

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA

NOMOR TAHUN

TENTANG

PERUSAHAAN UMUM DAERAH SURYA SEMBADA

KOTA SURABAYA

DAFTAR ISI

| | |
|--|----|
| RINGKASAN | 4 |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang | 5 |
| B. Identifikasi Masalah | 10 |
| C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik | 10 |
| D. Metode Penyusunan | 11 |
| BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS | |
| PERUBAHAN BENTUK BADAN HUKUM PDAM SURYA SEMBADA SURABAYA MENJADI PERUSAHAAN UMUM DAERAH (PERUMDA) | |
| A. Kajian Teoritis | 14 |
| 1. Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah (PD) | 14 |
| 2. Prinsip-Prinsip dalam Tata Kelola Perusahaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Sesuai Bentuk Badan Hukumnya | 25 |
| B. KAJIAN EMPIRIS | 35 |
| 1. Bidang Usaha | 35 |
| 2. Kinerja PDAM Surya Sembada | 40 |
| 3. Penyertaan Modal dan Subsidi Pemerintah Daerah serta Hibah | 44 |
| BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT | |
| 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 | 46 |
| 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan | 47 |
| 3. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah | 52 |
| 4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)..... | 58 |
| 5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah | 59 |

| | | |
|-------|--|----|
| BAB | LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS | |
| IV | A. Landasan Filosofis | 63 |
| | B. Landasan Sosiologis | 65 |
| | C. Landasan Yuridis | 69 |
| BAB V | JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG PERUSAHAAN UMUM DAERAH SURYA SEMBADA | |
| | A. Rumusan akademik mengenai pengertian istilah atau definisi | 72 |
| | B. Materi yang akan diatur dalam Peraturan Daerah | 73 |
| BAB | PENUTUP | |
| VI | A. Kesimpulan | 93 |
| | DAFTAR PUSTAKA | 94 |

RINGKASAN

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki peran strategis dalam rangka penyelenggaraan pelayanan umum serta membuka peluang memperoleh sumber pendapatan dan memajukan perekonomian daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014 jo. UU 9/2015), khususnya ketentuan Pasal 331 ayat (3), mengatur secara spesifik bentuk badan hukum BUMD yang terdiri atas Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Sebelumnya, berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah (Permendagri 3/1998) diatur bahwa bentuk hukum BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT).

Berdasarkan Ketentuan Peralihan, Pasal 402 ayat (2) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 diatur bahwa, “*BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan*”, sehingga seluruh BUMD harus menyesuaikan bentuk badan hukumnya menjadi Perumda atau Perseroda.

Berkaitan dengan amanat atau perintah untuk melakukan penyesuaian bentuk BUMD tersebut, dalam rangka melaksanakan amanat ketentuan Pasal 331 ayat (3) dan 402 ayat (2) UU 23/2014 jo. UU 9/2015, dan peraturan pelaksananya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (PP 54/2017) serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah (Permendagri 37/2018) serta dalam upaya memberikan pelayanan umum di bidang penyediaan air bersih sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat di Kota Surabaya, maka dipandang perlu untuk menyesuaikan bentuk badan hukum Perusahaan Daerah Air Minum “Surya Sembada” Surabaya yang telah berdiri sejak tahun 1976 menjadi Perumda. Penyesuaian tersebut dilakukan dengan menerbitkan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah “Surya Sembada” Surabaya.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara historis, pelayanan air bersih di wilayah Kota Surabaya telah dimulai sejak Jaman Hindia Belanda oleh *Waterleiding Bedrijven* yang kemudian pada masa kemerdekaan, kepengurusan *Waterleiding Bedrijven* tersebut dilimpahkan oleh Pemerintah kepada Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Jawa Timur. Pada tanggal 30 Maret 1976, Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1976 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (Perda 7/1976). Perda 7/1976 disahkan dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor HK II/155/76 tertanggal 06 November 1976. Pada tanggal 23 November 1976, Perda 7/1976 diundangkan dalam Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya seri C Nomor 4/C. Sepuluh tahun kemudian Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 1986 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kotamadya Surabaya Nomor 7 Tahun 1976 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (Perda 18/1986).

Pada tahun 2009, dikeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (Perda 2/2009), yang diundangkan pada tanggal 30 Juli 2009. Oleh karena ketentuan Pasal 74 Perda 2/2009 mengatur bahwa “*Peraturan Daerah ini mulai berlaku efektif paling lambat 6 (enam) bulan sejak tanggal diundangkan*”, maka Perda 2/2009 mulai efektif diberlakukan pada 2 Januari 2010. Pasal 3 ayat (1) Perda 2/2009 mengatur bahwa “*PDAM diberi nama Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada*”. Berdasarkan perkembangan peraturan daerah tersebut, nama PDAM Surabaya secara yuridis berubah menjadi Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada. Kemudian, pada tahun 2014 dilakukan perubahan dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (Perda 13/2014). Dalam Perda 13/2014, tidak dilakukan perubahan nama, sehingga nama PDAM Surya Sembada tetap berlaku sampai dengan sekarang (selanjutnya disebut PDAM Surya Sembada Kota Surabaya).

Sejak didirikan pada tahun 1976, PDAM Surya Sembada Kota Surabaya telah memberikan pelayanan di bidang penyediaan air bersih kepada masyarakat, sesuai dengan tujuan pendirian yang termaktub dalam Pasal 6 Perda 2/2009 jo Perda 13/2014, yakni:

1. Menyediakan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ruang lingkup usahanya;
2. Memberikan kontribusi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD);
3. Turut serta meningkatkan perekonomian daerah; dan
4. Turut serta mewujudkan lingkungan hidup yang sehat.

Sebagai bentuk amanat dari Pasal 6A Perda Perda 2/2009 *jo* Perda 13/2014, untuk mencapai tujuan tersebut PDAM Surya Sembada Kota Surabaya wajib dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip pedoman tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

Tujuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam kegiatan bidang usaha atau ruang lingkup usaha PDAM Surya Sembada Kota Surabaya sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Perda 2/2009 *jo* Perda 13/2014 yaitu:

- a. Memproduksi air minum.
- b. Mendistribusikan air minum kepada pelanggan.
- c. Mendirikan, membangun, dan/atau mengelola instalasi pengolahan, serta jaringan distribusi air minum.
- d. Membantu tugas pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kapasitas PDAM dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- e. Mengembangkan potensi sumber daya PDAM dengan melakukan kegiatan/usaha lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Tujuan dan fungsi PDAM Surya Sembada Kota Surabaya tersebut sejalan dengan visi dan misi yang telah ditetapkannya. Visi: menjadi perusahaan air minum modern. Misi: memastikan pengelolaan keuangan yang transparan untuk kesejahteraan masyarakat, membangun masyarakat yang bijak dalam penggunaan air, menyediakan air minum yang efisien dan berkelanjutan, dan membangun lingkungan kerja yang memprioritaskan integritas dan prestasi.

Berkaitan dengan bentuk badan hukumnya, PDAM Surya Sembada Kota Surabaya, sejak awal berdiri pada tahun 1976 telah memiliki bentuk badan hukum berupa Perusahaan Daerah (PD) dan tidak pernah diubah sampai dengan saat ini. Sedangkan nama “Surya Sembada” ditetapkan pada tanggal 30 Juli 2009 berdasarkan Perda 2/2009 *jo* Perda 13/2014. Pada Pasal 1 angka Peraturan Walikota Surabaya Nomor 29 Tahun 2011 tentang Pengelolaan dan Penyediaan Air Minum Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada diatur bahwa “*Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada yang selanjutnya disebut dengan PDAM adalah Perusahaan Daerah Air Minum milik Pemerintah Kota Surabaya yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya*

Nomor 7 Tahun 1976 tentang Perusahaan Daerah Air Minum sebagaimana telah diubah untuk pertama kali dengan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 14 Tahun 1986”

Secara yuridis, merujuk pada Ketentuan Penutup, Pasal 73 Perda 2/2009, diatur bahwa “*dengan diundangkannya Perda 2/2009, maka Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1976 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 14 Tahun 1986 tentang Perusahaan Daerah Air Minum dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.* Dengan demikian, pada saat ini, peraturan daerah yang berkedudukan sebagai landasan hukum atau dasar hukum yang berlaku bagi PDAM Surya Sembada Kota Surabaya adalah Perda 2/2009 sebagaimana diubah dengan Perda 13/2014.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur PDAM Kota Surabaya termasuk instrumen hukum pelaksanaanya adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.
2. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1976 tentang Perusahaan Daerah Air Minum.
3. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 14 Tahun 1986 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) kota Surabaya.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.
9. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum.

10. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 29 Tahun 2011 tentang Pengelolaan dan Penyediaan Air Minum Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada.
11. Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum.
12. Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2016 tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada.
13. Peraturan Perusahaan Nomor 13 Tahun 2017 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada Kota Surabaya.
14. Keputusan Direksi Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada Kota Surabaya Nomor 47 Tahun 2019 tentang *Corporate Plan* Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada Kota Surabaya Tahun 2019-2023.

Merujuk pada peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka eksistensi PDAM Surya Sembada Kota Surabaya sebagai suatu BUMD yang pada saat ini berbentuk hukum Perusahaan Daerah (PD) adalah sah menurut hukum, namun perlu segera melakukan penyesuaian sesuai dengan bentuk badan hukum menurut PP 54/2017.

Pada tanggal 02 Oktober 2014, Pemerintah telah mengundangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU 23/2014 jo. UU 9/2015), dimana dalam Pasal 409 UU 23/2014 jo. UU 9/2015 mengatur:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387);
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
- c. Pasal 157, Pasal 158 ayat (2) sampai dengan ayat (9), dan Pasal 159 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049); dan
- d. Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568);
dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Merujuk pada ketentuan tersebut, maka secara yuridis, dasar hukum keberadaan atau eksistensi dan esensi PDAM Surya Sembada Kota Surabaya telah mengalami perubahan, khususnya berkaitan dengan bentuk badan hukumnya.

Sebelum diundangkannya UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015, bentuk badan hukum BUMD sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah diatur bahwa “*Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dapat berupa Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT)*”. Ketentuan tersebut sejalan dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (UU 5/1962) yang menjadi dasar hukum bagi BUMD yang berbentuk Perusahaan Daerah (PD), termasuk PDAM Surya Sembada Kota Surabaya. Sedangkan terhadap Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang berbentuk hukum Perseroan Terbatas (PT), maka merujuk pada ketentuan Pasal 3 Permendagri 3/1998, diatur bahwa BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Perseroan Terbatas (PT).

Setelah diundangkannya UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015, merujuk pada ketentuan Pasal 331 ayat (3) UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015 yang mengatur bahwa “*BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah*”, maka terdapat perubahan klasifikasi bentuk hukum pada BUMD yang semula berbentuk hukum Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT), menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda).

Berkaitan dengan perubahan klasifikasi bentuk hukum BUMD tersebut, dalam ketentuan peralihan Pasal 402 ayat (2) UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015 diatur bahwa, “*BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan*”. Pada tanggal 28 Desember 2017, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (PP 54/2017) sebagai peraturan pelaksana dari UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015, dimana dalam ketentuan Peralihan, Pasal 139 PP 54/2017 tersebut diatur:

- (1) Perusahaan daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD.
- (2) Terhadap perusahaan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang kepemilikan saham 1 (satu) daerah di bawah 51% (lima puluh satu persen), Daerah tersebut

wajib menyesuaikan kepemilikan sahamnya menjadi paling sedikit 51% (lima puluh satu persen).

- (3) Ketentuan mengenai penyesuaian kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Ketentuan Pasal 402 ayat (2) UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015 dan Pasal 139 PP 54/2017 tersebut menunjukkan bahwa selambat-lambatnya pada tanggal 2 Oktober 2017, seluruh BUMD wajib menyesuaikan bentuk hukumnya menjadi Perumda atau Perseroda. Begitu pula dengan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya, yang sampai dengan saat ini masih berbentuk Perusahaan Daerah (PD) wajib merubah bentuk hukumnya menjadi Perumda atau Perseroda. Namun demikian, oleh karena PP 54/2017 baru dikeluarkan pada tanggal 28 Desember 2017, maka skema waktu tersebut di atas tidak dapat terpenuhi secara ketat, sehingga setelah dikeluarkan PP 54/2017, maka baru dilakukan pemnyesuaian bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya.

Pertimbangan-pertimbangan dalam rangka penentuan penyesuaian bentuk hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya dilakukan dengan menyesuaikan karakteristik kegiatan usaha yang selama ini dilakukan oleh PDAM Surya Sembada Kota Surabaya. Di samping itu, perlu pula dipertimbangkan faktor-faktor yang menjadi kelebihan dan kekurangan bentuk-bentuk hukum tersebut apabila diterapkan pada PDAM Surya Sembada Kota Surabaya.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah diperlukan perubahan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya?
2. Apakah perubahan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah?
3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya?
4. Apakah sasaran utama, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup perubahan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya?

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Mengkaji dan merumuskan mengapa perlu dilakukan perubahan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya;
2. Mengkaji dan merumuskan keperluan peraturan daerah mengenai perubahan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya;
3. Mengkaji dan merumuskan landasan filosofis, yuridis dan sosiologis terkait urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya;
4. Mengkaji dan merumuskan sasaran utama, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup serta pokok-pokok materi lain yang ada dan harus ada dalam rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya;

Kegunaan pembentukan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya ini adalah:

1. Sebagai konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, ruang lingkup dan muatan materi peraturan perundang-undangan, khususnya rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya yang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya sehingga penyelenggaraan dan pelayanan penyediaan air minum bagi warga Surabaya dapat mencapai tujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat;
2. Sebagai bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam pengajuan Peraturan Daerah;
3. Pedoman dari sudut pandang akademik dalam menjelaskan alasan-alasan penarikan rumusan norma tertentu di dalam rancangan peraturan perundang-undangan di setiap pembahasan rancangan Peraturan Daerah;
4. Sebagai bahan dasar Pemerintah Kota Surabaya dalam menyusun rancangan peraturan daerah yang disiapkan untuk disampaikan kepada dan mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya.

D. Metode Penyusunan

Dalam rangka penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan penelitian dengan metode yuridis normatif (*legal research*) dan yuridis empiris melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian normatif dilakukan dengan cara mengumpulkan, menganalisis, mengevaluasi dan mensintesa bahan hukum yang berkaitan dengan perubahan bentuk badan hukum BUMD, baik berupa konsepsi-konsepsi, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, isi kaidah hukum, sistematika hukum, sinkronisasi Rancangan Peraturan Daerah yang akan disusun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta membandingkan peraturan daerah tentang perubahan bentuk badan hukum BUMD yang ada di daerah lain.

Metode yuridis empiris dilakukan dengan menganalisis data atau sumber bahan hukum yang ada yang menggambarkan kondisi sosial masyarakat dan kebutuhan atas perubahan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya.

Penyusunan naskah akademik juga dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan untuk menggali bahan-bahan hukum yang meliputi:

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat, terdiri dari:
 - a. Sumber-sumber hukum nasional yang berkaitan dengan pengaturan tentang kewenangan daerah dalam pengelolaan BUMD, khususnya terkait perubahan bentuk badan hukum BUMD yang terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyusunan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah tentang perubahan bentuk badan hukum BUMD;
 - b. Keputusan-keputusan pemerintah, kebijakan atau keputusan administratif yang dibuat oleh lembaga-lembaga administratif yang berkaitan dengan penyusunan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah tentang perubahan bentuk badan hukum BUMD;
 - c. Asas-asas atau prinsip-prinsip hukum umum yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan perubahan bentuk badan hukum BUMD.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, dalam hal ini khususnya laporan kinerja dan keuangan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya.

Dalam rangka penyusunan naskah akademik ini, selain studi kepustakaan, juga dilakukan penelitian yang meliputi penelusuran data empirik untuk mengetahui kebutuhan riil masyarakat akan peraturan daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya dan kondisi riil PDAM Surya Sembada Kota Surabaya. Data empirik diperoleh dengan cara mengunjungi langsung maupun melalui situs-situs website *stake holder* yang terkait dengan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya seperti pengurus, karyawan, konsumen, dan organ Pemerintah Daerah Kota Surabaya.

Di samping itu, penelusuran data empirik juga dilakukan terhadap perubahan bentuk badan hukum BUMD di daerah lain, dimana pengalaman-pengalaman yang perlu untuk diketahui yakni:

1. Bagaimana perencanaan daerah terhadap perubahan bentuk badan hukum BUMD mengingat bentuk badan hukum BUMD sangat berpengaruh pada kegiatan usaha dan tata kelola perusahaan BUMD tersebut?
2. Bagaimana prosedur pelaksanaan perubahan bentuk badan hukum BUMD?
3. Bagaimana penatausahaan dan pertanggungjawaban perubahan bentuk badan hukum BUMD?
4. Bagaimana tata kelola BUMD dilakukan setelah terjadi perubahan bentuk badan hukum BUMD tersebut?

BAB II
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS
PERUBAHAN BENTUK BADAN HUKUM PDAM SURYA SEMBADA SURABAYA
MENJADI PERUSAHAAN UMUM DAERAH (PERUMDA)

A. KAJIAN TEORITIS

1. Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah (PD)

Istilah badan usaha merupakan istilah yang sudah dikenal secara umum oleh masyarakat, akan tetapi masih terdapat kesalahan pandangan masyarakat yang menyamakan istilah badan usaha dan badan hukum, padahal secara yuridis keduanya memiliki arti yang berbeda. Sentosa Sembiring menyatakan bahwa badan usaha merupakan sekumpulan orang dan/ atau modal yang mempunyai kegiatan atau aktivitas yang bergerak di bidang perdagangan atau dunia usaha, atau yang disebut juga sebagai perusahaan. Lebih lanjut lagi, Sentosa Sembiring menyebutkan bahwa pada dasarnya badan usaha dapat dibagi dalam dua golongan, yakni badan usaha yang berbadan hukum dan badan usaha yang bukan berbadan hukum¹.

Pembedaan golongan badan usaha tersebut dilakukan dalam rangka membedakan pertanggungjawaban badan usaha tersebut kepada pihak ketiga, dimana apabila menggunakan pendekatan tanggungjawab pengurusnya, maka badan usaha dapat dibagi menjadi tiga golongan berikut ini:

- a. Badan usaha yang pengurusnya bertanggungjawab penuh dengan seluruh harta bendanya. Badan usaha yang termasuk golongan ini adalah usaha perseorangan dan firma;
- b. Badan usaha yang pengurusnya tidak bertanggungjawab dengan seluruh kekayaannya. Badan usaha yang termasuk golongan ini adalah perseroan terbatas;
- c. Badan usaha peralihan, yakni *Commanditaire Venootschap*/ CV, dimana dalam CV, sekutu CV dibagi menjadi sekutu pengurus yang mempunyai tanggung jawab penuh dan sekutu diam dengan tanggungjawab terbatas sebesar harta yang dimasukkan sebagai inbreng ke dalam CV.

Lebih lanjut, Sentosa Sembiring menyatakan bahwa oleh karena belum adanya peraturan perundang-undangan tentang badan hukum, maka para sarjana mencoba

¹ Abdulkadir Muhammad membedakan badan usaha menjadi 3 (tiga) golongan, yakni perusahaan perserorangan, perusahaan persekutuan bukan badan hukum dan perusahaan persekutuan badan hukum. Lihat: Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 290.

membuat kriteria badan usaha yang dapat dikelompokkan sebagai badan hukum. Unsur yang harus dipenuhi oleh badan usaha yang berbadan hukum adalah:

- a. Adanya pemisahan harta kekayaan antara badan usaha dengan pemilik badan usaha;
- b. Badan usaha mempunyai tujuan tertentu;
- c. Badan usaha mempunyai kepentingan sendiri; dan
- d. Adanya organ yang jelas dalam badan usaha yang bersangkutan.

Apabila badan usaha memenuhi unsur sebagaimana disebut di atas, maka badan usaha tersebut merupakan badan hukum (*recht persoon*) yang dianggap sebagai subjek hukum yang dapat memangku hak dan kewajibannya, selayaknya manusia (*natuurlijk persoon*).

Terdapat 5 (lima) teori badan hukum yang dikenal di dunia akademik.

