

## ANALISIS DAMPAK KELEMBAGAAN PERUBAHAN PERUSAHAAN DAERAH MENJADI PERUSAHAAN UMUM DAERAH

### INSTITUTIONAL IMPACT ANALYSIS OF THE CHANGE OF REGIONAL COMPANIES INTO REGIONAL PUBLIC COMPANIES

M. Harun Alrasyid<sup>1</sup>, Ainur Rofieq<sup>2</sup>, Rahmat Nuryono<sup>3</sup>, Muhammad Fadil<sup>4</sup>, Annafi Indra  
Tama<sup>5</sup>

<sup>1,2,4</sup> Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Islam "45"

<sup>3</sup> Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Islam "45"

<sup>5</sup> Program Studi Akuntansi, Universitas Islam "45"

e-mail: [maharuna13@gmail.com](mailto:maharuna13@gmail.com)

#### Abstrak

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan mengenai pengaturan Badan Usaha Milik Daerah. Sebelum adanya pengaturan tersebut, BUMD berbentuk Perusahaan Daerah dan Perusahaan Perseroan yang kemudian berubah menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah. Ketentuan ini kemudian dituangkan dalam aturan turunannya yakni pada Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD. Berdasarkan kebijakan yang ada tersebut bagaimana dampak perubahan kelembagaan perusahaan daerah, terutama bagi PDAM Tirta Bhagasasi. PDAM Tirta Bhagasasi didirikan pada tahun 1983 dan selama perkembangannya berada di bawah naungan Pemerintah Kabupaten Bekasi dan Pemerintah Kota Bekasi. Oleh karena itu dengan adanya kebijakan tersebut bagaimana dampak yang terjadi terhadap PDAM Tirta Bhagasasi. Metode yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Teknik pengumpulan data menggunakan FGD dengan narasumber dan studi literatur. Hasil yang diperoleh adalah bahwa PDAM Tirta Bhagasasi harus melakukan perubahan bentuk usaha, yakni antara perusahaan umum daerah atau perusahaan perseroan daerah yang nantinya akan ditetapkan melalui perda. Untuk kasus PDAM Tirta Bhagasasi bentuk usaha yang sesuai adalah perusahaan umum daerah. Hal ini sejalan dengan kebijakan perundangan serta upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam hal penyediaan air minum bagi masyarakat.

**Kata Kunci:** dampak kelembagaan, undang-undang, BUMD, PDAM

#### Abstract

*Based on Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, the regulation of Regional Owned Enterprises is stated. Before this arrangement, BUMD took the form of Regional Companies and Limited Liability Companies which later changed to Regional Public Companies and Regional Companies. This provision is then outlined in its derivative regulations in Government Regulation 54 of 2017 concerning BUMD. Based on the existing policies, what is the impact of changes in regional company institutions, especially for PDAM Tirta Bhagasasi? PDAM Tirta Bhagasasi was founded in 1983 and during its development was under the auspices of the Bekasi Regency Government and the Bekasi City Government. Therefore, with this policy, what impact will it have on PDAM Tirta Bhagasasi. The method used is qualitative with a case study approach. Data collection techniques using FGD with sources and literature studies. The result obtained is that PDAM Tirta Bhagasasi must change the form of business, namely between a regional public company or a regional public company which will later be determined through a regional regulation. In the case of PDAM Tirta Bhagasasi, the appropriate form of business is a regional public company. This is in line with regulatory policies and efforts to improve the quality of public services in terms of providing drinking water for the community.*

*Keywords: Institutional Impact, Government Regulation, BUMD, PDAM*

---

## I. Pendahuluan

Era modernisasi dan globalisasi menuntut berbagai badan usaha, baik milik pemerintah maupun swasta, saling berkompetisi. Diperlukannya kompetisi yang sehat dengan tetap memperhatikan peraturan dan tata kelola yang baik. Dalam hal ini, pemerintah baik pusat maupun daerah memiliki wewenang membentuk badan usaha yang berbadan hukum. Syaratnya secara konstitusional memenuhi semangat ketentuan Pasal 33 UUD NRI 1945, dimana pembentukan badan usaha berbadan hukum dimaksud ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Atas dasar itu, maka pemerintah daerah mendirikan perusahaan-perusahaan milik daerah dengan harapan memperoleh keuntungan ekonomis bagi daerah sekaligus memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dapat dimaklumi, mengingat bahwa pada hakikatnya, BUMD (BUMD) itu sendiri memiliki peran strategis bagi daerah mengingat fungsi gandanya yaitu salah satu sarana bagi penerimaan keuangan daerah dan memberikan layanan publik di daerah sesuai jenis usahanya.

