

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) adalah badan usaha milik pemerintah daerah, yang melaksanakan fungsi pelayanan menghasilkan kebutuhan air minum/air bersih bagi masyarakat, diharapkan dapat memberikan pelayanan akan air bersih yang merata kepada seluruh lapisan masyarakat, membantu perkembangan bagi dunia usaha dan menetapkan struktur tarif yang disesuaikan dengan tingkat kemampuan masyarakat. Artinya PDAM memiliki dua fungsi, yaitu fungsi pelayanan kepada masyarakat dan fungsi menambah penerimaan daerah¹

Dalam hal ini keberadaan PDAM sebagai BUMD dapat membantu memenuhi kebutuhan masyarakat, menunjang bagi perkembangan kelangsungan dunia usaha dan perkembangan ekonomi di daerah, percepatan pembangunan di daerah, karena air bersih yang dihasilkan PDAM merupakan barang yang essensial yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Secara umum permasalahan yang dihadapi BUMD khususnya yang berbentuk perusahaan daerah adalah menyangkut 2 (dua) hal yaitu : terkait pengelolaan atau manajemennya dan menyangkut permodalan (keuangan)nya, dari sisi pengelolaan perusahaan, oleh karena Perusahaan Daerah modal keseluruhan adalah milik

¹ Alhabsji, Syamsudin dan Soedjoto, 2001. *Kedudukan dan Peranan Perusahaan Daerah dalam Pelaksanaan yang Nyata dan Bertanggungjawab*. Universitas Brawijaya. Jawa Timur. Hal.61.

pemerintah daerah sehingga dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawabannya terjadi sentralisasi/dominasi person yaitu Kepala Daerah padahal seorang Kepala Daerah adalah jabatan politik yang selalu berhubungan dengan kekuasaan dan kepentingan, sementara BUMD merupakan lembaga ekonomi yang dibentuk dan berorientasikan pada keuntungan.

Di sisi lain dengan menjual air bersih ini PDAM diharapkan juga memiliki efisiensi sehingga memiliki kemampuan dalam memupuk dana dan menghasilkan keuntungan, yang juga merupakan kontribusi bagi PAD (Pendapatan Asli Daerah). Dana dari PAD ini yang kemudian diharapkan mampu menunjang terselenggaranya rencana pembangunan di daerah, dan hasil pembangunan itu pada akhirnya dapat dinikmati kembali oleh masyarakat. Maka sejalan dengan itu agar PDAM berjalan dengan tujuan dan fungsinya, memerlukan pengelolaan yang baik dan benar dengan memperhatikan segala kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang dimilikinya, dalam upayanya makin mensejahterakan masyarakat di era otonomi ini.

Perusahaan Daerah Air Minum merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bergerak di bidang penyediaan air bersih untuk kebutuhan masyarakat. Keberadaan Perusahaan Daerah Air Minum sebagai unsur pelayanan publik, harus mengutamakan aspek sosial. Hal ini tercermin di dalam penetapan harga produk lebih mempertimbangkan kemampuan masyarakat, namun di balik fungsinya sebagai unsur pelayanan publik juga tidak terlepas dari dimensi ekonomi, yaitu mencari keuntungan, karena menjadi salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.²

² Maemunah, Sri. 2004. *Revitalisasi BUMN dan BUMD*. Lentera. Jakarta. Hal. 91.

Berdasarkan pada penjabaran PDAM sebagai BUMD sebagaimana telah dipaparkan, maka ada dua bentuk hukum BUMD yaitu : Perumda dan Perseroda. Berdasarkan pada Pasal 334 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017, Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dengan demikian, mengacu pada karakteristik BUMD yang terdapat dalam Pasal 6 PP No. 54 Tahun 2017, Perumda hanya dapat dimiliki oleh satu daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Perseroda berdasarkan Pasal 339 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang seluruh modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah.³

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Dharma merupakan Perusahaan Daerah yang dimiliki oleh Kota Surakarta. Pasca diundangkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) membawa implikasi yuridis bahwa perusahaan daerah harus berubah bentuk menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perseroan Daerah (Perseroda). Untuk hal itu sekarang PDAM Surakarta berubah bentuk usaha menjadi Perumda Air Minum Surakarta.⁴

Dari hal-hal yang telah diuraikan latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik untuk menyusun skripsi dengan judul : **“IMPLEMENTASI PERATURAN**

³ Cahyaningrum, Dian, “*Implikasi Bentuk Hukum Terhadap Pengelolaan BUMD*”, *Negara Hukum* (Juni, 2018), Hal. 64.

