

BAB II

TINJAUAN YURIDIS PENYELENGGARAAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM KOTA SURABAYA

2.1 Praktik Penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya

Mayoritas penduduk kota Surabaya dalam memenuhi kebutuhan air bersih menggunakan air baku yang diambil dari kali Surabaya, air permukaan dan air tanah. Termasuk pula sumber air bersih yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Daerah PDAM Surya Sembada Surabaya adalah berasal dari kali Surabaya dengan debit $\pm 7 \text{ m}^3/\text{detik}$. Air kali Surabaya juga digunakan untuk kegiatan industry ($\pm 4 \text{ m}^3/\text{detik}$), kawasan perumahan ($< 0,7 \text{ m}^3/\text{detik}$) dan pertanian ($\pm < 1 \text{ m}^3/\text{detik}$).¹

Berdasarkan pada Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Pemerintah Kota Surabaya, Akhir Tahun Anggaran 2020, Realisasi Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Tahun 2020 sebesar Rp.48.541.103.496,- atau 28,98%. PDAM Surya Sembada Surabaya berkontribusi memberikan pemasukan pada pendapatan daerah dengan laba sebesar Rp18.463.905.816,- atau 13,93% hal ini dikarenakan Realisasi Bagian Laba atas Kinerja Tahun 2019 sebesar Rp133.463.905.816,- dan deviden sebesar Rp115.000.000.000,- telah disetor pada tahun 2019, sehingga tercapai sebesar 100,72%.²

¹ Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota Surabaya 2005-2025, hal 119

² Pemerintah Kota Surabaya, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Walikota Surabaya Tahun 2020, Surabaya, 2020, hal 37

Pilihan bentuk badan hukum BUMD PDAM Surya Sembada Surabaya (PDAM) berbentuk perusahaan umum (Perum) tentu berbeda konsekwensi hukumnya bilamana PDAM berbentuk perseroan/sebagai badan hukum perdata/usaha swasta. Kedudukan PDAM sebagai perusahaan umum (Perum) adalah PDAM kategorikan sebagai bagian dari instansi pemerintah daerah Kota Surabaya,³ dan dilandasi pemberian pelayanan air bersih kepada masyarakat (pelayanan public yang bersifat social) merupakan orientasinya bukan profit oriented. Pilihan bentuk badan hukum ini tentu berbeda bilamana PDAM berbentuk badan hukum perseroan. Konsekwensi hukumnya PDAM sebagai badan hukum perdata/usaha swasta, dan dari aspek pelayanan air bersih akan selalu bersifat *profit oriented*, karena harus mengusahakan keuntungan yang optimum untuk para pemegang saham.⁴

Dalam konteks pengukuran keberhasilan pengelolaan perusahaan umum daerah, didasarkan pada keterpenuhan kriteria capaian kinerja PDAM sebagaimana diatur dalam Kepmendagri 47 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum. Keberhasilan penyelenggaraan PDAM diklasifikasikan kedalam 5 (lima) golongan yaitu a) Baik Sekali, bila memperoleh nilai kinerja diatas 75; b.) Baik, bila memperoleh nilai kinerja diatas 60 sampai dengan 75; c.) Cukup, bila memperoleh nilai kinerja diatas 45 sampai dengan 60; d.) Kurang, bila memperoleh nilai kinerja diatas 30 sampai dengan 45; e.) Tidak Baik, bila memperoleh nilai kinerja kurang dari atau sama dengan 30. Masing masing penggolongan tingkat

³ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2009, hal 97

⁴ Samsul Wahidin, *Hukum Sumber Daya Air*, Pustaka Pelajar, 2016, hal 41

keberhasilan PDAM diatas, diukur berdasarkan capaian bobot pada masing aspek keuangan (bobot 45), operasional (bobot 40), dan aspek administrasi (bobot 15).

Berdasarkan pada penggolongan keberhasilan penyelenggaraan PDAM sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 1999 dan berdasarkan pada data Laporan Kinerja Penyelenggaraan PDAM, pada priode tahun 2019 dan 2020. PDAM tergolong dalam peringkat “Baik” dengan perolehan bobot nilai 72,96 pada tahun 2020 dan pada tahun 2019 mendapat bobot nilai 69.56.

