

ANALISIS YURIDIS EKSISTENSI KELEMBAGAAN PDAM KOTA SURAKARTA DALAM
RANGKA MEWUJUDKAN *GOOD COORPORATE GOVERNANCE* MENUJU
MILLENIUM DEVELOPMENT GOOLS (MDGs).

View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk

brought to you by  CORE

provided by Sebelas Maret Institutional Repository

Oleh

(Dr. I Gusti Ayu K Rachmi Handayani, SH.,MM.
& Waluyo, SH.,MSi., 2007, 112 ha)

Abstraks

This research is aimed to know the institutional existence in PDAM Kota Surakarta in having juridical perspective justification in globalization era to the Millenium Development Goals and the normative obstacles and its solution in realizing Good Corporate Governance principle the the MDGs in PDAM Kota Surakarta.

From the research result can be concluded that: (1) PDAM Kota Surakarta institutional still has justification in juridical perspective in globalization era to the Millenium Development Goals (MDGs); (2) The institutional obstacles are: a part of Good Corporate Governance (GCG) principles have not optimally applied yet in PDAM Kota Surakarta organization; The sufficient legal references in legislation rule level which regulating the region corporation existence has not established; that Perda Kota Surakarta No. 1 year of 2004 which regulating about the PDAM Kota Surakarta existence have not adopting GCG principles. As the solution, it is necessarily reformulated on the related regulation with PDAM Kota Surakarta existence in accordance with GCG principles to MDGs.

Keywords : Analisis Yuridis, Eksistensi Kelembagaan PDAM. *Good Coorporate Governance*

Pendahuluan

Perdagangan jasa secara global. Artinya setiap negara diwajibkan membuka pasarnya bagi perdagangan jasa air (Henry Heynardhi & Savio Wermasubun, *Komersialisasi dan Privatisasi Sektor Air di Indonesia: Studi atas WATSAL dan RUU Sumber Daya Air*, *Indonesian Forum on Globalization*, Paper, tidak dipublikasikan, Mei 2002). Empat dari sepuluh *Transnational Corporation* (TNC) yang bergerak di bidang industri air yakni RWE, Vivendi, Suez Lyonnaisse dan Enron termasuk ke dalam daftar Global Fortune 500 (Pieter Dicken, *Global Shift: Transforming the work Economy*, London, 1999). Sedemikian menariknya industri air ini, sehingga Mosanto, perusahaan yang terkenal bergerak di bidang industri kimia dan pertanian merencanakan untuk melebarkan sayapnya ke bisnis air khususnya di India dan Meksiko. Sebagaimana diketahui, kedua negara ini telah mengalami kekurangan suplai air bersih bagi penduduknya. Mosanto merencanakan untuk mendapatkan pemasukan dari bisnis ini sebesar US \$ 420 juta dengan keuntungan bersih sebesar US \$ 63 juta di tahun 2008 (Vandana Shiva, "Mosanto Moves to Control Water Resources & Fish Farming in India & the Third World," *The Hindu*, 3 June 1999).

Meski saling berkompetisi dalam rangka perebutan pasar air global, TNC-TNC tersebut bekerja sama dengan satu tujuan: menjadikan air sebagai komoditas untuk dapat dijual dan diperdagangkan di pasar bebas dan senantiasa dikendalikan oleh kekuatan pasar. Dengan kata lain melakukan komodifikasi atas air. *"Put the water on sale, and let the market determine its future"* demikian kira-kira credo korporasi-korporasi transnasional tersebut. Untuk mencapai tujuan tersebut *pertama*, melegitimasi perdagangan air melalui instrumen-instrumen pasar bebas seperti GATS/WTO. *kedua*, mendorong privatisasi pengelolaan sumber daya air (Privatisasi dalam sektor air dapat diartikan proses peralihan beberapa atau seluruh aset atau operasi dari pengelolaan oleh publik ke sektor swasta). Dalam logika rezim perdagangan bebas, penyediaan air dikategorikan sebagai jasa, sama seperti pendidikan, pelayanan kesehatan, perbankan, pariwisata, transportasi serta jasa pembuangan sampah dan diatur dalam *General Agreement on Trade of Services (GATS)* sebagai bagian dari WTO. GATS bertujuan membebaskan perdagangan jasa dengan menghapus semua rintangan dan regulasi negara yang dianggap akan menghambat

Strategi kedua terutama dijalankan melalui kejasama dengan berbagai Lembaga Keuangan Internasional (LKI) seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia maupun IMF melalui persyaratan hutang kepada negara-negara peminjam. IMF misalnya, secara eksplisit menekankan persyaratan privatisasi air kepada negara-negara pasiennya. Demikian pula halnya dengan Bank Dunia, melalui berbagai *loan conditionalities*-nya, memaksakan hal yang sama ke berbagai negara khususnya yang berada di Dunia Ketiga. Dalam konteks ini, patut dicatat bahwa hingga dewasa ini sebagian besar negara-negara maju masih mempertahankan otoritas publik dalam pengelolaan sumber daya air.

Dalam dokumennya yang berjudul *Water Resources Management*, Bank Dunia menyatakan bahwa sumber daya air selama tiga dekade terakhir telah menjadi salah satu sektor terpenting dalam struktur pinjaman institusinya (World Bank: *Water Resources Management*, Washington, D.C., 1993). Persoalannya, dalam pandangan institusi ini investasi yang ia lakukan di sektor air seringkali harus berhadapan dengan persoalan-persoalan pada level implementasi dan operasional. Yang terjadi adalah lingkaran kebobrokan pelayanan. Berawal dari buruknya kualitas dan tingkat reliabilitas pelayanan, mengakibatkan rendahnya tingkat kesadaran atau bahkan ketidakmauan dari konsumen untuk membayar pelayanan tersebut, yang pada gilirannya menyebabkan ketidakcukupan dana operasional dan akhirnya bermuara pada pelayanan yang kian memburuk (World Bank, 1993).