⁴ Akbar, Muhammad Gary Gagarin ; Deny Guntara. ”*Perubahan Bentuk Perusahaan Daerah ke Perseroan Daerah* “: *Perusahaan Daerah Air Minum Karawang*. Vol.3 No. 1 (Mei, 2018), Hal. 1.

PEMERINTAH NO 54 TAHUN 2017 TENTANG BADAN USAHA MILIK DAERAH DI PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) SURAKARTA”

B. Batasan Masalah

Penelitian ini dibatasi dan/atau ditinjau dari perspektif Hukum Perusahaan

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang, maka masalah yang akan diteliti di susun sebagai berikut:

1. Bagaimanakah PDAM Tirta Dharma Surakarta mengimplementasikan PP No. 54 Tahun 2017 dalam melakukan kegiatan usaha?
2. Bagaimanakah peran Pemerintah Daerah dalam mengambil kebijakan Perusahaan untuk meningkatkan pelayanan ke konsumen?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis perubahan bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Dharma Kota Surakarta dari Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda).
2. Untuk mengetahui bagaimana kinerja BUMD supaya mampu mendukung kinerja Pemerintah Daerah.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya terutama dalam mengetahui perubahan bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah, yang dinilai sudah sesuai ataukah belum dengan peraturan yang mengaturnya.

2. Manfaat Praktis

Memberikan informasi kepada masyarakat pada umumnya, dan kepada konsumen pada khususnya, tentang perubahan bentuk Badan Hukum di PDAM Tirta Dharma Kota Surakarta, sehingga lebih mengetahui aspek-aspek yang ada di dalamnya.

F. Kerangka Pemikiran

Perkembangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) saat ini tidak terlepas dari munculnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang didalamnya mengatur tentang perubahan – perubahan bentuk BUMD. BUMD dibagi menjadi Perusahaan Umum Daerah yang seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah dan tidak terbagi atas saham. Sementara Perseroan Daerah (Perseroda) merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah.

Perbedaan jenis dan bentuk BUMD memerlukan perbedaan yang berbeda pula. Persoalan klasik yang berkaitan dengan pengelolaan BUMD saat ini menjadikan BUMD sulit berkembang dan cenderung bersifat statis dan stagnan. Untuk itu

diperlukan sebuah tatanan pengelolaan BUMD yang sesuai dengan bentuk, jenis, dan karakteristik masing – masing BUMD. Sehingga tujuan dan fungsi BUMD tersebut sesuai dengan tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*).

Untuk itu Penulis ingin melaksanakan penelitian mengenai “Implementasi Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah di Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Dharma Kota Surakarta.” Apakah perubahan bentuk Badan Hukum yang semula adalah Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah sesuai dengan apa yang diatur dalam peraturan diatas. Jika dalam penerapannya belum sesuai dengan prinsip Tata Kelola Perusahaan yang baik maka perlu adanya pembenahan atau perbaikan dalam penerapannya.

Ketentuan perubahan bentuk Badan Hukum PDAM Tirta Dharma Kota Surakarta menjadi Perumda Air Minum diatur pada Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD, diantaranya yaitu :

Pasal 9 :

(1) Pendirian BUMD didasarkan pada:

- a. kebutuhan Daerah; dan*
- b. kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.*

(2) Kebutuhan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dikaji melalui studi yang mencakup aspek:

- a. pelayanan umum; dan*
- b. kebutuhan masyarakat.*

(3) Kelayakan bidang usaha BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya.

(4) Analisis aspek lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berisi aspek:

- a. peraturan perundang-undangan;*
- b. ketersediaan teknologi; dan*
- c. ketersediaan sumber daya manusia.*

(5) Kebutuhan Daerah berdasarkan hasil kajian kebutuhan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hasil kajian kelayakan bidang usaha BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan bagian dari kebijakan RPJMD.