- 1) Teori Fiksi Von Savigny yang menyatakan bahwa badan hukum semata-mata buatan negara saja. Badan hukum hanyalah fiksi, yakni sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, akan tetapi orang menghidupkannya dalam bayangan sebagai subjek hukum yang dapat melakukan perbuatan hukum seperti manusia.
- 2) Teori Harta Kekayaan Bertujuan sebagaimana diutarakan oleh A. Brinz, dimana menurut teori ini, manusia hanya dapat menjadi subjek hukum, akan tetapi terdapat kekayaan yang bukan merupakan kekayaan seseorang, namun kekayaan tersebut terikat pada tujuan tertentu. Kekayaan yang terikat pada tujuan tertentu inilah yang disebut sebagai badan hukum.
- 3) Teori Organ yang dikemukakan oleh Otto van Gierke, dimana menurut teori ini, badan hukum merupakan suatu organisme yang riil, yang menjelma sungguh-sungguh dalam pergaulan hukum dan dapat membentuk kemauan sendiri dengan perantaraan organ pengurus yang ada padanya, seperti manusia biasa yang mempunyai pancaindera dan sebagainya.
- 4) Teori Propriete Collective yang diajarkan oleh Planiol dan Molengraaff, dimana menurut teori ini, hak dan kewajiban badan hukum pada hakikatnya adalah hak dan kewajiban para anggotanya bersama-sama. Kekayaan badan hukum adalah kepunyaan para anggotanya pula. Orang-orang yang berhimpun tersebut merupakan satu kesatuan dan membentuk suatu pribadi yang dinamakan badan hukum, oleh karenanya, badan hukum adalah suatu konstruksi yuridis saja.
- 5) Teori Kenyataan Yuridis sebagaimana diajarkan oleh E.M. Meijers, dimana badan hukum merupakan suatu realita, konkret dan riil, sekalipun tidak dapat diraba, bukan hayal akan tetapi secara yuridis badan hukum itu ada keberadaannya. Sekalipun teori-teori tersebut berbeda-beda dalam memahami hakikat badan hukum, akan tetapi

teori-teori tersebut sependapat bahwa badan hukum dapat bekecimpung dalam pergaulan hukum masyarakat.

Badan hukum dapat diklasifikasikan ke dalam 2 (dua) golongan, yakni badan hukum privat dan badan hukum publik. Kriteria yang digunakan untuk menentukan suatu badan hukum termasuk badan hukum publik atau badan hukum privat adalah sebagai berikut:

- a. Berdasarkan terjadinya, dimana badan hukum privat didirikan oleh perseorangan/partikelir/swasta sedangkan badan hukum publik didirikan oleh pemerintah/negara; dan
- b. Berdasarkan lapangan kerjanya, dimana apabila lapangan kerja untuk kepentingan umum maka badan hukum tersebut merupakan badan hukum publik, sedangkan apabila lapangan kerjanya untuk kepentingan perseorangan/partikelir/swasta, maka badan hukum tersebut termasuk badan hukum privat.

Dalam kaitannya dengan BUMD, kedudukan BUMD, baik Perumda atau Perseroda ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (4) dan ayat (5) PP 54/2017 yang mengatur:

(4) *Kedudukan perusahaan umum Daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum Daerah mulai berlaku.*

(5) *Kedudukan perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undangundang yang mengatur mengenai perseroan terbatas.*

Ketentuan tersebut di atas, secara tegas menyatakan bahwa Perumda maupun Perseroda merupakan badan hukum.

Lebih lanjut, dalam Pasal 6 ayat (1) PP 54/2017 diatur bahwa BUMD memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Didirikan oleh Pemerintah Daerah;
- b. Dimiliki oleh:
 - 1) 1 (satu) pemerintah daerah;
 - 2) lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah;
 - 3) 1 (satu) pemerintah daerah dan bukan daerah; atau
 - 4) lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah dan bukan daerah.
- c. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- d. Bukan merupakan organisasi perangkat daerah; dan
- e. Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

Istilah BUMD baru dikenal sejak terbitnya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Daerah Kedalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda (Inmendagri 5/1990). Inmendagri tersebut ditujukan kepada: 1) Para Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Seluruh Indonesia; 2) Para Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Seluruh Indonesia.

Diktum PERTAMA Inmendagri 5/1990 mengatur:

“Agar melaksanakan persiapan pengalihan bentuk usaha terhadap semua Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang modalnya sebagian atau seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan seperti Perusahaan Daerah, Perseroan Terbatas dan atau usaha-usaha lainnya yang pada kenyataannya telah dikelola berdasarkan prinsip ekonomi perusahaan dan dapat dikelola sebagai perusahaan, seperti Badan Pengelola, Otorita, Yayasan, Proyek Pengembangan Lingkungan (PPL), Dinas-Dinas, Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) dan sejenisnya kecuali Bank Pembangunan Daerah (BPD) kedalam 2 (dua) bentuk Badan Usaha yaitu Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) dan atau Perusahaan Perseroan daerah (PERSERODA).”

Sebelumnya, seluruh perusahaan milik pemerintah daerah disebut sebagai Perusahaan Daerah (PD) sesuai dengan ketentuan UU 5/1962. Sejak terbitnya Instruksi Menteri Dalam Negeri yang pada pokoknya memerintahkan kepada para Kepala Daerah untuk mengganti bentuk Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) tersebut, maka terjadi pergeseran istilah yang semula Perusahaan Daerah (PD) menjadi BUMD, walaupun instruksi tersebut tidak diikuti dengan terbitnya peraturan pelaksana pengelolaan BUMD dengan bentuk yang baru.

Pada tahun 1998, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Permendagri 3/1998) yang membagi bentuk BUMD menjadi Perusahaan Daerah (PD) dan Perseroan Terbatas (PT), sehingga berdasarkan Permendagri 3/1998 ini mengelompokkan Perusahaan Daerah (PD) sebagai salah satu bentuk dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Pada tahun 2014, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014 jo. UU 9/2015) yang diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 2 Oktober 2014, yang terdiri dari 411 Pasal, dimana di dalamnya juga mengatur mengenai BUMD. Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berlaku sebelum UU

23/2014 *jo.* UU 9/2015, tidak mengatur mengenai bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dalam UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015, khususnya Pasal 331 ayat (3) UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015 diatur bahwa BUMD terdiri atas Perumda dan Perseroda.

Bentuk badan hukum sebagaimana diatur dalam UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015 tersebut berbeda dengan bentuk badan hukum BUMD yang berlaku sebelumnya, sekalipun pada dasarnya terdapat beberapa karakteristik Perusahaan Daerah (PD) yang dapat disandingkan dan dipersamakan dengan karakteristik Perusahaan Umum Daerah (Perumda), begitu pula karakteristik Perseroan Terbatas (PT) dengan Perusahaan Perseroan Daerah (Perumda). Pembeda utama antara karakter Perusahaan Daerah (PD), Perumda dan Perseroda tampak dari tujuan pembentukan BUMD tersebut.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU 5/1962, Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat:

- a. Memberi jasa;
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum; dan
- c. Memupuk pendapatan.

Dengan demikian pendirian Perusahaan Daerah memiliki beragam fungsi, yakni fungsi ekonomi dan sosial, dimana fungsi ekonomi Perusahaan Daerah diartikan dengan Perusahaan Daerah dikelola dan dibina berdasarkan asas demokrasi ekonomi dengan berpedoman pada prinsip ekonomi perusahaan yang efisien dan efektif. Sedangkan fungsi sosial Perusahaan Daerah diwujudkan dalam kegiatan Perusahaan Daerah yang harus memperhitungkan juga aspek sosial masyarakat.

Ditinjau dari tujuan pokok pendiriannya, Perusahaan Daerah juga harus mempertimbangkan keseimbangan antara kedua fungsi tersebut, dimana dalam Pasal 5 ayat (2) UU 5/1962 disebutkan bahwa “*Tujuan Perusahaan Daerah ialah untuk turut serta melaksanakan pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenrtaman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur*”. Lebih lanjut lagi, dalam Pasal 7 Permendagri 3/1998 diatur bahwa “*Perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas tidak merubah fungsinya sebagai pelayanan umum dan sekaligus tetap menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)*”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, menegaskan bahwa sifat pembentukan Perusahaan Daerah tidak semata-mata mencari keuntungan atau *profit oriented* karena

bagi Perusahaan Daerah, mencari keuntungan merupakan sasaran antara untuk mewujudkan tujuan utama yakni mensejahterakan masyarakat. Hal tersebut dipertegas dengan ketentuan Pasal 5 ayat (4) UU 5/1962 yang menyatakan bahwa “*Cabang-cabang produksi yang penting bagi Daerah dan yang mengusasi hajat hidup orang banyak di Daerah yang bersangkutan diushakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan Kekayaan Daerah yang dipisahkan*”, atau dengan kata lain, dalam Perusahaan Daerah, keterlibatan privat (individu maupun perusahaan swasta) harus dibatasi, karena Perusahaan Daerah berhubungan dengan cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Berkaitan dengan kepemilikannya, menurut UU 5/1962, kepemilikan Perusahaan Daerah ditentukan oleh kepemilikan saham masing-masing pihak yang turut serta dalam Perusahaan Daerah. Hal ini berkenaan dengan konsep Perusahaan Daerah (PD) yang awalnya mencakup keseluruhan konsep BUMD, baik yang modalnya dimiliki seluruhnya maupun yang sebagian oleh Pemerintah Daerah. Dalam hal Perusahaan Daerah dimiliki bersama antara Pemerintah Daerah dengan pihak lain, maka saham prioritas hanya boleh dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Akan tetapi, UU 5/1962 tidak mengatur definisi dan komposisi antara saham prioritas dan saham biasa.

Berdasarkan struktur atau organnya, UU 5/1962 mengatur bahwa struktur atau organ Perusahaan Daerah terdiri atas Direksi sebagai penentu kebijakan dan pelaksana Perusahaan Daerah, sedangkan untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap tindakan Direksi, maka diangkat pula pengawas yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Dalam organ atau struktur Perusahaan Daerah, tidak jelas kedudukan dan fungsi Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Berkaitan dengan pengelolaan keuangannya, berdasarkan UU 5/1962, dalam Perusahaan Daerah, Direksi wajib memberikan laporan setiap tahun harus diberikan kepada Kepala Daerah/ pemegang saham/ pemegang saham prioritas. Begitu pula pembagian laba bersih Perusahaan Daerah telah ditentukan dimana pembagian laba bersih dilakukan setelah pemotongan atas penyusutan, cadangan tujuan dan pengurangan lain yang wajar dalam perusahaan telah dipenuhi. Sedangkan untuk kerugian yang diderita oleh Perusahaan Daerah, maka tanggungjawab tersebut dibebankan kepada Direksi dan pegawai Perusahaan Daerah. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU 5/1962 yang mengatur bahwa,

Semua pegawai Perusahaan Daerah, termasuk anggota Direksi dalam kedudukan selaku demikian, yang tidak dibebani tugas penyimpanan uang, surat-surat berharga

dan barang-barang persediaan, yang karena tindakan melawan hukum atau karena melakukan kewajiban dan tugas yang dibebankan kepada mereka dengan langsung atau tidak langsung telah menimbulkan kerugian bagi Perusahaan Daerah, diwajibkan mengganti kerugian tersebut.

Karakteristik tersebut searah dan seirama dengan karakteristik yang dimiliki oleh Perumda. Ketentuan Pasal 331 ayat (4) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 belum secara khusus membedakan tujuan pendirian BUMD yang berbentuk Perumda dan Perseroda. Ketentuan Pasal 331 ayat (4) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 hanya mengatur bahwa pendirian BUMD ditujukan untuk:

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

Ketentuan tersebut identik dengan ketentuan Pasal 7 PP 54/2017, akan tetapi dalam PP 54/2017 ini dijabarkan lebih lanjut dan secara tegas menetapkan adanya perbedaan tujuan dari BUMD yang berbentuk Perumda dibanding dengan Perseroda, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 PP 54/2017: “*Pendirian perusahaan umum Daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/ atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik*”.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui secara tegas bahwa pada hakikatnya tujuan pendirian BUMD yang berbentuk Perumda adalah untuk memberikan pelayanan umum bagi masyarakat dan bergerak di bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak. Tujuan tersebut serupa dan sama dengan tujuan yang diusung oleh BUMD yang berbentuk Perusahaan Daerah (PD) sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya.

Selain itu, dari segi kepemilikannya, seluruh modal Perumda dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal Perumda dimiliki oleh lebih dari satu daerah, maka Perumda tersebut harus merubah bentuk badan hukumnya menjadi

Perseroda. Dari segi kepengurusannya, Perumda terdiri atas Kepala Daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal (KPM), Direksi dan Dewan Pengawas.

Kemudian, pembagian laba atau keuntungan Perumda ditetapkan oleh Kepala Daerah selaku wakil daerah dan laba daerah yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah sebagai pemilik modal. Laba tersebut dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah, dengan tujuan *reinvestment* berupa penambahan, peningkatan dan perluasan sarana dan prasarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.

Sedangkan karakteristik BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) sebagaimana dimaksud pada Permendagri 3/1998 identik dengan karakter BUMD yang berbentuk Perseroda dimana tujuan pembentukan BUMD yang berbentuk Perseroda adalah untuk mengejar keuntungan atau *profit oriented* tanpa mengesampingkan pelayanan umum.

Di samping itu, terdapat persamaan lainnya antara karakteristik BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) dengan BUMD yang berbentuk Perseroda, yakni sebagai berikut:

1. Kepemilikan saham paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh satu Daerah;
2. Setelah ditetapkan dengan Peraturan Daerah, pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Perseroan Terbatas;
3. Anggaran dasar setidaknya-tidaknya harus memuat:
 - a. Tata cara penyertaan modal;
 - b. Organ dan kepegawaian;
 - c. Tata cara evaluasi;
 - d. Tata kelola perusahaan yang baik;
 - e. Perencanaan, pelaporan, pembinaan dan pengawasan;
 - f. Kerjasama;
 - g. Penggunaan laba;
 - h. Penugasan pemerintah daerah;
 - i. Pinjaman;
 - j. Satuan pengawas internal, komite audit dan komite lainnya;
 - k. Penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi dan privatisasi;

1. Perubahan bentuk hukum;
- m. Kepailitan; dan
- n. Penggabungan, peleburan serta pengambilalihan.

Namun demikian, terdapat perbedaan mendasar dari karakteristik BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) sebagaimana dimaksud pada Permendagri 3/1998 dengan karakter BUMD yang berbentuk Perseroda, khususnya pada bagian kepemilikan saham dan modal. Pada BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) sebagaimana dimaksud pada Permendagri 3/1998, ditegaskan dalam ketentuan Pasal 3 ayat (2) Permendagri 3/1998 bahwa “*Badan Usaha Milik Daerah yang bentuk hukumnya berupa Perseroan Terbatas, tunduk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pelaksanaannya*”. Saat ini ketentuan mengenai perseroan terbatas yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU 40/2007), dimana dalam Pasal 7 ayat (2) UU 40/2007 diatur bahwa “*Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia*”. Lebih lanjut lagi, dalam Pasal 7 ayat (5) UU 40/2007 diatur bahwa “*Setelah Perseroan memperoleh status badan hukum dan pemegang saham menjadi kurang dari 2 (dua) orang, dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak keadaan tersebut pemegang saham yang bersangkutan wajib mengalihkan sebagian sahamnya kepada orang lain atau Perseroan mengeluarkan saham baru kepada orang lain*”.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kepemilikan saham pada Perseroan Terbatas (PT) wajib dimiliki oleh minimal 2 (dua) orang. Pengecualian terhadap ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 7 ayat (7) UU 40/2007 yang mengatur sebagai berikut:

Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ketentuan pada ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi:

- a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; atau
- b. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pasar Modal.

Pengecualian tersebut menunjukkan bahwa secara yuridis, kepemilikan saham BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) sebagaimana dimaksud dalam Permendagri 3/1998 tidak dapat dimiliki oleh satu Pemerintah Daerah, karena dalam Permendagri

3/1998 maupun peraturan lainnya yang mengatur mengenai BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT), tidak terdapat pengecualian yang dapat menjadikan kepemilikan saham Perseroan Terbatas (PT) dapat dimiliki oleh satu pihak saja.

Ketentuan tersebut berbeda dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP No. 54/2017, dimana dalam Pasal 339 ayat (1) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 diatur bahwa,

Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah.

Begitu pula dalam Pasal 5 ayat (2) PP 54/2017 diatur bahwa,

Perusahaan perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah.

Adanya kata “seluruhnya” pada kedua ketentuan tersebut menunjukkan adanya pengecualian terhadap kepemilikan BUMD yang berbentuk Perseroda, dimana sekalipun secara yuridis Perseroda tunduk pada peraturan perundang-undangan di bidang Perseroan Terbatas, yaitu UU 40/2007, namun terhadap kepemilikan saham dan modalnya terdapat pengecualian yang mengesampingkan ketentuan Pasal 7 UU 40/2007, sehingga Perseroda dimungkinkan untuk dimiliki oleh satu Pemerintah Daerah saja.

Kepemilikan seluruh saham (100% saham) oleh Pemerintah Daerah mendapatkan landasan hukum setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020). Pasal 109 angka 2 UU 11/2020 mengatur bahwa “*Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 47561 diubah sebagai berikut:*

2. Ketentuan Pasal 7 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

(7) Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi:

a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara;

- b. *Badan Usaha Milik Daerah;*
- c. *Badan Usaha Milik Desa;*
- d. *Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sesuai dengan Undang-Undang tentang Pasar Modal; atau*
- e. *Perseroan yang memenuhi kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil.*

Pada saat Naskah Akademik ini disusun, UU 11/2020 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu 2/2022). Secara substansial, ketentuan yang berkaitan dengan Pasal 7 UU 40/2007 sebagaimana diuraikan di atas, diatur kembali dalam Perppu 2/2022.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka pada BUMD yang berbentuk PT, sahamnya dapat dimiliki seluruhnya oleh 1 (satu) Pemerintah Daerah.

Secara garis besar, perbedaan tujuan pembentukan BUMD sebagaimana dipaparkan di atas, dapat ditinjau dalam bagan berikut ini:

| Bentuk Usaha | Sifat/Tujuan/Orientasi: |
|-------------------|---|
| Perusahaan Daerah | Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU No. 5/1962, Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat: <ul style="list-style-type: none"> a. memberi jasa. b. menyelenggarakan kemanfaatan umum, c. memupuk pendapatan. |
| BUMD secara umum | Berdasarkan Pasal 331 ayat (4) UU No. 23/2014 jo. UU No. 9/2015, Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk: <ul style="list-style-type: none"> a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya; b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan c. memperoleh laba dan/atau keuntungan. |

| | |
|-----------|---|
| Perumda | Berdasarkan Pasal 8 PP No. 54/2017: Pendirian perusahaan umum Daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik |
| Perseroda | Dengan menimbang ketentuan Pasal 339 ayat (1) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 bahwa Perseroda adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah, maka orientasi Perseroda adalah untuk mencari keuntungan (<i>profit oriented</i>) namun tetap dapat menjalankan fungsi pelayanan umum dalam arti menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. |

3. Prinsip-Prinsip dalam Tata Kelola Perusahaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Sesuai Bentuk Badan Hukumnya

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUDNRI 1945, Negara Indonesia adalah Negara hukum. Hal ini merupakan suatu keputusan bersama rakyat Indonesia yang menghendaki supremasi hukum sebagai pilar utama dalam penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diwujudkan dalam penyelenggaraan Negara berdasarkan supremasi hukum tertinggi dengan dianutnya *civil law system* yakni segala penyelenggaraan Negara didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan yang mengakomodir kehendak rakyat dalam penyelenggaraan Negara, salah satunya didasarkan pada bagaimana seorang *legal drafter* dapat mengimplementasikan asas-asas yang telah ada ke dalam suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini senada dengan pendapat Maria Farida yang menyatakan bahwa pemahaman tentang asas-

dasas oleh pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menunjang peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia².

Begitu pula dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya, diperlukan sebuah landasan berpikir berupa dasar dan prinsip sehingga tidak keluar dari koridor dasar-dasar yang telah berkembang. Dasar-dasar yang dipakai sebagai landasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah di sini tidak hanya dasar yang ada di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011) saja tetapi dasar-dasar lainnya yang penting digunakan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah yaitu dasar hukum umum yang salah satunya adalah Pancasila.

Berdasarkan kajian Hamid S. Attamimi dalam disertasinya yang berjudul *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, disebutkan bahwa dasar hukum umum dapat dirumuskan dalam tata susunan atau hierarki sebagai berikut:

1. Dasar hukum umum Pancasila, yakni aturan hukum yang berada di bawah Undang-Undang Dasar harus mentransformasikan nilai-nilai Pancasila, karena pada hakikatnya norma itu dibentuk oleh norma fundamental negara Indonesia yaitu pancasila;
2. Dasar hukum umum Negara berdasarkan atas hukum yaitu dasar perlakuan sama dan tentang kepastian hukum, hak-hak asasi, pembagian kekuasaan, pengawasan oleh peradilan; dan
3. Dasar hukum umum pemerintahan berdasarkan konstitusi yakni sistem penyelenggaraan kekuasaan pemerintah yang dibatasi oleh konstitusi.

Dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah terkait dengan perubahan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya, selain perlu memperhatikan dasar-dasar hukum umum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, perlu diperhatikan dan merujuk pula pada dasar dan prinsip yang berkaitan dengan pengelolaan BUMD.

² Maria Farida Indrati, "Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *jurnal legislasi Indonsia*, Volume IV nomor II, 2007) h. 23.