Tiga persoalan ditunjuk oleh Bank Dunia sebagai biang keladi terjadinya situasi di atas. *Pertama* pengelolaan sumber daya air oleh sektor publik yang terfragmentasi; *kedua*, ketergantungan kepada badan-badan publik yang mengabaikan akuntabilitas finansial, partisipasi publik dan struktur harga serta pada saat bersamaan tidak mampu secara efektif melakukan pendistribusian kepada pemakai air; *ketiga*, investasi dan regulasi-regulasi publik yang mengabaikan kualitas air, kesehatan dan konsekuensi-konsekuensi lingkungan (World Bank, 1993). Menilik ketiga persoalan ini, secara ringkas dapat dikatakan bahwa dalam pandangan Bank Dunia, pengelolaan air oleh sektor publik (pemerintah) adalah pangkal sekaligus ujung dari segala permasalahan.

Undang Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 33 ayat (2) dan (3) secara tegas menyatakan:

Ayat (2): *"Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara"*;

Ayat (3): "Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Bahwa Pasal 33 ayat (2) dan (3) tersebut memandatkan negara melalui Pemerintah untuk menyelenggarakan, menyediakan dan memberikan jaminan serta perlindungan kepada setiap individu untuk mendapatkan hak yang setara atas hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Air merupakan hajat hidup orang banyak merupakan hak dasar bagi setiap individu. Tersedianya air bagi setiap individu merupakan satu hal yang mutlak dan harus dijamin oleh negara tanpa adanya perbedaan status sosial dan ekonomi. Dalam penyelenggaraan air sebagai hajat hidup setiap individu dituntut peran negara untuk menjamin dan melindungi kepentingan kelompok yang tidak mampu (masyarakat miskin).

Pada dasarnya Pasal 33 ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945 adalah dasar dari demokrasi ekonomi atau yang belakangan dikenal sebagai Sistem Ekonomi Kerakyatan yang hendak diselenggarakan di Indonesia. Sistem Ekonomi Kerakyatan adalah sebuah sistem perekonomian yang mengutamakan peningkatan partisipasi seluruh anggota masyarakat dalam proses penyelenggaraan perekonomian. Sehubungan dengan itu, dalam Sistem Ekonomi Kerakyatan, setiap anggota masyarakat tidak hanya diperlakukan sebagai objek. Setiap warga negara Indonesia adalah subjek perekonomian Indonesia, yaitu yang memiliki hak untuk berpartisipasi secara langsung dalam penyelenggaraan perekonomian Indonesia serta dalam mengawasi berlangsungnya proses penyelenggaraan perekonomian tersebut (Baswir, 2001).

Menurut Muh. Hatta (Bung Hatta), yang dimaksud dengan dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 ayat (2) itu lebih ditekankan pada segi dimilikinya hak oleh negara (bukan Pemerintah) untuk mengendalikan penyelenggaraan cabang-cabang produksi yang bersangkutan. Artinya, dengan dikuasainya cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak oleh negara, berarti negara memiliki hak untuk mengendalikan penyelenggaraan cabang-cabang produksi tersebut. "Penyelenggaraannya secara langsung dapat diserahkan kepada badan-badan pelaksana BUMN atau perusahaan swasta, yang bertanggungjawab kepada Pemerintah, yang kerjanya dikendalikan oleh negara" (Hatta, 1963).

Dalam hak untuk mengendalikan, selain terdapat hak untuk membuat peraturan perundang-undangan, juga terdapat hak untuk membangun lembaga dengan dasar Undang-undang, termasuk hak untuk menyelenggarakan BUMN dan BUMD. Tujuannya adalah untuk menjamin tercapainya tujuan pelaksanaan campur tangan negara tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Artinya, dalam sistem ekonomi kerakyatan, BUMN dan BUMD dipandang sebagai salah satu instrumen yang sengaja dikembangkan oleh negara untuk meningkatkan kemampuannya dalam menjamin pengutamakan kemakmuran masyarakat di atas kemakmuran orang perseorangan (Baswir, 2001).

Dalam Risalah Sidang BPUPKI-PPKI tanggal 28 Mei 1945 - 22 Agustus 1945, Lampiran 12, Soal Perekonomian Indonesia Merdeka, Hal. 389 menyebutkan, bahwa pada dasarnya, perusahaan yang besar-besar yang menguasai hidup orang banyak, tempat beribu-ribu orang menggantungkan nasibnya dan nafkah hidupnya, mestilah dibawah kekuasaan Pemerintah. Semakin besar perusahaan dan semakin banyak jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya ke sana, semakin besar semestinya pesertaan Pemerintah.

Pada November 2002, Komite PBB untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Ecosoc) juga mempertegas dan mendeklarasikan akses terhadap air sebagai hak dasar (*a fundamental right*). Dinyatakan pula bahwa air adalah benda sosial dan budaya dan

tidak hanya komoditi ekonomi. Deklarasi ini mengandung makna bahwa penyediaan kebutuhan dasar oleh Pemerintah adalah pilihan terbaik atas sumber daya yang terbatas serta komoditas publik yang fundamental bagi kesehatan dan kehidupan. Komisi PBB untuk HAM (UNHCR) juga memberikan seruan agar negara-negara anggota WTO mempertimbangkan dampak liberalisasi perdagangan terhadap penyediaan kebutuhan dasar publik, khususnya penyediaan air, pendidikan dan kesehatan.

Terkait dengan ketersediaan dan akses air bersih bagi masyarakat, menurut indikator dalam *Millenium Development Goal's (MDG)* ditargetkan bahwa pada tahun 2015 harus dipenuhi layanan air bersih bagi masyarakat 80 % (delapan puluh persen) untuk perkotaan dan 50 % (lima puluh persen) untuk wilayah perdesaan. Untuk pemenuhan target tersebut tentunya diperlukan upaya dan strategi khusus bagi Perusahaan Air Minum (PAM) sebagai unit pengelola sumber daya air (khususnya air bersih/minum).