(6) Pendanaan untuk kajian kebutuhan Daerah dan kajian kelayakan bidang usaha BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersumber dari APBD.

G. Metode Penelitian

Dalam suatu penelitian metode merupakan salah satu faktor untuk permasalahan yang akan dibahas, dimana metode penelitian merupakan cara utama yang bertujuan untuk mencapai tingkat ketelitian jumlah dan jenis yang akan dicapai. Sebagai suatu karya ilmiah, penelitian ini mempunyai tujuan mengungkapkan kebenaran secara sistematis metodologis dan konsisten dalam kegiatan hukum, suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada sistematika dan pemikiran tertentu dengan jalan menganalisisnya. Adapun metode yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Pendekatan masalah yang digunakan yaitu *yuridis – empiris*, merupakan pendekatan terhadap hukum sebagai suatu norma berupa Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah dihubungkan dengan perubahan bentuk Badan Hukum yang semula berbentuk Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan umum Daerah di PDAM Tirta Dharma Kota Surakarta. Selain itu, dapat dikatakan pendekatan empiris adalah pendekatan yang memperoleh data primer yang mengacu pada rumusan masalah melalui penetapan obyek, pengumpulan data, penarikan kesimpulan dan interpretasi.⁵

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yaitu *deskriptif*, yang merupakan penelitian dengan memberikan gambaran nyata tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah dihubungkan dengan fakta hukum yang terjadi tentang perubahan bentuk Badan Hukum yang semula berbentuk Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan umum Daerah di PDAM Tirta Dharma Kota Surakarta.⁶

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di PDAM Tirta Dharma Kota Surakarta atau sekarang bisa disebut Perumda Air Minum Kota Surakarta.

4. Jenis Data

Pengumpulan data diperoleh dari data sekunder dengan membaca dan memahami buku, literatur serta pengaturan yang relevan dengan permasalahan yang

⁵ Waluyo Bambang, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, Hal. 15.

⁶ Soekanto Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press, Hal. 51.

dibahas yaitu Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang BUMD dihubungkan dengan fakta hukum yang terjadi tentang perubahan bentuk Badan Hukum PDAM Tirta Dharma Kota Surakarta.

Data hukum primer terdiri dari norma atau kaidah, peraturan perundang – undangan, data hukum sekunder merupakan data yang memberikan penjelasan mengenai data hukum primer seperti hasil penelitian, makalah, seminar, artikel, maupun surat kabar yang terkait dengan perubahan bentuk Badan Hukum BUMD.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Data hukum primer

Wawancara dengan elemen yang ada di PDAM Tirta Dharma Kota Surakarta.

b. Data hukum sekunder

- 1) Peraturan Perundang – undangan
- 2) Jurnal
- 3) Buku

6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan oleh peneliti yaitu deskriptif – kualitatif yakni, merupakan analisis yang bersifat menjelaskan peraturan yaitu Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang BUMD dengan fakta hukum yang terjadi tentang perubahan bentuk Badan Hukum PDAM Tirta Dharma Kota Surakarta menjadi Perumda Air Minum Kota Surakarta.

H. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan penulisan hukum ini, sistematika yang digunakan penulis dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Kerangka Pemikiran
- F. Metode Penelitian
- G. Sistematika Penulisan

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan menguraikan mengenai kajian pustaka dan teori yang berkenaan dengan judul dan masalah yang diteliti serta kerangka pemikirannya, antara lain membahas mengenai perubahan bentuk Badan Hukum PDAM Tirta Dharma serta penerapan atas Peraturan yang mengatur hal yang dimaksud.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan menguraikan tentang hasil penelitian dan pembahasan sebagai jawaban atas perumusan masalah yaitu bagaimanakah PDAM Tirta Dharma Surakarta mengimplementasikan PP No. 54 Tahun 2017 dalam melakukan kegiatan usaha dan bagaimanakah peran Pemerintah Daerah dalam mengambil kebijakan Perusahaan untuk meningkatkan pelayanan ke konsumen.

BAB IV : PENUTUP

Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran – saran yang ditujukan pada pihak – pihak terkait dengan permasalahan penelitian.