Adapun deskripsi sebaran data penyelenggaraan PDAM Surya Sembada pada tahun 2019 dan 2020 berdasarkan pada kriteria aspek keuangan, aspek operasional dan aspek administrasi berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 1999, dapat dilihat pada uraian data Laporan Kinerja Penyelenggaraan PDAM Surya Sembada, Kota Surabaya pada priode tahun 2019 dan 2020, pada tabel dibawah ini:⁵

a. Aspek Keuangan

No	Uraian	2020		2019	
		Hasil	Nilai	Hasil	Nilai
1	Rasio laba terhadap aktiva produktif (%)	23.07%	5	26.35%	5
2	Peningkatan rasio laba terhadap aktiva produktif (%)	-3.28%	1	1.34%	1
3	Rasio laba terhadap penjualan (%)	37.02%	5	38.48%	5
4	Peningkatan rasio laba terhadap penjualan (%)	-1.46%	1	-0.89%	1
5	Rasio aktiva lancar terhadap utang lancar	6.03	1	5.25	1
6	Rasio utang jangka panjang terhadap	0.026	5	0.0197	5

⁵ Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada Kota Surabaya, *Laporan Kinerja Tahun 2020*, Kota Surabaya, 2020, hal 1-3

	akuitas				
7	Rasio total aktiva terhadap total utang	11.96	5	11.96	5
8	Rasio biaya operasi terhadap pendapatan operasi	0.65	3	0.65	3
9	Rasio laba operasi sebelum biaya penyusutan terhadap angsuran pokok dan bunga jatuh tempo	-	5	-	5
10	Rasio aktiva produktif terhadap penjualan air	1.78	5	1.62	5
11	Jangka waktu penagihan piutang (hari)	9.79	5	7.43	5
12	Efektivitas penagihan (%)	97.29%	5	97.74%	5
Total Nilai			46	Total Nilai	46
Nilai Maksimum			60	Nilai Mak	60
Bobot			45	Bobot	45
Nilai Kinerja			34.50	Nilai Kinerja	34.50

b. Aspek Operasional

No	Uraian	2020		2019	
		Hasil	Nilai	Hasil	Nilai
1	Cakupan Pelayanan (%)	99.39 %	5	90.35%	5
2	Penambahan cakupan layanan (%)	9.04 %	4	-8.62%	1
3	Kualitas air distribusi (°)	Memenuhi syarat air bersih	2	Memenuhi syarat air bersih	2
4	kontinuitas (°)	Belum semua pelanggan mendapat aliran air 24 jam	1	Belum semua pelanggan mendapat aliran air 24 jam	1
5	Produktivitas pemanfaatan instalasi produksi (%)	103.69%	4	108.87%	4
6	Tingkat kehilangan air (%)	26.60%	3	31.70%	2
7	Penurunan tingkat kehilangan air	-5.10%	1	0.48%	1
8	Peneraan meter air (%)	7.23%	1	0.00%	1
9	Kecepatan penyambungan baru	>6 hari kerja	1	>6 hari kerja	1
10	Kemampuan penanganan pengaduan (%)	92.98%	2	95.19%	2
11	Kemudahan pelayanan (°)	Tersedia service	2	Tersedia service	2

		point diluar kantor pusat		point di luar kantor pusat	
12	Rasio karyawan (per 1000 pelanggan)	1.48	5	1.66	5
Total Nilai			31	Total Nilai	27
Nilai Maksimum			47	Nilai Mak.	47
Bobot			40	Bobot	40
Nilai Kinerja			26.38	Nilai Kinerja	22.98