Berdasarkan ketentuan yang ada dalam Peraturan Pemerintah No 16 tahun 2005 tentang Sistem Pengelolaan Air Minum (PPSPAM) sebagai peraturan pelaksana dari UUSDA, disebutkan bahwa penyediaan air minum dimungkinkan dilakukan oleh sector swasta. Ketentuan ini membawa konsekuensi bahwa dalam pengelolaan air minum dimungkinkan adanya pihak swasta terlibat dalam bisnis air minum di Indonesia (*privatisasi*).

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Surakarta sebagai perusahaan daerah yang bergerak dalam penyediaan dan pengelolaan air bersih/minum di Kota Surakarta tentunya berkepentingan terhadap dua hal tersebut di atas. Di satu sisi PDAM dituntut untuk memenuhi target yang terdapat dalam MDG's dan di sisi lain sebagai Perusahaan Daerah (milik Publik) harus membenahi dirinya agar tetap eksis untuk menghadapi kemungkinan masuknya sector swasta dalam bisnis air ini, sebagai konsekuensi yang logis dari sebuah regulasi khususnya UUSDA dan PPSPAM. Sehingga timbul pertanyaan Apakah eksistensi kelembagaan PDAM Kota Surakarta memiliki justifikasi dalam perspektif yuridis di era globalisasi menuju *Millenium Development Goals* ? dan Apa hambatan-hambatan kelembagaan dan bagaimana solusinya dalam mewujudkan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* menuju MDGs di PDAM Kota Surakarta ?

Metode Penelitian

Sejalan dengan permasalahan dan tujuan penelitian di atas, maka dalam penelitian menggunakan pendekatan yuridis-normatif. Objek penelitian ini adalah Kelembagaan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Surakarta dikaji di perspektif *yuridis normatif* berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sesuai dengan masalah yang hendak diteliti, penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif atau doktrinal yang mengkonsepkan hukum sebagai norma yang berlaku dalam hukum positif. Sebagai penelitian yuridis normatif maka pendekatan yang digunakan bersifat kualitatif mengingat data yang dikaji berupa bahan-bahan hukum tertulis.

Dilihat dari bentuknya maka penelitian ini termasuk jenis penelitian evaluatif yaitu penelitian yang dilakukan untuk menilai apakah bentuk kelembagaan PDAM Kota Surakarta msih cukup memiliki justifikasi secara yuridis di tengah perkembangan globalisasi dan era pasar bebas.

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari sumber kedua, di mana peneliti tidak menggali sendiri dari responden tetapi mengambil dari bahan yang sudah disediakan oleh pihak lain, yang meliputi bahan hukum primer,

bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen atau studi pustaka terhadap bahan-bahan yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan. Setelah semua data terkumpul selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan model penafsiran berdasar teori dan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*theoretical interpretation*).

Hasil Pembahasan

Analisis eksistensi kelembagaan PDAM Kota Surakarta memiliki justifikasi dalam perspektif yuridis di era globalisasi menuju *Millenium Development Goals*.

Dalam negara hukum modern (*welfare state*) ditandai dengan banyaknya campur tangan negara/pemerintah dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Demikian pula Indonesia sebagai negara yang bercorak *welfare state*, negara/pemerintah juga terlibat dalam kehidupan sosial maupun ekonomi. Dalam bidang perekonomian keberadaan Badan Usaha Milik Negara maupun Badan Usaha Milik Daerah merupakan manifestasi dari campur tangan pemerintah dalam bidang perekonomian.

Akan halnya keberadaan BUMD ini sesungguhnya terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan produk hukum terakhir yang mengatur perihal penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebelumnya sudah pernah diberlakukan berbagai UU. Dalam UU No.32 Tahun 2004 BUMD hanya diatur dalam satu pasal saja yaitu Pasal 177 yang berbunyi, "Pemerintah Daerah dapat memiliki BUMD pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan dan / atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan". Dari ketentuan pasal di atas dapat diketahui bahwa UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengatur secara lengkap tentang keberadaan BUMD ini. Untuk mengetahui lebih lanjut perihal BUMD ini harus menelusuri peraturan perundang-undangan lain di luar UU No.32 Tahun 2004.

Sesungguhnya sarana pemerintah untuk melakukan intervensi dalam bidang perekonomian ini utamanya juga dilakukan oleh pemerintah pusat. Di level nasional instrumen hukumnya terdapat dalam UU No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Menurut UU ini Perusahaan Jawatan dihapus dan terhadap BUMN ini menurut Pasal 9 selanjutnya dibagi ke dalam dua bentuk yaitu Persero (Perusahaan Perseroan) dan Perum (Perusahaan Umum). Sementara itu di tingkat daerah instrument hukum perihal BUMD ini yang sinkron dengan UU No.32 Tahun 2004 juncto UU No.19 Tahun 2003 masih dalam bentuk draft yaitu RUU BUMD yang berusaha mensejajarkan bentuk BUMD dengan bentuk yang dikenal dalam BUMN yakni Perumda (Perusahaan Umum Daerah) dan Perseroda (Perusahaan Perseroan Daerah). Bahkan dalam RUU ini terhadap BUMD yang memenuhi persyaratan tertentu dapat dilakukan privatisasi. Sebelum RUU tersebut sah menjadi UU, selama ini peraturan hukum yang melandasi keberadaan BUMD adalah UU No.5 Tahun 1962 tentang Perumahan Daerah. Lebih lanjut keberadaan Perusda ini Menteri Dalam Negeri menindak lanjuti dengan Permendagri No.3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah. Sesuai dengan Permendagri ini BUMD dapat berbentuk Perusda ataupun Perseroan Terbatas (PT). Kalau BUMD berbentuk Perusda maka ia tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur Perusda, sebaliknya kalau berbentuk PT berlaku ketentuan UU No.1 Tahun 1995 tentang PT, dan manakala suatu Perusda akan diubah menjadi PT diperlukan izin dari Mendagri.

