

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

PDAM sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dapat membantu memenuhi kebutuhan masyarakat, menunjang kelangsungan dunia usaha, perkembangan ekonomi dan percepatan pembangunan di daerah (Setiadi, 2019). Pendirian PDAM diatur dalam PERDA masing-masing daerah di Indonesia. Salah satu daerah yang menggunakan jasa PDAM dalam penyediaan air bersih bagi masyarakat adalah Kabupaten X. Sejarah pelayanan air minum PDAM Kabupaten X awalnya berbentuk Badan Pengelola Air Minum (BPAM) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 59/KPTS/90 Tanggal 3 Tahun 1990. Pada tahun 1992 ditingkatkan bentuk lembaga Pengelolaan BPAM menjadi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten X berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten X Nomor 16 Tahun 1992. Tujuan pendirian PDAM ini adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat agar dapat menikmati pelayanan air bersih. Dalam upaya peningkatan dan pengembangan pelayanan serta tata kelola PDAM, salah satu hal yang perlu dilakukan adalah melakukan perbaikan regulasi, baik dari pemeritah daerah maupun pengelola PDAM.

Pemerintah Kabupaten X melakukan regulasi dengan merancang Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum (PDAM). Rancangan Peraturan Daerah tentang PDAM yang dibuat dengan tujuan untuk menggantikan Peraturan Daerah Kabupaten X Nomor 16 Tahun 1992 tentang pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang sudah tidak relevan dengan peraturan perundang-

undangan saat ini. Dengan adanya regulasi daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat membawa perubahan terhadap peningkatan kinerja melalui penataan organisasi, kepegawaian dan pemodalannya sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang sehat (<https://kabarpublik.id/pemkab-lima-puluh-kota-gelar-diskusi-publik-naskah-akademik-rancangan-perubahan-perda-pdam/2020/12/11>, 2020).

Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai turunan dari Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan sebuah paradigma baru bagi pengelolaan BUMD. Tujuan Peraturan Pemerintah nomor 54 Tahun 2017 untuk memberikan wawasan tentang arah kebijakan pemerintah terkait BUMD khususnya PDAM, serta memberikan pemahaman tentang regulasi-regulasi yang terkait dengan PDAM. Dengan adanya Peraturan Pemerintah 54 Tahun 2017 dapat menjadi peluang yang sangat baik untuk perkembangan PDAM untuk menuju suatu korporatisasi. Ciri-ciri korporatisasi adalah mengutamakan pelayanan, kesejahteraan, pengumpulan modal, transparansi, dan pemberdayaan (<https://www.perpamsi.or.id/berita/view/2018/04/03/473/arah-kebijakan-bumd-air-minum-pasca-lahirnya-pp-bumd>, 2018).

Sektor publik telah berubah diseluruh dunia sejak tahun 1980-an dengan banyak departemen dan perangkat pemerintah yang melakukan privatisasi atau korporatisasi. Sesuai dengan kebijakan *New Public Management* (NPM), sektor publik sekarang dituntut untuk lebih berwirausaha sesuai dengan usaha komersial yang diinginkan (Anzam, 2013). Organisasi sektor publik yang memasukkan unsur

bisnis swasta memiliki status hukum yang terpisah dan dewan direksi independen, dengan semua sumber daya secara finansial dibatasi dari pemerintah dan lembaga lainnya (McDonald, 2016). Salah satu strategi implementasi *New Public Management* (NPM) di sektor publik adalah korporatisasi (Pujiningsih, 2014).

Korporatisasi bertujuan memasukkan unsur dan semangat bisnis swasta ke dalam organisasi sektor publik bentuknya berupa BUMD, sehingga organisasi sektor publik diurus sesuai dengan prinsip-prinsip bisnis. Melalui mekanisme kerja perusahaan milik Pemerintah Daerah yang berdasarkan prinsip-prinsip bisnis maka akan menimbulkan lingkungan bisnis yang kompetitif dan mendorong semangat pengelolanya untuk memperoleh keuntungan (Effendy, 2016). Dampak dari korporatisasi dapat meningkatkan kinerja melalui proses kontrol dan mekanisme keterbukaan informasi yang jelas. Dan pada dasarnya hal ini membawa proses transformasi organisasi yang meningkatkan efisiensi (Irshad *et al.*, 2021).

