

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Sistem hukum nasional menurut peraturan perundang-undangan merupakan pilar utama dalam penyelenggaraan negara hukum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD 1945, menyatakan bahwa “Indonesia adalah Negara Hukum”.<sup>1</sup> Dalam sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan disusun secara hierarkis guna menjamin adanya keteraturan dan kepastian hukum. Hierarki peraturan ini diperkuat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang selanjutnya disebut PP No. 12 Tahun 2011. Berdasarkan ketentuan tersebut, urutan hierarki peraturan dimulai terdiri atas:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat,
- (3) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- (4) Peraturan Pemerintah,
- (5) Peraturan Presiden, dan
- (6) Peraturan Daerah.<sup>2</sup>

Salah satu prinsip yang paling fundamental dalam sistem hukum Indonesia adalah prinsip *lex superior derogat lex inferiori*, yang berfungsi sebagai landasan

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Ayat (3) UUD NKRI 1945.

<sup>2</sup> Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

untuk membuat dan menerapkan undang-undang. Berdasarkan prinsip ini, jika terdapat norma atau aturan yang bertentangan maka norma yang kedudukannya lebih tinggi meniadakan atau mengesampingkan norma yang dibawahnya. Artinya setiap peraturan di tingkat yang kedudukannya lebih rendah harus sesuai dengan peraturan yang diatasnya.<sup>3</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disebut PP No. 54 Tahun 2017 merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dengan regulasi itu, pemerintah memastikan bahwa Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disebut BUMD dapat beroperasi sesuai prinsip tata kelola perusahaan yang baik, memberikan manfaat ekonomi, serta memenuhi kebutuhan masyarakat di tempat tinggal masing-masing. BUMD sendiri adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah, baik Provinsi, Kabupaten, ataupun Kota.<sup>4</sup> BUMD terklasifikasikan dalam 2 bentuk hukum yaitu: (1) Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA). (2). Perusahaan Perseroan Daerah (PERSERODA).

Ketentuan materi PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah terdapat muatan yang mengatur perihal persyaratan pengangkatan Direksi dalam Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disebut PERUMDA. Direksi merupakan organ yang paling bertanggung jawab atas PERUMDA. Direksi mengemban tanggung jawab penuh pengelolaan BUMD guna meraih tujuan

---

<sup>3</sup> H Salim Hs, Erlies Septiana N. "*Pengantar Ilmu Hukum*". (Depok, Rajawali Pers, 2019), Hlm. 117

<sup>4</sup> Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah.

perusahaan, dan juga bertindak untuk dan atas nama BUMD di hadapan hukum. Untuk bisa diangkat sebagai anggota Direksi Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA), calon direksi harus memenuhi sejumlah persyaratan yang ketat, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 57 PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Pada pasal tersebut terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh calon Direksi yang salah satunya pada huruf (g) menyatakan: calon direksi harus mempunyai pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun di bidang manajerial perusahaan berbadan hukum dan pernah memimpin tim.

Khusus di Kabupaten Jember, pengaturan mengenai Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) diatur secara khusus melalui Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Pandalungan yang selanjutnya disebut Perda Kab. Jember No. 6 Tahun 2020. Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda, ini mengatur berbagai elemen PERUMDAM, termasuk pendirian, tugas dan fungsi, tata kelola, dan pengawasan, sehingga dapat beroperasi secara kompeten, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan asas pengelolaan BUMD yang baik. PERUMDAM ini memainkan peran penting dalam menyediakan layanan air bersih kepada penduduk Kabupaten Jember.

Terdapat perbedaan bunyi klausa pada Pasal 23 Perda Kab. Jember No. 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Pandalungan dengan Pasal 57 PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah terkait Persyaratan pengangkatan Direksi. Dalam Pasal 23 huruf (f) Perda Kab. Jember No. 6 Tahun 2020 menyebutkan: mempunyai pengalaman kerja minimal 15 (lima belas)

tahun bagi yang bukan berasal dari PERUMDAM yang dibuktikan dengan surat keterangan (referensi) dari perusahaan atau tempat kerja sebelumnya dengan penilaian baik atau mempunyai pengalaman kerja minimal 10 (sepuluh) tahun dengan jabatan satu tingkat di bawah Direktur bagi yang berasal dari PERUMDAM