Berkaitan dengan hal tersebut, Pasal 343 ayat (1) huruf d UU 23/2014 jo. UU 9/2015 telah mengamanatkan bahwa pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Namun demikian, ketentuan tersebut bersifat umum dan belum memberikan panduan teknis kepada BUMD mengenai cara pengelolaan BUMD yang sesuai dengan tata kelola perusahaan tersebut. Ketentuan tersebut juga tidak membedakan unsur tata kelola perusahaan yang baik ditinjau dari segi bentuk badan hukum masing-masing BUMD.

Pada hakikatnya, tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) muncul sebagai akibat dari adanya pemisahan antara kepemilikan dan pengendalian perusahaan atau dikenal dengan istilah Teori Keagenan. Permasalahan keagenan dalam hubungan antara pemilik modal dengan pelaksana kegiatan perusahaan adalah sulitnya pemilik dalam memastikan bahwa dana yang telah diinvestasikannya tidak diambilalih atau diinvestasikan pada proyek yang tidak menguntungkan, sehingga dapat merugikan pemilik modal. *Good Corporate Governance* kemudian diperlukan untuk mengurangi permasalahan keagenan antara pemilik modal dan pelaksana atau pengelola perusahaan tersebut.³

Pada prinsipnya, *Good Corporate Governance* dapat memberikan perangsang atau insetif yang baik bagi manajemen usaha, dalam rangka mencapai tujuan yang merupakan kepentingan perusahaan dan pemegang saham harus memfasilitasi pemonitoran yang efektif, sehingga mendorong perusahaan untuk menggunakan sumber daya dengan lebih efisien.⁴ Secara teoritis, *Good Corporate Governance* didefinisikan sebagai suatu pola hubungan, sistem dan proses yang digunakan oleh organ perusahaan (Direksi, Dewan Komisaris, Rapat Umum Pemegang Saham) guna memberikan nilai tambah kepada pemegang saham secara berkesinambungan dalam jangka panjang, dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholder* lainnya, yang berlandaskan peraturan perundang-undangan dan juga norma-norma hukum yang berlaku.⁵

Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI) memberikan pengertian bahwa *corporate governance* adalah seperangkat peraturan yang mengatur hubungan

³ Thomas Kaihatu, *Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia*, Ghilia Indonesia, Jakarta, 2006, h. 22.

⁴ Eddi Wibowo, dkk, *Memahami Good Government Governance dan Good Corporate Governance*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI) Yogyakarta, 2004, h. 85.

⁵ Made Ayu Mas Prima Mandasari dan Marwanto, “Pengaturan dan Penilaian Evaluasi Kualitas Penerapan *Good Corporate Governance* Pada Badan Usaha Milik Negara”, *Kertha Semaya*, Vol. 06, No. 01, Februari 2016, h. 3.

antara pemegang saham, pengurus, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya sehubungan dengan hak-hak dan kewajiban mereka, atau dengan kata lain suatu sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan. Sedangkan tujuan *corporate governance* ialah untuk menciptakan pertambahan nilai bagi semua pihak pemegang kepentingan. Definisi senada disampaikan oleh *Cadbury Committee* dimana *corporate governance* diartikan sebagai sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan dengan tujuan mencapai kesimbangan antara kekuatan kewenangan yang diperlukan oleh perusahaan, menjamin kelangsungan eksistensinya dan pertanggungjawaban kepada *stakeholder*. Lebih lanjut lagi, disebutkan pula bahwa *corporate governance* berkaitan erat dengan peraturan kewenangan pemilik, direktur, manajer, pemegang saham dan sebagainya.⁶

Dalam pengurusan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), terdapat Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor KEP-117/M-MBU/2002 megatur bahwa *good corporate governance* merupakan proses dari struktur yang digunakan oleh organ Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas perusahaan guna mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholder* lainnya, berdasarkan perundang-undangan dan nilai-nilai etika.

Penjelasan mengenai tata kelola perusahaan yang baik sebagaimana telah dijabarkan di atas serupa dengan definisi tata kelola perusahaan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 PP 54/2017, yakni “*Sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan*”.

Secara umum, tata kelola perusahaan menyangkut pada permasalahan akuntabilitas dan tanggungjawab dari suatu mandate, khususnya dalam penerapan suatu pedoman dan mekanisme untuk memastikan suatu perilaku yang baik dan melindungi kepentingan pemegang saham. Subjek lain dari tata kelola perusahaan adalah sudut pandang pemangku kepentingan, yang menuntut perhatian dan akuntabilitas yang lebih terhadap pihak-pihak selain dari pemegang saham, misalnya karyawan atau lingkungan kerja dari suatu perusahaan.

⁶ Misahardi Wilamarta, *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam Rangka Good Corporate Governance*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, h. 2.

Beberapa prinsip umum yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan *Good Corporate Governance* adalah sebagai berikut:

a. Pertanggungjawaban (*responsibility*)

Tanggungjawab dari suatu perusahaan tidak hanya diberikan kepada pemegang saham, melainkan juga kepada stakeholder atau pemangku kepentingan lainnya.

b. Transparansi (*transparency*)

Suatu perusahaan harus menyediakan suatu informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan.

c. Akuntabilitas (*accountability*)

Suatu perusahaan harus dapat bertanggungjawab atas kinerjanya secara transparan dan juga wajar.

d. Kesetaraan dan kewajaran (*fairness*)

Dalam melaksanakan kegiatannya, suatu perusahaan harus memperhatikan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya berdasarkan asas kesetaraan dan kewajaran.

e. Independensi (*independency*)

Agar dalam pelaksanannya dapat berjalan dengan lancar, perusahaan harus dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain.

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat diketahui bahwa dalam penerapan sistem *Good Corporate Governance*, aspek yang paling utama harus diperhatikan adalah sumber daya manusia, karena sumber daya manusia mempunyai peran utama dalam setiap kegiatan organisasi. Sekalipun didukung dengan sarana dan prasarana serta sumber dana yang mumpuni, akan tetapi, tanpa dukungan sumber daya yang andal, kegiatan organisasi tidak akan terselesaikan dengan baik.⁷

Ketentuan Pasal 92 ayat (1) PP 54/2017 mengatur bahwa, “*Pengurusan BUMD dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik*”. Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 92 ayat (2) PP 54/2017, prinsip-prinsip dalam tata kelola perusahaan yang baik atau *Good Corporate Governance* (GCG) yang harus diperhatikan saat pembentukan dan pengelolaan Perusahaan Daerah adalah:

a. Transparansi

⁷ Soekidjo Notoamodjodjo, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, h. 5.

Keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan;

b. Kemandirian

Keadaan dimana perusahaan dikelola secara professional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/ tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat;

c. Akuntabilitas

Kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organisasi sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif;

d. Pertanggungjawaban

Kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat; dan

e. Kewajaran

Kesesuaian dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.

Pelaksanaan prinsip-prinsip *GCG* tersebut di atas, paling tidak harus dilaksanakan dalam wujud:

1. Pelaksanaan tugas dan tanggungjawab Dewan Komisaris dan Direksi;
2. Kelengkapan dan pelaksanaan tugas komite-komite dan satuan kerja yang menjalankan fungsi pengendalian internal perusahaan;
3. Penerapan fungsi kepatuhan, auditor internal dan auditor eksternal;
4. Penerapan manajemen risiko, termasuk sistem pengendalian internal;
5. Penyediaan dana kepada pihak terkait dan penyediaan dana besar;
6. Rencana strategis perusahaan; dan
7. Transparansi kondisi keuangan dan non keuangan perusahaan.

Namun demikian, dari segi aturan hukum yang berlaku, baik UU 23/2014 jo. UU 9/2015 maupun PP 54/2017 tidak mengatur secara terperinci keberlakuan prinsip-prinsip *GCG* berdasarkan bentuk badan hukum pada suatu BUMD. Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 92 ayat (1) PP 54/2017 yang mengatur bahwa, “*Pengurusan BUMD dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik*”, dapat diketahui bahwa seluruh BUMD, baik yang berbentuk Perumda maupun Perseroda wajib menjalankan prinsip-prinsip *GCG*, tanpa terkecuali, yakni prinsip keterbukaan (*transparency*), akuntabilitas, pertanggungjawaban (*responsibility*), kemandirian (*independency*) dan kesetaraan dan kewajaran (*fairness*).

Sesuai dengan prinsip transparansi, maka setiap BUMD harus bisa menyediakan pelbagai informasi yang materiil dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pelbagai pihak. BUMD harus mengambil inisiatif untuk mengungkapkan tidak hanya masalah yang diisyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga hal yang penting untuk pengambilan keputusan oleh pemangku kepentingan lainnya.

Berdasarkan prinsip akuntabilitas, maka BUMD harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar. Oleh karenanya, pengelolaan BUMD harus dilakukan secara benar, terukur dan sesuai dengan kepentingan dan tujuan perusahaan dengan tetap mempertimbangkan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya.⁸ Penerapan prinsip responsibilitas menekankan bahwa BUMD harus mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggungjawab terhadap masyarakat dan lingkungan, sehingga dapat memelihara kesinambungan usaha dalam jangka waktu panjang dan mendapat pengakuan *good corporate citizen* atau perusahaan yang ramah pada masyarakat dan lingkungan, dimana citra tersebut dapat diperoleh dari dua aspek, yakni dari segi *corporate sosial responsibility* (CSR) dan kepatuhan (*compliance*) pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip independensi diwujudkan dalam pengelolaan BUMD yang independen, sehingga masing-masing organ BUMD tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain, atau dengan kata lain, tidak terdapat pengaruh dari pihak lain maupun pihak dalam BUMD yang didasarkan atas keinginan pridabi untuk mempengaruhi manajemen BUMD⁹. Prinsip kesetaraan dan kewajaran diwujudkan dalam pelaksanaan kegiatan usahanya, BUMD harus senantiasa memperhatikan kepentingan pemegang saham, pemangku kepentingan lainnya dan semua pihak yang terlibat di dalamnya, sesuai dan selaras dengan prinsip kesetaraan dan kewajaran.¹⁰

Merujuk pada penjabaran di atas, diketahui bahwa penerapan tata kelola perusahaan yang baik atau *GCG* sangat diperlukan agar BUMD dapat meningkatkan dan mengembangkan pengelolaan perusahannya dengan baik, sehingga dapat

⁸ Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat dan Daerah dalam Pembangunan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 17.

⁹ *Ibid*, h. 18.

¹⁰ *Ibid*, h. 19.

mengarah pada praktek-praktek bisnis terbaik sesuai dengan standar yang dimiliki.¹¹ Namun demikian, tidak seperti halnya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang sejak lama telah didorong menerapkan *GCG* secara konsisten sebagai landasan operasionalnya, terhitung sejak terbitnya Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor KEP-117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktik *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara, sekalipun sama-sama dimiliki oleh pemerintah, penerapan dan pelaksanaan *GCG* pada BUMD masih memerlukan instrumen hukum untuk penguatannya, karena dasar hukum yang mewajibkan pelaksanaan *GCG* pada BUMD masih relatif baru, kecuali BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas.

Sebagaimana diketahui bahwa bagi BUMN, kewajiban penerapan *GCG* telah diatur secara rinci dalam Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor KEP-117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktik *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara dan juga dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, serta UU 40/2007. Sedangkan bagi BUMD, kewajiban tersebut baru diatur secara khusus dalam UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP 54/2017, dimana sebelumnya apabila BUMD tersebut berbentuk hukum Perseroan Terbatas (PT) juga diatur dalam UU 40/2007. Penerbitan ketentuan tersebut menunjukkan bahwa terdapat ketertinggalan pengaturan kewajiban pelaksanaan *GCG* bagi BUMD, khususnya yang dahulu berbentuk Perusahaan Daerah (PD) karena umumnya kewajiban penerapan prinsip *GCG* hanya diatur dalam Peraturan Daerah pendirian BUMD yang bersangkutan, sekalipun pada tahun 2006, Pemerintah melalui Komite Nasional Kebijakan Governance telah mengeluarkan Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia yang merupakan standar minimal pelaksanaan *GCG* pada perusahaan-perusahaan di Indonesia.

Apabila dirunut secara historis, dapat diketahui bahwa sebelum terbitnya UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP 54/2017, bagi BUMD yang berbentuk hukum Perseroan Terbatas (PT) wajib melaksanakan seluruh prinsip-prinsip *GCG* sebagaimana diatur dalam UU 40/2007 dan Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia yang telah dikeluarkan oleh Komite Nasional Kebijakan Governance. Di samping itu, bagi BUMD berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang bergerak di bidang usaha tertentu, misalnya perbankan, maka selain prinsip-prinsip

¹¹ Thomas S. Kaihatu, "Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia", *Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan*, Vol. 8, No. 1, Maret 2006, h. 9.

GCG pada UU 40/2007 dan Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia, BUMD berbentuk Perseroan Terbatas (PT) tersebut juga harus melaksanakan seluruh ketentuan mengenai *GCG* yang diterbitkan oleh Bank Indonesia melalui Peraturan Bank Indonesia (PBI). Sedangkan terhadap BUMD berbentuk Perusahaan Daerah (PD), harus tunduk pada prinsip-prinsip *GCG* yang diatur dalam UU 5/1962, Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia serta ketentuan *GCG* sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah yang menjadi dasar pendirian BUMD tersebut.

Selanjutnya, dengan terbit dan berlakunya UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP 54/2017 yang mengubah bentuk hukum BUMD menjadi Perumda dan Perseroda semakin mempertegas adanya kewajiban penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik atau *GCG* bagi BUMD, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 92 ayat (1) PP 54/2017 mengatur bahwa, “*Pengurusan BUMD dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik*”. Namun demikian, baik dalam UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP 54/2017 maupun peraturan pelaksananya, belum secara signifikan mengatur mengenai kewajiban penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik atau *GCG* pada BUMD sesuai dengan bentuk badan hukum BUMD yang bersangkutan.

Namun demikian, apabila dirunut dari karakteristik BUMD yang berbentuk Perumda dan Perseroda, dapat diketahui bahwa pengelolaan dan pengurusan BUMD yang berbentuk Perseroda lebih fleksibel apabila dibandingkan dengan BUMD yang berbentuk Perumda. Hal tersebut secara implisit tertuang dalam Pasal 55 ayat (2) PP 54/2017 disebutkan bahwa “*Pengurusan oleh Direksi perusahaan perseroan daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas*”. Merujuk pada ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa pada hakikatnya, prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik atau *GCG* sebagaimana berlaku pada BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) juga berlaku pada Perseroda, yakni prinsip-prinsip *GCG* sebagaimana diatur dalam UU 40/2007 dan Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia yang telah dikeluarkan oleh Komite Nasional Kebijakan Governance, sebagai berikut:

- a. Transparansi;
- b. Kemandirian;
- c. Akuntabilitas;
- d. Pertanggungjawaban; dan

e. Kewajaran.

Dengan batasan-batasan sebagaimana diatur dalam PP 54/2017 dan peraturan pelaksanaannya, antara lain:

- a. Dalam Pasal 94 ayat (5) PP 54/2017, dimana dalam hal kerjasama operasional dilakukan dengan objek berupa tanah dan/ atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal daerah pada perusahaan perseroan daerah dan dikerjasamakan dalam jangka waktu lebih dari 10 (sepuluh) tahun, maka harus mendapatkan persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) terlebih dahulu; dan
- b. Dalam Pasal 94 ayat (6) huruf c PP 54/2017, kerjasama pendayagunaan ekuitas tidak boleh dilakukan dalam bentuk penyertaan modal berupa tanah yang berasal dari penyertaan modal daerah.

Berbeda dengan BUMD yang berbentuk hukum Perseroda, sekalipun dalam Pasal 6 ayat (1) huruf e PP 54/2017 disebutkan bahwa salah satu karakteristik BUMD termasuk di dalamnya Perumda adalah dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha, akan tetapi dalam praktiknya, pengelolaan Perumda yang seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah, tidak dapat dipisahkan dari prinsip-prinsip dan asas-asas yang berlaku dalam pengelolaan keuangan daerah, mengingat berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, keuangan daerah termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara dan penerimaan daerah yang berasal dari BUMD khususnya yang berbentuk hukum Perumda termasuk serta kekayaan daerah yang dipisahkan pada BUMD khususnya yang berbentuk Perumda, termasuk dalam keuangan daerah. Dengan demikian, secara tidak langsung, pengelolaan Perumda lebih bersifat birokratif dan cenderung lebih tidak leluasa dibandingkan dengan pengelolaan Perseroda.

Ketidakleluasaan Perumda jika dibandingkan dengan Perseroda juga nampak dalam ketentuan Pasal 100 PP 54/2017 yang mengatur secara rigid mengenai penggunaan laba Perumda, sedangkan dalam Perseroda, penggunaan laba bersih tidak diatur secara rigid dan diserahkan kepada para pemegang saham yang akan diatur dalam Anggaran Dasar, sehingga secara tidak langsung asas-asas dalam pengelolaan keuangan daerah juga turut andil dan berlaku dalam pengelolaan BUMD yang berbentuk badan hukum Perumda.

Asas-asas dalam pengelolaan keuangan daerah adalah sebagai berikut:

- a. Tertib yakni keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan;

- b. Taat yakni pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan;
- c. Efektif yakni pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil;
- d. Efisien yakni pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu;
- e. Ekonomis yakni memperoleh masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah;
- f. Transparan yakni keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah;
- g. Bertanggungjawab yakni perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan;
- h. Keadilan yakni keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/ atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif;
- i. Kepatutan yakni tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional;
- j. Manfaat untuk masyarakat yakni keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

B. KAJIAN EMPIRIS

1. Bidang Usaha

PDAM Surya Sembada Kota Surabaya merupakan Badan Usaha milik Pemerintah Kota Surabaya yang bergerak dalam bidang penyediaan air bersih. PDAM Surya Sembada Kota Surabaya didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1976 *jo.* Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 1986 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Surabaya dan berkantor pusat di Jalan Mayjen Prof. Dr. Moestopo Nomor 2 Surabaya dengan 7 (tujuh) Kantor Cabang yaitu:

- Cabang Ngagel I
- Cabang Ngagel II
- Cabang Ngagel III
- Cabang Karangpilang I

- Cabang Karangpilang II
- Cabang Karangpilang III
- Sumber Air

Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1976 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (Perda 7/1976). Perda 7/1976 disahkan dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor HK II/155/76 tertanggal 06 November 1976. Pada tanggal 23 November 1976, Perda 7/1976 diundangkan dalam Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya seri C Nomor 4/C. Sepuluh tahun kemudian Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 1986 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kotamadya Surabaya Nomor 7 Tahun 1976 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (Perda 18/1986).

Pada tahun 2009, dikeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (Perda 2/2009), yang diundangkan pada tanggal 30 Juli 2009. Oleh karena ketentuan Pasal 74 Perda 2/2009 mengatur bahwa “*Peraturan Daerah ini mulai berlaku efektif paling lambat 6 (enam) bulan sejak tanggal diundangkan*”, maka Perda 2/2009 mulai efektif diberlakukan pada 2 Januari 2010. Pasal 3 ayat (1) Perda 2/2009 mengatur bahwa “*PDAM diberi nama Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada*”. Berdasarkan perkembangan peraturan daerah tersebut, nama PDAM Surabaya secara yuridis berubah menjadi Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada. Kemudian, pada tahun 2014 dilakukan perubahan dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (Perda 13/2014). Dalam Perda 13/2014, tidak dilakukan perubahan nama, sehingga nama PDAM Surya Sembada tetap berlaku sampai dengan sekarang (selanjutnya disebut PDAM Surya Sembada Kota Surabaya).

Sejak didirikan pada tahun 1976, PDAM Surya Sembada Kota Surabaya telah memberikan pelayanan di bidang penyediaan air bersih kepada masyarakat, sesuai dengan tujuan pendirian yang termaktub dalam Pasal 6 Perda 2/2009 jo Perda 13/2014, yakni:

1. Menyediakan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ruang lingkup usahanya;
2. Memberikan kontribusi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD);
3. Turut serta meningkatkan perekonomian daerah; dan
4. Turut serta mewujudkan lingkungan hidup yang sehat.

Sebagai bentuk amanat dari Pasal 6A Perda Perda 2/2009 *jo* Perda 13/2014, untuk mencapai tujuan tersebut PDAM Surya Sembada Kota Surabaya wajib dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip pedoman tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

Tujuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam kegiatan bidang usaha atau ruang lingkup usaha PDAM Surya Sembada Kota Surabaya sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Perda 2/2009 *jo* Perda 13/2014 yaitu:

- a. Memproduksi air minum.
- b. Mendistribusikan air minum kepada pelanggan.
- c. Mendirikan, membangun, dan/atauu mengelola instalasi pengolahan, serta jaringan distribusi air minum.
- d. Membantu tugas pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kapasitas PDAM dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- e. Mengembangkan potensi sumber daya PDAM dengan melakukan kegiatan/usaha lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Apabila merujuk pada bidang usaha yang dimiliki oleh PDAM Surya Sembada Kota Surabaya tersebut, dapat diketahui bahwa kegiatan atau bidang usaha yang dijalankan oleh PDAM Surya Sembada Kota Surabaya tersebut adalah bidang usaha yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak dan merupakan bagian dari pelayanan umum. Hal tersebut sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) yang mengatur bahwa sumber daya air dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara adil. Amanat tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan¹² (UU 11/1974) yang mengatur sebagai berikut:

- (1) Air beserta sumber-sumbernya, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya seperti dimaksud dalam Pasal 1 angka 3, 4 dan 5 Undang-Undang ini dikuasai oleh Negara.