Tiga dimensi dalam korporatisasi dapat mempengaruhi produktivitas perusahaan. Pertama, memperkenalkan struktur tata kelola baru antara dewan dan manajemen. Kedua, melibatkan pembaruan manajemen puncak, dimana birokrat dan pegawai negeri diganti dengan orang-orang bisnis terpilih yang diharapkan memiliki kemampuan manajerial yang lebih tinggi. Dan ketiga, praktik organisasi baru difasilitasi melalui perubahan struktur hukum, seperti penerapan kontrak kerja sementara dan pembayaran insentif (Stiel, 2022). Bagi pemerintah daerah, hal ini adalah proses reformasi struktural yang mengubah kondisi di mana bisnis pemerintah daerah beroperasi yang tujuannya untuk meningkatkan kinerja

komersial bisnis pemerintah daerah dan meningkatkan efisiensi serta efektivitas pelayanan pemerintah daerah (Tasmania, 1998).

Pemerintah sangat mendukung adanya sistem tata kelola yang baik terutama pada entitas usaha yang dimilikinya baik yang dimiliki negara seperti BUMN maupun daerah seperti BUMD (Fitriyani *et al.*, 2016). Tata Kelola perusahaan menciptakan sistem yang dapat menjaga keseimbangan dalam pengendalian perusahaan sehingga mampu mengurangi peluang terjadinya kesalahan mengelola, menciptakan insentif bagi manajer dalam memaksimalkan produktivitas penggunaan aset sehingga menciptakan nilai tambah perusahaan yang optimal (Njatrijani *et al.*, 2019). Tata kelola perusahaan yang baik terdiri atas prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian dan kewajaran (PP No. 54 Tahun 2017).

Tata kelola perusahaan yang baik yaitu merupakan suatu sistem yang mengatur arah kegiatan dari suatu perusahaan akan dilaksanakan, termasuk dalam membuat sasaran yang akan dicapai dan mengukur keberhasilan dari pelaksanaan perusahaan (Satya *et al.*, 2017). Menurut Tricker (2020) ada tiga elemen penting yang diperlukan untuk menjalankan kekuatan tata kelola perusahaan dengan sukses yaitu otoritas, penerimaan dan akuntabilitas. Otoritas untuk memastikan kemampuan untuk menegakkan kekuasaan yang mendasarinya. Penerimaan otoritas tata kelola perusahaan untuk melibatkan kepercayaan. Dan yang terakhir akuntabilitas untuk melengkapi siklus pelaksanaan kekuatan tata kelola perusahaan dengan menunjukkan bahwa otoritas telah digunakan dengan tepat.

Struktur tata kelola perusahaan dibentuk oleh dua mekanisme tata kelola yaitu mekanisme internal dan eksternal. Mekanisme tata kelola internal bertujuan untuk mengurus, mengarahkan dan memantau aktivitas perusahaan dalam rangka menciptakan nilai yang berkelanjutan bagi semua pemangku kepentingan (*stakeholder*). Contoh mekanisme internal adalah dewan direksi dan dewan komisaris, komite audit, manajemen dan fungsi pengendalian internal. Sedangkan mekanisme tata kelola eksternal tujuannya untuk memantau aktivitas, pekerjaan dan kinerja perusahaan guna memastikan semua kepentingan pihak internal. Contoh dari mekanisme eksternal adalah kebijakan melalui peraturan-peraturan (Anugerah, 2014). Oleh sebab itu tata kelola menjadi suatu yang penting didalam perusahaan, sehingga berdampak baik terhadap perusahaan karena semakin diakui oleh investor dan regulator.

