

Analisis Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Daerah Dalam Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum Regional

Dian Maryati

Universitas Katolik Parahyangan Bandung (UNPAR)

Email: dian.dian@gmail.com

Received: -
Published: -

Accepted: -
doi: -

Advance Access Published:
URL: -

Abstrak

Badan Usaha Milik Daerah Penyelenggara Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) merupakan badan yang dibentuk khusus untuk melakukan kegiatan penyelenggaraan SPAM yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. BUMD penyelenggara SPAM Regional di tingkat Provinsi saat ini masih dalam bentuk Perusahaan Daerah Air Bersih (PDAB). Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, maka diperlukan perubahan bentuk hukum PDAB tersebut menjadi Perusahaan Umum Daerah atau Perusahaan Perseroan Daerah. Sebagai konsekuensi atas pemilihan bentuk hukum yang dipilih, BUMD penyelenggara SPAM Regional harus menerapkan prinsip tata kelola yang baik. Sehingga dengan memahami implikasi bentuk hukum BUMD dan memahami kedudukan hukum BUMD dalam hukum publik dan hukum privat diharapkan BUMD dapat melakukan tata kelola BUMD yang baik, serta mampu memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Kata Kunci: *Kedudukan, BUMD, air minum, regional*

Abstract

Regional Owned Enterprise (BUMD) of providing drinking water supply systems is a body formed specially to carry out the operation of drinking water supply systems which is wholly or largely owned by the region. BUMD of regional water supply systems providers at the provincial level is currently still in the form of a regional water supply company (PDAB). With the issuance of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government and the regulation of its implementation, namely Government Regulation Number 54 of 2017 concerning State Enterprises in Regional Level (BUMD) and Law Number 17 of 2019 concerning Water Resources, it is necessary to change the form of law of PDAB to a regional public company or regional company. As a consequence of choosing the chosen legal form, State Enterprises in Regional Level (BUMD) of regional water supply systems providers must apply the principles of good governance. So, when able to understand the implications of legal forms of BUMD and understand the legal status BUMD in the realm of public law and the realm of private law, BUMD is expected to be able to do good governance and also able to provide maximum benefit to people's prosperity.

Keywords: *Legal status, BUMD, drinking water, regional.*

A. PENDAHULUAN

Air merupakan kebutuhan yang sangat penting bagi keberlangsungan makhluk hidup di dunia. Ketersediaan dan kebutuhan atas air harus seimbang dalam rangka menjamin keberlanjutan sumber daya air. Pengelolaan sumber daya air terpadu dan menyeluruh merupakan suatu hal yang sangat kompleks, melibatkan banyak aspek, saling tergantung dan melibatkan banyak pihak (*stakeholders*). Perlu adanya ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai supaya penyelenggaraan air, khususnya air minum mampu memenuhi hak rakyat atas air.

Air mempunyai nilai dan kemanfaatan air sesuai dengan keberadaannya untuk memenuhi kebutuhan yang ditentukan oleh pemanfaat. Air merupakan sumber daya yang sangat esensial bagi makhluk hidup. Ditinjau dari ketersediaan airnya, antara satu daerah dengan daerah yang lain memiliki ketersediaan air yang berbeda-beda. Ketersediaan air di suatu daerah juga bersifat dinamis dari waktu ke waktu.¹ Sesuai dengan kewenangannya, setiap pemerintah daerah wajib menyelenggarakan kegiatan yang bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, terutama pelayanan atas kebutuhan dasarnya.² Tugas Pemerintah Daerah dalam menyediakan *public goods* dapat dilakukan atas dasar nirlaba atau laba. Untuk kegiatan nirlaba, penyelenggaraan dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Jenis kegiatan ini dikategorikan sebagai proyek. Adapun kegiatan yang dilakukan bisa dikelola, baik secara komersial maupun semi komersial, sehingga bisa mencetak laba bila dikelola oleh BUMD.³

Otonomi daerah merupakan pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri, tanpa mengabaikan kedudukan pemerintah daerah sebagai aparat pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya. Oleh sebab itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Artinya, daerah harus dipandang dalam 2 (dua) kedudukan, yaitu sebagai organ daerah untuk melaksanakan tugas-tugas otonomi dan sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat di daerah.⁴ Pada hakikatnya desentralisasi dan otonomi daerah ditujukan dan selalu berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Salah satu wujudnya melalui pemberian wewenang atributif di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana Pemerintah Daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah yang pembentukannya, penggabungan, pelepasan kepemilikan dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.⁵

Sejak Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan, telah diamanatkan pembentukan peraturan pelaksana berkaitan dengan BUMD paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan, namun dalam pelaksanaannya, baru tahun 2017 diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Dengan diterbitkannya peraturan pelaksana tersebut idealnya pemerintah daerah menyesuaikan terkait perubahan status (bentuk hukum BUMD) dan tata cara pengelolaannya yang akan berimplikasi bagi pengelolaan BUMD serta kepemilikan modal BUMD sesuai dengan ketentuan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan peraturan pelaksanaannya.⁶ Perubahan status BUMD memerlukan proses yang panjang dan kompromi pemerintah daerah (baik kalangan pemerintah daerah/eksekutif maupun pihak DPRD). Sebab, proses perubahan status BUMD diawali dengan perubahan perda pendiriannya. Proses politik perubahan perda tersebut berpotensi terjadi kompromi politik antara pihak pemerintah dengan pihak DPRD selaku mitra dalam menjalankan pemerintah daerah.⁷

¹ Slamet Suprayogi, (et.al.), *Pengelolaan Daerah Aliran Sungai* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2013), hlm, 1.

² Deddy Supriyadi dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm, 254.

³ *Ibid.*

⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm, 95.