Namun, dalam implementasinya penyelenggaraan BUMD memiliki berbagai tantangan dan permasalahan. *Pertama*, permasalahan efisiensi. Secara umum, seringkali terjadi BUMD tidak efisien, mengalami pemborosan dana karena pengelolanya tidak memiliki keahlian cukup. Keputusan terkait investasi baru seringkali dilakukan tidak profesional. *Kedua*, masalah intervensi dan birokrasi. Tidak dapat disangkal banyak BUMD kalah bersaing dengan sektor swasta salah satunya adalah besarnya campur tangan dan kurang cepatnya Pemerintah Daerah dalam mengantisipasi perubahan situasi dan kondisi bisnis. Kadang keputusan diberikan berlarut-larut sehingga tidak dapat kompetitif dengan swasta. *Ketiga*, pengendalian dan pengawasan. Di dalam BUMD Pemerintah Daerah membentuk badan pengawas yang terkadang tidak memiliki latar belakang bisnis sama sekali. Hal ini menyebabkan pengawasan tidak profesional sehingga berdampak pada kesehatan BUMD. Dalam perspektif hukum, dalam rangka meningkatkan kualitas layanan, maka diperlukan organisasi profesional, berintegritas dan kompetitif.

Adanya berbagai kelemahan dalam penyelenggaraan BUMD sebagaimana diuraikan di atas, ditindaklanjuti oleh Pemerintah dengan mengatur kembali ketentuan tentang BUMD dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan tentang Badan Usaha Milik Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sekaligus mengubah dan mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang merupakan landasan yuridis bagi daerah dalam membentuk BUMD.

Perubahan pengaturan tentang BUMD dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang paling penting adalah adanya pengaturan mengenai bentuk hukum BUMD yang sebelumnya berbentuk Perusahaan Daerah dan Perusahaan Perseroan menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah. Pengaturan ini tercantum dalam Bab XII tentang Badan Usaha Milik Daerah. Dalam ketentuan Pasal 331 ayat (3) menyatakan bahwa BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Perusahaan Umum

Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Hal tersebut berarti Perusahaan Daerah harus berbentuk 2 (dua) pilihan badan hukum yang telah disebutkan. Perusahaan Umum Daerah adalah perusahaan daerah yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham, sedangkan Persero Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh daerah.

Sebagai turunan dari ketentuan Undang-Undang Pemerintah Daerah yang mengatur BUMD diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD. Sebagai aturan operasional, maka dalam membentuk dan menyelenggarakan BUMD secara umum dilaksanakan dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, telah dibedakan tujuan umum dan tujuan khusus pendirian Badan Usaha Milik Daerah. Menurut Pasal 8 dan Penjelasannya, pendirian BUMD Perumda diprioritaskan dalam angka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Yang dimaksud dengan penyediaan kemanfaatan umum antara lain:

- a. Usaha perintisan berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dan terjangkau oleh masyarakat; dan
- b. Usaha penyediaan pelayanan air minum yang lebih efisien jika dibandingkan dengan penyediaan oleh perangkat daerah.

Sementara tujuan khusus Perseroda bertujuan memupuk keuntungan dan sepenuhnya tunduk pada Undang-Undang P.T. sehingga dapat memberikan manfaat bagi perekonomian daerah pada umumnya. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 402 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan 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. Ketentuan ini kemudian diatur pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Pasal 139 ayat (1) yang menyatakan bahwa Perusahaan Daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD. Adanya ketentuan tersebut, mengisyaratkan kepada pemerintah daerah untuk segera melakukan penyesuaian terhadap bentuk hukum seluruh BUMD di daerahnya masing-masing.