c. Aspek Administrasi

No	Uraian	2020		2019	
		Hasil	Nilai	Hasil	Nilai
1	Rencana jangka Panjang (corporate plan)	Dipedomani Sebagian	3	Dipedomani Sebagian	3
2	Rencana Organisasi dan uraian tugas	Dipedomani Sebagian	3	Dipedomani Sebagian	3
3	Kualitas prosedur operasi standar	Dipedomani Sebagian	3	Dipedomani Sebagian	3
4	Gambar nyata laksana (<i>As Built Drawing</i>)	Sepenuhnya dipedomani	4	Sepenuhnya dipedomani	4
5	Pedoman penilaian kerja karyawan	Sepenuhnya dipedomani	4	Sepenuhnya dipedomani	4
6	Rencana kerja dan anggaran perusahaan (RKAP)	Dipedomani Sebagian	3	Dipedomani Sebagian	
7	Tertib laporan internal	Dibuat tepat waktu	2	Dibuat tepat waktu	2
8	Tertib laporan eksternal	Tidak tepat waktu	1	Tidak tepat waktu	1
9	Opini auditor independent	Wajar tanpa	4	Wajar tanpa pengecualia	4

		pengecualian		n	
10	Tindak lanjut hasil pemeriksaan tahun akhir	Ditindak lanjuti, Sebagian selesai	2	Ditindak lanjuti, Sebagian selesai	2
Total Nilai			29	Total Nilai	29
Nilai Maksimum			36	Nilai Mak	36
Bobot			15	Bobot	15
Nilai Kinerja			12.08	Nilai Kinerja	12.08

Berdasarkan pada data tersebut, PDAM belum dapat digolongkan pada status “Baik Sekali” dalam pengelolaan PDAM daerah. Diharapkan Direksi PDAM dapat meningkatkan kuantitas dan kualitas kinerja pemberian pelayanan dan penyelenggaraan BUMD PDAM daerah sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku.

2.2 Dasar Hukum Penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya.

Sebagai daerah otonom, Kota Surabaya berwenang membentuk Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 sebagai instrument yuridis sebagai dasar hukum pengelolaan PDAM di Kota Surabaya. Pada tahun 2014, Pemerintahan Daerah Kota Surabaya membentuk peraturan perubahan yaitu Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2014.

Ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009, yang masih berlaku antara lain:

a. Pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum

PDAM didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1976.

Dengan Peraturan Daerah ini PDAM diberikan nama Perusahaan Daerah

Air Minum Surya Sembada, berkedudukan dan berkantor pusat di Surabaya dan wilayah usaha PDAM meliputi wilayah NKRI. PDAM bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada warga selaras dengan bidang usahanya, berkontribusi pada pendapatan asli daerah, turut serta meningkatkan perekonomian daerah dan turut serta mewujudkan lingkungan hidup yang sehat. Untuk merealisasikan tujuan dimaksud PDAM melaksanakan berbagai kegiatan antara lain:

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

b. Organ PDAM

Organ PDAM terdiri dari Kepala Daerah selaku pemilik modal, Dewan Pengawas dan Direksi.

c. Tahun Buku, Laporan Keuangan dan Laporan Tahunan

Tahun buku perusahaan adalah tahun takwim, Direksi wajib mengajukan Rencana Kerja dan Anggaran PDAM paling lambat 60 (enam puluh) hari sebelum berakhirnya tahun buku kepada Kepala Daerah melalui Dewan Pengawas untuk mendapat pengesahan. Apabila sampai dengan tanggal 31 Desember tahun berjalan, Kepala Daerah belum mengesahkan

Rencana Kerja dan Anggaran PDAM yang diajukan sebagaimana, maka PDAM melaksanakan pengeluaran setinggitingginya sebesar angka Anggaran PDAM Tahun Anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan.

Laporan keuangan dan Laporan Tahunan, Paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun buku, Direksi menyerahkan laporan keuangan yang telah diaudit oleh auditor independen atau auditor Negara kepada Kepala Daerah melalui Dewan Pengawas untuk mendapatkan pengesahan. Apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah penyerahan laporan keuangan Kepala Daerah belum mengesahkan laporan keuangan sebagaimana dimaksud, maka laporan keuangan tersebut dianggap telah disahkan. Setelah laporan keuangan tahunan disahkan oleh Kepala Daerah, Direksi dibebaskan dari pertanggungjawaban terhadap segala sesuatu yang termuat dalam laporan keuangan tersebut.