⁵ Teguh Setiadi, "Urgensi Pengaturan Status Badan Hukum PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor Menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda)", dalam *Pakuan Law Review* Volume 5, Nomor 2, Juli-Desember 2019, hlm, 84.

⁶ *Ibid.*, hlm, 4-5.

⁷ *Ibid.*

Pengaturan BUMD pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa BUMD adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan dalam Pasal 331 bahwa daerah dapat membentuk BUMD, yang pendiriannya ditetapkan dengan Perda. Bentuk dan jenis BUMD dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Perbedaan tersebut berdasarkan kepemilikan modal pemerintah daerah pada usaha tersebut. BUMD yang seluruhnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah maka berbentuk perumda (perusahaan umum daerah), Perumda hanya dapat dimiliki oleh satu daerah, sedangkan jika kepemilikan modal pemerintah daerah tidak secara mutlak (kurang dari 100%), maka berbentuk perusahaan perseroan daerah. Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa implikasi yuridis bahwa perusahaan daerah harus berubah bentuk menjadi perusahaan umum (Perum) atau Perseroan Daerah (Perseroda). Pada Pasal 331 ayat (4) Undang-Undang tersebut, sebagaimana diatur pula dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah, bahwa tujuan pendirian BUMD adalah:

1. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya.
2. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai dengan karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, dan
3. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Disamping itu, pembagian jenis BUMD yang berorientasi pada bisnis dan pelayanan kepada masyarakat sebenarnya memiliki beberapa konsekuensi. BUMD yang berorientasi pada aspek bisnis diharapkan dapat memberikan keuntungan secara finansial, sedangkan BUMD yang berorientasi pada pelayanan masyarakat diharapkan mampu memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat umum. Pertanyaan mendasar pada kedua hal tersebut adalah “apakah BUMD yang berorientasi pada aspek bisnis selalu dituntut untuk menghasilkan laba pada kegiatan usahanya tanpa memperhatikan aspek kemanfaatan dan pelayanan masyarakat?”. Padahal, BUMD yang berorientasi pada pelayanan masyarakat tentu membutuhkan pendanaan yang kuat untuk menopang kegiatan usahanya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain, pemerintah daerah harus menyiapkan anggaran pendanaan untuk BUMD jenis ini karena tidak semata-mata mencari keuntungan secara finansial atau bahkan dalam keadaan merugi karena biaya operasional lebih besar daripada pendapatan.⁸

Salah satu BUMD yang mengemban amanat dan peran strategis di daerah adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) pada tingkat Kabupaten/Kota dan Perusahaan Daerah Air Bersih (PDAB) pada tingkat pemerintahan provinsi. PDAB terutama dibentuk dalam rangka penyelenggaraan sistem penyediaan air minum regional (SPAM Regional). PDAB memiliki fungsi dalam melakukan penyediaan air bersih khususnya air minum yang bersifat lintas kabupaten/kota. Pelaksanaan pengelolaan air bersih khususnya air minum haruslah memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Uji Materi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Sumber Daya Air, yang dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran baru terhadap “hak menguasai negara” dengan meletakkan peringkat pertama pada pengelolaan sendiri oleh negara atas sumber daya alam, dalam hal ini minyak dan gas bumi, supaya perolehan pendapatannya lebih banyak, yang akan meningkatkan APBN dan selanjutnya akan meningkatkan usaha kearah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (*vide* Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, bertanggal 13

⁸ *Ibid*, hlm, 5.

November 2012).⁹ Dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Uji Materi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014, Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa kebutuhan masyarakat terhadap air yang semakin meningkat mendorong lebih menguatnya nilai ekonomi air dibanding nilai dan fungsi sosialnya. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan konflik kepentingan antarsektor, antarwilayah dan berbagai pihak yang terkait dengan sumber daya air. Di sisi lain, pengelolaan sumber daya air yang lebih bersandar pada nilai ekonomi akan cenderung memihak kepada pemilik modal serta dapat mengabaikan fungsi sosial sumber daya air.¹⁰

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, masalah hukum dalam tulisan ini dirumuskan dalam bentuk pertanyaan hukum yaitu **“Bagaimanakah Kedudukan Badan Usaha Milik Daerah dalam Penyelenggaraan SPAM Regional?”**. Analisis hukum ini bertujuan untuk menganalisis bentuk hukum BUMD, kedudukan BUMD sebagai badan hukum publik atau badan hukum privat, serta orientasi BUMD dalam penyelenggaraan SPAM Regional apakah berorientasi pada *public service* atau *profit oriented*, sehingga jangan sampai BUMD penyelenggara sistem penyediaan air minum regional yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar rakyat terhadap air minum terabaikan fungsi sosialnya dan cenderung mengutamakan fungsi ekonomi.

B. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹¹ Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi konsep, asas-asas, serta prinsip hukum.¹² Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan tersebut mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian dalam taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.¹³

C. PEMBAHASAN

1. Pengelolaan Sumber Daya Air

Air merupakan cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang dikuasai oleh negara. Penguasaan oleh negara tersebut untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengelolaan sumber daya air perlu memperhatikan fungsi sosial, lingkungan hidup dan ekonomi secara selaras. Adanya ketidakseimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan memerlukan pengelolaan yang baik untuk mewujudkan sinergi dan keterpaduan antarwilayah dan antarsektor. Pengelolaan sumber daya air tersebut juga harus memperhatikan kebutuhan rakyat atas air pada generasi mendatang.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air (UU SDA), pengertian sumber daya air adalah air, sumber air dan daya air yang terkandung di dalamnya.¹⁴ Air adalah semua air yang terdapat pada, di atas, ataupun di bawah permukaan tanah, termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013, hlm, 131.

¹⁰ *Ibid*, hlm, 136.

¹¹ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu tinjauan Singkat* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013), hlm, 13-14.