Demikian pula halnya dengan Pemerintah Kabupaten Bekasi yang memiliki ~~Perusahaan Daerah Air Minum Tirta~~ Bhagasasi, wajib segera melakukan penyesuaian bentuk hukum menjadi perusahaan umum daerah atau Persero Daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah tentang perubahan bentuk hukum perusahaan daerah air minum menjadi perusahaan umum daerah. Selain untuk memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, perubahan bentuk hukum ini diharapkan akan berdampak pada peningkatan mutu layanan serta profesionalitas dari BUMD yang bergerak di bidang penyediaan air minum. Selain itu diharapkan permasalahan yang selama ini dihadapi Badan Usaha Milik Daerah pada umumnya dapat diminimalisasi seperti lemahnya

efisiensi, independensi dan pengawasan sehingga dapat menjadi korporasi profesional yang kompetitif. Dengan demikian, tujuan pendirian Perusahaan Daerah yang dimaksudkan untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah terutama berkaitan dengan kepentingan umum dapat dioptimalkan sehingga benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal dan dapat berperan aktif baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah.

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penelitian dirumuskan adalah untuk mengetahui dampak perubahan kelembagaan yang terjadi pada PDAM Tirta Bhagasasi.

## **II. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode deskripsi kualitatif karena tujuan dari penelitian ini adalah untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, situasi, atau fenomena realitas sosial yang ada di masyarakat. Untuk memperoleh data-data yang diperlukan dalam penelitian ini disesuaikan dengan pendekatan penelitian gabungan dan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data sekunder
- b. Data primer

Data sekunder yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan yaitu berupa pengumpulan data melalui penelitian kepustakaan dengan cara mempelajari buku-buku/literatur-literatur/dokumen yang berhubungan dengan judul dan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Sedangkan data primer menggunakan focus group discussion (FGD) kepada para pemangku kebijakan di PDAM Tirta Bhagasasi dan dinas terkait.

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. Data yang diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya dianalisis secara analitis kualitatif yuridis yaitu dengan memperhatikan fakta-fakta yang ada di lapangan kemudian dikelompokkan, dihubungkan dan dibandingkan dengan ketentuan hukum yang berkaitan. Pada penyusunan karya kegiatan ini, data terutama diperoleh dari bahan pustaka, dimana pengolahan, analisis dan konstruksi datanya dilaksanakan dengan cara penelitian yang menggunakan metode kualitatif yang merupakan suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis serta komparatif.

## **III. Hasil Penelitian**

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah merupakan peraturan perundang-undangan pelaksana Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 ini diatur segala hal terkait dengan penyelenggaraan BUMD secara umum.

Adapun terkait dengan pelaksanaan penyesuaian bentuk hukum BUMD yang telah ada sebelum diberlakukannya PP Nomor 54 Tahun 2017 diatur dalam ketentuan

Pasal 139 ayat (1) yang berbunyi “perusahaan daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD. Ketentuan tersebut dapat dimaknai bahwa Perusahaan Daerah yang telah ada sebelumnya dapat diubah menjadi salah satu dari bentuk BUMD yaitu perusahaan umum daerah atau perseroan daerah.

Walaupun pengaturan Badan Usaha Milik Daerah telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, namun hak-hak kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum yang telah berubah menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum masih tetap, yang terjadi hanya peralihan aset dan personil saja, sehingga kedudukan dan status kepegawaian yang lama tidak mengalami perubahan dan masih tetap mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

Terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah sebagai peraturan teknis dari Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah berimplikasi pada struktur organisasi pada Perumda Air Minum Tirta Bhagasasi Kabupaten Bekasi harus mengacu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas.

Definisi dari BUMD telah diatur dalam Pasal 1 angka 40 UU Pemda *jo*. Pasal 1 angka 1 PP BUMD, yakni Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Lebih lanjut, dalam Pasal 6 ayat (1) PP BUMD, karakteristik BUMD meliputi:

1. badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah;
2. badan usaha dimiliki oleh:
  - a) 1 (satu) Pemerintah Daerah;
  - b) lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah;
  - c) 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah; atau
  - d) lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah.
3. seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan;
4. bukan merupakan organisasi perangkat Daerah; dan
5. dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

Berikut ini tabel untuk mengetahui pengaturan antara perusahaan umum daerah dengan perusahaan perseroan daerah dalam UU Pemda dan PP BUMD.

