷Budi Astuti dan Muhammad Rusdi Daud, *Kepastian Hukum Pengaturan Transportasi Online*, Al-Qisth Law Review, Vol 6, No. 2, 2023, h. 219.

¹⁸*Ibid*, h. 220.

¹⁹Nyoman Gede Remaja, *op.cit.*, h. 20.

1.6.3 Teori Akibat Hukum

Akibat hukum adalah konsekuensi yang muncul dari aturan hukum sebagai respons terhadap suatu tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau badan hukum. Dengan kata lain, setiap tindakan yang dilakukan oleh subjek hukum, baik itu individu maupun organisasi, dapat menimbulkan akibat tertentu sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, yang bisa berupa hak, kewajiban, atau sanksi.²⁰ Akibat hukum merupakan suatu akibat dari tindakan yang dilakukan, untuk mencapai hasil yang diinginkan sesuai dengan hukum. Akibat yang dimaksud adalah dampak yang diatur oleh hukum, sedangkan tindakan yang dilakukan harus sesuai mematuhi ketentuan hukum yang berlaku.²¹

Dengan demikian, penulis berpendapat bahwa akibat hukum adalah akibat dari hasil suatu peristiwa, tindakan atau perbuatan yang dilakukan sebelumnya. Akibat hukum menjadi sumber timbulnya hak dan kewajiban bagi subjek hukum yang terkait. Beberapa contoh akibat hukum meliputi:²²

²⁰Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Cet. 2, Menguak realitas hukum: rampai kolom & artikel pilihan dalam bidang hukum*, Kencana Prenada Media Group Indonesia, 2008, h. 192.

https://www.google.co.id/books/edition/Menguak_realitas_hukum/nI9ADwAAQBAJ?hl=id&sa=X&ved=2ahUKEwjks5Kngb-JAxWORMcHHWgcIPsQiKUDegQIDBAE Diakses pada tanggal 3 November 2024.

²¹Rahmat GM Manik dan Samariadi Samariadi, *Akibat Hukum Penerima Dana Layanan Pendanaan Bersama Berbasis Teknologi Informasi Gagal Bayar*, Jurnal Magister Hukum Perspektif, Vol. 14, No. 1, April 2023, h. 18.

²²Ragam Info, 4 Contoh Akibat Hukum yang Timbul dari Suatu Tindakan, <https://kumparan.com/ragam-info/4-contoh-akibat-hukum-yang-timbul-dari-suatu-tindakan-22af0hnSrkl/full>, diakses pada tanggal 3 November 2024.

1. Lahir, berubah, atau lenyapnya keadaan hukum. Misalnya, Saat seseorang mencapai usia 21 tahun, ia dianggap mampu bertanggung secara hukum, sehingga statusnya berubah dari belum mampu menjadi mampu bertindak hukum.
2. Lahir sanksi akibat melawan hukum. Jadi ketika seseorang melakukan tindakan yang melanggar hukum, akibat hukumnya dapat berupa sanksi.
3. Lahir, berubah, atau lenyapnya hubungan hukum antara dua atau lebih subyek hukum. Hal ini terjadi ketika di mana hak dan kewajiban masing-masing pihak saling berkaitan.
4. Akibat hukum yang muncul karena adanya kejadian-kejadian darurat. Hukum yang muncul karena situasi darurat dapat dianggap sebagai akibat hukum. Di mana tindakan yang biasanya dilarang bisa diberikan pengecualian atau perlakuan khusus.

Akibat hukum ini erat kaitannya dengan kepastian hukum. Dengan adanya kejelasan mengenai akibat dari suatu tindakan, masyarakat dapat lebih mudah memahami hak dan kewajiban mereka, yang pada akhirnya berkontribusi pada terciptanya kepastian hukum dalam masyarakat.

1.6.4 Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan konsep mendasar dalam administrasi pemerintahan yang berperan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Seiring berjalannya waktu, konsep ini telah berkembang sejalan dengan

perubahan paradigma dalam manajemen publik.²³ Pelayanan publik bertujuan untuk menyediakan layanan yang dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat secara luas. Pemerintah atau penyelenggara layanan publik berupaya untuk mencapai standar tertentu yang menjamin bahwa layanan tersebut berkualitas dan relevan bagi masyarakat. Dengan demikian selain menjalankan tugas administratif, pelayanan publik juga berfokus pada kualitas dan kepuasan masyarakat sebagai pengguna layanan, sehingga dapat memberikan manfaat nyata dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah.²⁴

Berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa pelayanan publik adalah serangkaian aktivitas yang bertujuan memenuhi kebutuhan layanan bagi setiap warga negara dan penduduk yang meliputi barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh Penyelenggara Pelayanan publik.²⁵ Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEPP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik sebagai penyempurnaan Keputusan Men.Pan Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum menyebutkan bahwa seluruh instansi pemerintah mulai pusat dan

²³Teddy Minahasa Putra, *Pelayanan Publik, Good Governance, dan Ketahanan Nasional*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2019, h. 3.
https://books.google.co.id/books?id=NC_GDwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, diakses pada tanggal 29 Oktober 2024.

²⁴Muhammad Sawir, *Birokrasi Pelayanan Publik Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Cet. 1, CV Budi Utama, Yogyakarta, 2020, h. 87.