¹² Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm, 53.

¹³ Sukanto dan Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, hlm. 14.

¹⁴ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.

berada di darat,¹⁵ sedangkan Air minum adalah air yang melalui pengolahan atau tanpa pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum.¹⁶ Dalam Pasal 1 angka 21 UU SDA mendefinisikan pengelola sumber daya air adalah institusi yang diberi tugas dan tanggung jawab oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya air berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengertian Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) adalah satu kesatuan sarana dan prasarana penyediaan air minum.

Dalam penjelasan umum UU SDA ditegaskan bahwa atas dasar penguasaan negara terhadap sumber daya air, pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah diberi tugas dan wewenang untuk mengatur dan mengelola sumber daya air, termasuk tugas untuk memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air bagi masyarakat. Sebagian tugas dan wewenang Pemerintah Pusat dan/atau pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya air yang meliputi satu wilayah sungai dapat ditugaskan kepada pengelola sumber daya air yang dapat berupa unit pelaksana teknis kementerian/unit pelaksana teknis daerah atau badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah di bidang pengelolaan sumber daya air. Dalam penjelasan UU SDA juga dinyatakan bahwa penggunaan sumber daya air untuk memenuhi kebutuhan usaha diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip: a) tidak mengganggu, tidak mengesampingkan, dan tidak meniadakan hak rakyat atas air, b) perlindungan negara terhadap hak rakyat atas air, c) kelestarian lingkungan hidup sebagai salah satu hak asasi manusia, d) pengawasan dan pengendalian oleh negara atas air bersifat mutlak, e) prioritas utama penggunaan sumber daya air untuk kegiatan usaha diberikan kepada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa, dan f) pemberian izin penggunaan sumber daya air untuk kebutuhan usaha kepada pihak swasta dapat dilakukan dengan syarat tertentu dan ketat setelah prinsip tersebut di atas dipenuhi, dan masih terdapat ketersediaan air.

Lebih lanjut dalam penjelasan UU SDA dinyatakan bahwa pengelolaan sumber daya air sebagaimana diuraikan di atas melibatkan kepentingan banyak pihak yang sering kali tidak sejalan dan menimbulkan potensi konflik. Untuk mengatasi hal tersebut, diperlukan koordinasi untuk mengintegrasikan kepentingan antarsektor, antarwilayah serta untuk merumuskan kegiatan pengelolaan sumber daya air secara sinergis. Dalam mencari arah pengelolaan air dan sumber air di era otonomi daerah, maka tahapan untuk menuju sistem pengelolaan air dan sumber air yang optimal, diperlukan perangkat yang dapat menjamin proses yang mendorong makin mendekatnya pengelolaan air dan sumber air ke kondisi benar dalam pengertian adil, optimal dan *sustainable*.¹⁷

Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Berdasarkan ayat ini maka norma-norma RUU tentang Sumber Daya Air harus mampu mencegah penguasaan sumber air oleh perorangan atau kelompok masyarakat. Penguasaan sumber harus tetap pada negara sehingga penggunaan sumber daya air oleh masyarakat untuk berbagai keperluan tidak boleh menimbulkan kepemilikan atau menutup akses sumber air bagi pengguna air lainnya. Pengelolaan sumber daya air tetap harus dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan

¹⁵ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.

¹⁶ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.

¹⁷ Robert J. Kodoatie, (et.al), *Pengelolaan Sumber Daya Air dalam Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Andi, 2002), hlm, 58.

pemerintah daerah, pengelola sumber daya air yang berfungsi sebagai badan layanan umum/badan layanan umum daerah atau badan usaha milik negara/ milik daerah. Keterlibatan swasta hanya sebatas pada penggunaan sumber daya air. Dalam hal pengembangan sumber daya air memerlukan pembiayaan yang tinggi, swasta dapat berperan dalam penyediaan dana tanpa terlibat dalam pelaksanaan kegiatan pengelolaan sumber daya air.¹⁸

Penyediaan air minum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dapat dilaksanakan dengan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Regional. Rasionalisasi pembentukan SPAM Regional yaitu adanya kondisi di lapangan bahwa ketersediaan air baku untuk air minum secara geografis tidak merata, pemekaran wilayah administrasi sebagai implementasi kerangka otonomi daerah sehingga kondisi yang terjadi yaitu ketersediaan air baku untuk air minum tidak merata antar wilayah administrasi kabupaten/kota sehingga muncul kebutuhan kerjasama daerah (kabupaten/kota/provinsi) membentuk sistem SPAM untuk memanfaatkan sumber air baku secara bersama yang disebut SPAM Regional.¹⁹

Hak rakyat atas air yang dijamin pemenuhannya oleh negara merupakan kebutuhan pokok minimal sehari-hari, pertanian rakyat dan penggunaan sumber daya air untuk kebutuhan usaha guna memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari melalui Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM), hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU SDA. Dalam penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Regional, beberapa daerah telah memiliki Perusahaan Daerah Air Bersih (PDAB) sebagai BUMD Pemerintah Provinsi yang melakukan pengelolaan SPAM Regional. Salah satunya yaitu Perusahaan Daerah Air Bersih Tirta Utama di Provinsi Jawa Tengah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 7 Tahun 2012, juga Pendirian Perusahaan Daerah Air Bersih Jawa Timur yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Air Bersih Jawa Timur. Perusahaan Daerah Air Bersih tersebut merupakan badan hukum yang didirikan dengan tujuan memenuhi kebutuhan air bersih untuk air minum dan untuk keperluan lain serta menjaga keberlangsungannya, turut serta meningkatkan pertumbuhan sosial ekonomi masyarakat, dan memberikan kontribusi pada pendapatan asli daerah. PDAB tersebut menyelenggarakan pengelolaan dan penyediaan air minum melalui kegiatan memproduksi air minum, mendistribusikan air minum kepada pelanggan, mendirikan dan membangun dan/atau mengelola instalasi pengolahan, serta jaringan distribusi air minum serta melakukan usaha lain yang tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan. PDAB dapat diberikan limpahan kewenangan sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintah Provinsi melalui Keputusan Gubernur.²⁰