¹² UU Nomor 1/1974 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU No. 7/2004). Namun demikian, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa UU No. 7/2004 bertentangan dengan UUDNRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka saat ini UU No. 1/1974 berlaku kembali.

(2) Hak menguasai oleh Negara tersebut dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang kepada Pemerintah untuk:

- a. Mengelola serta mengembangkan kemanfaatan air dan atau sumber-sumber air;
- b. Menyusun mengesahkan dan atau memberi izin berdasarkan perencanaan dan perencanaan teknis tata pengaturan air dan tata pengairan;
- c. Mengatur, mengesahkan dan atau memberi izin peruntukan, penggunaan, penyediaan air dan atau sumber-sumber air;
- d. Mengatur, mengesahkan dan atau memberi izin pengusahaan air dan atau sumber-sumber air;
- e. Menentukan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum dan hubungan-hubungan hukum antara orang dan atau badan hukum dalam persoalan air dan atau sumber-sumber air.

(3) Pelaksanaan atas ketentuan ayat (2) Pasal ini tetap menghormati hak yang dimiliki oleh masyarakat adat setempat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Lebih lanjut lagi, dalam penjelasan Pasal 331 ayat (5) huruf a UU 23/2014 jo. UU 9/2015 ditegaskan bahwa “*kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat diantaranya air minum, pasar, transportasi*”. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa pada hakikatnya, bidang usaha yang dimiliki oleh PDAM Surya Sembada Kota Surabaya tersebut dengan objek air minum merupakan bagian dari pelayanan umum yang bertujuan untuk memenuhi dan melayani kebutuhan masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut, apabila dikaitkan dengan karakteristik utama yang membedakan BUMD yang berbentuk Perumda dan Perseroda, terletak pada fokus kegiatan usahanya, dimana Perumda lebih fokus pada penyelenggaraan kemanfaatan untuk umum sedangkan Perseroda lebih fokus pada pemupukan pendapatan atau memperoleh laba/ keuntungan, maka bentuk badan hukum yang cocok dan identik untuk PDAM Surya Sembada Kota Surabaya tersebut adalah Perumda, dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

(1) Sesuai dengan ketentuan Pasal 33 UUDNRI 1945, Air bersih merupakan sumber daya alam yang menjadi kebutuhan primer yang dikuasai dan dikelola oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga keberadaan air sekalipun saat ini telah bersifat komersial, akan tetapi tetap dibutuhkan oleh seluruh lapisan masyarakat dalam wujud pelayanan publik;

- (2) Pelayanan kebutuhan air di Kota Surabaya mencapai angka 99% sehingga target “Semua Terlayani” akan dapat segera terwujud. Berdasarkan pendekatan kuantitatif tersebut, maka pengembangan atau diversifikasi usaha oleh PDAM Surya Sembada Kota Surabaya ke depan diarahkan ke peningkatan kualitas layanan. Oleh karenanya bentuk badan hukum Perusahaan Umum Daerah (Perumda) lebih efektif untuk mengejar tujuan pokok pelayanan umum di bidang air bersih oleh PDAM Surya Sembada Kota Surabaya tersebut.
- (3) Berdasarkan data yang ada, kebutuhan dan permintaan akan air bersih setiap tahunnya meningkat dan tidak selalu linier dengan pengembangan tingkat ekonomi masyarakat yang semakin naik, sehingga apabila air bersih menjadi komoditas yang diperdagangkan berbasis harga keekonomiannya, maka hal itu dapat mempersulit masyarakat kalangan menengah kebawah untuk dapat memperoleh air bersih, padahal secara yuridis air merupakan sumber daya alam yang seharusnya dikelola oleh negara dalam hal ini pemerintah untuk kemakmuran rakyatnya. Oleh karena itu, sudah sepatutnya air bersih disediakan dalam rangka pelayanan umum atau pelayanan publik yang dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat tanpa terkecuali. Hal ini selaras dengan tujuan idili Perumda sehingga dapat dilaksanakan dengan bentuk hukum Perumda yang bertujuan pokok memberikan pelayanan umum atau pelayanan publik, tanpa mengesampingkan memperoleh keuntungan;
- (4) Berdasarkan laporan keuangan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya tersebut yang telah diaudit, menunjukkan bahwa secara faktual PDAM Surya Sembada Kota Surabaya tersebut telah berhasil memenuhi pendistribusian kebutuhan rata-rata air dan telah memberikan pelayanan air bersih bagi masyarakat Kota Surabaya dengan tidak mengesampingkan atau mengabaikan fungsi sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang juga memberikan keuntungan bagi keuangan daerah;
- (5) Berkaitan dengan pengelolaan badan usahanya, bentuk Perumda akan lebih memudahkan pemerintah Daerah, selaku pemilik modal satu-satunya, untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PDAM Surya Sembada Kota Surabaya tersebut apabila terjadi kesalahan dan/ atau kelalaian pengurusan yang menyebabkan pelayanan umum bagi masyarakat di Surabaya kurang memuaskan. Dengan bentuk hukum Perumda fungsi kontrol Pemerintah Kota Surabaya pada PDAM Surya Sembada Kota Surabaya tersebut akan semakin kuat, karena tidak ada pihak lain yang juga dapat mengatur dan/ atau mengontrolnya.

- (6) Dalam hal PDAM Surya Sembada Kota Surabaya tersebut hendak memperluas atau melakukan ekspansi bidang usaha, dapat melalui pembentukan anak perusahaan atau membeli saham perusahaan lain yang bergerak di bidang usaha yang diinginkan, sehingga PDAM Surya Sembada Kota Surabaya tersebut dapat tetap fokus memberikan pelayanan umum dan pelayanan dasar di bidang pemenuhan kebutuhan air minum dan air bersih di Kota Surabaya;
- (7) Jika perubahan bentuk hukum dari Perusahaan Daerah (PD) diarahkan untuk menjadi Perseroda, maka akan membutuhkan banyak penyesuaian, mengingat karakteristiknya yang sangat berbeda terutama di bidang pengelolaan manajemen perusahaan dan *culture* atau kebiasaan kerja yang selama ini telah berjalan di PDAM Surya Sembada Kota Surabaya.

2. Kinerja PDAM Surya Sembada

Kajian empirik selanjutnya adalah mengenai Kinerja PDAM Surya Sembada. Hal disajikan untuk mengetahui bagaimana eksisting saat ini sehingga ke depan diharapkan makin lebih baik. Sajian kinerja ini adalah data dari audit kinerja PDAM.

a. Tingkat Kesehatan

Tingkat kesehatan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya yang dinilai berdasarkan BPPSPAM untuk tahun 2019, mendapat nilai 3,76 atau tergolong “Sehat”. Jika dibandingkan Tahun 2018 yang mendapat nilai 4,13 mengalami penurunan sebesar 0,37. Hal ini disebabkan kenaikan pertumbuhan pelanggan dari tahun sebelumnya sebesar 562.381 pelanggan menjadi 574.173 pelanggan pada tahun 2019 dan Penurunan Cakupan pelayanan teknis menjadi 58,95% pada tahun 2019, penurunan jumlah pelanggan yang dilayani dengan tekanan di atas 0,7 bar sebanyak 19,84% pelanggan dari tahun sebelumnya 20,08%, kenaikan tingkat kehilangan air distribusi dari tahun sebelumnya 28,34% menjadi 31,70% dan penurunan jumlah penggantian meter air dari tahun sebelumnya 11,79% menjadi 6,69% rasio diklat pegawai dari tahun sebelumnya 89,23% menjadi 100%, kualitas Air pelanggan dari tahun sebelumnya 264,14% menjadi 65,62%, serta adanya penurunan rasio biaya diklat terhadap biaya pegawai dari tahun sebelumnya 3,57% menjadi 3,10%.

a. Kinerja PDAM

Hasil penilaian atas kinerja PDAM Surya Sembada Kota Surabaya untuk tahun 2019 adalah 69,56 dengan kategori “Baik” sedangkan untuk tahun 2018 adalah 68,71 dengan kategori “Baik”.

b. Penyusunan dan Pelaksanaan *Corporate Plan/Rencana Bisnis dan RKAP*

Pemerintah Kota Surabaya telah memiliki RISPAM untuk periode tahun 2015-2035 dan revisinya namun belum disahkan oleh Walikota Surabaya. PDAM Surya Sembada Kota Surabaya telah memiliki *business plan* periode tahun 2014-2018 yang sudah berakhir dan telah dilakukan reviewnya untuk periode berikutnya tahun 2019-2023.

Dalam penyusunan *business plan* maupun reviewnya, telah memuat kondisi saat ini, asumsi yang dipakai dalam penyusunan *business plan*/rencana bisnis dan penetapan visi, misi, sasaran, strategi, kebijakan dan program kerja. Namun belum memuat evaluasi hasil rencana bisnis sebelumnya dan belum sepenuhnya mempertimbangkan RISPAM periode tahun 2015-2035.

Manajemen PDAM Surya Sembada Kota Surabaya telah melakukan evaluasi terhadap pencapaian RKAP tahun 2019. Realisasi pendapatan usaha di bawah anggaran sebesar Rp 23.546.479,36 atau 2,56% dari anggaran, antara lain disebabkan masih tingginya tingkat kehilangan air distribusi dan adanya Program Diskon.

Realisasi Beban tahun 2019 sebesar Rp 565.212.990,53 di bawah anggarannya sebesar Rp 591.243.615,12 hal ini disebabkan :

- (1) Terjadi kenaikan anggaran biaya satuan per titik pasang baru dalam RKAP Perubahan 2019 dari Rp 210.207,00 di RKAP menjadi Rp 646.780 di RKAP Perubahan atau 307%.
- (2) Penurunan beban Sumber/pompa dikarenakan adanya penurunan beban pemeliharaan.
- (3) Penurunan beban Pengolahan dikarenakan penurunan pemakaian bahan kimia.
- (4) Penurunan beban Langsung Usaha dikarenakan adanya penurunan beban transmisi dan distribusi dikarenakan penurunan beban operasional.

c. Cakupan Pelayanan

Sampai dengan 31 Desember 2019 PDAM Surya Sembada Kota Surabaya memiliki pelanggan aktif sebanyak 574.173 Sambungan Rumah (SR) yang seluruhnya berasal dari pemasangan SR reguler PDAM.

Jumlah penduduk yang terlayani di wilayah administrasi sebanyak 3.021.158 jiwa atau 90,35% sedangkan wilayah teknis sebanyak 1.971.014 jiwa atau 58,95% dari jumlah penduduk sebanyak 3.340.701 jiwa. Pemerintah Kota Surabaya dalam dokumen RISPAM menargetkan tingkat cakupan pelayanan PDAM sebesar 100% di akhir tahun 2019. Dengan cakupan pelayanan sebesar 90,35% di akhir tahun 2019, dan dengan memperhatikan trend peningkatan cakupan pelayanan tiga tahun terakhir, dapat disimpulkan bahwa PDAM Surya Sembada Kota Surabaya siap mendukung target 100% akses air minum nasional.

Selama tahun 2019, PDAM telah berupaya untuk meningkatkan cakupan pelayanannya yaitu dengan penambahan sambungan baru sebanyak 13.518 pelanggan, mengadakan kegiatan Gebyar Diskon Pemasangan Sambungan Baru dan penambahan jaringan pipa distribusi. Pada Laporan Keuangan Prognosis Tahun 2022, terdapat penambahan pelanggan sebesar 1,68% atau 10.000 pelanggan menjadi 605.869 pelanggan. Untuk mencapai Cakupan Layanan 100%, penambahan jumlah pelanggan pada RKAP Tahun 2023 diproyeksikan sebesar 1,65% atau 10.000 pelanggan menjadi 615.869 dengan asumsi jumlah penduduk Surabaya sebesar 2.936.146 jiwa (data BPS).

d. Kualitas, Kuantitas, dan Kontinuitas (3K) Air

PDAM Surya Sembada Kota Surabaya belum mampu memberikan pelayanan air dengan kualitas air minum kepada seluruh pelanggan, sampai dengan saat ini Zona Air Minum Prima (ZAMP) terbatas pada wilayah tertentu.

Kualitas air belum memenuhi syarat air minum, disebabkan antara lain mahalnya biaya rehabilitasi jaringan distribusi yang ada untuk memenuhi standar distribusi air dengan kualitas air minum. PDAM Surya Sembada Kota Surabaya telah melakukan kegiatan pengawasan secara internal atas kualitas air minum tetapi belum sesuai yang ditetapkan dalam Permenkes Nomor 736/MENKES/PER/VI/ 2010 tentang Tata Laksana Pengawasan Kualitas Air Minum terkait jumlah minimal titik uji.

Pemakaian rata-rata untuk pelanggan rumah tangga sebesar 282,67 liter per orang per hari, sehingga telah memenuhi Peraturan Menteri PUPR Nomor: 29/PRT/M/2019 yaitu kebutuhan Rumah Tangga (RT) per hari sejumlah 60 liter/orang/hari.

Kontinuitas air yang didistribusikan berkisar 23,75 jam per hari. Tidak tercapainya standar kontinuitas disebabkan adanya gangguan pasokan listrik PLN dan pemeliharaan/perbaikan instalasi pengolahan, mesin pompa atau jaringan transmisi/distribusi.

e. Air Tanpa Rekening/*Non Revenue Water (NRW)* atau Tingkat Kehilangan Air

(1) Tingkat Kehilangan Unit Produksi

Dari volume air yang diproduksi tahun 2019 sebesar 363.252.433 m³, telah didistribusikan seluruhnya ke pelanggan sehingga tidak terdapat NRW produksi.

(2) NRW Distribusi

Dari volume air yang didistribusikan ke pelanggan sebesar 363.252.433 m³, telah terjual kepada pelanggan sebesar 248.094.594,91 m³ sehingga terdapat NRW distribusi sebesar 115.157.838,09 m³ atau 31,70%. NRW distribusi tahun 2019 mengalami kenaikan sebesar 0,48% dibandingkan NRW distribusi tahun 2018 sebesar 31,22&. Hal ini disebabkan adanya kebocoran pipa transmisi/distribusi, water meter pelanggan macet dan tidak akurat, pipa rusak karena tergali, terkena alat berat, pemilihan pipa yang kurang baik dan usia pemakaian melebihi umur ekonomis. PDAM telah melakukan upaya menurunkan NRW distribusi dengan cara melakukan perbaikan dan rehabilitasi pipa distribusi yang mengalami kerusakan, penggantian *water meter* pelanggan yang rusak dan meterisasi secara rutin serta penanganan perbaikan kebocoran jaringan perpipaan.

f. Perhitungan Tarif Air dan Harga Pokok Air

Rata-rata harga jual (tarif) air sebesar Rp 3.140,35, sedangkan harga pokok air (berdasarkan tingkat kebocoran riil 38,25%) sebesar Rp 868,81. Harga jual yang belaku tersebut telah menutup biaya secara penuh (*full cost recovery*).

Apabila kebocoran riil diperhitungkan maksimal sebesar 20% dari volume produksi, maka pendapatan juga sudah menutup biaya secara penuh karena harga jual air per M³ adalah sebesar 161,93% dari harga pokok air per M³.

g. Ketersediaan Air Baku

Sumber air baku yang digunakan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya saat ini adalah air permukaan yang berasal dari Kali Surabaya yang merupakan anak sungai dari Sungai Brantas dan mata air yang berasal dari Mata Air Pandaan dan Mata Air Umbulan Pasuruan dengan tingkat pemanfaatan yang sudah optimal.

h. Kapasitas Produksi

Kapasitas produksi terpasang dioptimalkan pemanfaatannya sehingga melebihi kapasitas disain sebesar 29.601.553 m³ atau 8,87% yang disebabkan adanya peningkatan volume kebutuhan air pelanggan, peremajaan alat-alat teknik produksi, dan optimisasi operasional instalasi dalam bentuk pencucian filter dan *backwash*. Tidak terdapat kapasitas menganggur atau kapasitas produksi riil yang belum digunakan karena volume air yang diproduksi seluruhnya telah didistribusikan.

i. Sistem Distribusi dan Reservoir

Sistem distribusi yang digunakan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya sampai dengan tahun 2019 adalah perpompaan pada enam IPA dan dua sumber air. Untuk mendistribusikan air yang telah diolah sampai dengan tahun 2019 PDAM Surya Sembada Kota Surabaya memiliki panjang pipa sepanjang 5.665.845,39 m yang terdiri dari pipa transmisi sepanjang 46.370,00 m dan pipa distribusi sepanjang 5.619.475,39 m.

Pada tahun 2019 PDAM Surya Sembada Kota Surabaya telah membangun 2 buah reservoir, di daerah Kedung Cowek dan Kandangan.

PDAM Surya Sembada Kota Surabaya telah melakukan analisis terhadap sistem reservoir dan pipa distribusi yang dibutuhkan, dengan simpulan bahwa kapasitas reservoir dan pipa yang dimilikinya sampai dengan saat ini belum mencukupi kebutuhan distribusi air ke pelanggan dengan kapasitas terpasang sebesar 11.605 l/dtk.

j. Penyertaan Pemerintah Yang Belum Ditetapkan Statusnya (PPYBDS)

Meskipun tidak memiliki nilai Penyertaan Pemerintah Pusat Yang Belum Ditetapkan Statusnya (PPYBDS) pada neraca PDAM Surya Sembada Kota Surabaya per 31 Desember 2019, namun terdapat penambahan aset berupa tangki reservoir beserta pipa dan aksesorisnya yang berada di Putat Gede Kota Surabaya senilai

Rp 19.985.527.564,46 yang belum tercatat dalam neraca PDAM Surya Sembada Kota Surabaya. Seluruh aset tersebut dalam kondisi baik dan telah dimanfaatkan.

3. Penyertaan Modal dan Subsidi Pemerintah Daerah serta Hibah

Pada tahun 2019, tidak terdapat penambahan penyertaan modal dari Pemerintah Kota Surabaya. Nilai penyertaan modal pada akhir tahun 2019 sebesar Rp 105.243.997.048,00 merupakan akumulasi modal sampai dengan tahun 2017 yang diserahkan dalam bentuk aset tetap dan dana tunai dan telah dimanfaatkan dengan optimal.

Pada tahun 2019, PDAM Surya Sembada Kota Surabaya menerima hibah dari PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur berupa Pengadaan Pompa Cluster lengkap dengan pemasangannya di Dukuh Langkir senilai Rp 123.057.500,00 dalam kondisi baik dan dimanfaatkan.

Berdasarkan data mutakhir, total Penyertaan Modal Daerah (PMD) dan Penambahan Penyertaan Modal Daerah (PPMD) sampai dengan saat Naskah Akademik ini disusun adalah sebagai berikut:

| No | Dasar PMD / PPMD | Tahun | Nilai (Rupiah) |
|----|---|-------|--------------------|
| 1. | Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 19 Tahun 1978 | 1978 | 17.000.000.000,00 |
| 2. | penambahan modal berdasarkan Surat Keputusan DPRD Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 13 Tahun 1987 Tanggal 23 maret 1987 | 1987 | 1.762.000.000,00 |
| 3. | penambahan modal Surat Keputusan DPRD Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 900/2402/411.21/88 | 1988 | 1.300.000.000,00 |
| 4. | Pengembalian setoran deviden sebagai penyertaan modal mulai tahun 1989 sampai dengan tahun 2005 | 2005 | 61.341.538.341,00 |
| 5. | penambahan modal berupa jaringan pipa tahun 2003 sampai dengan tahun 2015 sebagaimana diatur dengan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2016 tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada | 2016 | 40.841.108.708,00 |
| | JUMLAH | | 122.244.647.049,00 |

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Peraturan perundang-undangan terkini yang terkait dengan pengaturan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP 54/2017 sebagai peraturan pelaksananya. Di samping itu, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 405 UU 23/2014 jo. UU 9/2015 bahwa peraturan pelaksana dari UU No. 5/1962 dinyatakan masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU 23/2014 jo. UU 9/2015. Peraturan pelaksana tersebut antara lain:

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah;
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah;
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM);
- d. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 1999 tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah; dan
- e. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Daerah ke dalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda.