Peran Dewan Pengawas sangat penting terutama dalam memantau dan melakukan evaluasi terhadap pelayanan air bersih, perbaikan kebijakan dan rencana investasi. Oleh karena itu sangat penting untuk memperkuat peran dan tanggung jawab Dewan Pengawas karena dapat mendukung akuntabilitas, transparansi dan partisipasi publik. Selain itu Dewan Pengawas yang kuat dapat menjadi penasihat yang tepat bagi pemerintah daerah dan direksi demi PDAM yang lebih sehat (Hia, 2019). Tujuan Pengawasan adalah Menjamin ketepatan pelaksanaan sesuai rencana, kebijaksanaan dan perintah atau aturan yang berlaku guna menertibkan koordinasi kegiatan (Nurwanda, 2018).

Dewan pengawas sesuai dengan Permendagri No 2 Tahun 2007 pasal 22 tentang organ dan kepegawaian PDAM mempunyai tugas yaitu melaksanakan

pengawasan, pengendalian dan pembinaan terhadap pengurusan dan pengelolaan PDAM; memberikan pertimbangan dan saran kepada Kepala Daerah diminta atau tidak diminta guna perbaikan dan pengembangan PDAM; memberikan pertimbangan dan saran kepada Kepala Daerah diminta atau tidak diminta guna perbaikan dan pengembangan PDAM dan memeriksa dan menyampaikan Rencana Strategis Bisnis (*business plan/corporate plan*), dan rencana bisnis dan anggaran tahunan PDAM yang dibuat direksi kepada kepala daerah untuk mendapatkan pengesahan (Permendagri No. 2 Tahun 2007).

PDAM Kabupaten X saat ini masih dalam status masa transisi dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang BUMD sebagai turunan dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Regulasi yang dilakukan adalah dengan membuat Peraturan Daerah baru yaitu Peraturan daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum menggantikan Peraturan Daerah Kabupaten X Nomor 16 Tahun 1992 tentang pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang sudah tidak relevan dengan keadaan saat ini. Muryanto (2017) menjelaskan kebijakan pemerintah daerah dalam meningkatkan tata kelola perusahaan yang baik dapat melalui produk hukum berupa peraturan daerah, peraturan gubernur dan peraturan bupati atau walikota yang berkaitan dengan pengelolaan BUMD.

Dengan diterapkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 yang merupakan implementasi dari Peraturan Pemerintah nomor 54 tahun 2017 diharapkan berdampak dalam peningkatan tata kelola dan pengawasan pada PDAM Kabupaten X. Sesuai dengan penelitian Dewi (2021) menyimpulkan bahwa

Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 dapat membawa perubahan dalam pengelolaan Perusahaan Umum Daerah (Perumda) sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik serta dengan terlibatnya Kuasa Pemilik Modal (KPM) dalam hal kepengurusan Perumda nantinya akan membawa dampak positif terhadap pengembangan perusahaan dengan adanya fungsi kontrol secara langsung oleh Kepala Daerah. Dan penelitian Abdurrachman (2015) juga menjelaskan untuk dapat mengoptimalkan peran BUMD dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMD perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan, pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMD harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Beberapa penelitian sebelumnya, seperti penelitian yang dilakukan oleh Hia (2019) menyimpulkan bahwa salah satu penyebab belum optimalnya peran dewan pengawas terhadap pengelolaan PDAM adalah tata kelola perusahaan yang belum berjalan dengan baik dalam mengatur hubungan tata kelola antara berbagai organ yang ada di lingkungan PDAM, sehingga akan dapat mempengaruhi kinerja. Peranan dewan pengawas selaku perwakilan pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan pada PDAM serta perwakilan dari masyarakat sebagai pengguna PDAM juga dapat mendukung akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi publik. Ariyanto (2010) dalam Njatrijani *et al.* (2019) juga menjelaskan bahwa suatu kegiatan perusahaan yang terencana dengan baik dan terprogram tentunya dapat tercapai dengan sistem tata kelola yang baik. Untuk itu penelitian ini mencoba lebih

mendalami praktek tata kelola dengan menggunakan metode pendekatan studi kasus karena penelitian-penelitian sebelumnya lebih banyak bersifat deskriptif. Menurut Samsu (2017) penelitian studi kasus adalah penelitian yang komprehensif yang meliputi aspek fisik dan psikologis individu atau seseorang, dengan tujuan untuk mendapatkan pemahaman secara mendalam terhadap kasus yang diteliti.