Seiring dengan berkembangnya program pemerintah mengenai Sistem Penyediaan Air Minum Regional (SPAM Regional) di Jawa Tengah yang meliputi beberapa wilayah regional di Jawa Tengah, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menerbitkan Perda tentang PDAB Tirta Utama Provinsi Jawa Tengah. Perusahaan Daerah Air Bersih (PDAB) Tirta Utama di Provinsi Jawa Tengah merupakan perusda yang memiliki visi mewujudkan

¹⁸ Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang tentang Sumber Daya Air, diakses pada laman DPR RI www.dpr.go.id diakses pada 14 Januari 2020 pada pukul 22.35 WIB.

¹⁹ Paparan Kebijakan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Regional), Disampaikan oleh Direktur Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum Dalam *Workshop Capacity Building Penyusunan/Review Business Plan* PDAM Kabupaten Kulonprogo Dalam Rangka Penyerapan Air Curah Kerjasama SPAM, Direktorat Pengembangan SPAM Kementerian PUPR, Senin, 24 Juni 2019.

²⁰ Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Air Bersih Jawa Timur.

pelayanan air bersih yang prima bagi masyarakat Jawa Tengah melalui pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Regional. PDAB Tirta Utama memiliki visi menyediakan air bersih yang memenuhi persyaratan dari segi kualitas, kuantitas, kontinuitas dan keterjangkauan, meningkatkan cakupan pelayanan terhadap akses aman air bersih sesuai dengan target RPJMN, meningkatkan produktivitas, kompetensi dan profesionalisme karyawan dan memberikan kontribusi untuk pembangunan daerah. Sedangkan tujuan PDAB Tirta Utama yaitu memenuhi kebutuhan air bersih baik untuk air minum maupun keperluan lain, memelihara dan melindungi kelestarian sumber daya air, meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dan meningkatkan pendapatan asli daerah.²¹ Susunan pengurus meliputi Dewan Pengawas dan Direksi. Dewan pengawas terdiri atas ketua dan anggota, sedangkan direksi terdiri atas Direktur Utama, Direktur Umum dan keuangan dan direktur teknik. PDAB Tirta Utama saat ini menyelenggarakan SPAM Regional Bergas (Kabupaten Brebes, Kota Tegal dan Kabupaten Slawi), SPAM Regional Keburejo (Kabupaten Kebumen dan Kabupaten Purworejo), SPAM Regional Petanglong (Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Batang dan Kota Pekalongan), SPAM Regional Wasosukas (Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Surakarta, dan Kabupaten Karanganyar), SPAM Regional Dadimuria (Kabupaten Grobogan, Kabupaten Kudus, dan Kabupaten Jepara), dan SPAM Regional Semarsalat (Kabupaten Semarang dan Kota Salatiga).²²

2. Kedudukan BUMD Penyelenggaraan SPAM Regional

Peranan dan fungsi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam struktur perekonomian daerah maupun nasional adalah memberikan kontribusi bagi peningkatan produksi, perluasan kesempatan kerja dan pemerataan pendapatan. BUMD juga dapat berperan mengemban fungsi Pemerintah Daerah di dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Beberapa permasalahan masih dihadapi dalam mengoptimalkan kinerja BUMD. Salah satu masalah yang sangat fundamental dan filosofis adalah kerangka legal yang mengatur BUMD itu sendiri.²³ BUMD yang ada saat ini, pada umumnya memiliki orientasi tujuan ganda yaitu *public service* orientasi dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum dan *profit oriented* untuk memupuk pendapatan guna disetor sebagai PAD. Jika dikaji secara mendalam dengan menggunakan pijakan teori, terutama prinsip-prinsip organisasi bisnis, ternyata *public mission* dan *profit mission* sesungguhnya merupakan 2 (dua) sisi yang paradoksial, kontradiktif dan sulit disatukan. Dalam hal ini akan terjadi *trade-off*, dengan pengertian bahwa kemanfaatan umum akan dikorbankan jika, laba yang diutamakan dan sebaliknya target laba akan dikorbankan jika kualitas pelayanan publik yang diprioritaskan.²⁴

Untuk dapat memahami tentang kedudukan, maka hal penting yang harus difahami yaitu tentang kelembagaan. Kelembagaan menggambarkan tindakan sosial yang berulang secara teratur, yang didukung dan dipelihara oleh norma sosial serta memiliki signifikansi dalam struktur sosial.²⁵ Sedangkan lembaga merupakan unit kerja yang terdiri dari banyak

²¹ Profil Perusahaan PDAB Tirta Utama, diakses dari laman PDAB Tirta Utama, <https://pdabtirtautama.com>, diakses pada 15 Januari 2020 pada pukul 11.34 WIB.

²² *Id.*

²³ Sjahril Effendy Pasaribu, *PDAM: Operator Pelayanan Air Bersih & Air Minum* (Jakarta: Gatry Pratama, 2004), hlm, 1.

²⁴ *Ibid*, hlm, 2.