Akan halnya pengaturan Perusda dalam UU No.5 Tahun 1962, menurut UU ini Perusda sebagai Badan Hukum yang harus didirikan dengan Perda sebagaimana telah dipenuhi persyaratannya oleh pendirian PDAM Surakarta dengan Perda No.3 Tahun 1997 jo. Perda No.1 Tahun 2004. Dalam Pasal 2 UU No.5 Tahun 1962 Perusda diartikan sebagai semua perusahaan yang didirikan menurut UU ini yang modalnya untuk seluruhnya maupun untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali ditentukan lain dengan atau berdasarkan UU. UU ini selain mengatur hal-hal yang umum dalam suatu badan usaha, misalnya bahwa suatu Perusda sebagai suatu kesatuan produksi yang kegiatan usahanya mempunyai sifat pelayanan jasa, *menyelenggarakan kemanfaatan umum*, dan memupuk pendapatan, juga mengatur hal yang bersifat khusus berupa keharusan bagi Pemerintah Daerah untuk mengusahakan cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah untuk diusahakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hal ini tertuang dalam Pasal 5 ayat (4) UU No.5 Tahun 1962 yang menyatakan "*Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan diusahakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan*". Sesungguhnya ketentuan ayat ini UU secara tegas menghendaki bahwa Perusda yang kegiatan usahanya memberi kemanfaatan umum, dan cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus diselenggarakan oleh Perusda. Dapat dinyatakan disini bahwa air minum merupakan zat yang memenuhi ketentuan ini sehingga dari ketentuan tersebut tidak dikehendaki adanya komodifikasi (*privatisasi*) terhadap air. Akan tetapi keputusan politik tidak menghendaki adanya privatisasi terhadap air yang hampir setengah abad lalu tersebut tereduksi dengan perkembangan kehidupan abad XXI ini (baca globalisasi) yaitu dengan disahkannya UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Menurut ketentuan UU ini sumber daya air yang dikuasai Negara dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat [Pasal 6 ayat (1)]. Atas dasar penguasaan Negara atas sumber daya air inilah oleh Negara ditentukan hak guna air, dan yang terakhir ini dibagi dua yaitu hak pakai air dan hak guna usaha air. Terhadap hak guna usaha air oleh Pasal 9 ayat (1) dengan izin dari Negara / pemerintah dapat diberikan kepada perseorangan atau badan usaha. Sehingga dari ketentuan ini dimungkinkan air untuk diusahakan oleh pihak swasta (*privatisasi*).

Menurut pembukaan UUD 1945, salah satu tujuan negara Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Memajukan kesejahteraan umum adalah sama dengan mewujudkan masyarakat adil dan makmur, yang hanya dapat dicapai secara bertahap. Hal ini berarti bersama-sama dengan rakyat, pemerintah harus menciptakan kemakmuran dan pada waktu yang sama mengusahakan agar setiap warga negara memperoleh bagian yang wajar sesuai dengan jasa dan kebutuhannya (Kirdi Dipoyudo, 1989: 544).

Yang menjadi tanggung jawab negara ialah kemakmuran umum, sedang kemakmuran perorangan atau pribadi adalah urusan dari masing-masing orang. Kemakmuran umum ialah tersedianya barang-barang dan jasa bagi rakyat, sehingga setiap orang dapat mencapai kemakmuran pribadinya. Kemakmuran umum merupakan pelengkap bagi orang-orang. Tugas negara untuk menjaga dan mengatur agar barang-barang dan jasa itu tersedia dan terjangkau oleh daya beli rakyat banyak. Negara tidak bertugas menghendahkan barang dan jasa kepada orang-orang secara cuma-cuma. Setiap orang harus berusaha sendiri sebaik mungkin, tetapi untuk kekurangannya mereka dapat mengharapkan bantuan dari negara (Kirdi Dipoyudo, 1989: 544-545).

Dengan demikian menjadi tugas Negara untuk mencapai salah satu target MDGs, menurunkan sebanyak separuh penduduk tanpa akses terhadap sumber air minum yang aman serta fasilitas sanitasi dasar pada tahun 2015. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari : *pertama*, Pasal 5 UUSDA yang menyatakan Pasal 5, menyatakan: "Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih dan produktif". *Kedua*, Pada November 2002, Komite PBB untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Ecosoc) juga mempertegas dan mendeklarasikan akses terhadap air sebagai hak dasar (*a fundamental right*). Dinyatakan pula bahwa air adalah benda sosial dan budaya dan tidak hanya komoditi ekonomi. Deklarasi ini mengandung makna bahwa penyediaan kebutuhan dasar oleh Pemerintah adalah pilihan terbaik atas sumber daya yang terbatas serta komoditas publik yang fundamental bagi kesehatan dan kehidupan. Juga Komisi PBB untuk HAM (UNHCR) juga memberikan seruan agar negara-negara anggota WTO mempertimbangkan dampak liberalisasi perdagangan terhadap penyediaan kebutuhan dasar publik, khususnya penyediaan air, pendidikan dan kesehatan.

Berkaitan dengan penyediaan air, Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyatakan "*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*";..... selanjutnya dalam ayat (3) dinyatakan "*Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*".

Menurut Pasal 33 ayat (2) dan (3) tersebut memandatkan negara melalui Pemerintah untuk menyelenggarakan, menyediakan dan memberikan jaminan serta perlindungan kepada setiap individu untuk mendapatkan hak yang setara atas hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Air merupakan hajat hidup orang banyak merupakan hak dasar bagi setiap individu. Tersedianya air bagi setiap individu merupakan satu hal yang mutlak dan harus dijamin oleh negara tanpa adanya perbedaan status sosial dan ekonomi. Dalam penyelenggaraan air sebagai hajat hidup setiap individu dituntut peran negara untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat.