Berikut penjelasan atas pengaturan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang masih berlaku:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945 telah mengamanatkan bahwa “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”. Ketentuan tersebut sangat jelas menyatakan bahwa air adalah benda kebutuhan hajat hidup orang banyak yang perlu diatur sedemikian rupa, sehingga tidak menjadi komoditas ekonomi yang tidak mencerminkan tujuan mensejahterakan rakyat dari seluruh lapisan masyarakat.

Kecenderungan penguasaan sumber air oleh negara sudah sepertinya tidak didasarkan pada komersialisasi air karena air bersifat sosial dan hak-hak masyarakat

perlu diatur agar jaminan memperoleh air yang sehat untuk kehidupan yang sehat dan produktif dapat terpenuhi. Hal tersebut merupakan kewajiban pemerintah untuk memberikan pasokan air minum yang layak dan terjangkau daya beli masyarakat dengan menerapkan subsidi atau kebijakan yang lain.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 angka 40 UU 23/2014 jo. UU 9/2015, BUMD diartikan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Dalam Pasal 331 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 disebutkan bahwa pada hakikatnya pemerintah daerah tidak harus memiliki BUMD, akan tetapi BUMD dapat menjadi pertimbangan bagi daerah untuk menjadi sarana dalam rangka memberikan pelayanan bagi masyarakat dan menambah pundi-pundi Pendapatan Asli Daerah (PAD). BUMD dapat didirikan oleh pemerintah daerah, dimana pendiriannya ditetapkan melalui Peraturan Daerah (Perda).

Tujuan pendirian BUMD secara yuridis diatur dalam Pasal 331 ayat (4) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 berikut ini:

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

Sedangkan pendirian BUMD sesuai dengan ketentuan Pasal 331 ayat (5) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Sumber modal BUMD sesuai dengan ketentuan Pasal 332 UU 23/2014 jo. UU 9/2015 terdiri dari penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah dan sumber modal lainnya yang terdiri dari kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset dan agio saham. Berkaitan dengan penyertaan modal, pelaksanannya harus dilakukan melalui Peraturan Daerah dalam rangka pembentukan BUMD maupun penambahan modalnya, baik berupa uang ataupun barang milik daerah. Apabila penyertaan modal dilakukan dalam bentuk barang milik daerah, maka harus dinilai sesuai dengan nilai riil

pada saat barang milik daerah tersebut dijadikan penyertaan modal. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 333 UU 23/2014 jo. UU 9/2015.

Dengan diberlakukannya UU 23/2014 jo. UU 9/2015, UU 5/1962 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku. Akan tetapi UU 23/2014 jo. UU 9/2015 tidak mencabut keberlakuan aturan pelaksana dari UU 5/1962 sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan UU 23/2014 jo. UU 9/2015. Dalam UU 23/2014 jo. UU 9/2015, sebutkan bahwa terkait pengelolaan BUMD akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah yang mengatur antara lain:

- a. Tata cara penyertaan modal;
- b. Organ dan kepegawaian;
- c. Tata cara evaluasi;
- d. Tata kelola perusahaan yang baik;
- e. Perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
- f. Kerjasama,
- g. Penggunaan laba;
- h. Penugasan Pemerintah Daerah;
- i. Pinjaman;
- j. Satuan pengawas internal, komite audit dan komite lainnya;
- k. Penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi dan privatisasi;
- l. Perubahan bentuk hukum;
- m. Kepailitan; dan
- n. Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan.

Oleh karenanya, pada tahun 2017, Pemerintah menerbitkan PP 54/2017, yang mengakomodir ketentuan-ketentuan tersebut di atas.

Selain itu, UU 23/2014 jo. UU 9/2015 telah mengatur bahwa BUMD terbagi atas Perumda dan Perseroda. Hal tersebut diatur pula dalam PP 54/2017 sehingga sekalipun ketentuan dalam Permendagri 3/1998 masih belum dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, akan tetapi secara yuridis ketentuan Permendagri 3/1998 yang membagi bentuk hukum BUMD menjadi Perusahaan Daerah (PD) dan Perseroan Terbatas (PT), tidak mengikat dan tidak berlaku karena tidak sesuai dan/ atau bertentangan dengan ketentuan UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP 54/2017.

Berkaitan dengan bentuk hukum BUMD, ketentuan Pasal 402 ayat (2) UU 23/2014 jo. UU 9/2015 telah menegaskan bahwa “*BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-*

Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan”. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka selambat-lambatnya pada tanggal 2 Oktober 2017 seluruh BUMD wajib menyesuaikan bentuk hukumnya menjadi Perumda atau Perseroda. Begitu pula dengan PDAM Surya Sembada Kota Surabaya, yang sampai dengan saat ini masih berbentuk Perusahaan Daerah (PD) wajib merubah bentuk hukumnya menjadi Perumda atau Perseroda.

Karakteristik Perumda sebagaimana diatur dalam Pasal 334 sampai dengan Pasal 338 UU 23/2014 jo. UU 9/2015 adalah sebagai berikut:

a. Permodalan

Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal Perumda akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, maka Perumda wajib merubah bentuk hukum menjadi Perseroda. Perumda juga dapat membentuk anak perusahaan dan/ atau memiliki saham pada perusahaan lain.

b. Organ

Organ Perumda terdiri atas:

- (1) Kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal;
- (2) Direksi; dan
- (3) Dewan pengawas.

c. Laba

Laba Perumda ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah. Laba yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah sebagai pemilik modal. Laba tersebut dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah, dengan tujuan *reinvestment* berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan non fisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.

d. Restrukturisasi

Perumda dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan Perumda agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan dan profesional.

e. Pembubaran Perumda

Pembubaran Perumda ditetapkan melalui Peraturan Daerah dan kekayaan dari Perumda yang dibubarkan menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada Daerah.

Sedangkan karakteristik Perseroda sebagaimana diatur dalam Pasal 339 sampai dengan Pasal 342 UU 23/2014 jo. UU 9/2015 adalah sebagai berikut,

a. Permodalan

Perseroda adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Setelah pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah, selanjutnya pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai Perseroan Terbatas. Modal Perseroda terdiri atas saham-saham, dimana dalam hal pemegang saham Perseroda terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, maka salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas. Perseroda juga dapat membentuk anak perusahaan dan/ atau memiliki saham pada perusahaan lain. Pembentukan anak perusahaan didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen.

b. Organ

Organ Perseroda terdiri atas:

- (1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS);
- (2) Direksi; dan
- (3) Komisaris.

c. Pembubaran

Perseroda dapat dibubarkan dan kekayaan Perseroda yang dibubarkan tersebut menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada daerah.

Perbandingan karakteristik Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) sebagaimana telah dijabarkan di atas, dapat dibandingkan secara rinci melalui tabel berikut ini,

Tabel 10
Perbandingan Karakteristik Perumda dan Perseroda

| No | KARAKTERISTIK | PERUMDA | PERSERODA |
|----|---|--|---|
| 1. | Tujuan | Tujuan utama untuk pelayanan umum, namun tetap dapat memperoleh laba dan/ atau keuntungan (Pasal 331 ayat (4) huruf c UU No. 23/2014 jo. UU No. 9/2015 | Tujuan utama untuk mencari keuntungan (<i>profit oriented</i>) namun tetap dapat menjalankan fungsi pelayanan umum (berdasarkan PSO: <i>publik service obligation</i>) |
| 2. | Peraturan Perundang-undangan yang berlaku | UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP No. 54/2017 | Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. |
| 3. | Pendirian dan status | Dengan Perda dan | Dengan Perda yang ditindak- |

| | | | |
|----|------------------|--|---|
| | badan hukum | mendapatkan status badan hukum pada saat Perda disahkan. | lanjuti dengan akta notaris berupa Akta Pendirian yang bersisi anggaran dasar dan mendapatkan status badan hukum pada saat mendapatkan pengesahan dari Kemenkumham RI |
| 4. | Modal | Modal tidak terbagi atas saham | Modal terbagi ke dalam saham-saham |
| 5. | Pemilikan Modal | Seluruh modal dimiliki oleh satu daerah | Modal: 1) dapat dimiliki seluruhnya oleh satu daerah; 2) dapat dimiliki oleh dua daerah dengan salah satu daerah sebagai pemegang saham mayoritas; atau 3) dapat dimiliki oleh satu daerah dengan pihak swasta dengan ketentuan paling sedikit satu daerah memiliki 51% saham. |
| 6. | Organ Perusahaan | 1) KPM (Kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal); 2) Direksi; dan 3) Dewan pengawas. | 1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS); 2) Direksi; dan 3) Dewan Komisaris. |
| 7. | Penggunaan Laba | Ditetapkan, disahkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal dan dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah | Ditetapkan dan dibagi berdasarkan hasil keputusan RUPS (sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas) |
| 8. | Pengelolaan | Tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara/ daerah dan pengelolaan aset negara/ daerah yang ditentukan oleh pemerintah | Lebih leluasa, berpedoman pada Tata Kelola Perusahaan yang Baik atau <i>Good Corporate Governance</i> namun tetap terikat pada ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dan peraturan perundang-undangan lainnya dan anggaran dasar, |
| 9. | Pembubaran | Ditetapkan dengan Perda | Dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perseroan terbatas. Perda berperan untuk mengesahkan pembubaran Perseroda yang telah dibubarkan. |

| | | | |
|-----|------------|---|--|
| 10. | Kepailitan | Dapat dipailitkan, namun pihak yang memiliki <i>legal standing</i> sebagai pemohon pailit hanya Menteri Keuangan. | Dapat dipailitkan atas permohonan kreditor maupun atas permohonan sendiri. |
|-----|------------|---|--|

3. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

PP 54/2017 merupakan pelaksanaan dari UU 23/2014 jo. UU 9/2015. Hal tersebut sebagaimana ditegaskan dalam konsideransi faktualnya yang menyatakan: "*bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 331 ayat (6), Pasal 335 ayat (2), Pasal 336 ayat (5), Pasal 337 ayat (2), Pasal 338 ayat (4), Pasal 340 ayat (2), Pasal 342 ayat (3) dan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah*".

Secara normatif, PP 54/2017 merupakan landasan hukum bagi BUMD mengingat UU 5/1962 yang sebelumnya menjadi landasan yuridis BUMD khususnya yang berbentuk Perusahaan Daerah (PD) telah dinyatakan dicabut dan tidak berlaku oleh UU 23/2014 jo. UU 9/2015. PP 54/2017 ini ditetapkan pada tanggal 27 Desember 2017 dan diundangkan pada tanggal 28 Desember 2017, dimana dalam Pasal 141 PP 54/2017 disebutkan bahwa, "*Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan*", sehingga secara yuridis, PP no. 54/2017 mulai berlaku pada tanggal 28 Desember 2017.

Dalam ketentuan Pasal 139 ayat (1) PP 54/2017, diatur bahwa, "*Perusahaan daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD*". Berdasarkan ketentuan tersebut dan menimbang ketentuan Pasal 4 ayat (3) PP No. 54/2017, maka Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang telah ada sebelum diundangkannya UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP 54/2017, baik yang berbentuk Perusahaan Daerah (PD) maupun Perseroan Terbatas (PT) dapat mengubah bentuk hukumnya menjadi Perumda atau Perseroda. Frasa "dapat diubah menjadi BUMD" dalam ketentuan tersebut bermakna bahwa BUMD yang semula berbentuk Perusahaan Daerah (PD) maupun Perseroan Terbatas (PT), dapat memilih salah satu bentuk BUMD yang tersedia, apakah Perumda atau Perseroda. Dasar dan kriteria pemilihan bentuk badan usahanya antara lain karakteristik masing-masing bentuk BUMD.

Secara garis besar, pengaturan karakteristik BUMD dalam PP 54/2017 sejalan dan seirama dengan pengaturan karakteristik BUMD dalam UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015, namun demikian, sebagai peraturan pelaksanaan dari UU 23/2014 *jo.* UU 9/2015, PP 54/2017 mengatur BUMD dengan lebih spesifik, salah satunya mengenai lahirnya status badan hukum pada BUMD yang berbentuk Perumda dan Perseroda adalah berbeda, dimana berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (4) dan ayat (5) PP 54/2017, kedudukan Perumda sebagai badan hukum diperoleh pada saat Peraturan Daerah yang mengatur mengenai pendirian Perumda mulai berlaku, sedangkan kedudukan Perseroda sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Selain itu, dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 15 PP 54/2017 juga mengatur mengenai nama dan tempat kedudukan BUMD sesuai dengan bentuk hukumnya, berikut ini:

Pasal 12

- (1) Perusahaan umum Daerah harus menggunakan nama yang:
 - a. belum dipakai secara sah oleh perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain atau sama pada pokoknya dengan nama perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain;
 - b. tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan;
 - c. berbeda dengan nama lembaga negara, lembaga Pemerintah Pusat, dan lembaga Pemerintah Daerah;
 - d. berbeda dengan nama lembaga internasional, kecuali mendapat izin dari yang bersangkutan;
 - e. sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan perusahaan umum Daerah saja tanpa nama diri;
 - f. terdiri atas angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang membentuk kata;
 - g. tidak mempunyai arti sebagai BUMD, badan hukum, atau persekutuan perdata; atau
 - h. tidak mengandung bahasa asing.
- (2) Nama perusahaan umum Daerah didahului dengan perkataan perusahaan umum Daerah atau dapat disingkat Perumda yang dicantumkan sebelum nama perusahaan.

Pasal 13

- (1) Perusahaan umum Daerah mempunyai tempat kedudukan di wilayah Daerah pendiri yang ditentukan dalam Perda pendirian perusahaan umum Daerah.
- (2) Tempat kedudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekaligus merupakan kantor pusat perusahaan umum Daerah.

Pasal 14

- (1) Perusahaan perseroan Daerah harus menggunakan nama yang:
 - a. belum dipakai secara sah oleh perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain atau sama pada pokoknya dengan nama perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain;
 - b. tidak bertentangan dengan kepentingan dan! atau kesusilaan;
 - c. berbeda dengan nama lembaga negara, lembaga Pemerintah Pusat, dan lembaga Pemerintah Daerah;
 - d. berbeda dengan nama lembaga internasional, kecuali mendapat izin dari yang bersangkutan;
 - e. sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan perusahaan perseroan Daerah saja tanpa nama din;
 - f. terdiri atas angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang membentuk kata;
 - g. tidak mempunyai arti sebagai BUMD, badan hukum, atau persekutuan perdata;
 - h. tidak mengandung bahasa asing; atau
 - i. sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.
- (2) Dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan Daerah dilakukan secara lengkap, didahului dengan perkataan perusahaan perseroan Daerah diikuti dengan nama perusahaan.
- (3) Dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan Daerah dilakukan secara singkat, kata (Perseroda) dicantumkan setelah singkatan PT dan nama perusahaan.

Pasal 15

- (1) Perusahaan perseroan Daerah mempunyai tempat kedudukan di wilayah Daerah pendiri yang ditentukan dalam Perda pendirian perusahaan perseroan Daerah.
- (2) Tempat kedudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekaligus merupakan kantor pusat perusahaan perseroan Daerah.

Pasal 16 dan Pasal 17 PP 54/2017 mengatur mengenai perbedaan anggaran dasar dalam BUMD yang berbentuk Perumda dan Perseroda, dimana anggaran dasar Perumda diatur dan merupakan bagian Peraturan Daerah pendirian Perumda yang bersangkutan, sedangkan anggaran dasar Perseroda dinyatakan dalam akta notaris sesuai dengan ketentuan undang-undang mengenai perseroan terbatas.

Pada PP 54/2017 diatur mengenai Satuan Pengawas Intern, Komite Audit dan Komite lainnya disamping organ BUMD, dimana pengaturan tersebut dapat ditemui dalam Pasal 79 sampai dengan Pasal 87 PP 54/2017.

Berkaitan dengan operasional Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam Pasal 91 PP 54/2017 diatur bahwa,

- (1) Operasional BUMD dilaksanakan berdasarkan standar operasional prosedur.
- (2) Standar operasional prosedur disusun oleh Direksi dan disetujui oleh Dewan Pengawas atau Komisaris.
- (3) Standar operasional prosedur harus memenuhi unsur perbaikan secara berkesinambungan.
- (4) Standar operasional prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling sedikit memuat aspek:
 - a. organ;
 - b. organisasi dan kepegawaian;
 - c. keuangan;
 - d. pelayanan pelanggan;
 - e. pengelolaan barang;
 - f. pemasaran; dan
 - g. pengawasan.
- (5) Standar operasional prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus sudah dipenuhi paling lambat 1 (satu) tahun sejak pendirian BUMD.
- (6) Standar operasional prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan kepada Sekretaris Daerah.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa setiap BUMD wajib memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP) sekurang-kurangnya sebagaimana disebutkan di atas.

Kemudian dalam Pasal 92 PP No. 54/2017 diatur pula mengenai kewajiban penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik oleh BUMD, baik yang berbentuk Perumda maupun Perseroda. Ketentuan Pasal 92 PP 54/2017 secara rinci mengatur sebagai berikut,

- (1) Pengurusan BUMD dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik.
- (2) Tata Kelola Perusahaan Yang Baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas prinsip:
 - a. transparansi;
 - b. akuntabilitas;
 - c. pertanggungjawaban;
 - d. kemandirian; dan
 - e. kewajaran.
- (3) Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertujuan untuk:
 - a. mencapai tujuan BUMD;
 - b. mengoptimalkan nilai BUMD agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional;
 - c. mendorong pengelolaan BUMD secara profesional, efisien, dan efektif, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ BUMD;
 - d. mendorong agar organ BUMD dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial BUMD terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar BUMD;
 - e. meningkatkan kontribusi BUMD dalam perekonomian nasional; dan
 - f. meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.
- (4) Tata Kelola Perusahaan Yang Baik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan oleh Direksi.
- (5) Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik dilakukan paling lambat 2 (dua) tahun setelah BUMD didirikan.

Selanjutnya, berkaitan dengan pelaksanaan kerjasama antara BUMD dengan pihak ketiga, terdapat beberapa perbedaan antara BUMD yang berbentuk Perusahaan Perumda dan Perseroda, dimana ketentuan Pasal 94 PP 54/2017 mengatur sebagai berikut:

- (1) BUMD dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain.

- (2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus saling menguntungkan dan melindungi kepentingan Pemerintah Daerah, masyarakat luas, dan pihak yang bekerja sama.
- (3) Pelaksanaan kerja sama BUMD dengan pihak lain merupakan kewenangan Direksi sesuai dengan mekanisme internal perusahaan.
- (4) Dalam hal kerja sama berupa pendayagunaan aset tetap yang dimiliki BUMD, kerja sama dimaksud dilakukan melalui kerja sama operasi.
- (5) Dalam hal kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Daerah pada perusahaan perseroan Daerah dan dikerjasamakan dalam jangka waktu lebih dari 10 (sepuluh) tahun harus disetujui oleh RUPS luar biasa.
- (6) Kerja sama dengan pihak lain berupa pendayagunaan ekuitas berlaku ketentuan:
 - a. disetujui oleh KPM atau RUPS luar biasa;
 - b. laporan keuangan BUMD 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;
 - c. tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari BUMD yang berasal dari penyertaan modal Daerah; dan
 - d. memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama.
- (7) BUMD memprioritaskan kerja sama dengan BUMD milik Pemerintah Daerah lain dalam rangka mendukung kerja sama daerah.
- (8) Pemerintah Daerah dapat memberikan penugasan kepada BUMD untuk melaksanakan kerja sama.
- (9) Ketentuan lebih lanjut mengenai kerja sama BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa, khusus dalam BUMD yang berbentuk Perseroda, apabila hendak melakukan kerjasama terhadap aset berupa tanah dan/ atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal daerah dan akan dikerjasamakan untuk jangka waktu lebih dari 10 (sepuluh) tahun, maka harus mendapatkan persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) terlebih dahulu.

Kemudian berkaitan dengan laporan tahunan dan laporan keuangan, berdasarkan ketentuan Pasal 98 dan Pasal 99 PP 54/2017 dibedakan dimana laporan tahunan dan laporan keuangan bagi Perumda diatur sebagai berikut,

- (1) Laporan tahunan bagi perusahaan umum Daerah paling sedikit memuat:
 - a. laporan keuangan;
 - b. laporan mengenai kegiatan perusahaan umum Daerah;
 - c. laporan pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan;
 - d. rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha perusahaan umum Daerah;
 - e. laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Pengawas selama tahun buku yang baru lampau;
 - f. nama anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas; dan

- g. penghasilan anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas untuk tahun yang baru lampau.
- (2) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a paling sedikit memuat:
- a. neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya;
 - b. laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan;
 - c. laporan arus kas;
 - d. laporan perubahan ekuitas; dan
 - e. catatan atas laporan keuangan.

Sedangkan terhadap laporan keuangan bagi Perseroda dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Begitu pula terkait penggunaan laba, pada Perumda diatur secara rinci dalam Pasal 100 sampai dengan Pasal 104 PP 54/2017, sedangkan penggunaan laba pada Perseroda dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.