**Tabel 1. Perbandingan Bentuk Badan Usaha Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah**

Dasar Perbandingan	Perumda	Perseroda
Permodalan	Perusahaan umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya	• Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang

	dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. (Pasal 334 UU Pemda <i>jo.</i> Pasal 5 ayat (1) PP BUMD)	berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. (Pasal 339 ayat (1) UU Pemda <i>jo.</i> Pasal 5 ayat (2) PP BUMD) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan Daerah terdiri atas beberapa Daerah dan bukan satu Daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas. (Pasal 339 ayat (3) UU Pemda <i>jo.</i> Pasal 6 ayat (2) PP BUMD)</li> </ul>
Pembentukan Anak Perusahaan	Perusahaan umum Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. (Pasal 334 ayat (3) UU Pemda <i>jo.</i> Pasal 107 ayat (1) dan (2) PP BUMD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perusahaan perseroan Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. (Pasal 341 ayat (1) UU Pemda <i>jo.</i> Pasal 107 ayat (1) dan (2) PP BUMD)</li> <li>• Pembentukan anak perusahaan didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen. (Pasal 341 ayat (2) UU Pemda).</li> </ul>
Organ	Organ perusahaan umum Daerah terdiri atas kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas. (Pasal 335 ayat (1) UU Pemda)	Organ perusahaan perseroan Daerah terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris. (Pasal 340 ayat (1) UU Pemda)
Manajemen Laba	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laba perusahaan umum Daerah ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 336 ayat (1) UU Pemda <i>jo.</i> Pasal 100 ayat (4) PP BUMD)</li> <li>• Laba perusahaan umum Daerah yang menjadi hak Daerah disetor ke kas Daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penggunaan laba perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. (Pasal 105 ayat (1) PP BUMD)</li> <li>• Dividen perusahaan perseroan Daerah yang menjadi hak Daerah merupakan penerimaan Daerah setelah disahkan oleh RUPS. (Pasal 105 ayat (1) PP BUMD)</li> </ul>

	<p>wakil Daerah sebagai pemilik modal. (Pasal 336 ayat (2) UU Pemda)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Laba perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal. (Pasal 336 ayat (3) UU Pemda)</li> <li>• Laba perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan keperluan investasi kembali (reinvestment) berupa penambahan, peningkatan, perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan. (Pasal 336 (4))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BUMD melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan dengan cara menyisihkan sebagian laba bersih. (Pasal 106 ayat (1) PP BUMD)</li> <li>• Penggunaan laba untuk tanggung jawab sosial dan lingkungan diprioritaskan untuk keperluan pembinaan usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi. (Pasal 106 ayat (2) PP BUMD)</li> </ul>
Restrukturisasi Perusahaan	<p>Perusahaan umum Daerah dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan perusahaan umum Daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional. (Ps 337 ayat (1) UU Pemda jo. Pasal 112 ayat (1) PP BUMD)</p> <p>Restrukturisasi bertujuan untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. meningkatkan kinerja dan nilai BUMD;</li> <li>b. memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara dan Daerah; dan/atau</li> <li>c. menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen.</li> </ol>	<p>Perusahaan umum Daerah dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan perusahaan umum Daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional.</p>
Pembubaran	<p>Perusahaan umum Daerah dapat dibubarkan, pembubarannya ditetapkan dengan Perda. (Pasal 338 ayat (1) dan (2) UU Pemda jo. Pasal 124 ayat (1) PP BUMD).</p>	<p>Perusahaan perseroan Daerah dapat dibubarkan. (Pasal 342 ayat (1) UU Pemda jo. Pasal 124 ayat (1) PP BUMD).</p>
Pengembalian Kekayaan Daerah	<p>Kekayaan perusahaan umum Daerah yang telah dibubarkan dan menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah. (Pasal 338 ayat (3) UU</p>	<p>Kekayaan Daerah hasil pembubaran perusahaan perseroan Daerah yang menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.</p>

	Pemda <i>jo.</i> Pasal 124 ayat (3) PP BUMD)	(Pasal 342 ayat (3) UU Pemda <i>jo.</i> Pasal 124 ayat (3) PP BUMD)
Likuidasi	Tidak dapat dipailitkan, karena asset daerah tidak dapat disita	Dapat dipailitkan, karena asset perseroda terpisah dan bukan asset daerah
Pengakuan Aset	Aset Daerah	Bukan Aset Daerah