Dalam hak untuk mengendalikan, selain terdapat hak untuk membuat peraturan perundang-undangan, juga terdapat hak untuk membangun lembaga dengan dasar Undang-undang , termasuk hak untuk menyelenggarakan BUMN dan BUMD. Tujuannya adalah untuk menjamin tercapainya tujuan pelaksanaan campur tangan negara tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Artinya, dalam sistem ekonomi kerakyatan, BUMN dan BUMD dipandang sebagai salah satu instrumen yang sengaja dikembangkan oleh negara untuk meningkatkan kemampuannya dalam menjamin pengutamakan kemakmuran masyarakat di atas kemakmuran orang seorang, (Baswir, 2001).

Selanjutnya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasai seluruh rakyat;
- (2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;
- (4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan "mengatur" sehingga membuat peraturan, kemudian "menyelenggarakan" artinya melaksanakan, atas penggunaan/peruntukan, persediaan dan pemeliharannya dari air. Juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari hak Menguasai dari negara tersebut.

Dan kemudian menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) bagaimana seharusnya hubungan antara orang atau badan hukum dengan air. Dari sikap ini jelaslah bahwa wewenang air dalam sistem UUPA adalah pada pemerintahan sentral dan pemerintahan daerah tidak boleh melakukan tindakan kewenangan air jika tidak ditunjuk ataupun didelegasi wewenang oleh pemerintah kepada daerah-daerah otonom, ataupun lembaga pemerintahan atau kepada departemen tertentu, ataupun kepada masyarakat hukum adat, sebagaimana diperjelas oleh ayat (4) Pasal 2 di atas, dan kesemuanya akan dituangkan dalam suatu peraturan tertentu (AP Parliungan, 1991: 39).

Berdasarkan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 juncto UU No 7 tahun 2004 tersebut maka kewenangan air di wilayah Surakarta menjadi wewenang Pemerintah Kota Surakarta. Dengan kata lain UU No 32 tahun 2004 juncto UU No 7 tahun 2004 memberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya air kepada Pemerintah Daerah.

Dikaitkan dengan penyerahan urusan-urusan yang sesuai dengan daerah, maka ada beberapa kriteria yang dapat dijadikan acuan dalam mendesentralisasikan kewenangan tersebut.

Pertama, bahwa urusan tersebut haruslah bersifat lokal yaitu untuk memenuhi kebutuhan lokal. Urusan lokal berarti bahwa urusan-urusan tersebut bukan berskala nasional. Urusan-urusan yang berskala nasional umumnya yang berkaitan dengan pertahanan keamanan, hubungan luar negeri, kegiatan moneter dalam arti mencetak uang dan kegiatan-kegiatan lain yang bersifat antar propinsi (regional) yang akan lebih cocok ditangani secara nasional.

Kedua, urusan tersebut akan lebih efisien, efektif dan akuntabel kalau dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Kriteria efektif dan efisien sering menimbulkan

debat yang berkepanjangan. Banyak orang berargumen bahwa suatu urusan akan jauh lebih efisien kalau dilakukan oleh unit yang besar dengan pertimbangan *economies of scale*. Sebagai contoh, pembangunan prasarana social seperti air, rumah sakit, transportasi akan jauh lebih efisien kalau mencakup wilayah yang luas. Dengan perkembangan teknologi terutama kemudahan komunikasi, faktor geografis di dalam penentuan desentralisasi menjadi semakin berkurang peranannya. Suatu urusan akan jauh lebih efisien kalau dipusatkan dalam suatu unit pemerintahan karena kemudahan komunikasi, urusan tersebut menjadi aksesibel secara geografis

Ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tersebut sejalan dengan Pasal 6 UU No 7 Tahun 2004 :

- (1) Sumber daya air dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Penguasaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan.
- (3) Hak ulayat masyarakat hukum adat atas sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan telah dikukuhkan dengan peraturan daerah setempat.
- (4) Atas dasar penguasaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditentukan Hak Guna Air.

Kemudian berdasarkan Pasal 6 ayat (2) jo Pasal 16 UUSDA, maka wewenang dan tanggungjawab Pemerintah Kota Surakarta atas sumber daya air meliputi :

- a. menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional sumber daya air dan kebijakan pengelolaan sumber daya air provinsi dengan memperhatikan kepentingan kota sekitarnya;
- b. menetapkan pola pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kota;
- c. menetapkan rencana pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kota dengan memperhatikan kepentingan kota sekitarnya;
- d. menetapkan dan mengelola kawasan lindung sumber air pada wilayah sungai dalam satu kota;
- e. melaksanakan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kota dengan memperhatikan kepentingan kota sekitarnya;
- f. mengatur, menetapkan, dan memberi izin penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan air tanah di wilayahnya serta sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kota;
- g. membentuk dewan sumber daya air atau dengan nama lain di tingkat kota dan/atau pada wilayah sungai dalam satu kota;
- h. memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air bagi masyarakat di wilayahnya; dan
- i. menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kota.

Pelaksanaan wewenang dan tanggungjawab Pemerintah Kota Surakarta dalam memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air bagi masyarakat di wilayahnya diatur dalam Pasal 40 UUSDA dan Pasal 37, Pasal 40 PP No 16 tahun 2005.

Ketentuan Pasal 40 UUSDA menyebutkan:

- (1) Pemenuhan kebutuhan air baku untuk air minum rumah tangga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) dilakukan dengan pengembangan sistem penyediaan air minum.
- (2) Pengembangan sistem penyediaan air minum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah.
- (3) Badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah merupakan penyelenggara pengembangan sistem penyediaan air minum.
- (4) Koperasi, badan usaha swasta, dan masyarakat dapat berperan serta dalam penyelenggaraan pengembangan sistem penyediaan air minum.
- (5) Pengaturan terhadap pengembangan sistem penyediaan air minum bertujuan untuk:
 - a. terciptanya pengelolaan dan pelayanan air minum yang berkualitas dengan harga yang terjangkau;
 - b. tercapainya kepentingan yang seimbang antara konsumen dan penyedia jasa pelayanan; dan
 - c. meningkatnya efisiensi dan cakupan pelayanan air minum.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 40 ayat (4) UUSDA menjelaskan bahwa penyelenggaraan SPAM oleh koperasi atau badan usaha lain apabila BUMN atau BUMD tidak bisa menyelenggarakannya.