4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum (Permendagri 2/2007) ini secara khusus mengatur mengenai organ dan kepegawaian pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang terdiri dari kepala daerah sebagai pemilik modal, dewan pengawas dan Direksi. Hal tersebut sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) Permendagri 2/2007. Pengaturan demikian senada dengan pengaturan dan karakteristik organ dalam Perumda sebagaimana diatur dalam UU 23/2014 jo. UU 9/2015.

Dalam Permendagri 2/2007 ini diatur pula larangan direksi untuk memangku jabatan rangkap sebagaimana termaktub dalam Pasal 6 Permendagri 2/2007, berikut ini:

- a. Jabatan struktural atau fungsional pada instansi/ lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah;
- b. Anggota Direksi pada BUMD lainnya, BUMN dan badan usaha swasta;
- c. Jabatan yang dapat menimbulkan benturan kepentingan pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

Ketentuan tersebut identik dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 67 PP 54/2017 yang secara rinci mengatur sebagai berikut:

- (1) Anggota Direksi dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:
 - a. anggota Direksi pada BUMD lain, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik swasta;
 - b. jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
 - c. jabatan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.
- (2) Pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa diberhentikan sewaktu-waktu dari jabatan sebagai anggota Direksi.
- (3) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dilaksanakan oleh KPM atau RUPS paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak yang bersangkutan diangkat memangku jabatan baru sebagai anggota Direksi, jabatan yang bersangkutan sebagai anggota Direksi dinyatakan berakhir.

Berdasarkan penjabaran di atas dapat diketahui bahwa pengaturan dalam Permendagri 2/2007 ini pada dasarnya tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU 23/2014 jo. UU 9/2015 maupun dalam PP 54/2017, sehingga secara yuridis berdasarkan ketentuan peralihan UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP 54/2017, Permendagri 2/2007 ini tetap berlaku dan mengikat sebelum dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh peraturan lainnya atau digantikan dengan peraturan pelaksana lainnya.

5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah (Permendagri 37/2018) ini merupakan peraturan pelaksana yang melaksanakan ketentuan Pasal 39 dan Pasal 58 PP 54/2017, yang mengatur mengenai proses pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi yang dilakukan melalui seleksi. Dalam ketentuan Pasal 4 Permendagri 37/2018 diatur bahwa,

- (1) Proses pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dilakukan melalui seleksi.
- (2) Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit melalui tahapan:
 - a. seleksi administrasi;
 - b. UKK; dan
 - c. wawancara akhir.

Begitu pula terhadap Direksi, proses pemilihan juga dilakukan melalui seleksi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Permendagri 37/2018 berikut ini,

- (1) Proses pemilihan anggota Direksi dilakukan melalui seleksi.
- (2) Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit melalui tahapan:
 - a. seleksi administrasi;
 - b. UKK; dan
 - c. wawancara akhir.

Lebih lanjut lagi, dalam Pasal 6 Permendagri 37/2018 diatur mengenai syarat untuk dapat diangkat menjadi anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris, berikut ini,

Untuk dapat diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. sehat jasmani dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. memahami penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- d. memahami manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen;
- e. menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya;
- f. berijazah paling rendah S-1 (strata satu);
- g. berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
- h. tidak pernah dinyatakan pailit;
- i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- j. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- k. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon Kepala Daerah atau calon wakil Kepala Daerah, dan/atau calon anggota legislatif.

Berdasarkan persyaratan tersebut di atas, demi perwujudan asas nasionalitas dan kepastian hukum, di dalam Perda perlu ditambahkan persyaratan:

- 1) *Warga Negara Indonesia*
- 2) *Bukan anggota legislatif*

Dengan alasan bahwa di dalam Permendagri 37/2018, kedua persyaratan tersebut tidak diatur.

Sedangkan syarat untuk menjadi anggota Direksi sebagaimana diatur dalam Pasal 35 Permendagri 37/2018 berikut ini,

Untuk dapat diangkat sebagai anggota Direksi, yang bersangkutan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. sehat jasmani dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- d. memahami manajemen perusahaan;
- e. memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha perusahaan;
- f. berijazah paling rendah S-1 (strata satu);
- g. pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun di bidang manajerial perusahaan berbadan hukum dan pernah memimpin tim;
- h. berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun dan paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
- i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, anggota Dewan Pengawas, atau anggota Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- j. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara atau keuangan daerah;
- k. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- l. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon Kepala Daerah atau calon wakil Kepala Daerah, dan/atau calon anggota legislatif.

Berdasarkan persyaratan tersebut di atas, demi perwujudan asas nasionalitas dan kepastian hukum, di dalam Perda perlu ditambahkan persyaratan:

- 1) *Warga Negara Indonesia*
- 2) *Bukan anggota legislatif*

Dengan alasan bahwa di dalam Permendagri 37/2018, kedua persyaratan tersebut tidak diatur.

Selengkapnya Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan Peraturan Daerah ini adalah sebagai berikut,

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
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 Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum;
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Air merupakan barang kebutuhan yang sangat vital dalam kehidupan manusia, sehingga kebutuhan air merupakan kebutuhan dasar bagi manusia, baik sebagai air bersih, air minum, maupun air untuk kebutuhan pertanian dan peternakan. Kesediaan air minum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, kiranya diperlukan pengelolaan air secara bijaksana. Untuk itu Pemerintah Kota Surabaya mendirikan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang diberi kewenangan mengelola air minum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Kota Surabaya. Mengingat kebutuhan air di kota Surabaya pasti selalu meningkat, selain dibutuhkan bahan baku air minum yang cukup, juga perlu adanya pengelola air minum dalam hal ini PDAM yang lebih professional dan akuntabel. Hal tersebut kiranya mendorong terjadinya perubahan paradigma dalam penyelenggaraan kepentingan publik (pemerintahan), khususnya pemerintah daerah. Perubahan paradigma dimaksud antara lain:

- a. Perubahan paradigma dari orientasi manajemen pemerintahan menjadi berorientasi ke pasar (market). Pasar dalam istilah politiknya bisa berupa rakyat atau masyarakat (publik), orientasi manajemen pemerintahan diarahkan kepada pasar.
- b. Perubahan paradigma dari orientasi manajemen pemerintahan yang otoritarian menjadi berorientasi kepada egalitarian dan demokratis.
- c. Perubahan paradigma dari sentralistik kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan. Desentralisasi kekuasaan merupakan isu paling kuat dalam paradigma baru.
- d. Perubahan manajemen pemerintahan yang hanya menekankan pada batas-batas dan aturan yang berlaku untuk suatu negara tertentu, mengalami perubahan kearah *boundaryless organization*.
- e. Perubahan paradigma yang selama ini menekankan pada *rowing* semua hal dilakukan dan ditangani oleh pemerintah, perubahan kearah *steering*. Dalam *steering* pemerintah hanya membatasi hal-hal yang bersifat mengarahkan dan kontrol. Pelaksanaan kebijakan atau arahan tersebut dapat diserahkan kepada masyarakat dan organ kelembagaan pemerintah daerah.

Pelayanan publik pada dasarnya ditujukan untuk mencapai tujuan negara yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pembukaan

UUDNRI 1945. Seiring dengan tugas negara sebagaimana tersebut di atas, pemerintah menyediakan sarana dan prasarana yang memadai dan yang gilirannya dapat menunjang pertumbuhan ekonomi Kota Surabaya. Terlebih dalam hal ini adalah infrastruktur untuk sistem penyediaan air bersih. Filosofi pengelolaan sumber daya air sebagai mandat konstitusi sebagaimana ketentuan Pasal 33 UUDNRI 1945 dapat dilihat pula dalam perspektif sejarah pengelolaan sumber daya air, dimana sejak awal pembangunan tahun 1970-an sampai dengan tahun 1990-an, Pemerintah Pusat telah melakukan pembangunan di bidang air minum secara luas di seluruh Indonesia untuk memenuhi kebutuhan dasar akan air minum dengan target pelayanan 60 liter/orang/hari, dengan cakupan pelayanan 60% untuk perkotaan. Investasi tersebut dimaksudkan sebagai modal awal (*initial investment*), yang pada tahap selanjutnya diharapkan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dan Pemerintah Daerah yang bersangkutan akan mampu mengembangkan sendiri pelayanan air minumnya sesuai perkembangan di wilayahnya dengan pendekatan pemulihan biaya penuh.

Sedangkan di daerah pedesaan penekanannya memperbaiki pada kualitas prasarana dan sarana air minum individual dan sistem perpipaan sederhana yang dikelola oleh kelompok masyarakat. Pada kurun waktu 1990-1997 dimulai penerapan prinsip pemulihan biaya penuh ("*full cost recovery*") untuk perkotaan. Tarif air minum paling tinggi $\leq 4\%$ dari pendapatan rata rata rumah tangga. Pembiayaan pembangunan melalui pinjaman lunak dari berbagai sumber pendanaan dalam dan luar negeri. Peranan pendanaan dari Pemerintah pusat melalui hibah mulai menurun sehingga kemudian terdapat peran serta swasta dalam pembangunan air minum di beberapa kota di Indonesia.

Pada tahun 1997, ketika terjadi krisis ekonomi yang berubah menjadi krisis multidimensional, akibat perubahan nilai tukar rupiah terhadap nilai mata uang asing, dan terjadi kenaikan harga bahan kimia, PDAM mengalami kesulitan dalam operasinya. Terjadi penurunan pelayanan air minum dan kinerja PDAM. Sedangkan Pemerintah Pusat yang juga mengalami kesulitan keuangan membatasi bantuan dalam bentuk hibah untuk pembangunan, sehingga pembangunan penyediaan air minum juga menurun. Sampai tahun 1997 (sebelum krisis) terdapat peningkatan kapasitas produksi penyediaan air minum perpipaan yang cukup berarti, yaitu dari 9.000 liter per detik pada awal tahun 1970, meningkat pada tahun 1997 telah menjadi 94.000 liter per detik. Berarti terjadi peningkatan kapasitas produksi lebih 10 (sepuluh) kali lipat. Namun peningkatan ini tidak seimbang dengan pertumbuhan penduduk, terutama di perkotaan, dimana meningkat sebesar 4% pertahun. Akibatnya peningkatan cakupan sejak tahun 1970, tidak

cukup besar mengatasi perkembangan penduduk perkotaan. Inilah yang pada umumnya dihadapi oleh pemerintah dalam penyediaan air, terutama air minum di wilayah-wilayah yang mengalami perkembangan pertumbuhan penduduk dan industri, seperti di Kota Surabaya.

Di samping itu, layanan air bersih dalam konteks kebijakan negara merupakan bagian dari proyek besar bernama *Millenium Development Goals* (MDGs). MDGs atau dalam bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi Tujuan Pembangunan Milenium, adalah sebuah paradigma pembangunan global, dideklarasikan Konferensi Tingkat Tinggi Milenium oleh 189 negara anggota Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) di New York pada bulan September 2000. Dasar hukum dikeluarkannya deklarasi MDGs adalah Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa Nomor 55/2 Tanggal 18 September 2000, (A/Ris/55/2 *United Nations Millennium Development Goals*). Isu pembangunan Air Minum dan Penyehatan Lingkungan di Indonesia tertuang dalam tujuan 7 target 10 dari Tujuan Pembangunan Millenium (*Millennium Development Goals*). Target 10 tujuan 7 tersebut berbunyi “Menurunkan Sebesar Separuh, Proporsi Penduduk Tanpa Akses Terhadap Sumber Air Minum yang aman dan berkelanjutan serta Fasilitas Sanitasi Dasar pada 20015”.

Berdasarkan target MDGs tersebut, Indonesia menghadapi dua tantangan. Pertama, Indonesia dihadapkan pada tantangan untuk meningkatkan hingga 67% proporsi penduduk yang memiliki akses terhadap sumber air minum yang aman. Kedua, Indonesia dihadapkan pada tantangan untuk meningkatkan hingga 69,3% proporsi penduduk yang memiliki akses terhadap fasilitas sanitasi dasar. Sumber air terlindungi serta air perpipaan, sementara fasilitas sanitasi dasar terdiri dari jamban dengan tangki septik yang memadai. Saat ini, Indonesia telah mencapai angka 52,1% untuk proporsi penduduk yang memiliki akses terhadap sumber air minum yang aman. Sementara untuk akses terhadap fasilitas sanitasi dasar, Indonesia telah melampaui target dengan mencapai angka 69,3% penduduk telah memiliki akses terhadap fasilitas sanitasi dasar.

Dengan demikian, dalam konteks filosofis, pembentukan Peraturan Daerah tentang PDAM Surabaya ini akan menjadi dasar bagi Perumda untuk melakukan usaha-usaha dalam rangka memberikan layanan penyediaan air minum sejalan dengan target nasional sebagaimana terangkum dalam MDGs.

B. Landasan Sosiologis

Kota Surabaya secara geografis terletak pada $7^{\circ}21'$ Lintang Selatan dan $112^{\circ}36'$ sampai dengan $112^{\circ}54'$ Bujur Timur, secara umum kondisi topografi Kota Surabaya memiliki ketinggian tanah antara 0-20 meter di atas permukaan laut, sedangkan pada daerah pantai ketinggiannya berkisar antara 1-3 meter di atas permukaan laut. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya nomor 12 tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034, bahwa luas wilayah Kota Surabaya meliputi daratan seluas $\pm 33.451,14$ Ha dengan wilayah laut sejauh 1/3 dari wilayah kewenangan Provinsi Jawa Timur. Sedangkan menurut publikasi Surabaya Dalam Angka Tahun 2021, yang dirilis oleh Badan Pusat Statistika (BPS) Kota Surabaya, luas wilayah daratan Kota Surabaya ± 32.681 Ha.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2013 tentang Penggabungan kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya, bahwa wilayah Kota Surabaya terbagi menjadi 31 kecamatan dan 154 kelurahan, dengan batas wilayah sebagai berikut:

1. Sebelah Utara : Laut Jawa dan Selat Madura;
2. Sebelah Selatan : Kota Surabaya;
3. Sebelah Timur : Selat Madura;
4. Sebelah Barat : Kabupaten Gresik.

Dari sisi kependudukan dan kebutuhan air, keberadaan penduduk sangat penting di dalam proses pembangunan, oleh karena itu penduduk akan menjadi menjadi beban bagi daerah apabila tidak dikelola dengan baik dan sebaliknya akan menjadi modal potensial apabila mampu dikelola dengan baik. Berdasarkan data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kota Surabaya memiliki penduduk yang ber-NIK (Nomor Induk Kependudukan) per tahun 2020 sebesar 2.970.730 jiwa di 31 wilayah kecamatan.

Perkembangan penduduk dipengaruhi oleh faktor kelahiran, kematian dan migrasi. Beberapa kecamatan yang memiliki tingkat kepadatan lebih dari 20.000 jiwa/km² yaitu Kecamatan Bubutan, Kecamatan Kenjeran, Kecamatan Sawahan, Kecamatan, Semampir, Kecamatan Simokerto, Kecamatan Tambak Sari, Kecamatan Tegal Sari, dan Kecamatan Wonokromo. Oleh karenanya program-program terkait dengan penyediaan pelayanan pendidikan, kesehatan, lingkungan, pemberdayaan, keluarga berencana, sanitasi dan air bersih dapat diarahkan ke wilayah-wilayah yang padat penduduk sehingga dapat meningkatkan kualitas lingkungan, sosial maupun ekonomi warganya.

Pembangunan juga diarahkan pada wilayah dengan kepadatan penduduk sedang dan rendah yang membutuhkan pembangunan infrastruktur sebagai daya ungkit pertumbuhan ekonomi di wilayah tersebut.

Dalam konteks air bersih dan air minum, kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dapat ditunjukkan dari RPJMD 2021-2026 sebagai berikut :

| Tujuan 6 Menjamin Ketersediaan serta Pengelolaan Air Bersih dan Sanitasi yang Berkelanjutan | | | | |
|---|---|---|---|---|
| No. | Tujuan Pembangunan Berkelanjutan | Indikator | Rekomendasi | RPJMD |
| 6.1 | Pada tahun 2030, mencapai akses universal dan merata terhadap air minum yang aman dan terjangkau bagi semua | 6.1.1 (a) Persentase rumah tangga yang memiliki akses terhadap layanan sumber air minum layak | 1. Meningkatkan penangkapan air melalui revitalisasi dan pembangunan embung/folder 2. Mempertahankan keberadaan ruang terbuka hijau yang berfungsi sebagai sempadan sungai dan situ 3. Peningkatan kualitas air sungai agar layak dimanfaatkan sebagai sumber air baku dengan mengurangi beban cemar pada air dari kegiatan industri dan rumah tangga 4. Penerapan sistem produksi bersih pada kegiatan industri agar dapat menghemat penggunaan air 5. Penerapan insentif bagi kegiatan produksi baik pertanian maupun industri yang dapat menekan atau menghemat penggunaan air 6. Peningkatan pendidikan lingkungan untuk masyarakat seperti cinta lingkungan, hemat energi dan air 7. Meningkatkan efisiensi kebutuhan air domestik dan non domestik 8. Pengawasan kualitas air minum PDAM/Non PDAM 9. Pengawasan pembuatan/exploitasi air tanah 10. Pengembangan SPAM non PDAM/Swasta 11. Pembangunan Instalasi penyediaan dan pengolahan air baku | Program Penunjang Urusan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota |
| | | 6.1.1 (b) Kapasitas prasarana air baku untuk melayani rumah tangga, perkotaan dan industri, serta penyediaan air baku untuk pulau-pulau | 1. Meningkatkan penangkapan air melalui revitalisasi dan pembangunan embung/folder 2. Mempertahankan keberadaan ruang terbuka hijau yang berfungsi sebagai sempadan sungai dan situ 3. Peningkatan kualitas air sungai agar layak dimanfaatkan | Program Penunjang Urusan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota |

| | | | | |
|-----|--|--|---|--|
| | | | <p>sebagai sumber air baku dengan mengurangi beban cemar pada air dari kegiatan industri dan rumah tangga</p> <p>4. Penerapan sistem produksi bersih pada kegiatan industri agar dapat menghemat penggunaan air</p> <p>5. Penerapan insentif bagi kegiatan produksi baik pertanian maupun industri yang dapat menekan atau menghemat penggunaan air</p> <p>6. Peningkatan pendidikan lingkungan untuk masyarakat seperti cinta lingkungan, hemat energi dan air</p> <p>7. Meningkatkan efisiensi kebutuhan air domestik dan non domestik</p> <p>8. Pengawasan kualitas air minum PDAM/Non PDAM</p> <p>9. Pengawasan pembuatan/exploitasi air tanah</p> <p>10. Pengembangan SPAM non PDAM/Swasta</p> <p>11. Pembangunan Instalasi penyediaan dan pengolahan air baku</p> | |
| 6.2 | Pada tahun 2030, mencapai akses terhadap sanitasi dan kebersihan yang memadai dan merata bagi semua, dan menghentikan praktik buang air besar di tempat terbuka, memberikan perhatian khusus pada kebutuhan kaum perempuan, serta kelompok masyarakat rentan | 6.2.1 (a) Persentase rumah tangga yang memiliki akses terhadap layanan sanitasi layak 6.2.1 (b) Proporsi Rumah Tangga (RT) yang terlayani sistem pengelolaan air limbah terpusat | <p>1. Peningkatan penyediaan sanitasi layak untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat (persampahan, limbah dan jaringan drainase)</p> <p>2. Sosialisasi dan pendampingan program sanimas</p> <p>3. Pembangunan dan peningkatan sistem pengelolaan limbah secara terpadu</p> <p>4. Membangun kerjasama dengan pihak swasta dalam pembangunan jaringan prasarana dan sarana dasar perkotaan</p> <p>5. Pembangunan prasarana dan utilitas kota secara terpadu</p> | Program Pengelolaan dan Pengembangan Sistem Air Limbah |

Tabel 2.40

Jumlah Rumah Tidak Layak Huni yang Diperbaiki dan Cakupan Penduduk dengan Akses Air Bersih, Sanitasi, Air Minum Layak di Kota Surabaya Tahun 2016-2020

| Uraian | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Jumlah Rumah Tidak Layak Huni yang Diperbaiki | 749 | 1.629 | 1.648 | 1.090 | 461 |

| | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Cakupan Penduduk dengan Akses Sanitasi Layak | 97,57% | 97,85% | 97,97% | 98,10% | 98,27% |
| Cakupan Penduduk dengan Akses Berkelaanjutan terhadap Air Minum Layak | 99,56% | 99,6% | 99,54% | 99,48% | 99,12% |
| Cakupan Penduduk dengan Akses Berkelaanjutan terhadap Air Bersih | 95,51% | 96,38% | 98,97% | 99,90% | 99,46% |

Sumber: Dinas Sosial dan PDAM Surya Sembada, 2021

C. Landasan Yuridis

Dalam sebuah negara hukum pada asasnya setiap tindakan pemerintahan harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum. Dalam perancangan perundang-undangan, landasan yuridis merupakan pertimbangan secara hukum bahwa Peraturan Daerah tersebut mempunyai landasan hukum dalam hal pembentukan dan hal-hal yang menjadi materi muatannya. Adapun pertauran perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar pembentukan Perda ini adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, dan Daerah Istimewa Jogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, dan Daerah Istimewa Jogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

- undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
 7. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
 8. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4812), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5261);
 9. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
 10. 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);
 11. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah;

13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 700);

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG PERUSAHAAN UMUM DAERAH SURYA SEMBADA SURABAYA

Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya ditujukan untuk memberikan landasan terhadap perubahan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Surabaya yang semula berbentuk hukum Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perumda, sehingga melalui Peraturan Daerah ini, bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada diubah menjadi Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya. Pokok muatan materi dalam Perda ini sebagai berikut di bawah ini.