d. Pengawasan

Pengawasan PDAM dibagi dalam pengawasan internal yang dilakukan Direktur Utama dibantu oleh Satuan Pengawas Internal dan pengawasan umum yang dilakukan oleh Kepala Daerah dan Dewan Pengawas. Kepala Daerah dapat menunjuk pejabat Pengawas di lingkungan Pemerintah Daerah untuk melakukan pemeriksaan khusus atas pengelolaan dan pertanggungjawaban PDAM, dan hasilnya disampaikan kepada Kepala Daerah. Selain itu Dewan Pengawas dapat menunjuk Akuntan negara atau

auditor independen untuk melakukan pemeriksaan atas laporan pertanggungjawaban PDAM.

e. Laporan Kegiatan Usaha

Laporan kegiatan usaha PDAM disampaikan setiap 3 (tiga) bulan sekali oleh Direksi kepada Kepala Daerah melalui Dewan Pengawas.

f. Pembagian Dan Penggunaan Laba

Pembagian laba bersih PDAM setelah dikurangi cadangan tujuan ditetapkan sebagai berikut untuk: a) 55 % (lima puluh lima persen) Pemerintah Daerah yang disetor melalui rekening kas umum Daerah, b) 15 % (lima belas persen) untuk cadangan umum, c) 10 % (sepuluh persen) untuk sumbangan dan pensiun pegawai, d) 10 % (sepuluh persen) untuk sosial dan pendidikan; dan 10 % (sepuluh persen) untuk jasa produksi. Besaran cadangan tujuan paling banyak 45 % (empat puluh lima persen) dari laba bersih. Penggunaan cadangan tujuan, cadangan umum, sumbangan dan pensiun pegawai, sosial dan pendidikan, dan jasa produksi, ditetapkan oleh Direksi setelah mendapat persetujuan Kepala Daerah dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Pengawas.

g. Kepegawaian

Penerimaan pegawai diumumkan secara terbuka dan Proses penerimaan pegawai diselenggarakan oleh suatu panitia yang dibentuk oleh Direksi. Direksi dapat menggunakan lembaga lain untuk melaksanakan seleksi penerimaan pegawai. Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat-syarat dan tata

cara penerimaan pegawai sebagaimana dimaksud diatur dengan Peraturan Perusahaan.

h. Dana Pensiun

PDAM wajib mengikutsertakan direksi dan pegawai pada program pensiun yang diselenggarakan oleh Dana Pensiun Pemberi Kerja dan/ atau Dana Pensiun Lembaga Keuangan. Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan pengikutsertaan sebagaimana dimaksud diatur dengan Peraturan Perusahaan.

i. Pembubaran

Pembubaran atau perubahan bentuk hukum PDAM ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pembubaran atau perubahan bentuk hukum sebagaimana dimaksud dapat dilaksanakan apabila PDAM mengalami kerugian akibat hutang yang melebihi modal PDAM atau sebab-sebab lain. Dalam hal terjadi pembubaran PDAM seluruh hak dan kewajiban PDAM menjadi beban Pemerintah Daerah.

2.3 Analisis Validitas Yuridis Materi Muatan Peraturan Daerah Kota Surabaya Dengan Peraturan Perundang Undangan Yang Berlaku.

Sebagaimana diketahui bahwa pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya Tentang PDAM didasarkan pada Undang Undang Nomor 7 Tahun 2004 dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kedua undang undang yang dijadikan dasar pembentukan Peraturan Daerah Tentang PDAM telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan dibentuknya Undang Undang Nomor 17

Tahun 2019 dan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017.

Perubahan peraturan perundang undangan yang berkedudukan lebih tinggi yang mengatur tentang BUMD, dapat mengakibatkan timbulnya pertentangan materi muatan dengan materi muatan yang terkandung dalam Peraturan Daerah PDAM. Dengan demikian untuk mengetahui apakah terdapat pertentangan materi muatan antara kedua peraturan perundang undangan diatas, diperlukan analisis yuridis terhadap kesesuaian pengaturan materi muatan Peraturan Daerah Tentang PDAM dengan peraturan perundang undangan yang mengatur tentang BUMD.