Dalam ketentuan Pasal 40 PP No 16 tahun 2005 disebutkan bahwa: wewenang dan tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengembangan SPAM meliputi:

- a. menyusun kebijakan dan strategi di daerahnya berdasarkan kebijakan dan strategi nasional serta kebijakan dan strategi provinsi;
- b. dapat membentuk BUMD penyelenggara pengembangan SPAM;
- c. memenuhi kebutuhan air minum masyarakat di wilayahnya sesuai dengan standar pelayanan minimum yang ditetapkan;
- d. memenuhi kebutuhan pelayanan sanitasi untuk meningkatkan kesehatan masyarakat di wilayahnya sesuai dengan standar pelayanan minimum yang ditetapkan;
- e. menjamin terselenggaranya keberlanjutan pengembangan SPAM di wilayahnya;
- f. melaksanakan pengadaan jasa konstruksi dan/atau perusahaan penyelenggaraan pengembangan SPAM di wilayah yang belum terjangkau pelayanan BUMD;
- g. memberi bantuan teknis kepada kecamatan, pemerintah desa serta kelompok masyarakat di wilayahnya dalam penyelenggaraan pengembangan SPAM;
- h. melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pengembangan SPAM yang utuh berada di wilayahnya;

- i. menyampaikan laporan hasil pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan kepada pemerintah provinsi, pemerintah, dan Badan Pendukung Pengembangan SPAM;
- j. melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengembangan SPAM yang berada di wilayahnya;
- k. memberikan izin penyelenggaraan pengembangan SPAM di wilayahnya; dan
- l. memfasilitasi pemenuhan kebutuhan air baku untuk kebutuhan pengembangan SPAM sesuai dengan kewenangannya.

Menurut Pasal 40 ayat (1) UUSDA, pemenuhan kebutuhan air baku untuk air minum rumah tangga dilakukan dengan pengembangan air minum (SPAM). Berdasarkan Pasal 40 ayat (2) UUSDA jo Pasal 37 ayat (1) PP No 16 tahun 2005 maka pengembangan SPAM menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Surakarta untuk menjamin setiap orang dalam mendapatkan air minum bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupan yang sehat, bersih dan produktif sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 40 PP No 16 tahun 2005 salah satu wewenang dan tanggungjawab Pemerintah Kota Surakarta dalam pengembangan SPAM.

3. Hambatan-hambatan Kelembagaan dan solusinya dalam mewujudkan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* menuju MDGs di PDAM Kota Surakarta.

a. Hambatan Kelembagaan

Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI) mendefinisikan *Corporate Governance* sebagai seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta para pemegang kepentingan internal dan eksternal lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu sistem yang mengendalikan perusahaan. Tujuan *Corporate Governance* ialah untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan (*stakeholder*). *Corporate Governance* dapat diartikan sebagai mekanisme administratif yang mengatur hubungan-hubungan antara manajemen perusahaan, komisaris, direksi, pemegang saham dan kelompok-kelompok kepentingan (*stakeholders*) yang lain. Hubungan-hubungan ini dimanifestasikan dalam bentuk berbagai aturan permainan dan sistem insentif sebagai framework yang diperlukan untuk menentukan tujuan-tujuan perusahaan dan cara-cara pencapaian tujuan-tujuan serta pemantauan kinerja yang dihasilkan.

Dalam konteks tumbuhnya kesadaran akan arti penting *Corporate Governance* ini, *Organization for Economic Corporation and Development* (OECD) telah mengembangkan seperangkat prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* dan dapat diterapkan secara luwes (fleksibel) sesuai keadaan, budaya dan tradisi di masing-masing negara termasuk Indonesia.

Prinsip-prinsip ini diharapkan menjadi titik rujukan bagi para regulator (pemerintah) dalam membangun framework bagi penerapan *corporate governance*. Bagi para pelaku usaha dan pasar modal prinsip-prinsip ini dapat menjadi *guidance* atau pedoman dalam mengelaborasi *best practices* bagi peningkatan nilai (*valuation*) dan keberlangsungan (*sustainability*) perusahaan. Prinsip-prinsip OECD mencakup lima bidang utama: hak-hak para pemegang saham (*shareholders*) dan perlindungannya; peran para karyawan dan pihak-

pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) lainnya; pengungkapan (*disclosure*) yang akurat dan tepat waktu serta transparansi sehubungan dengan struktur dan operasi korporasi; tanggung jawab dewan (Dewan Komisaris maupun Direksi) terhadap perusahaan, pemegang saham, dan pihak-pihak yang berkepentingan lainnya.

Prinsip-prinsip tersebut dapat dirangkum: perlakuan yang setara (*equitable treatment atau fairness*), transparansi (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), dan tanggung jawab (*responsibility*). Prinsip-prinsip ini terkait langsung dengan permasalahan yang dihadapi dunia usaha pada umumnya yakni masalah korupsi dan ketidakjujuran (*corruption and bribery*), tanggung jawab sosial dan etika korporasi (*corporate social responsibility and ethics*), tata kelola sektor publik (*public sector governance*) dan reformasi hukum (*regulatory reform*).