Penulisan ini didasarkan pada penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Indrawan Ajie Wicaksono, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta tahun 2020. Judul penelitian yang dilakukan Indrawan Ajie Wicaksono Adalah “IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NO 54 TAHUN 2017 TENTANG BADAN USAHA MILIK DAERAH DI PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) SURAKARTA”.<sup>5</sup> Penelitian tersebut secara khusus membahas tentang bagaimana Implementasi atau Penerapan PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, dalam melaksanakan aktivitas usaha serta menyoroti kontribusi Kepala Daerah selaku pemegang kuasa dalam menentukan strategi dan Langkah-langkah. Sedangkan penelitian yang penulis lakukan dalam hal ini berfokus kepada Sinkronisasi PP No. 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah dengan Peraturan dibawahnya yaitu Perda Kab. Jember No. 6 tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Pandalungan. berdasarkan hierarki perundang-undangan serta prinsip pembentukan perundang-undangan *lex superior derogate lex inferiori*.

Maka dari itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “SINKRONISASI SYARAT PENGANGKATAN DIREKSI PERUSAHAAN

---

<sup>5</sup> Indrawan Aji, W. "Implementasi Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Surakarta." (Surakarta, Universitas Muhammadiyah Surakarta 2020), Hlm.1

UMUM DAERAH (PERUMDA). (BERDASARKAN PASAL 57 PERATURAN PEMERINTAH NO. 54 TAHUN 2017 TENTANG BADAN USAHA MILIK DAERAH DENGAN PASAL 23 PERATURAN DAERAH KABUPATEN JEMBER NOMOR 6 TAHUN 2020 TENTANG PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM TIRTA PANDALUNGAN)”

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan latar belakang diatas, maka bisa dirumuskan permasalahan yakni: “Bagaimana Sinkronisasi syarat pengangkatan direksi Perumda berdasarkan Pasal 57 Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah dengan Pasal 23 Peraturan Daerah Kabupaten Jember No. 6 Tahun 2020 Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Pandalungan?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sinkronisasi peraturan daerah Kabupaten Jember dengan Peraturan Pemerintah Terkait persyaratan pengangkatan direksi pada Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA).

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian dengan judul "Sinkronisasi syarat pengangkatan direksi Perusahaan Umum Daerah (Perumda). (Berdasarkan Pasal 57 Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah dengan Pasal 23 Peraturan Daerah Kabupaten Jember No. 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Pandalungan).” memiliki beberapa manfaat besar secara teoritis dan praktis.

### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum administrasi negara dan hukum tata pemerintahan daerah, dengan memperkaya kajian mengenai sinkronisasi peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah. Penelitian ini juga dapat menjadi rujukan akademis bagi studi-studi selanjutnya terkait harmonisasi norma dalam sistem hukum nasional yang berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*

### 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini memberikan manfaat langsung kepada: Pemerintah Daerah Kabupaten Jember, sebagai bahan evaluasi terhadap ketentuan dalam Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Pandalungan agar lebih selaras dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Badan Usaha Milik Daerah, khususnya terkait syarat pengalaman kerja dalam pengangkatan direksi BUMD. Serta memberikan maaf kepada Badan Legislatif Daerah (DPRD Kabupaten Jember), sebagai masukan normatif dan konseptual untuk melakukan penyempurnaan peraturan daerah agar tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi

## 1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara untuk mengetahui hasil dari sebuah permasalahan yang spesifik, dimana masalah tersebut disebut juga dengan permasalahan penelitian. Isi dari metodologi yaitu bagaimana cara peneliti

melakukan sebuah riset penelitian guna untuk menyelesaikan atau menjelaskan suatu permasalahan. Metode penelitian memiliki beberapa jenis penelitian dan juga bahan hukum yang akan dipakai oleh peneliti dalam menulis sebuah karya tulis atau sebuah riset. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif.<sup>6</sup>