1.2. Rumusan Masalah

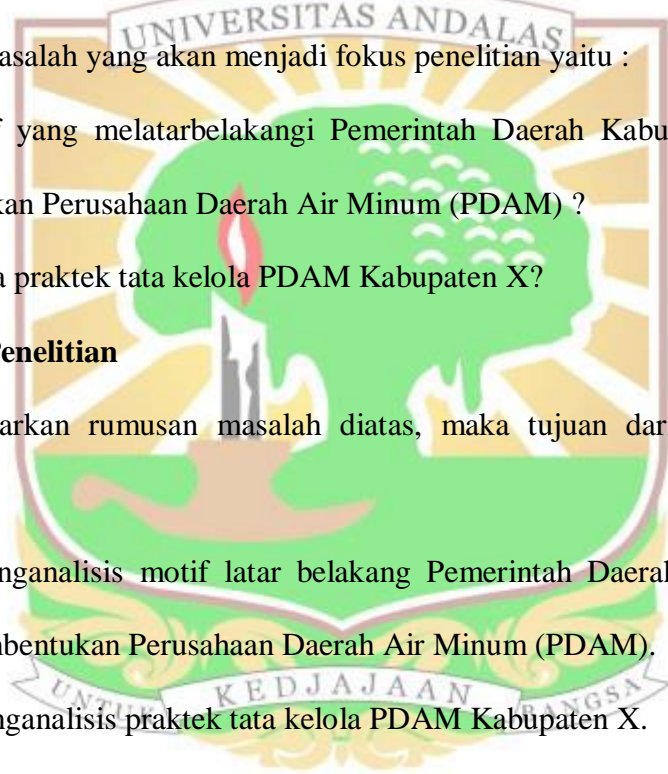
Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan masalah yang akan menjadi fokus penelitian yaitu :

1. Apa motif yang melatarbelakangi Pemerintah Daerah Kabupaten X dalam pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) ?
2. Bagaimana praktek tata kelola PDAM Kabupaten X?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis motif latar belakang Pemerintah Daerah Kabupaten X dalam pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).
2. Untuk menganalisis praktek tata kelola PDAM Kabupaten X.



1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu maupun bagi para praktisi. Berikut merupakan kontribusi dalam penelitian ini :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur tentang tata kelola dan korporatisasi pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) khususnya PDAM. Hasil dari penelitian ini akan memberikan konsep tata kelola dalam konteks korporatisasi pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) khususnya Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini dapat memberikan kontribusi kepada pemerintah daerah dan pihak PDAM. Bagi pemerintah sebagai kuasa pemilik modal di PDAM dapat memberi masukan dalam mengawasi dan mengontrol tata kelola PDAM. Bagi pihak PDAM bisa menjadi masukan dalam pelaksanaan tata kelola dalam konteks korporatisasi.

1.5. Sistematika Penulisan

Proposal penelitian ini disusun berdasarkan sistematika penulisan yang telah ditentukan, sebagai dasar untuk membahas masalah yang telah dirumuskan secara berurutan, jelas dan lebih mudah dipahami, maka sistematika penulisan proposal penelitian ini dibagi dalam tiga bab yaitu sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika penulisan yang menggambarkan garis besar dari pokok-pokok penulisan secara menyeluruh.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan mengenai landasan teori dan penelitian terdahulu dalam penelitian.

BAB III: METODELOGI PENELITIAN

Bab ini menjelaskan waktu dan tempat penelitian, jenis penelitian, sumber data, teknik pengolahan dan analisis data yang akan digunakan dalam penelitian.

BAB IV: LATAR BELAKANG, PENGAWASAN, PROSEDUR DAN PELAPORAN PDAM

Bab ini menjelaskan hasil penelitian yang didapatkan dilapangan yang belum ada dikaitkan dengan teori yang digunakan dalam penelitian.

BAB V: THEORY AGENCY DAN TATA KELOLA

Bab ini menjelaskan hasil penelitian yang telah dikaitkan dengan teori yang digunakan dalam penelitian.

BAB VI: PENUTUP

Bab ini menjelaskan kesimpulan, saran dan implikasi yang diberikan penulis terkait penelitian.