Pemerintah (Pusat dan Daerah) memainkan peranan sentral dalam membentuk *legal framework*, institusional dan regulasi yang dalamnya "*governance systems*" dikembangkan. Tanpa adanya *framework* yang mendukung "*governance*" tidak dapat berjalan maksimal. Misalnya *framework* kebijakan yang mencakup hal-hal seperti hak-hak legal para pemegang saham dan kemampuan untuk menuntut pertanggungjawaban (*redress*) bila hak-hak mereka dilanggar. *Framework* perlindungan terhadap para pemegang saham melalui regulasi dan melalui kewajiban untuk pengungkapan penuh resiko usaha. Dua contoh ini merupakan bagian kecil dari sekian banyak *framework* yang harus dikembangkan untuk mendukung praktik *good corporate governance*. Ada sejumlah besar faktor lain yang mempengaruhi cara perusahaan dijalankan, dikelola dan dituntut pertanggungjawabannya, dan banyak dari faktor-faktor ini yang sepenuhnya merupakan bidang para pembuat kebijakan.

Seiring dengan itu, pemerintah RI dalam hal ini Kantor Kementerian BUMN telah mengeluarkan berbagai keputusan yang mewajibkan BUMN menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance*, misalnya Keputusan Menteri Negara BUMN No. Kep. 117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktik *Good Corporate Governance* Pada BUMN. Dalam keputusan ini juga dijabarkan tentang prinsip-prinsip *good corporate governance* yang sejalan dengan prinsip-prinsip yang dirumuskan oleh OECD sebagai berikut:

- 1) Transparansi (*transparency*);
- 2) Kemandirian (*profesionality*);
- 3) Akuntabilitas (*accountability*);
- 4) Pertanggungjawaban (*responsibility*); dan
- 5) Kewajaran (*Fairness*).

Sesungguhnya sarana pemerintah untuk melakukan intervensi dalam bidang perekonomian ini utamanya juga dilakukan oleh pemerintah pusat. Di level nasional instrument hukumnya terdapat dalam UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Menurut UU ini Perusahaan Jawatan dihapus dan terhadap BUMN ini menurut Pasal 9 selanjutnya dibagi ke dalam dua bentuk yaitu Persero (Perusahaan Perseroan) dan Perum (Perusahaan Umum). Sementara itu di tingkat daerah instrument hukum perihal BUMD ini yang sinkron dengan UU No. 32 Tahun 2004 juncto UU No.19 Tahun 2003 masih dalam bentuk draft yaitu RUU BUMD yang berusaha mensejajarkan bentuk BUMD dengan bentuk yang dikenal dalam BUMN yakni Perumda

(Perusahaan Umum Daerah) dan Perseroda (Perusahaan Perseroan Daerah). Bahkan dalam RUU ini terhadap BUMD yang memenuhi persyaratan tertentu dapat dilakukan privatisasi. Sebelum RUU tersebut sah menjadi UU, selama ini peraturan hukum yang melandasi keberadaan BUMD adalah UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Lebih lanjut keberadaan Perusda ini Menteri Dalam Negeri menindak lanjuti dengan Permendagri No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah. Sesuai dengan Permendagri ini BUMD dapat berbentuk Perusda ataupun Perseroan Terbatas (PT). Kalau BUMD berbentuk Perusda maka ia tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur Perusda, sebaliknya kalau berbentuk PT berlaku ketentuan UU No.1 Tahun 1995 tentang PT, dan manakala suatu Perusda akan diubah menjadi PT diperlukan izin dari Mendagri.

Suatu badan usaha dikatakan memenuhi prinsip-prinsip GCG diperlukan adanya komponen-komponen: transparansi, kewajaran, akuntabilitas, responsibilitas, dan kemandirian. PDAM Kota Surakarta mempunyai komitmen besar mewujudkan prinsip-prinsip tersebut. Dalam hal kewajaran, pertanggungjawaban dan kemandirian sudah cukup memadai, namun dalam hal transparansi dan akuntabilitas belum optimal.

Terkait transparansi ditemukan beberapa hal, antara lain:

- a) masyarakat belum memiliki akses untuk mengetahui lebih dalam terkait dengan pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban PDAM, karena belum ada mekanisme yang jelas tentang partisipasi masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap PDAM;
- b) rekrutmen direksi (khususnya direktur utamanya) belum melibatkan *stakeholder* yang lebih luas; dan
- c) proses penetapan dan terbatasnya jumlah anggota Badan Pengawas (hanya tiga orang) sehingga belum dapat berfungsi secara optimal dan obyektif.

Sedangkan terkait dengan prinsip akuntabilitas terdapat beberapa kendala sebagai berikut.

- a) Di bidang pelayanan, yaitu waktu dan tempat pembayaran rekening yang terbatas yaitu hanya pada 5 hari kerja dan jam kerja tertentu (jam 08.00 - 13.30 WIB). Sebagai bahan perbandingan di PDAM Pakuan Tirta Kota Bogor pelayanan pembayaran dapat dilakukan beberapa tempat, termasuk bank dan loket-loket yang jumlahnya cukup banyak dan dibuka tujuh hari dalam satu minggu;
- b) Tingkat kebocoran air di PDAM Kota Surakarta relatif tinggi yaitu 30%, meskipun jumlah ini lebih rendah dari kebocoran tingkat nasional yang mencapai 36%, tetapi masih lebih tinggi jika dibandingkan dengan kebocoran di PDAM Pakuan Tirta Kota Bogor yaitu 20%.

Di samping hambatan tersebut di atas terdapat pula hambatan normatif berupa lemahnya regulasi tentang kelembagaan PDAM yang diatur dalam Perda No 1 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Perda No. 3 Tahun 1977 tentang Pendirian PDAM Kota Surakarta. Dalam Perda tersebut belum mengadopsi prinsip-prinsip GCG untuk mewujudkan MDGs.

b. Solusi

Berdasarkan identifikasi hambatan-hambatan yang ada dapat dikemukakan solusi sebagai berikut.