Berdasarkan analisis materi muatan antara Peraturan Daerah Tentang PDAM dengan peraturan perundang undangan lebih tinggi diketahui bahwa *pertama*, pada ketentuan umum Peraturan Daerah tentang PDAM belum mengatur definisi Kepala Daerah sebagai organ perusahaan umum Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam struktur PDAM.

Kedua, Peraturan Daerah Tentang PDAM belum mengatur “Maksud dan Jangka waktu berdiri perusahaan umum Daerah terkait/PDAM” dan belum mengikuti syarat minimum sistematika Peraturan Daerah pendirian perusahaan umum Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) PP Nomor 54 Tahun 2017.

Ketiga, Pemberian nama Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada sebagaimana diatur Pasal 3 Peraturan Daerah Tentang pendirian PDAM belum mengikuti Pasal 12 ayat (2) PP Nomor 54 Tahun 2017, bahwa

Nama perusahaan umum Daerah didahului dengan perkataan perusahaan umum Daerah atau dapat disingkat Perumda yang dicantumkan sebelum nama perusahaan.

Keempat, Pengaturan Permodalan dalam Pasal 8 Peraturan Daerah Tentang PDAM tidak sesuai dengan pengaturan Sumber Modal BUMD sebagaimana diatur dalam Pasal 19 PP Nomor 54 Tahun 2017 bahwa Sumber modal BUMD terdiri atas: a. penyertaan modal Daerah; b. pinjaman; c. hibah; dan d. sumber modal lainnya.

Kelima, pada Peraturan Daerah Tentang PDAM belum mengatur larangan sebagaimana diatur dalam Pasal 30 PP Nomor 54 Tahun 2017 bahwa Setiap orang dalam pengurusan BUMD dalam 1 (satu) Daerah dilarang memiliki hubungan keluarga sampai derajat ketiga berdasarkan garis lurus ke atas, ke bawah, atau ke samping, termasuk hubungan yang timbul karena perkawinan.

Keenam, Peraturan Daerah tentang PDAM belum mengatur norma hukum tentang tanggung jawab KPM atas kerugian perusahaan umum Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 31 PP Nomor 54 Tahun 2017.

Ketujuh, dalam ketentuan Pasal 33 Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang PDAM yang mengatur persyaratan pengangkatan Dewan Pengawas tidak sesuai dengan Pasal 38 PP Nomor 54 Tahun 2017 yang menentukan syarat untuk dapat diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas.

Kedelapan, pengaturan ketentuan persyaratan atau kualifikasi untuk menjadi anggota Direksi dalam Pasal 13 Peraturan Daerah tentang PDAM

tidak sesuai dengan pengaturan syarat menjadi Direksi dalam Pasal 57 PP Nomor 54 Tahun 2017.

Kesembilan, dalam Pasal 52 Peraturan Daerah Tentang PDAM mengatur tentang norma dalam melakukan pengawasan internal, tidak sesuai dengan pengaturan Satuan Pengawas Intern, Komite Audit, dan Komite Lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 79 s/d Pasal 87 PP Nomor 54 Tahun 2017 berkaitan dengan Pengangkatan kepala satuan pengawas intern dilakukan setelah mendapatkan pertimbangan dari Dewan Pengawas, pengaturan tugas Satuan pengawas intern, Dewan Pengawas membentuk komite audit dan komite lainnya yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu Dewan Pengawas atau Komisaris dalam melaksanakan tugas pengawasan.

Kesepuluh. Dalam ketentuan Pasal 53 Peraturan Daerah Kota Surabaya mengatur Laporan Kegiatan usaha PDAM disampaikan setiap 3 (tiga) bulan sekali oleh Direksi kepada Kepala Daerah melalui Dewan Pengawas tidak sesuai dengan jenis pelaporan sebagaimana diatur dalam PP Nomor 54 Tahun 2017 bahwa pelaporan terdiri dari pelaporan dewan pengawas dan pelaporan direksi.

Berdasarkan pada hasil analisis kesesuaian penaturan materi muatan Peraturan daerah Tentang PDAM dengan peraturan yang berkedudukan lebih tinggi sebagaimana diuraikan diatas. Diketahui setidaknya ada 10 (sepuluh) ketidak sesuaian pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang PDAM dengan peraturan yang berkedudukan lebih tinggi.