²⁵ Abercrombie (et.al), dalam Slamet Suprayogi et.al, *Pengelolaan Daerah Aliran Sungai* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2018), hlm, 120.

peran yang bekerjasama dalam mencapai tujuan. Sebagai contoh, lembaga pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) mencakup peran pemerintah daerah, peran pemerintah provinsi, dan peran suatu negara. Kelembagaan sering diartikan hanya sebatas lembaga serta hubungan kerja di dalam dan antarlembaga. Lebih jauh, kelembagaan berkenaan dengan konsep koordinasi, integrasi, struktur, serta aturan main, baik tertulis maupun tidak. Kelembagaan dapat mempengaruhi keputusan yang diambil oleh individu atau kelompok. Kelembagaan juga menyangkut hubungan sosial masyarakat, rasa percaya, tindakan bersama, serta pengaruh hak-hak terhadap kebijakan pengelolaan.²⁶ Perlu adanya payung hukum yang jelas mengenai kelembagaan BUMD penyelenggaraan SPAM Regional.

Dalam Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air terdapat pengaturan bahwa badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah di bidang pengelolaan sumber daya air harus memenuhi ketentuan sebagai berikut: a) memiliki tugas menyelenggarakan sebagian fungsi pengelolaan sumber daya air, yaitu pembangunan, pengoperasian, dan pemeliharaan b) memiliki tugas penggunaan sumber daya air untuk kebutuhan usaha hanya pada wilayah kerjanya, c) melakukan pelayanan yang berkualitas dengan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat, d) memiliki tugas memungut, menerima, dan menggunakan Biaya Jasa Pengelolaan Sumber Daya Air (BJPPSDA) f) tidak semata-mata berorientasi untuk mengejar keuntungan. Selanjutnya dalam Pasal 19 ayat (6) diatur bahwa penugasan pemerintah daerah kepada badan usaha milik daerah di bidang pengelolaan sumber daya air diatur dengan peraturan kepala daerah.

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki kedudukan yang sangat penting dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah. Tujuan pendirian dari Perusahaan Daerah dimaksudkan untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah yang bersangkutan terutama berkaitan dengan kepentingan umum. BUMD perlu dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah.²⁷ Keberadaan BUMD sebagai perusahaan negara yang dituntut untuk memenuhi kebutuhan publik, sekaligus menghasilkan keuntungan daerah ternyata dalam sejarahnya banyak yang tidak berjalan sesuai harapan. Sebagian sanggup memenuhi kebutuhan publik, tapi tak berjalan secara efisien, sehingga BUMD terus-menerus merugi. Ada yang sanggup menghasilkan keuntungan bagi daerah, tapi rakyat terlampaui sulit untuk mengakses produksinya.²⁸

Pembagian hukum ke dalam hukum publik dan hukum privat merupakan pembagian klasik yang sampai saat ini masih digunakan walaupun mengandung banyak perdebatan. Meski mengandung banyak perdebatan, pemahaman mengenai teori pembagian hukum publik dan hukum privat sangat membantu dalam menjustifikasi apakah pengelolaan BUMN masuk dalam ranah hukum publik atau privat. Dari beberapa sumber, pembagian ranah hukum publik dan hukum privat terdiri dari beberapa teori, antara lain teori kepentingan yang dilindungi, teori subjek dan teori hubungan hukum.²⁹ Berdasarkan teori kepentingan

²⁶ Slamet Suprayogi, et.al, *Pengelolaan Daerah Aliran Sungai* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2018), hlm, 120.

²⁷ Muhammad Ridwan Lubis, "Analisis Yuridis Terhadap Kedudukan Keuangan Negara Dalam Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Berbadan Hukum Perseroan Terbatas", dalam *Jurnal Hukum Kaidah*, Volume 18, Nomor 1 Tahun 2018, hlm, 84-86.

²⁸ Yudho Taruno Muryanto, *Tanggung Jawab Pengelolaan BUMD, Kajian Empirik Mengenai Tugas, Wewenang dan Tanggung Jawab Pengelolaan BUMD* (Malang: Setara Press, 2018), hlm. Viii.

²⁹ Yoyo Arifardhani, "Kemandirian Badan Usaha Milik Negara: Persinggungan antara Hukum Privat dan Hukum Publik", dalam *Otentik's Jurnal Hukum Kenotariatan* Vol. 1, Nomor 1, Januari 2019.

yang dilindungi, tolak ukur yang digunakan adalah sifat kepentingan yang diatur oleh hukum publik dan privat.³⁰ Hukum publik adalah sesuatu yang berhubungan dengan kesejahteraan umum, sedangkan hukum privat adalah sesuatu yang mengurus kepentingan (badan-badan) khusus. Jadi tujuan hukum publik ialah melindungi kepentingan umum, sedangkan hukum perdata tujuannya adalah melindungi kepentingan perseorangan atau individu.³¹ Menurut teori subjek, BUMN termasuk dalam hukum publik jika salah satu pihaknya adalah penguasa, sedangkan ke dalam hukum perdata jika kedua belah pihak adalah perseorangan tanpa menutup kemungkinan bahwa dalam hukum perdata penguasa juga dapat menjadi pihak.³²

Kriteria negara sebagai badan hukum publik dan negara sebagai badan hukum privat yaitu (i) dalam konteks negara sebagai badan hukum publik, kedudukan hukum dari kepunyaan negara harus dibedakan antara ranah hukum privat (*domain prive*) dan ranah publik (*domaine public*), hukum yang mengatur ranah privat sama sekali tidak berbeda dengan hukum yang mengatur ranah perdata biasa (*gewone burgerlijke eigendom*), yaitu hukum perdata. (ii). Dalam konteks negara sebagai pemilik kepunyaan privat, pemerintah sebagai representasi negara melakukan tindakan atau perbuatan hukum bersifat privat (perdata) pula. Dalam kedudukan sebagai badan hukum privat, pemerintah mengadakan hubungan hukum (*rechts betrekking*) dengan subjek hukum lain berdasarkan hukum privat, dan hubungan hukum bersifat horizontal (setara).³³ Sedangkan teori hubungan hukum (teori klasik) menegaskan bahwa hukum privat itu terkait dengan hubungan hukum antar individu, sedangkan hukum publik itu mengatur hubungan antara negara dan individu.³⁴ Hanya teori berdasarkan kepentingan yang dilindungi yang dapat menjustifikasi proses pendirian dan operasionalisasi BUMN Persero sebagai ranah hukum publik dengan argumentasi pendirian BUMN Persero itu bertujuan untuk mencapai kesejahteraan umum.³⁵ Pengaturan mengenai BUMN tersebut di atas, berlaku pula halnya untuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Pada Pasal 331 ayat (4) menjelaskan bahwa tujuan utama BUMD adalah untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum, penyediaan barang dan/atau jasa yang baik dan bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat luas sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Kondisi ini mencerminkan fungsi BUMD sebagai fungsi publik.³⁶