- 1) Perlu diintensifkan langkah-langkah penataan kelembagaan dengan mengadopsi prinsip-prinsip GCG sebagai upaya konkrit untuk mengakselerasi tercapainya *MDGs*. Langkah-langkah ini dapat dilakukan dengan efisiensi dan rasionalisasi organisasi perusahaan.
- 2) Perlu dilakukan reformulasi terhadap Perda Kota Surakarta No. 1 tahun 2004 untuk mengadopsi prinsip-prinsip GCG, yaitu transparansi, kewajaran, kemandirian, akuntabilitas, dan pertanggungjawaban dalam rangka mewujudkan MDGs. dan untuk menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 3) Perlu dibuatnya regulasi tentang Pelayanan Air Minum yang mengatur hubungan hukum termasuk hak dan kewajiban antara PDAM dengan pelanggan, dan regulasi tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOT) di PDAM Kota Surakarta yang mendukung implementasi prinsip-prinsip GCG. Regulasi tersebut sangat diperlukan sebagai *legal references* bagi PDAM Kota Surakarta untuk memenuhi prinsip-prinsip GCG menuju MDGs

Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang dilakukan maka dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Kelembagaan PDAM Kota Surakarta masih memiliki justifikasi dalam perspektif yuridis di era globalisasi menuju *Millenium Development Goals*.
2. Hambatan-hambatan kelembagaan dan solusinya:
 - a. belum terlaksananya sebagian prinsip-prinsip GCG secara optimal dalam organisasi PDAM Kota Surakarta;
 - b. belum adanya *legal references* yang memadai pada tingkatan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang eksistensi perusahaan daerah;
 - c. Perda Kota Surakarta No. 1 tahun 2004 yang mengatur tentang keberadaan PDAM Kota Surakarta belum mengadopsi prinsip-prinsip GCG.
 - d. Sebagai solusi perlu reformulasi regulasi yang terkait dengan keberadaan PDAM kota Surakarta sesuai prinsip-prinsip GCG menuju MDGs.

Sedangkan saran/rekomendasi yang diajukan adalah sebagai berikut:

1. Perlu segera dilakukan kajian lebih lanjut mengenai regulasi tentang eksistensi kelembagaan PDAM Kota Surakarta.
2. Perlu segera dilakukan kajian lebih lanjut mengenai regulasi tentang SOT PDAM Kota Surakarta.
3. Perlu disusun Standar Operasional dan Prosedur (SOP) pelayanan air minum untuk meningkatkan kualitas pelayanan terhadap konsumen.

Daftar Pustaka

- AP Oane, Fahmi, Kekeringan dan RUU Sumber Daya Air, Republika, 8 Republik 2003
- Friedman, *Legal Culture and Social Development, Law and Society Review* : The Journal of The Law an Society Assosiation, 1969.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, *Hukum Tato Lingkungan*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2000
- Rahardjo, Satjipto, *Pembangunan Hukum Di Indonesian Dalam Konteks Situasi Global*, Makalah pertemuan Dosen Sosiologi Hukum se-Jateng dan DIY Diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta (UMS), Surakarta, tanggal 5-6 Agustus 1996.
- , *Indonesia Jangan Menjadi Negara Hukum "Kacangan"*, Kompas, 19 Agustus 2002.
- , Ilmu Hukum : Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan, Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 2003
- Wignjosoebroto, Soetandjo, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamikanya*, ELSAM dan HUMA, Jakarta, 2002.
- Bintoro, T & Mustopadidjaja, AR. (1988). *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES.
- Dhakidae, D. (1988). *Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia. In Analisa Kekuatan Politik di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Griffiths, A. (1987), *Local Government Administration*, London: Shaw an Sons.
- Gyford, J and James, M. (1983). *National Parties and Local Politics*, London: George Allen and Unwin.
- Kansil, CST. (1985). *Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah*, Jakarta: Aksara Baru.
- Moeljarto, T. (1987). *Politik Pembangunan*, Jogjakarta: PT Tiara Wacana.
- Muslimin, A. (1960). *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Jakarta: Jembatan.
- Notosusanto, N. (1988). *Angkatan bersenjata Dalam Politik, in Analisa Kekuatan Politik di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Riggs, FW. (1967). *The Ecology of Public Administration*, New Delhi: Asian Publishing House.
- Suganda, D. (1985). *Organisasi dan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Serta Pemerintahan di Daerah*, Bandung: Sinar Baru.
- Sujamto, (1989). *Cakrawala Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Syafrudin, A. (1986). *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Bandung: Tarsito.
- World Bank. (1987). *Indoneian Public Resources Study*, Local Government Finance Sector Report.
- Agus Dwiyanto, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada.

- Asep Aan Dahlan. 2004. " *Pengaruh Implementasi Kebijakan Pelimpahan kewewenangan Bupati Kepada Camat Terhadap Kualitas Pelayanan Masyarakat Di Kabupaten Sumedang*". *Jurnal Admministrasi Pemerintah Daerah*. Volume I Edisi ketiga 2004.
- Bambang Sunggono. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- G. Kartasapoetra. 1994. *Debirokratisasi dan Deregulasi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- HB. Sutopo. 1998. *Pengantar Penelitian Kualitatif (Dasar-Dasar teoritis dan Praktis)*. Surakarta: Pusat Penelitian Surakarta.
- Hessel Nogi S. Tangkilisan. 2003. *Evaluasi Kebijakan Publik, Penjelasan Analisis & Tranformasi Pikiran Nagel*. Yogyakarta; Balairung.
- Irfan Islamy. 2004. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta; Bumi Aksara.
- Kristiadi. JB. 1994. *Administrasi/ Manajemen Pembangunan*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.
- Lexy J. Maleong. 2005. *Metode Penelitian Kualitatif (edisi revisi)*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Samudra Wiwaha, dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Solichin Abdul Wahab. 2004. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi Ke implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta; Bumi Aksasra.
- Sutopo dan Adi Suryanto. 2003. *Pelayanan Prima Bahan Ajar Diklat Prajabatan Golongan I dan II*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.
- Wahyudi Kumorotomo. 1994. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- William Dunn. 1998. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta; Gajahmada University Press.
- Yeremias T Keban. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta; Gava Media.