Berdasarkan Pasal 343 ayat (1) UU Pemda menyatakan bahwa pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur: tata cara penyertaan modal; organ dan kepegawaian; tata cara evaluasi; tata kelola perusahaan yang baik; perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan; kerjasama; penggunaan laba; penugasan Pemerintah Daerah; pinjaman; satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya; penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi privatisasi; perubahan bentuk hukum; kepailitan; dan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan. Prosedur perubahan bentuk badan hukum BUMD:

1. Mengajukan permohonan prinsip tentang perubahan bentuk hukum kepada Menteri;
2. Menetapkan Peraturan Daerah Tingkat I atau Tingkat II tentang Perubahan Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas;
3. Pembuatan Akte Notaris pendirian sebagai Perseroan Terbatas.

Analisa dalam UU Pemda maupun PP BUMD secara tersirat sudah memuat indikasi pedoman bagi BUMD yang sudah ada sebelum diberlakukannya UU Pemda untuk menyesuaikan/merubah bentuk badan hukum BUMD tersebut adalah antara lain:

**Tabel 2. Komparasi Perubahan Menjadi Perumda atau Perseroda**

Perubahan Menjadi Perumda	Perubahan Menjadi Perseroda
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. (Pasal 8 PP BUMD)	Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah. (Pasal 334 ayat (2) UU Pemda).

<p>Kedudukan perusahaan umum Daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum Daerah mulai berlaku. (Pasal 4 ayat (4) PP BUMD)</p> <p>Kebutuhan Daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat di antaranya air minum, pasar, transportasi. (Penjelasan Pasal 331 ayat (5) UU Pemda)</p>	<p>Kedudukan perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas. (Pasal 339 ayat (2) UU Pemda jo. Pasal 4 ayat (5) dan Pasal 136 PP BUMD)</p>
--	--

Selanjutnya, dalam hal pengaturan tentang Perusahaan Umum Daerah sebagaimana dimaksud dalam UU Pemda dan PP BUMD diambil dari konsep Perusahaan Umum dalam UU BUMN, khususnya dalam Penjelasan Pasal 35 ayat (1) bahwa pendirian Perusahaan Umum harus memenuhi kriteria antara lain sebagai berikut:

1. bidang usaha atau kegiatannya berkaitan dengan kepentingan orang banyak;
2. didirikan tidak semata-mata untuk mengejar keuntungan (*cost effectiveness/cost recovery*);
3. berdasarkan pengkajian memenuhi persyaratan ekonomis yang diperlukan bagi berdirinya suatu badan usaha (mandiri).

Dengan demikian, merujuk pada ketentuan Penjelasan Pasal 35 ayat (1) UU BUMN jo. Penjelasan Pasal 331 ayat (5) UU Pemda jis. Pasal 4 ayat (4) PP BUMD, maka bentuk hukum BUMD yang telah ada sebelum UU Pemda dan PP BUMD yang bergerak di bidang air minum, pasar, maupun transportasi memenuhi kriteria untuk disesuaikan bentuk hukumnya menjadi Perusahaan Umum Daerah. Pengecualiannya adalah apabila akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 334 ayat (2) UU Pemda. Sebaliknya, bagi BUMD yang telah ada sebelum UU Pemda dan PP BUMD yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 339 (1) UU Pemda jo. Pasal 5 ayat (2) PP BUMD memenuhi kriteria untuk disesuaikan bentuk hukumnya menjadi Perusahaan Perseroan Terbatas, dengan syarat bahwa kedudukan maupun pengurusannya tunduk pada UU PT.

Tugas utama hukum adalah rekayasa sosial. Hukum tidak saja dibentuk berdasarkan kepentingan masyarakat tetapi juga harus ditegakkan sedemikian rupa oleh para yuris sebagai upaya sosial kontrol dalam arti luas yang pelaksanaannya diorientasikan kepada perubahan-perubahan yang dikehendaki. Dalam aliran *Sociological Jurisprudence* menunjukkan adanya kompromi yang cermat antara hukum tertulis sebagai kebutuhan masyarakat hukum demi terciptanya kepastian hukum (*positivism law*) dan *living law* sebagai wujud penghargaan terhadap pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan hukum dan orientasi hukum. Dengan demikian maka

fungsi utama hukum adalah untuk melindungi kepentingan yang ada dalam masyarakat. Menurut Roscoe Pound ada tiga kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, yaitu *public interest*; *individual interest*; dan *interest of personality*.