²⁵Agus Hendrayady et al., *Manajemen Pelayanan Publik*. Cet. 1, PT Global Eksekutif Teknologi, Jakarta, 2023, h. 2.

daerah, serta Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan BUMD menyelenggarakan pemenuhan pelayanan kebutuhan masyarakat berupa barang dan jasa sesuai dengan hukum dan peraturan yang berlaku.²⁶

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik menurut Moenir harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut:

- a. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh semua pihak.
- b. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas.
- c. Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- d. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan.²⁷

1.7. Metode penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Bentuk riset penulis yang digunakan ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu sebuah penelitian kepustakaan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder terkait objek yang diteliti.²⁸ Tipe penelitian hukum ini mengacu pada konsep hukum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau sebagai norma dan kaidah yang

²⁶*Ibid*

²⁷Sawir, *loc.cit.*

²⁸Ahmad Rosidi et al., *Metode Dalam Penelitian Hukum Normatif Dan Sosiologis (Field Research)*, Journal Law and Government, Vol. 2, No. 1, 2024, h. 48.

menjadi pedoman untuk mengatur atau menilai suatu perilaku manusia yang dianggap sesuai.

1.7.2 Pendekatan Penelitian

Jenis pendekatan yang penulis terapkan ada 2 (dua) diantaranya yaitu, Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Peter Mahmud Marzuki mengatakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi untuk mendapatkan pemahaman tentang aspek hukum yang relevan dan menjawab isu hukum yang diteliti.²⁹ Dalam pendekatan ini peneliti menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan batasan kewenangan dan regulasi yang mengatur cakupan layanan pelanggan BUMD yang beroperasi di luar wilayah asalnya.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Dalam pendekatan konseptual pada penelitian ini, penulis mengacu pada sudut pandang dan doktrin yang berkembang dalam bidang hukum. Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji konsep hukum secara doktrinal dan menelusuri bagaimana penerapannya dalam aturan hukum yang berlaku, khususnya yang relevan dengan topik penelitian.³⁰ Penggunaan *Conceptual*

²⁹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Cet. 18, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2023, h. 137.

³⁰*Ibid*, h. 135.

Approach dalam penelitian ini dengan menelaah teori pemerintahan daerah, kepastian hukum, akibat hukum, dan konsep pelayanan publik.

1.7.3 Sumber Bahan Hukum (*Legal Sources*)

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini bersumber dari peraturan perundang-undangan, yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diubah terakhir kali menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
- 4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757);
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);

- 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah;
- 7) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Men.Pan) Nomor: 63/KEPP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik sebagai penyempurnaan Keputusan Men.Pan Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder mencakup berbagai sumber yaitu, pada publikasi hukum seperti jurnal ilmiah hukum, buku, pandangan para sarjana, dan data dari lembaga kredibel yang dapat menunjang penelitian Batasan Cakupan Pelanggan Kabupaten/Kota Badan Usaha Milik Daerah Yang Berada Di Luar Wilayahnya.

1.8. Sistematika penulisan

Untuk memberikan pemahaman yang jelas mengenai penelitian ini, Peneliti akan mendiskripsikan penelitian ini menjadi IV BAB. Skripsi hukum dengan judul **“Batasan Cakupan Pelanggan Kabupaten/Kota Badan Usaha Milik Daerah Yang Berada di Luar Wilayahnya”**. Adapun sistematika penulisan skripsi secara garis besar adalah sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan memuat, latar belakang penulisan yang menjelaskan konteks serta pentingnya isu hukum yang diteliti. selanjutnya rumusan masalah untuk menetapkan fokus penlitian, serta tujuan penelitian yang menggambarkan hasil yang ingin dicapai. Selain itu manfaat penelitian,

untuk menjelaskan bagaimana penelitian telah meningkatkan pemahaman atau praktik hukum. Orisinalitas penelitian yang dituliskan sebagai landasan penelitian untuk menjadi pertimbangan dalam penelitian ini. Kajian pustaka meninjau literatur dan referensi terkait, dan metode penelitian menjelaskan metode yang digunakan untuk mengumpulkan dan menganalisis data. Terakhir, sistematika penelitian memberikan gambaran tentang struktur isi penelitian.

Bab II, membahas rumusan masalah pertama yaitu mengenai “Kepastian Hukum Pelanggan Yang Dapat Dilayani Oleh BUMD.” Pembahasan terbagi menjadi tiga sub bab. Pertama, Dasar Hukum dan Regulasi yang Mengatur Batasan Layanan BUMD. Kedua Hak dan Kewajiban Pelanggan dalam Layanan BUMD. Ketiga Analisis kepastian Hukum Bagi Pelanggan yang Memenuhi Syarat dan Kriteria Sebagai Penerima Layanan.

Bab III, membahas rumusan masalah kedua yaitu “Akibat Hukum Badan Usaha Milik Daerah Yang Memiliki Pelanggan Diluar Wilayah Cakupan.” Pembahasan terbagi menjadi tiga sub bab. Pertama, Karakteristik Badan Usaha Milik Daerah Yang Memiliki Pelanggan Di Luar Wilayah Cakupan. Kedua, Tanggung Jawab BUMD Yang memiliki Pelanggan Di Luar Wilayah. Ketiga, Upaya Hukum BUMD yang Memiliki Pelanggan Di Luar Wilayah.

Bab IV, merupakan bab penutup penelitian dan terdiri dari dua sub-bab yaitu, kesimpulan dan saran. Pada sub-bab kesimpulan, penulis

merangkum temuan utama penelitian dan menjawab pertanyaan penelitian, serta saran, yang memberikan rekomendasi untuk praktik, kebijakan, atau penelitian lanjutan berdasarkan hasil penelitian.