Perumda dan Perseroda merupakan badan usaha yang berbentuk badan hukum. Yang dimaksud dengan badan hukum (*rechtsperson*) menurut *burgerlijk wetboek* (BW) atau KUH Perdata adalah sekumpulan orang yang didalam lalu lintas hukum bertindak seakan-akan ia adalah satu badan pribadi tunggal atau *corporatie*. Sedangkan menurut Van Apeldoorn, badan hukum adalah tiap-tiap kekayaan dengan tujuan tertentu, tetapi tanpa *eigenaar* atau *owner* atau pemilik, yang didalamnya lalu lintas hukum diperlakukan sebagai badan pribadi.³⁷

³⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010), hlm, 165-168.

³¹ *Ibid*, hlm, 165.

³² *Ibid*, hlm, 169.

³³ Arifin P. Soeriatmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik dan Praktek* (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm, 23.

³⁴ *Ibid*, hlm.170.

³⁵ Yoyo Arifardhani, "Kemandirian Badan Usaha Milik Negara: Persinggungan antara Hukum Privat dan Hukum Publik", *Otentik's Jurnal Hukum Kenotariatan* Vol. 1, Nomor 1, Januari 2019.

³⁶ Ambar Budhisulistiyawati, Yudho Taruno Muryanto dan Anjar Sri CN, "Strategi Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Persero Untuk Mewujudkan Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik", *Jurnal Privat Law* Vol III, No 2 Juli-Desember 2015, hlm, 58.

³⁷ Zainal Asikin dan Wira Pria Suhartana, *Pengantar Hukum Perusahaan* (Jakarta: Prenadamedia, 2016), hlm, 57-58.

Implikasi bentuk hukum BUMD mempunyai pengaruh terhadap pengelolaan BUMD. Bentuk hukum BUMD berimplikasi pada pengelolaannya, pada BUMD berbentuk Perumda, pengelolaan BUMD dirasa berat karena Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 mengamanatkan untuk memprioritaskan menyelenggarakan kepentingan umum, selain juga harus menghasilkan keuntungan. Pada Perumda, KMP memiliki kewenangan cukup besar sehingga memiliki peran penting dalam pengelolaan Perumda karena segala keputusan yang bersifat strategis harus mendapatkan persetujuan dari KMP. Dengan demikian visi, misi, dan niat yang baik baik KMP berpengaruh pada perkembangan Perumda. Sedangkan BUMD yang berbentuk Perseroda berorientasi pada keuntungan, oleh karena itu dibutuhkan organ Perseroda yaitu direksi dan komisaris yang handal yang dapat mengelola Perseroda dengan baik. Pada Perseroda, kepala daerah yang berkedudukan sebagai pemegang saham mayoritas, memiliki kewenangan mengambil keputusan, implikasinya, kepala daerah memiliki peran penting dalam pengelolaan Perseroda, sehingga visi, misi kepala daerah juga berpengaruh pada perkembangan perseroda. Pelaksanaan kewenangan kepala daerah tersebut tidak boleh merugikan pemegang saham minoritas yang mendapat perlindungan hukum dalam UU Nomor 40 Tahun 2007.³⁸ Perlindungan terhadap pemegang saham minoritas terdapat dalam Pasal 61 dan Pasal 62 Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Berdasarkan pada prinsip tata kelola perusahaan yang baik yaitu kewajiban, khususnya kepentingan pemegang saham minoritas. Mengingat kedudukannya yang lemah maka hukum memberikan perlindungan kepada pemegang saham minoritas. Menurut Rachmadi Usman, perlunya perlindungan hukum terhadap pemegang saham minoritas disebabkan sebelum berlakunya undang-undang PT terdapat suatu kondisi dimana: 1) berlakunya “prinsip mayoritas” menyebabkan pemegang saham minoritas berada pada posisi yang tidak berdaya dalam menegakkan kepentingan dan haknya. Kedudukan hukum pemegang saham minoritas lemah dan tidak mampu menghadapi direksi/komisaris yang merugikan dirinya dan perseroan. Ini disebabkan kedudukan pemegang saham mayoritas identik dengan direksi/komisaris selaku organ perseroan, baik identik secara fisik maupun kepentingan, dan 2) prinsip “*personan standing in judicio*” atau “*capacity standing in court or in judgement*” yaitu hak untuk mewakili perseroan hanya boleh dilakukan oleh organ perseroan yaitu direksi. Pemegang saham minoritas tidak boleh melakukan tindakan derivatif.