Mengacu pembahasan analisis perubahan kelembagaan PDAM Tirta Bhagasasi, dapat diuraikan bahwa perubahan badan hukum perusahaan daerah (BUMD) mempengaruhi beberapa aspek baik terhadap kelangsungan organisasi PDAM Tirta Bhagasasi, kedudukan Pemerintah Daerah sebagai pemegang saham dan pembina kelembagan, serta berpengaruh juga terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat baik sebagai konsumen/pelanggan maupun masyarakat pada umumnya.

Perubahan kebijakan penyelenggaraan badan usaha milik daerah yang sebelumnya diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan kemudian diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 yang kemudian ditindaklanjuti dengan PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah telah menyebabkan perubahan dalam penyelenggaraan perusahaan daerah air minum sebagai badan usaha milik daerah. Pengaturan baru ini akan membawa dampak atau implikasi terhadap pengelolaan badan usaha milik daerah yang telah ada sebelumnya, termasuk dalam hal ini Perusahaan Daerah Air Minum. Adapun implikasi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Salah satu implikasi mendasar dalam penyelenggaraan badan usaha milik daerah terhadap kedudukan hukum Perusahaan Daerah Air Minum adalah harus segera disesuaikan bentuk hukumnya menjadi perusahaan umum daerah. Perubahan tersebut diiringi dengan adanya penyesuaian prioritas pendirian Perumda yaitu untuk 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.
2. Adanya pengaturan kewenangan Kepala daerah mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan (KPM), berkedudukan sebagai pemilik modal. KPM merupakan organ Perumda yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam Perumda dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada direksi atau dewan pengawas. Dalam kedudukannya tersebut, kepala daerah mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan yang dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah. Pelimpahan kewenangan tersebut antara lain:
  - a) perubahan anggaran dasar;
  - b) pengalihan aset tetap;
  - c) kerjasama;
  - d) investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal;
  - e) penyertaan modal pemerintah daerah untuk Perumda yang bersumber dari kapitalisasi cadangan dan keuntungan revaluasi aset;
  - f) pengangkatan dan pemberhentian dewan pengawas dan direksi;
  - g) penghasilan dewan pengawas dan direksi;
  - h) penetapan besaran penggunaan laba;
  - i) pengesahan laporan tahunan;

- j) penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD; dan
  - k) jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih BUMD dalam 1 (satu) transaksi atau lebih.
3. Adanya perubahan masa jabatan anggota dewan pengawas menjadi paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Selain itu juga terdapat perubahan masa jabatan direksi menjadi paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal anggota Direksi memiliki keahlian khusus dan/atau prestasi yang sangat baik, dapat diangkat untuk masa jabatan yang ketiga.
  4. Penerapan tata kelola perusahaan yang baik perusahaan yang baik sebagai sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan. Penerapan tata kelola perusahaan yang baik tersebut bertujuan untuk:
    - a) mencapai tujuan Perumda;
    - b) mengoptimalkan nilai Perumda agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional;
    - c) mendorong pengelolaan Perumda secara profesional, efisien, dan efektif, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ Perumda;
    - d) mendorong agar organ Perumda dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial Perumda terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar Perumda;
    - e) meningkatkan kontribusi Perumda dalam perekonomian nasional; dan
    - f) Meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.

Dengan adanya pengaturan mengenai tata kelola perusahaan yang baik maka masing-masing organ Perumda harus dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dalam pengelolaan Perumda. Direksi dan anggota dewan pengawas harus dapat menjalankan tugasnya dengan baik, tanpa ada tekanan, paksaan atau pun pengaruh dari siapa pun termasuk KPM yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Demikian pula dengan pegawai Perumda harus profesional agar tujuan Perumda dapat tercapai.