A. Rumusan akademik mengenai pengertian istilah atau definisi, dan frasa:

1. Daerah adalah Kota Surabaya .
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Surabaya .
3. Walikota adalah Walikota Surabaya .
4. Perusahaan Umum Daerah Air Minum yang selanjutnya disingkat Perumda Air Minum adalah Perumda Air Minum “Surya Sembada” milik Pemerintah Kota Surabaya.
5. Kepala Daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal yang selanjutnya disingkat KPM adalah organ Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada. yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Perusahaan Umum Daerah dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas.
6. Dewan Pengawas adalah Dewan Pengawas Perumda Air Minum.
7. Direksi adalah Direksi Perumda Air Minum.
8. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disebut APBD, adalah APBD Kota Surabaya.
9. Modal Daerah adalah kekayaan daerah yang dipisahkan baik terwujud uang maupun barang yang dapat dinilai dengan uang seperti tanah, bangunan, mesin-mesin, inventaris surat-surat berharga, fasilitas dan hak-hak lainnya.
10. Penyertaan Modal Daerah adalah bentuk investasi Pemerintah Daerah pada badan usaha dengan mendapat hak kepemilikan.
11. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah APBD Kota Surabaya.

B. Materi yang akan diatur dalam Peraturan daerah ini adalah penormaan tentang:

1. Perubahan Nama dan Bentuk Badan Hukum

PDAM Kota Surabaya pertama kali dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1976 *jo.* Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 1986 yang mengamanatkan untuk membentuk dan mendirikan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Surabaya. Kemudian peraturan daerah tersebut disahkan dan dikukuhkan dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor HK/155/76 tertanggal 06 November 1976, yang selanjutnya diundangkan dalam Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya seri C Nomor 4/C pada tertanggal 23 November 1976. Sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 (Perda Surabaya 2/2009), tertanggal 30 Juli 2009, nama PDAM Kota Surabaya berubah menjadi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Surya Sembada dan Peraturan Daerah tersebut mulai efektif diberlakukan pada tahun 2010. Kemudian, pada tahun 2014 dilakukan perubahan lagi sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang PDAM (Perda Surabaya 13/2014).

Dengan perubahan nama dan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya, maka seluruh kekayaan, penyertaan modal Pemerintah Kota Surabaya, kegiatan usaha, hak dan kewajiban, Komisaris, Direksi serta pegawai PDAM Surya Sembada Kota Surabaya beralih karena hukum kepada Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya. Perubahan nama dan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya tidak mengubah status dan fungsinya sebagai BUMD bidang pemenuhan kebutuhan air minum dan air bersih.

Dalam rangka perubahan nama dan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada, Walikota atau Pejabat yang ditunjuk berwenang untuk memproses perubahan tersebut lebih lanjut sesuai dengan prosedur dan ketentuan peraturan perundangan.

2. Tempat Kedudukan dan Wilayah Usaha

Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya berkedudukan dan berkantor pusat di Kota Surabaya, dan dapat membuka kantor cabang, kantor

pelayanan dan unit usaha lainnya yang ditetapkan oleh Direksi setelah mendapatkan persetujuan Dewan Pengawas. Wilayah usaha Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Lingkup atau jangkauan wilayah yang meliputi seluruh wilayah NKRI dimaksudkan sebagai antisipasi apabila pada waktu yang akan datang dimungkinkan ekspansi kegiatan usaha di luar kota Surabaya.

3. Asas

Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya dikelola berdasarkan atas keterbukaan, partisipasi, akuntabilitas, kepentingan umum, profesionalitasme, keseimbangan, efisiensi dan efektifitas, serta asas-asas yang berlaku dalam tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

4. Maksud dan Tujuan

Maksud perubahan nama dan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya adalah untuk melaksanakan amanat UU 23/2014 jo. UU 9/2015, serta untuk meningkatkan peran dan fungsi BUMD dalam memberikan pelayanan umum dan pelayanan dasar di bidang pemenuhan kebutuhan air minum dan air bersih di Kota Surabaya, dengan tidak mengesampingkan fungsinya sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya bertujuan:

- Menyediakan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ruang lingkup usahanya;
- Memberikan kontribusi pada pendapatan asli daerah;
- Turut serta meningkatkan perekonomian daerah; dan
- Turut serta mewujudkan masyarakat dan lingkungan hidup yang sehat.

5. Kegiatan Usaha

Ruang lingkup kegiatan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya adalah:

- Pengelolaan dan pendistribusian air minum yang memenuhi standar kesehatan bagi masyarakat di daerah; dan
- Pelayanan bidang non air yang mendukung pendistribusian air minum.

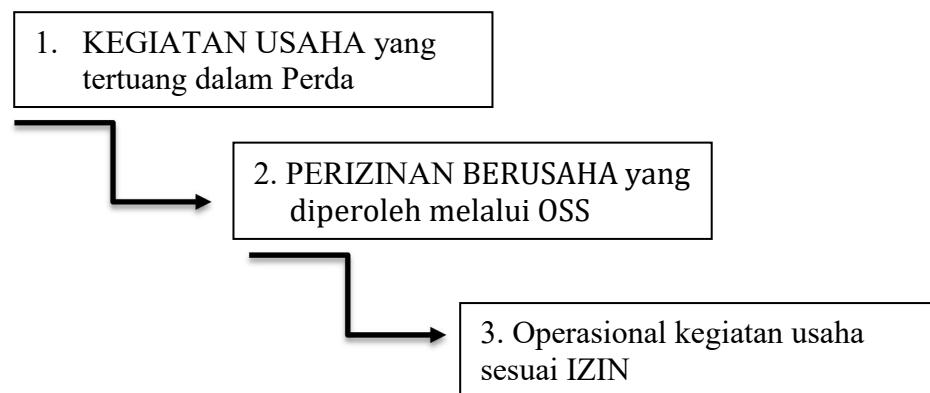
Sedangkan lapangan usaha Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya meliputi:

- a. Menjual air melalui pendistribusian lewat perpipaan;
- b. Menjual air melalui mobil tangkil
- c. Pemasangan pipa distribusi dan sambungan langganan; dan
- d. Usaha lainnya yang berkaitan dengan huruf a, b, c.

Kegiatan usaha yang dilakukan oleh Perumda Surya Sembaga Kota Surabaya diselenggarakan secara linier dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Beberapa ketentuan yang berkaitan dengan kegiatan usaha dimaksud antara lain sebagaimana diatur dalam beberapa pasal sebagai berikut:

| | |
|---------------------|--|
| Pasal 1 Angka 11 | Pelaku Usaha adalah orang perseorangan atau badan usaha yang melakukan usaha dan/atau kegiatan pada bidang tertentu. |
| Pasal 1 Angka 12 | Nomor Induk Berusaha yang selanjutnya disingkat NIB adalah bukti registrasi/pendaftaran Pelaku Usaha untuk melakukan kegiatan usaha dan sebagai identitas bagi Pelaku Usaha dalam pelaksanaan kegiatan usahanya. |
| Pasal 1 Angka 1 | Perizinan Berusaha adalah legalitas yang diberikan kepada Pelaku Usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/ atau kegiatannya. |
| Angka 4 | Perizinan Berusaha Untuk Menunjang Kegiatan Usaha adalah legalitas yang diberikan kepada Pelaku Usaha untuk menunjang kegiatan usaha. |

Skema Legalitas Untuk Menjalankan Kegiatan Usaha Perumda Surya Sembada, dapat digambarkan dalam diagram sebagai berikut:



Dengan demikian, dalam menjalankan setiap kegiatan usahanya, Perumda Surya Sembada Kota Surabaya memerlukan persyaratan legalitas berupa:

- a) Kegiatan usahanya tercantum dalam Perda.
- b) Kegiatan usahanya ditetapkan dalam KBLI oleh LOSS.
- c) Memiliki izin usaha yang dikeluarkan oleh LOSS.

Untuk menampung kebutuhan perluasan kegiatan usaha, maka di dalam Perda dapat diatur bahwa Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya dapat melakukan kegiatan usaha lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kegiatan usaha lain tersebut dapat dilakukan secara langsung oleh Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya atau melalui pembentukan anak perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT). Pengaturan demikian itu mengingat dan menimbang bahwa tidak setiap kgiatan usaha dapat dilakukan oleh bentuk badan usaha berupa Perumda, dan ada kegiatan usaha yang hanya dapat diselenggarakan oleh suatu badan hukum yang khusus didirikan untuk kegiatan usaha tertentu, antara lain: rumah sakit, perbankan, asuransi.

6. Jangka Waktu Berdiri

Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya didirikan untuk jangka waktu tidak tertentu. Hal demikian dimaksudkan bahwa sejak awal pendiriannya Perumda ini tidak didirikan dalam suatu batas waktu tertentu, melainkan didasarkan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat Surabaya akan kebutuhan penyediaan air minum.

7. Modal

Modal Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Surabaya adalah modal awal sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 1978 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 1987 dan kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya.

Setiap penambahan atau pengurangan modal Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya yang merupakan investasi (penyertaan modal) atau divestasi Pemerintah Kota Surabaya ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

8. Organ

Organ Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Surabaya terdiri dari:

- a. Kepala Daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal (KPM);
- b. Dewan Pengawas; dan
- c. Direksi.

Kepala Daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal (KPM) merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Kota Surabaya dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya. KPM tidak bertanggungjawab atas kerugian Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya apabila dapat membuktikan bahwa KPM tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung, tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya dan/ atau tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya secara melawan hukum.

KPM dapat menyelenggarakan rapat dengan Dewan Pengawas dan Direksi dalam rangka pengembangan usaha Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya. Rapat tersebut terdiri atas rapat tahunan, rapat persetujuan rencana kerja anggaran Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya dan rapat luar biasa.

Anggota Dewan Pengawas diangkat oleh KPM melalui keputusan Walikota dan dapat terdiri dari unsur independen dan unsur lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Unsur lainnya tersebut dapat terdiri dari Pejabat Pemerintah Pusat dan pejabat pemerintah daerah yang tidak bertugas melaksanakan pelayanan publik.

Untuk dapat diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas, yang bersangkutan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. sehat jasmani dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;

- d. memahami manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen;
- e. menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya;
- f. berijazah paling rendah Strata 1 (S-1);
- g. berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
- h. tidak pernah dinyatakan pailit;
- i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- j. tidak sedang menjalani sanksi pidana;
- k. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah, dan/atau calon anggota legislatif; dan
- l. tidak memiliki hubungan keluarga sampai derajat ketiga berdasarkan garis lurus ke atas, ke bawah atau ke samping, termasuk hubungan yang timbul karena perkawinan dengan Walikota, Wakil Walikota, Anggota Dewan Pengawas lainnya atau Direksi Perusahaan Umum Daerah Sembada Kota Surabaya.

Proses pemilihan anggota Dewan Pengawas dilakukan melalui seleksi yang meliputi tahapan uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim ahli yang ditunjuk oleh Walikota. Calon anggota Dewan Pengawas yang dinyatakan lulus seleksi wajib menandatangani kontrak kinerja sebelum diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas. Pengangkatan anggota Dewan Pengawas tersebut tidak dilaksanakan bersamaan waktunya dengan pengangkatan anggota Direksi, kecuali untuk pengangkatan pertama kalinya pada saat pendirian. Pelaksanaan seleksi tidak berlaku bagi pengangkatan kembali anggota Dewan Pengawas yang dinilai mampu melaksanakan tugas dengan baik selama masa jabatannya. Dalam hal anggota Dewan Pengawas diangkat kembali, yang bersangkutan wajib menandatangani kontrak kinerja sebelum dilakukan pengangkatan kembali sebagai anggota Dewan Pengawas.

Jumlah anggota Dewan Pengawas ditetapkan oleh KPM dan berjumlah gasal serta paling banyak sama dengan jumlah Direksi. Dalam hal anggota Dewan Pengawas terdiri lebih dari 1 (satu) orang anggota, maka 1 (satu) orang anggota Dewan Pengawas diangkat sebagai Ketua Dewan Pengawas. Penentuan jumlah anggota Dewan Pengawas dilakukan berdasarkan asas efisiensi dan efektivitas keputusan, pengawasan, dan pembiayaan bagi kepentingan Perusahaan Umum Daerah Sembada .

Anggota Dewan Pengawas diangkat untuk masa jabatan paling lama 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Pengangkatan kembali anggota Dewan Pengawas dibuktikan dengan kinerja dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan Direksi dan kemampuan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya dalam meningkatkan kinerja pelayanan air minum kepada masyarakat.

Anggota Dewan Pengawas dilarang memangku lebih dari 2 (dua) jabatan Anggota Dewan Pengawas dan/atau anggota Komisaris. Pelanggaran ketentuan tersebut dikenai sanksi administratif berupa diberhentikan sewaktu-waktu dari jabatan sebagai anggota Dewan Pengawas. Dalam hal sanksi tersebut tidak dilaksanakan oleh KPM dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak yang bersangkutan diangkat memangku jabatan baru sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris, maka semua jabatan yang bersangkutan sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dinyatakan berakhir.

Anggota Dewan Pengawas juga dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:

- a. anggota Direksi pada BUMD lain, BUMN, dan/atau badan usaha milik swasta;
- b. pejabat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/ atau
- c. pejabat lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.

Pelanggaran ketentuan tersebut dikenai sanksi administratif berupa diberhentikan sewaktu-waktu dari jabatan sebagai anggota Dewan Pengawas. Dalam hal ketentuan sanksi tersebut tidak dilaksanakan oleh KPM dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak yang bersangkutan diangkat memangku jabatan baru sebagai anggota Dewan Pengawas, jabatan yang bersangkutan sebagai anggota Dewan Pengawas dinyatakan berakhir.

Anggota Dewan Pengawas wajib dengan itikad baik dan tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya. Setiap anggota Dewan Pengawas bertanggung jawab penuh secara pribadi apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya. KPM dapat mengajukan gugatan ke pengadilan terhadap anggota Dewan Pengawas yang karena kesalahan atau kelalaianya menimbulkan kerugian pada Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya kecuali anggota Dewan Pengawas yang

bersangkutan mengganti kerugian yang ditimbulkan tersebut dan disetorkan ke rekening kas umum daerah.

Keputusan Dewan Pengawas diambil dalam rapat Dewan Pengawas. Dalam keadaan tertentu, keputusan Dewan Pengawas dapat pula diambil di luar rapat Dewan Pengawas sepanjang seluruh anggota Dewan Pengawas setuju tentang cara dan materi yang diputuskan. Dalam setiap rapat Dewan Pengawas dibuat risalah rapat yang berisi hal yang dibicarakan dan diputuskan, termasuk apabila terdapat pernyataan ketidaksetujuan anggota Dewan Pengawas.

Dewan Pengawas bertugas:

- a. melaksanakan pengawasan, pengendalian dan pembinaan terhadap pengurusan dan pengelolaan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada ;
- b. mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada ;
- c. memberikan pertimbangan dan saran kepada KPM diminta atau tidak diminta guna perbaikan dan pengembangan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya antara lain dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Direksi, program kerja dan kinerja Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya yang diajukan oleh Direksi, rencana perubahan status kekayaan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya, rencana pinjaman dan ikatan hukum dengan pihak lain, serta menerima, memeriksa dan atau menandatangi Laporan Triwulan dan Laporan Tahunan, Neraca dan Perhitungan Laba atau Rugi ; dan
- d. memeriksa dan menyampaikan Rencana Strategis Bisnis (business plan/corporate plan), dan Rencana Bisnis dan Anggaran Tahunan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada yang dibuat Direksi kepada KPM untuk mendapat pengesahan.

Dalam melaksanakan tugasnya, Dewan Pengawas berwenang:

- a. menilai kinerja Direksi dalam mengelola Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya;
- b. menilai Laporan Triwulan dan Laporan Tahunan yang disampaikan Direksi untuk mendapat pengesahan KPM;
- c. meminta keterangan Direksi mengenai pengelolaan dan pengembangan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya; dan

- d. mengusulkan, pengangkatan, pemberhentian sementara, rehabilitasi dan pemberhentian Direksi kepada KPM.

Dewan Pengawas wajib:

- a. melaporkan hasil pengawasan kepada KPM; dan
- b. membuat dan memelihara risalah rapat.

Dewan Pengawas dapat mengangkat 1 (satu) orang sekretaris untuk membantu kelancaran tugas Dewan Pengawas dengan Keputusan Ketua Dewan Pengawas yang dibiayai oleh Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya. Biaya yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan tugas anggota Dewan Pengawas dibebankan kepada Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya dan dimuat dalam rencana kerja dan anggaran Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya.

Penghasilan anggota Dewan Pengawas ditetapkan oleh KPM dan paling banyak terdiri atas honorarium, tunjangan, fasilitas dan/ atau tantiem atau insentif kinerja, dengan ketentuan:

- a. Ketua Dewan Pengawas merangkap Anggota menerima honorarium paling banyak 45% (empat puluh lima per seratus) dari gaji Direktur Utama.
- b. Sekretaris Dewan Pengawas merangkap Anggota menerima honorarium paling banyak 40% (empat puluh per seratus) dari gaji Direktur Utama;
- c. Setiap Anggota Dewan Pengawas menerima honorarium paling banyak 35% (tiga puluh lima per seratus) dari gaji Direktur Utama.

Jabatan anggota Dewan Pengawas atau berakhir apabila:

- a. meninggal dunia;
- b. masa jabatannya berakhir; dan/atau
- c. diberhentikan sewaktu-waktu.

Dalam hal jabatan anggota Dewan Pengawas berakhir karena masa jabatannya berakhir, anggota Dewan Pengawas wajib menyampaikan laporan pengawasan tugas akhir masa jabatan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhir masa jabatannya. Anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris tersebut juga wajib melaporkan sisa pelaksanaan tugas pengawasan yang belum dilaporkan paling lambat 1 (satu) bulan setelah berakhir masa jabatannya. Laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan tersebut sebagai dasar pertimbangan oleh KPM untuk memperpanjang atau memberhentikan anggota Dewan Pengawas. Laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan anggota Dewan Pengawas yang berakhir masa

jabatannya dilaksanakan setelah hasil audit dengan tujuan tertentu atau audit tahunan dari kantor akuntan publik kepada KPM.

Dalam hal terjadi kekosongan jabatan seluruh anggota Dewan Pengawas, pelaksanaan tugas pengawasan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya dilaksanakan oleh KPM. Dalam hal jabatan anggota Dewan Pengawas berakhir karena diberhentikan sewaktu-waktu, pemberhentian dimaksud wajib disertai alasan pemberhentian dan didasarkan pada data dan informasi yang dapat dibuktikan secara sah yang membuktikan bahwa anggota Dewan Pengawas yang bersangkutan:

- a. tidak dapat melaksanakan tugas;
- b. tidak melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau ketentuan anggaran dasar;
- c. terlibat dalam tindakan kecurangan yang mengakibatkan kerugian pada Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya, negara, dan/atau Daerah;
- d. dinyatakan bersalah dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- e. mengundurkan diri;
- f. mencapai batas usia 65 (enam puluh lima) tahun;
- g. melakukan tindakan atau bersikap yang bertentangan dengan kepentingan daerah atau Negara;
- h. tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
- i. tidak terpilih lagi dalam hal adanya perubahan kebijakan Pemerintah Daerah seperti Restrukturisasi, likuidasi, akuisisi, dan pembubaran Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya.

KPM dapat memberhentikan sementara anggota Dewan Pengawas yang diduga melakukan perbuatan:

- a. melakukan tindakan atau bersikap yang bertentangan dengan kepentingan daerah atau Negara; dan/ atau
- b. terlibat dalam tindakan kecurangan yang mengakibatkan kerugian pada Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya, negara, dan/atau Daerah.

Paling lambat 1 (satu) bulan sejak pemberhentian sementara, KPM melaksanakan rapat yang dihadiri oleh anggota Dewan Pengawas untuk menetapkan yang bersangkutan diberhentikan atau direhabilitasi. Apabila dalam waktu 1 (satu) bulan KPM belum melakukan rapat, pemberhentian sementara batal demi hukum. Apabila dalam persidangan anggota Dewan Pengawas yang bersangkutan tidak hadir tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dianggap menerima hasil rapat. Apabila perbuatan yang dilakukan oleh anggota Dewan Pengawas merupakan tindak pidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang bersangkutan diberhentikan dengan tidak hormat.