### 1.5.1 Metode Pendekatan

Penulis menggunakan dua pendekatan utama dalam menyusun penelitian ini. yaitu yang pertama adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), yang mengacu pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, dan Peraturan Daerah. Pendekatan kedua adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) Pendekatan perundang-undangan dengan mempertimbangkan dan menganalisis secara mendalam semua Peraturan dan regulasi yang terkait.<sup>7</sup> Selain itu, pendekatan konseptual penulis berpatokan kepada prinsip hukum. Prinsip-prinsip tersebut dapat meliputi eksplorasi yang mendalam terhadap doktrin, teori hukum, konsep-konsep yang menjadi dasar permasalahan.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Djulaeka, Devi Rahayu, (2019). *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, Scopimdo Media Pustaka, Surabaya, hlm 3

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 96

<sup>8</sup> *Ibid.* Hlm. 138

Hasil dari analisis ini menjadi dasar yang penting dalam menyelesaikan masalah hukum yang dipelajari. Pendekatan ini terutama bermanfaat ketika penulis menghadapi situasi di mana terdapat ketidaksesuaian antara norma hukum yang ada dan masalah konkret yang dihadapi dalam penelitian. Dengan memadukan pendekatan undang-undang untuk memahami kerangka hukum yang berlaku dan pendekatan konseptual untuk mendalami aspek teoritis dan konseptual dari permasalahan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang komprehensif dan solusi yang mendalam terhadap isu hukum yang diteliti.

### **1.5.2 Jenis Penelitian**

Penulis menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dalam penyusunan penelitian ini karena penelitian ini memiliki kemampuan untuk menganalisis norma-norma hukum yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan dan dokumen hukum lainnya, serta literatur yang relevan dengan tujuan memahami dan menerapkan prinsip-prinsip hukum yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal penelitian ini, jenis penelitian yuridis normatif digunakan untuk melakukan analisis mendalam terhadap berbagai aturan hukum yang relevan dengan isu yang dibahas. Dengan menggabungkan analisis terhadap hukum positif yang ada dan eksplorasi konseptual terhadap teori-teori hukum, diharapkan penelitian ini dapat memberikan pemahaman yang komprehensif serta solusi yang mendalam terhadap isu-isu hukum yang tengah dianalisis<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

### 1.5.3 Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal hukum, dan kometar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>10</sup> Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian hukum normatif adalah sebagai berikut:

- 1) Bahan hukum Primer :
  - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  - c) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
  - d) Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  - e) Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
  - f) Peraturan menteri Dalam negeri No. 2 tahun 2007 tentang Organ dan kepegawaian Perusahaan Daerah Air minum.

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm 181

g) Peraturan Daerah Kabupaten Jember No. 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Pandalungan.

- 2). Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. meliputi data dari jurnal penelitian seperti buku, jurnal, literatur, dan makalah.
- 3) Bahan hukum tersier memberikan penjelasan, tafsiran, atau informasi tambahan mengenai bahan hukum primer dan sekunder seperti website, media online, kompas.

#### **1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penulisan ini menggunakan data normatif yang diperoleh dari sumber-sumber primer dan sekunder yang relevan dengan topik permasalahan, dengan melakukan studi kepustakaan. Penulis mengumpulkan bahan hukum dari berbagai peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, makalah, dan hasil penelitian pakar hukum untuk mendapatkan informasi terkait segala aspek yang terkait dengan permasalahan yang sedang dikaji.

#### **1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum**

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode analisis yang bersifat kualitatif yaitu dengan cara melakukan pembahasan dan analisis mendalam terhadap bahan-bahan hukum yang telah diolah. Penggunaan metode pembahasan dan analisis mendalam ini bertujuan untuk menafsirkan hukum, apakah terhadap bahan hukum tersebut khususnya bahan hukum primer terdapat kekosongan norma hukum, ketidaksinkronan norma hukum dan norma hukum yang kabur (tidak jelas). Melalui

pendekatan ini, peneliti dapat memperoleh bahan hukum yang lebih mendalam dan kontekstual, sehingga mampu memberikan pemahaman yang komprehensif terhadap dinamika sosial yang berlangsung dalam suatu konteks penelitian.<sup>11</sup>



---

<sup>11</sup> Hasan, H., Bora, M. A., Afriani, D., Artiani, L. E., Puspitasari, R., Susilawati, A., & Hakim, A. R. (2025). *Metode penelitian kualitatif*. Yayasan Tri Edukasi Ilmiah. Hlm. 5