Perubahan-perubahan dalam pengelolaan badan usaha milik daerah tersebut di atas terhadap perubahan dan penyesuaian bentuk hukum PDAM menjadi Perumda diharapkan pula akan membawa perubahan dan dampak positif terhadap beban keuangan daerah. Dengan semakin profesionalnya pengelolaan perusahaan penyedia air minum tersebut diharapkan pengembangan usaha semakin baik dan dapat menghasilkan pendapatan bagi daerah, serta mengurangi ketergantungan perusahaan kepada daerah dalam melaksanakan operasionalnya.

Berdasarkan rumusan mengenai perubahan kelembagaan, maka analisa resiko perubahan bentuk badan hukum Perumda dan Perseroda sebagaimana tabel berikut.

**Tabel 3. Resiko Perubahan Menjadi Perumda**

Dampak Positif	Dampak Negatif
Direksi diangkat oleh KPM bukan RUPS	Penentuan tarif ditentukan berdasarkan kebijakan pemerintah daerah
Bertambahnya masa jabatan Direksi dari 4 tahun menjadi 5 tahun	Keuntungan dan kerugian keuangan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.
Dapat dilakukan penyesuaian jumlah direksi maksimal 4 orang dengan jumlah pelanggan diatas 100.000.	Permodalan sangat bergantung kepada kondisi keuangan daerah.
Tidak dapat dipailitkan karena aset daerah tidak dapat disita.	Pengelolaan usaha terikat pada peraturan birokrasi
Fokus terhadap fungsi pelayanan umum	
Kedudukan kepala daerah sebagai pemilik modal	

Sumber: Data yang diolah, 2022

**Tabel 4. Resiko Perubahan Menjadi Perseroda**

Dampak Positif	Dampak Negatif
Direksi diangkat oleh RUPS bukan KPM	Kedudukan kepala daerah sebagai pemegang saham
Bertambahnya masa jabatan Direksi dari 4 tahun menjadi 5 tahun	Keuntungan dan kerugian keuangan menjadi tanggung jawab perseroan.
Fokus pada tujuan mencari keuntungan untuk menambah pendapatan daerah	Tidak mendapat fasilitas daerah
Dapat memperoleh tambahan modal dari sektor swasta	Dapat dipailitkan karena aset bukan merupakan aset milik daerah.
Profesionalitas pegawai menjadi lebih lebih optimal karena status sebagai pegawai swasta.	
Penentuan tarif ditentukan berdasarkan RUPS	

Sumber: Data yang diolah, 2022

#### IV. Kesimpulan

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan pada Bab terdahulu, dapat ditarik konklusi bahwa PDAM Tirta Bhagasasi Kabupaten Bekasi masih berbentuk Perusahaan Daerah. Merujuk kepada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 402 ayat (2) UU Pemda *jo.* Pasal 114 ayat (1), (4), dan Pasal 139 ayat (1) PP BUMD, BUMD yang sudah ada sebelum UU Pemda, wajib melakukan perubahan bentuk hukum menjadi perusahaan umum Daerah atau perusahaan perseroan Daerah yang ditetapkan

dengan Perda.

Berdasarkan ketentuan Penjelasan Pasal 35 ayat (1) UU BUMN *jo.* Penjelasan Pasal 331 ayat (5) UU Pemda *jis.* Pasal 4 ayat (4) PP BUMD, maka terhadap BUMD yang telah ada sebelum UU Pemda dan PP BUMD yang bergerak di bidang air minum, pasar, maupun transportasi memenuhi kriteria untuk disesuaikan bentuk hukumnya menjadi Perusahaan Umum Daerah. Pengecualiannya adalah apabila akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 334 ayat (2) UU Pemda. Sebaliknya, terhadap BUMD yang telah ada sebelum UU Pemda dan PP BUMD yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 339 (1) UU Pemda *jo.* Pasal 5 ayat (2) PP BUMD memenuhi kriteria untuk disesuaikan bentuk hukumnya menjadi Perusahaan Perseroan Terbatas, dengan syarat bahwa kedudukan maupun pengurusannya tunduk pada UU PT. Berdasarkan Pasal 343 ayat (2) UU Pemda *jo.* Pasal 114 ayat (5) PP BUMD mengamanatkan agar ketentuan lebih lanjut perihal perubahan bentuk hukum BUMD diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Dalam rangka pelaksanaan penyesuaian bentuk hukum BUMD yang sudah ada sebelum UU Pemda dan PP BUMD, sehubungan dengan UU Pemda dan PP BUMD tidak cukup diatur dan Permendagri terkait perubahan bentuk hukum BUMD tersebut belum dikeluarkan, maka dasar hukum operasional penyesuaian bentuk hukum BUMD tersebut adalah ketentuan peralihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 405 UU Pemda *jo.* Pasal 140 PP BUMD, yaitu semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU 5/1962 dan peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan BUMD dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU Pemda dan PP BUMD.