Direksi melakukan pengurusan terhadap Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya. Direksi diangkat oleh Walikota melalui Keputusan Walikota. Untuk dapat diangkat sebagai anggota Direksi, yang bersangkutan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Sehat jasmani dan rohani;
- b. Memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- d. memahami manajemen perusahaan;
- e. memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha perusahaan yang dibuktikan dengan sertifikat atau ijazah lulus pendidikan atau pelatihan (diklat) manajemen air minum di dalam atau di luar negeri yang telah terakreditasi;
- f. berijazah paling rendah Strata 1 (S-1);
- g. pengalaman kerja minimal 10 (sepuluh) tahun di bidang manajerial perusahaan berbadan hukum dan pernah memimpin tim bagi yang berasal dari Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada atau mempunyai pengalaman kerja minimal 15 (lima belas) tahun di bidang manajerial perusahaan berbadan hukum dan pernah memimpin tim bagi yang bukan berasal dari Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya yang dibuktikan dengan surat keterangan (referensi) dari perusahaan sebelumnya dengan penilaian baik;
- h. berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun dan paling tinggi 50 (lima puluh) tahun untuk Direksi yang berasal dari luar Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya dan paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun

- untuk Direksi yang berasal dari Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya, pada saat mendaftar pertama kali;
- i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
 - j. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara atau keuangan daerah;
 - k. tidak sedang menjalani sanksi pidana;
 - l. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah, dan/atau calon anggota legislatif;
 - m. menyatakan kesediaan bekerja penuh waktu; dan
 - n. tidak memiliki hubungan keluarga sampai derajat ketiga berdasarkan garis lurus ke atas, ke bawah atau ke samping, termasuk hubungan yang timbul karena perkawinan dengan Walikota, Wakil Walikota, Dewan Pengawas atau Anggota Direksi lain pada Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada.

Proses pemilihan anggota Direksi dilakukan melalui seleksi yang meliputi tahapan uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim ahli yang ditunjuk oleh Walikota. Calon anggota Direksi yang dinyatakan lulus seleksi wajib menandatangani kontrak kinerja sebelum diangkat sebagai anggota Direksi. Pelaksanaan seleksi tidak berlaku bagi pengangkatan kembali anggota Direksi yang dinilai mampu melaksanakan tugas dengan baik selama masa jabatannya. Dalam hal anggota DIreksi diangkat kembali, yang bersangkutan wajib menandatangani kontrak kinerja sebelum dilakukan pengangkatan kembali sebagai anggota Direksi.

Jumlah Direksi ditetapkan berdasarkan jumlah pelanggan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya dengan ketentuan:

- a. paling banyak 3 (tiga) orang Direksi untuk jumlah pelanggan sampai dengan 30.001 (tiga puluh ribu satu) sampai dengan 100.000 (seratus ribu); dan
- b. paling banyak 4 (empat) orang Direksi untuk jumlah pelanggan diatas 100.000 (seratus ribu).

Dalam hal Direksi berjumlah lebih dari 1 (satu) orang, maka salah satunya diangkat sebagai Direktur Utama berdasarkan penilaian terbaik atas hasil uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh Walikota terhadap seluruh Direksi.

Anggota Direksi diangkat untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan, apabila yang

bersangkutan mampu meningkatkan kinerja Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya dan pelayanan kebutuhan air minum kepada masyarakat setiap tahun. Dalam hal anggota Direksi memiliki keahlian khusus dan/ atau prestasi yang sangat baik, maka yang bersangkutan dapat diangkat untuk masa jabatan yang ketiga.

Anggota Direksi dilarang memangku jabatan rangkap sebagai berikut:

- a. Pejabat struktural atau fungsional pada instansi/ lembaga pemerintah pusat dan daerah;
- b. Anggota Direksi pada BUMD lain, BUMN dan badan usaha swasta;
- c. Jabatan yang dapat menimbulkan benturan kepentingan pada Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya ; dan/ atau
- d. Jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelanggaran ketentuan larangan jabatan rangkap dikenai sanksi administratif berupa diberhentikan sewaktu-waktu dari jabatan sebagai anggota Direksi. Dalam hal sanksi administratif tidak dilaksanakan oleh KPM selambat-lambatnya 20 (dua puluh) hari kerja sejak yang bersangkutan diangkat memangku jabatan baru sebagai anggota Direksi, jabatan yang bersangkutan sebagai anggota Direksi dinyatakan berakhir.

Anggota Direksi wajib dengan itikad baik dan tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya. Anggota Direksi tidak boleh memiliki kepentingan pribadi secara langsung atau tidak langsung yang dapat menimbulkan benturan kepentingan pada Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya. Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya. KPM dapat mengajukan gugatan ke pengadilan terhadap anggota Direksi yang karena kesalahan atau kelalaianya menimbulkan kerugian pada Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya, kecuali anggota Direksi yang bersangkutan mengganti kerugian yang ditimbulkan tersebut dan disetorkan ke rekening kas umum daerah.

Segala keputusan Direksi diambil dalam rapat Direksi. Dalam keadaan tertentu, keputusan Direksi dapat diambil di luar rapat Direksi sepanjang seluruh anggota Direksi setuju tentang cara dan materi yang diputuskan. Dalam setiap rapat Direksi dibuat risalah rapat yang berisi hal yang dibicarakan dan diputuskan, termasuk apabila terdapat pernyataan ketidaksetujuan anggota Direksi.

Direksi memiliki tugas:

- a. menyusun perencanaan, melakukan koordinasi dan pengawasan seluruh kegiatan operasional Perumda;
- b. membina pegawai;
- c. mengurus dan mengelola kekayaan Perumda;
- d. menyelenggarakan administrasi umum dan keuangan;
- e. menyusun Rencana Strategis Bisnis 4 (empat) tahunan (*business/ Coorporate plan*) yang disahkan oleh Walikota melalui usul Dewan Pengawas;
- f. menyusun dan menyampaikan Rencana Bisnis dan Anggaran Tahunan Perumda yang merupakan penjabaran tahunan dari Rencana Strategis Bisnis (*business plan/ coorporate plan*) kepada Walikota melalui Dewan Pengawas; dan
- g. menyusun dan menyampaikan laporan seluruh kegiatan Perumda.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Direksi memiliki wewenang:

- a. mengangkat dan memberhentikan pegawai Perumda berdasarkan Peraturan Kepegawaian Perumda;
- b. membuat dan menyusun susunan organisasi dan tata kerja Perumda dengan persetujuan Dewan Pengawas;
- c. mengangkat pegawai untuk menduduki jabatan di bawah Direksi;
- d. mewakili Perumda di dalam dan di luar pengadilan;
- e. menunjuk kuasa untuk melakukan perbuatan hukum mewakili Perumda;
- f. menandatangani Laporan Triwulan dan Laporan Tahunan;
- g. menjual, menjaminkan atau melepaskan aset milik Perumda sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan persetujuan KPM atas pertimbangan Dewan Pengawas
- h. melakukan pinjaman, mengikatkan diri dalam perjanjian, dan melakukan kerjasama dengan pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan persetujuan KPM atas Pertimbangan Dewan Pengawas.

Selama jangka waktu kepengurusan, Direksi wajib memberikan laporan yang terdiri dari Laporan Triwulan dan Laporan Tahunan. Laporan Triwulan terdiri dari laporan kegiatan operasional dan keuangan yang disampaikan kepada Dewan Pengawas. Laporan Tahunan yang telah diaudit dan ditandatangani oleh Direksi dan Dewan Pengawas disampaikan kepada KPM paling lambat 120 (seratus dua puluh) hari setelah tahun buku Perumda. KPM mengesahkan laporan paling lambat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah laporan diterima. Direksi menyebarluaskan

Laporan Tahunan melalui media massa paling lambat 15 (lima belas) hari setelah disahkan oleh Walikota. Anggota Direksi atau Dewan Pengawas yang tidak menandatangani Laporan harus menyebutkan alasan tertulis.

Anggota Direksi tidak berwenang mewakili Perumda apabila:

- a. terjadi perkara di pengadilan antara Perumda dengan anggota Direksi yang bersangkutan; dan/atau
- b. anggota Direksi yang bersangkutan mempunyai kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan Perumda.

Dalam hal terjadi keadaan tersebut, yang berhak mewakili Perumda yaitu:

- a. anggota Direksi lainnya yang tidak mempunyai benturan kepentingan dengan Perumda;
- b. Dewan Pengawas dalam hal seluruh anggota Direksi mempunyai benturan kepentingan dengan Perumda; atau
- c. pihak lain yang ditunjuk oleh KPM dalam hal seluruh anggota Direksi atau Dewan Pengawas mempunyai benturan kepentingan dengan Perumda.

Penghasilan Direksi ditetapkan oleh KPM setelah memperhatikan pendapat dari Dewan Pengawas dan kemampuan Perumda yang terdiri dari gaji, tunjangan fasilitas dan/ atau tantiem atau insentif pekerjaan. Tunjangan bagi Direksi terdiri dari tunjangan perawatan/ kesehatan yang layak termasuk untuk istri/ suami dan anak serta tunjangan lainnya. Tantiem atau insentif pekerjaan bagi Direksi diberikan untuk mendukung kelancaran pengelolaan Perumda yang besarnya paling banyak 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penghasilan Direksi dalam 1 (satu) tahun. Jumlah seluruh biaya untuk penghasilan Direksi, penghasilan Dewan Pengawas, penghasilan pegawai dan biaya tenaga kerja lainnya tidak boleh melebihi 40% (empat puluh persen) dari total biaya berdasarkan realisasi anggaran perusahaan tahun anggaran yang lalu, atau ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Direksi memperoleh hak cuti meliputi:

- a. cuti tahunan;
- b. cuti besar;
- c. cuti sakit;
- d. cuti karena alasan penting atau cuti untuk menunaikan ibadah haji;
- e. cuti nikah;
- f. cuti bersalin; dan

g. cuti di luar tanggungan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada .

Direksi yang menjalankan cuti tetap diberikan penghasilan penuh kecuali cuti di luar tanggungan Perumda. Pelaksanaan cuti akan diatur lebih lanjut oleh Walikota dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Jabatan anggota Direksi berakhir apabila anggota Direksi:

- a. meninggal dunia;
- b. masa jabatannya berakhir;
- c. yang bersangkutan telah mencapai usia 60 (enam puluh) tahun; atau
- d. diberhentikan sewaktu-waktu.

Dalam hal jabatan anggota Direksi berakhir karena masa jabatannya berakhir, maka yang bersangkutan wajib menyampaikan laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan sebelum berakhir masa jabatannya dan wajib melaporkan sisa pelaksanaan tugas pengurusan yang belum dilaporkan selambat-lambatnya 1 (satu) bulan setelah berakhirnya masa jabatannya. Berdasarkan laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan tersebut, Dewan Pengawas wajib menyampaikan pemilaian dan rekomendasi atas kinerja anggota Direksi kepada KPM. Laporan serta penilaian dan rekomendasi tersebut sebagai dasar pertimbangan KPM untuk memperpanjang atau memberhentikan anggota Direksi. Laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan anggota Direksi yang berakhir masa jabatannya dilaksanakan setelah hasil audit dengan tujuan tertentu atau audit tahunan dari kantor akuntan publik dan disampaikan kepada KPM.

Dalam hal terjadi kekosongan jabatan seluruh anggota Direksi, pelaksanaan tugas pengurusan Perumda dilaksanakan oleh Dewan Pengawas. Dewan Pengawas dapat menunjuk pejabat dari internal Perumda untuk membantu pelaksanaan tugas Direksi sampai dengan pengangkatan Direksi definitif paling lama 6 (enam) bulan. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan seluruh anggota Direksi dan seluruh anggota Dewan Pengawas, pengurusan Perumda dilaksanakan oleh KPM. KPM dapat menunjuk pejabat dari internal Perumda untuk membantu pelaksanaan tugas pengurusan Perumda sampai dengan pengangkatan anggota Dewan Pengawas dan anggota Direksi definitif paling lama 6 (enam) bulan. Terhadap Anggota Direksi definitif tidak dilakukan pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan.

Dalam hal jabatan anggota Direksi berakhir karena diberhentikan sewaktu-waktu, pemberhentian wajib disertai alasan pemberhentian yang didasarkan data

dan informasi yang dapat dibuktikan secara sah, yakni apabila anggota Direksi yang bersangkutan:

- a. tidak dapat melaksanakan tugas;
- b. tidak melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau ketentuan anggaran;
- c. terlibat dalam tindakan kecurangan yang mengakibatkan kerugian pada Perumda, negara, dan/atau Daerah;
- d. melakukan tindakan atau bersikap yang bertentangan dengan kepentingan Daerah atau Negara;
- e. dinyatakan bersalah dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- f. mengundurkan diri;
- g. mencapai batas usia 60 (enam puluh) tahun;
- h. tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai anggota Dewan Pengawas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
- i. tidak terpilih lagi karena adanya perubahan kebijakan Pemerintah Daerah dalam hal Restrukturisasi, likuidasi, akuisisi, dan pembubaran Perumda.

Anggota Direksi dapat diberhentikan sementara oleh KPM atas usul Dewan Pengawas untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan apabila yang bersangkutan diduga melakukan perbuatan:

- a. tidak melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau ketentuan anggaran;
- b. terlibat dalam tindakan kecurangan yang mengakibatkan kerugian pada Perumda, negara, dan/atau Daerah; dan/ atau
- c. melakukan tindakan atau bersikap yang bertentangan dengan kepentingan Daerah atau Negara.

Pemberhentian sementara ditetapkan oleh KPM disertai dengan alasan dan diberitahukan kepada yang bersangkutan.

Selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sejak pemberhentian sementara, Dewan Pengawas melakukan sidang yang dihadiri oleh Direksi untuk menetapkan yang bersangkutan diberhentikan atau direhabilitasi. Dewan Pengawas melaporkan kepada KPM hasil sidang sebagai bahan KPM untuk memberhentikan atau merehabilitasi. Apabila dalam persidangan, Direksi yang telah diberhentikan sementara tidak hadir tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dianggap

menerima hasil sidang Dewan Pengawas. Apabila perbuatan yang dilakukan oleh Direksi merupakan tindak pidana dengan putusan bersalah dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang bersangkutan diberhentikan dengan tidak hormat.

9. Pembukuan

Tahun Buku Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya adalah Tahun Takwim. Selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum tahun buku mulai berlaku, Direksi wajib mengirimkan Anggaran Perusahaan untuk dimintakan persetujuan kepada Dewan Pengawas untuk disahkan oleh KPM. Apabila Dewan Pengawas atau KPM tidak mengemukakan keberatan atau menolak rencana yang tercantum didalam Anggaran Perusahaan tersebut, maka Anggaran tersebut berlaku sepenuhnya. Anggaran tambahan atau perubahan Anggaran Perusahaan yang terjadi di dalam tahun buku yang bersangkutan harus mendapat pertimbangan lebih dahulu dari Dewan Pengawas sebelum disetujui oleh KPM.

Laporan berkala perhitungan hasil usaha dan kegiatan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya dikirimkan kepada Dewan Pengawas tiap 3 (tiga) bulan sekali. Untuk tiap tahun buku oleh Direksi menyampaikan Laporan Perhitungan Tahunan laba rugi kepada Dewan Pengawas selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) bulan sesudah tahun buku. Laporan Perhitungan Tahunan laba rugi tersebut harus menyebut cara penilaian penghitungan. Apabila dalam jangka waktu 1 (satu) bulan setelah diterimanya Laporan Perhitungan Tahunan laba rugi Dewan Pengawas tidak menyatakan keberatan tertulis, maka perhitungan dianggap telah disahkan.

Selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhir tahun buku, Direksi menyampaikan laporan keuangan kepada Ketua Dewan Pengawas yang terdiri dari Neraca dan Perhitungan Laba/ Rugi Tahunan. Neraca dan Perhitungan Laba/ Rugi tersebut harus diaudit oleh Akuntan yang ditunjuk oleh KPM. Selambat-lambatnya 1 (satu) bulan setelah pemeriksaan Akuntan selesai, Direksi mengirimkan hasil pemeriksaan dimaksud serta pandangan Direksi tentang masa depan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya kepada KPM, Dewan Pengawas dan Badan-Badan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Perhitungan tahunan disahkan oleh KPM setelah terlebih dahulu mendengar pertimbangan Dewan Pengawas. Apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan setelah laporan

dimaksud disampaikan, KPM tidak mengajukan keberatan atas perhitungan tahunan itu maka perhitungan itu dianggap telah disahkan.

10. Penggunaan Laba

Penggunaan laba Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya bersih setelah terlebih dahulu dikurangi dengan penyusutan, cadangan tujuan, dan pengurangan lain yang wajar dalam perusahaan digunakan untuk:

- a. pemenuhan dana cadangan;
- b. peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada ;
- c. dividen yang menjadi hak Daerah;
- d. tantiem untuk anggota Direksi dan Dewan Pengawas;
- e. bonus untuk pegawai; dan/atau
- f. penggunaan laba lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

KPM memprioritaskan penggunaan laba Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya yang bersangkutan setelah dana cadangan dipenuhi. Besaran penggunaan laba Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya ditetapkan setiap tahun oleh KPM.

Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk dana cadangan. Penyisihan laba bersih tersebut wajib dilakukan sampai dengan dana cadangan mencapai paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari modal Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya. Kewajiban penyisihan dana cadangan tersebut berlaku apabila Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya mempunyai saldo laba yang positif. Dana cadangan sampai dengan jumlah 20% (dua puluh persen) dari modal Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya hanya dapat digunakan untuk menutup kerugian Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya.

Apabila dana cadangan telah melebihi jumlah 20% (dua puluh persen), KPM dapat memutuskan agar kelebihan dari dana cadangan tersebut digunakan untuk keperluan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya. Direksi harus

mengelola dana cadangan agar dana cadangan tersebut memperoleh laba dengan cara yang baik dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba yang diperoleh dari pengelolaan dana cadangan dimasukkan dalam perhitungan laba rugi.

Dividen Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya yang menjadi hak Daerah merupakan penerimaan Daerah setelah disahkan oleh KPM. Tantiem untuk Direksi dan Dewan Pengawas serta bonus untuk pegawai paling tinggi 5% (lima persen) dari laba bersih setelah dikurangi untuk dana cadangan. Pemberian tantiem dan bonus yang dikaitkan dengan kinerja perusahaan umum Daerah dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya. Jika perhitungan laba rugi pada suatu tahun buku menunjukkan adanya kerugian yang tidak dapat ditutup dengan dana cadangan, kerugian tersebut tetap dicatat dalam pembukuan Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya dan dianggap tidak mendapat laba selama kerugian yang tercatat tersebut belum seluruhnya tertutup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan dengan cara menyisihkan sebagian laba bersih. Penggunaan laba untuk tanggung jawab sosial dan lingkungan diprioritaskan untuk keperluan pembinaan usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi.

11. Ketentuan Peralihan

Dengan berlakunya Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya ini, maka Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

12. Ketentuan Penutup

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan agar setiap orang mengetahuinya memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Surabaya.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam rangka kepatuhan terhadap UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP No. 54/2017 diperlukan perubahan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya.
2. Berdasarkan ketetruaan UU 23/2014 jo. UU 9/2015 dan PP No. 54/2017 perubahan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
3. Peraturan daerah yang ditetapkan dalam rangka penyesuaian atau perubahan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya dilakukan berdasarkan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis sebagaimana diuraikan dalam naskah akademik ini.
4. Sasaran utama, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup perubahan bentuk badan hukum PDAM Surya Sembada Kota Surabaya menjadi Perusahaan Umum Daerah Surya Sembada Kota Surabaya sebagaimana diuraikan dalam naskah akademik ini.

Penyusun Kajian,



Agus Widyantoro, S.H, MH

DAFTAR PUSTAKA

Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010

Eddi Wibowo, dkk, *Memahami Good Government Governance dan Good Corporate Governance*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI) Yogyakarta, 2004

Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat dan Daerah dalam Pembangunan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013

Made Ayu Mas Prima Mandasari dan Marwanto, “Pengaturan dan Penilaian Evaluasi Kualitas Penerapan *Good Corporate Governance* Pada Badan Usaha Milik Negara”, *Kertha Semaya*, Vol. 06, No. 01, Februari 2016

Maria Farida Indrati, “Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *jurnal legislasi Indonsia*, Volume IV nomor II, 2007

Misahardi Wilamarta, *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam Rangka Good Corporate Governance*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002

Soekidjo Notoamodmodjo, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003

Thomas Kaihatu, *Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2006

Thomas S. Kaihatu, “Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia”, *Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan*, Vol. 8, No. 1, Maret 2006

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

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);

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.