Sebagai entitas bisnis yang menyelenggarakan kemanfaatan umum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tarif jasa dan/atau barang yang diproduksi perumda diupayakan semurah mungkin agar terjangkau oleh semua lapisan masyarakat. Bahkan tarif jasa dan/atau barang yang diproduksi Perumda seperti air minum terkadang tidak sesuai dengan biaya produksi. Di sisi lain meskipun bukan suatu prioritas, perumda masih tetap harus mengejar target pendapatan asli daerah (PAD) yang telah ditetapkan. Kondisi tersebut dirasa cukup memberatkan perumda karena harus “berdiri di dua kaki” yaitu di satu sisi harus memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat (*public service*), dan di sisi yang lain juga harus mengejar target PAD yang telah ditetapkan.³⁹ Sedangkan implikasi bentuk hukum perseroda yang *profit oriented* yaitu direksi perseroda dituntut untuk dapat melakukan terobosan ataupun aksi bisnis (*business action*) yang dapat menguntungkan Perseroda, namun tidak menutup kemungkinan aksi bisnis yang dilakukan oleh direksi justru

³⁸ Dian Cahyaningrum, “Implikasi Bentuk Hukum BUMD terhadap Pengelolaan BUMD”, *Jurnal Negara Hukum* Vol.9, No.1, Juni 2018.

³⁹ *Ibid.*

menimbulkan kerugian bagi perseroan, namun perseroan yang akan bertanggungjawab atas semua akibat dari tindakan direksi tersebut sepanjang direksi tidak melakukan pelanggaran atas anggaran dasar perseroan.⁴⁰

Pengelola BUMD sebagai pejabat publik sebagaimana penyelenggara lainnya, seperti di instansi pemerintahan baik di pemerintahan pusat atau daerah. Pengaruh atau dominasi pengelola BUMD sebagai penyelenggara negara menyebabkan BUMD sebagai entitas bisnis dalam pengambilan kebijakan atau keputusan menjadi kurang fleksibel dan luwes.⁴¹ Budaya organisasi birokrasi ternyata juga berbeda dengan budaya organisasi bisnis. Banyaknya intervensi birokrasi terhadap pengelolaan BUMD acapkali menimbulkan kesulitan bagi manajemen BUMD dalam mengelola usahanya secara profesional.⁴²

3. Permasalahan dan Tantangan Kedudukan BUMD Penyelenggara Sistem Penyediaan Air Minum Regional

Dalam hal daerah mendirikan BUMD misalnya air minum, maka prioritas utamanya adalah penyelenggaraan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat. Prioritas keduanya adalah memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya. Prioritas ketiga adalah memperoleh laba dan/atau keuntungan. Artinya, manakala pemerintah daerah membentuk BUMD yang berorientasi pada pelayanan atau penyelenggaraan kemanfaatan umum seperti pengelolaan air minum (PDAM) atau sejenisnya baik di bidang lain, maka prioritas utamanya adalah bukan mencari laba, namun lebih pada penyelenggaraan kemanfaatan umum, lalu memberikan manfaat bagi perekonomian daerah dan yang terakhir mencari keuntungan. Tujuan dan prioritas pendirian BUMD disesuaikan dengan tujuan dan skala prioritas pemerintah daerah masing-masing. Penentuan skala prioritas daerah disesuaikan dengan kondisi, ciri khas dan karakteristik daerah masing-masing.⁴³

BUMD sebagai bagian dari pemerintah daerah (publik) dalam hal kepemilikan dan disisi lain juga merupakan bagian dari kepentingan bisnis (privat) menjadikan BUMD dalam posisi yang dilema. BUMD sebagai suatu organisasi baik dalam aspek privat dan publik mengemban tugas ganda, disatu sisi memberi kemanfaatan umum dengan menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat, disatu sisi juga dituntut oleh undang-undang untuk mencari laba. Posisi dan kedudukan BUMD yang berperan ganda dalam domain publik dan privat sebagai entitas bisnis menjadikan kinerja BUMD menjadi kurang optimal. Sebagai representasi dari pemerintah daerah, BUMD dituntut untuk memberikan pelayanan pada masyarakat, namun di sisi lain juga dituntut untuk dapat bersaing dan menghasilkan laba sebagai entitas bisnis. Dualisme sifat ini yang sering kali menjadi belenggu bagi BUMD untuk berkembang dan maju.⁴⁴

Tantangan BUMD yaitu BUMD memiliki kekhasan yang tidak dimiliki oleh pelaku perekonomian lainnya, yaitu intervensi dan keterlibatan langsung dari pemerintah daerah.

⁴⁰ Id.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 92.

⁴² Sjahril Effendy Pasaribu, *Op., Cit*, hlm, 1.

⁴³ Yudho Taruno Muryanto, *Tata Kelola BUMD, Konsep, Kebijakan dan Penerapan Good Corporate Governance*, (Malang, Instrans Publishing, 2017), hlm, 134-135.

⁴⁴ *Id.*

Deddy Bratakusumah dan Dadang Solihin mengemukakan beberapa permasalahan yang dihadapi BUMD, antara lain:⁴⁵

a. Permodalan

BUMD merupakan badan usaha yang permodalan yang khusus karena merupakan milik pemerintah daerah. Kebijakan utama dalam pengelolaan BUMD harus mendapat persetujuan dari pihak eksekutif dan legislatif terutama dalam hal permodalan. Akibat kekhususan tersebut, penambahan modal akan sangat bergantung pada kondisi dan keadaan keuangan pemerintah daerah serta dinamika politik yang berkembang dengan konsekuensi permohonan penyertaan modal (penambahan modal) disetujui atau ditolak. Kondisi demikian memerlukan proses dan prosedur yang memakan waktu yang cukup panjang. Dari segi bisnis, kondisi demikian kurang efektif.

b. Tarif

Permasalahan tarif biasanya muncul pada BUMD yang mendapat tugas memberikan pelayanan masyarakat. Di satu sisi, tarif bisa menutup biaya operasional, namun disisi lainnya, tarif harus dapat menjangkau kemampuan masyarakat selaku pengguna jasa. Apabila pendapatan dari tarif tidak dapat menutup biaya produksi, operasi, maupun biaya umum, maka dapat dipastikan Perusahaan Daerah (BUMD) tersebut merugi. Kerugian ini dapat ditanggulangi apabila tarif dinaikkan. Namun, jika tarif dinaikkan hal ini memerlukan persetujuan atau ijin dari kepala daerah dan DPRD. Kenaikan tarif sesuai dengan hukum ekonomi murni sangat sulit ditetapkan pada BUMD.

c. Peralatan

Dari segi ekonomi, aset BUMD sudah tidak ada nilainya lagi atau nihil karena usangnya peralatan serta penurunan nilai aset.

d. Sumber Daya Manusia

Sebagian besar BUMD tidak dikelola secara professional sebagai akibat dari status BUMD itu sendiri. Campur tangan yang terlalu besar dari kepala daerah dan DPRD mengakibatkan sebagian besar SDM yang berada dan mengelola BUMD bukan dari kalangan professional. Pegawai BUMD sebagian besar berasal dari kalangan birokrasi pemerintah daerah.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di bagian pembahasan, diperoleh kesimpulan bahwa kedudukan hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Regional sebagai pelayanan umum bagi masyarakat maka bentuk hukum yang lebih tepat yaitu Perusahaan Umum daerah yang lebih berorientasi pada *public service* dan tidak semata-mata untuk mencari keuntungan/*profit oriented*. BUMD penyelenggara SPAM Regional harus berorientasi pada tujuannya yaitu melakukan memberikan pelayanan publik berupa pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat atas air. Untuk berbentuk Perseroda, maka Pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas harus memperkuat perannya dalam mengutamakan kepentingan masyarakat dan tidak semata-mata mencari keuntungan/laba.

Dari kesimpulan tersebut, penulis berharap perubahan status hukum PDAB menjadi Perumda atau Perseroda jangan sampai mengubah orientasi utama BUMD di bidang air minum yang semula *public service* yang melakukan pelayanan yang optimal dan prima kepada masyarakat

⁴⁵ Deddy Supriyadi Bratakusumah & Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm, 260.

menjadi semata-mata *profit oriented*, hal ini dikarenakan jika *profit oriented*, maka yang terbebani adalah masyarakat pengguna karena tarif air akan menjadi lebih mahal, padahal air minum merupakan kebutuhan dasar rakyat yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Pemilihan bentuk hukum BUMD tersebut diharapkan mampu menciptakan keseimbangan dalam menjalankan 2 (dua) misi baik *profit mission* maupun *public service mission*.

Oleh karena itu, Pemerintah Daerah harus segera menyiapkan peraturan daerah terkait BUMD di bidang air minum di tingkat provinsi yang menangani penyelenggaraan SPAM Regional di daerah, hal ini penting untuk memberikan payung hukum kelembagaan SPAM Regional untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik sehingga penyelenggaraan SPAM Regional berjalan secara efektif dan efisien. Dalam penyusunan perda tersebut pemerintah daerah harus melakukan kajian sesuai dengan kondisi, ciri khas, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, sehingga tepat dalam pemilihan bentuk hukum BUMD penyelenggara sistem penyediaan air minum regional. Pemerintah Daerah juga harus mengalokasikan APBD yang cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar rakyat atas air.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Buku

Arifin P. Soeriatmadja, 2009, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik dan Praktek*, Rajawali Press, Jakarta.

Supriyadi, Deddy dan Dadang Solihin, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Moh. Mahfud MD, 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.

Marzuki, Peter Mahmud, 2008, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.

Amiruddin, et.al, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Kodoatie, Robert J., et.al, 2002, *Pengelolaan Sumber Daya Air dalam Otonomi Daerah*, Andi, Yogyakarta.

Suprayogi, Slamet, et.al., 2013, *Pengelolaan Daerah Aliran Sungai*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Pasaribu, Sjahril Effendy, 2004, *PDAM, Operator Pelayanan Air Bersih & Air Minum*, Gatry Pratama, Jakarta.

Mertokusumo, Sudikno, 2010, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

Setiadi Teguh, Urgensi Pengaturan Status Badan Hukum PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor Menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda), *Pakuan Law Review* Volume 5, Nomor 2, Juli-Desember 2019.

Muryanto, Yudho Taruno, 2018, *Tanggung Jawab Pengelolaan BUMD, Kajian Empirik Mengenai Tugas, Wewenang dan Tanggung Jawab Pengelolaan BUMD*, Setara Press, Malang.

Asikin, Zainal dan Wira Pria Suhartana, 2016, *Pengantar Hukum Perusahaan*, Prenadamedia, Jakarta.

Karya Ilmiah

Ambar Budhisulistiyawati, Yudho Taruno Muryanto dan Anjar Sri CN, Strategi Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Persero Untuk Mewujudkan Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik, Jurnal Privat Law Vol III, No 2 Juli-Desember 2015.

Dian Cahyaningrum, Implikasi Bentuk Hukum BUMD terhadap Pengelolaan BUMD, Jurnal Negara Hukum Vol.9, No.1, Juni 2018.

Muhammad Ridwan Lubis, 2018, Analisis Yuridis Terhadap Kedudukan Keuangan Negara Dalam Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Berbadan Hukum Perseroan Terbatas, Jurnal Hukum Kaidah, Volume 18, Nomor 1.

Yoyo Arifardhani, Kemandirian Badan Usaha Milik Negara: Persinggungan antara Hukum Privat dan Hukum Publik, Otentik's Jurnal Hukum Kenotariatan Vol. 1, Nomor 1, Januari 2019.

Internet

Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang tentang Sumber Daya Air, diakses pada laman DPR RI www.dpr.go.id diakses pada 14 Januari 2020 pada pukul 22.35.

Profil Perusahaan PDAB Tirta Utama, diakses dari <https://pdabtirtautama.com>, diakses pada 15 Januari 2020 pada pukul 11.34 WIB.