Bahwa secara teori hierarki, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bhagasasi Kabupaten Bekasi merupakan pelaksanaan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Bahwa secara filosofis, sosiologis dan yuridis, perubahan bentuk badan hukum Perusahaan Daerah Air Minum Menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bhagasasi merupakan salah satu cara untuk meningkatkan pelayanan air bersih kepada masyarakat, memperbaiki pengelolaan badan usaha milik daerah yang dirasakan masih belum memberikan efek yang cukup signifikan bagi daerah bahkan cenderung membebani daerah, serta pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perubahan kelembagaan PDAM Kabupaten Bekasi menjadi Perusahaan Umum Daerah adalah terlaksananya penyesuaian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berdampak positif terhadap peningkatan kinerja operasional perusahaan dan kinerja pelayanan menjadi lebih efektif, efisien dan produktif sehingga dapat memenuhi kebutuhan pelayanan air bersih bagi masyarakat, mendorong pertumbuhan perekonomian daerah, dan memperoleh laba/keuntungan sebagai salah

satu sumber pendapatan asli daerah Kabupaten Bekasi.

Sebagai tindak lanjut, maka dapat disarankan bahwa Pemerintah Kabupaten Bekasi untuk mengubah bentuk Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Bhagasasi menjadi Perusahaan Umum Daerah Tirta Bhagasasi. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Bekasi perlu menyusun Rancangan Peraturan Daerah mengenai perubahan kelembagaan PDAM Tirta Bhagasasi, peningkatan kinerja pelayanan PDAM sebagai penyedia air bersih yang profesional dan akuntabel kepada masyarakat dengan mempersiapkan manajemen tatakelola yang lebih baik, sarana prasana dan fasilitas layanan yang dapat dipertanggungjawabkan, serta kualitas SDM yang memiliki kompetensi sesuai dengan tugas dan fungsinya

## Referensi

- Ali, Chidir. (1987). *Badan Hukum, Alumni, Bandung*
- Budiono, Tri Budiono. (2011). *Hukum Dagang: Bentuk Usaha Tidak Berbadan Hukum*, Griya Media, Salatiga
- Gautama, Sudargo. (1983). *Pengertian Tentang Negara Hukum, Alumni, Bandung*
- Halim, Hamzah dan Kemal Redindo Syahrul Putera. (2010). *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Jimung, Martin. (2005). *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Pustaka Nusantara, Yogyakarta
- Manan, Bagir. (1992). *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hil Co, Jakarta
- Manan, Bagir. (1995). *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung
- Manan, Bagir. (2003). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta
- Muhammad, Abdul Kadir. (2000). *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Muthiah, Aulia. (2016). *Aspek Hukum Dagang dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Pustaka Baru Press, Yogyakarta
- Projudikoro, Wirjono. (1985). *Hukum Perkumpulan, Perseroan, dan Koperasi di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. (1985). *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta
- Purwosutjipto, H.M.N. (2003). *Pengertian Pokok Hukum Dagang Jilid 6*, Djambatan, Jakarta
- Rahardjo, Satjipto (1996). *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, cetakan ke IV
- Rahardjo, Satjipto. (1982). *Ilmu Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta
- Rasjidi, Lili. (1991). *Filsafat Hukum Apakah Hukum itu*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- Rido, R. Ali. (2001). *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum (Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf)*, Alumni, Bandung
- Salim H.S., *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sari, Elsi Kartika. (2007). *Hukum dalam Ekonomi Edisi Kedua*, Cikal Sakti, Jakarta
- Suhardo, Ety S. (2002). *Pengantar Hukum Dagang*, Undip Press, Semarang

- Sukriono, Didik. (2010). *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang, Malang.
- Sumaryadi, I Nyoman. (2005). *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta
- Yuliandri. (2009). *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta