

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Dan Rumusan Masalah

Pemerintah merupakan subyek hukum yang berkedudukan sebagai badan hukum publik. Sebagai badan hukum maka pemerintah mempunyai hak dan kewajiban didalam menyelenggarakan pemerintahan, salah satu hak pemerintah didalam penyelenggaraan pemerintahan adalah hak untuk menginvestasikan / menanamkan modal dalam bentuk suatu badan usaha negara atau dengan kata lain pemerintah berhak untuk mendirikan Perusahaan Negara (PN) yang lazimnya disebut BUMN (Badan Usaha Milik Negara).

Pada Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2003 dijelaskan tentang keberadaan BUMN sebagai subyek hukum yang berbentuk badan hukum publik yang bertugas mengatur perekonomian negara pada cabang - cabang produksi yang bersifat vital dan menguasai hajat hidup seluruh rakyat, bertujuan untuk memenuhi kebutuhan hidup bagi seluruh rakyat, dan tidak hanya ditujukan untuk sekelompok golongan tertentu tetapi ditujukan untuk keperluan seluruh rakyat Indonesia.

Keberadaan BUMN membuat pemerintah daerah yang juga termasuk sebagai subyek hukum mempunyai hak untuk menguasai sektor - sektor perekonomian daerah yang dirasa sangat penting bagi masyarakat daerah sehingga pemerintah daerah merasa perlu untuk membentuk atau mendirikan perusahaan daerah yang lazimnya disebut dengan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Pada awal pembentukannya pengertian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah salah satu subyek hukum yang berbentuk badan hukum (rechtspersoon), dan untuk dapat disebut sebagai badan hukum maka BUMD harus mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan daerah yang lainnya, sekarang dengan diberlakukannya Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 pengertian dari BUMD mengalami perubahan yaitu BUMD merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan ditanamkan sebagai modal BUMD tetapi hasilnya tetap harus masuk sebagai pendapatan bagi daerah oleh karena itu BUMD termasuk salah satu aset daerah.

BUMD merupakan satu - satunya bentuk perusahaan yang disediakan oleh Undang - undang bagi usaha - usaha pemerintah di daerah artinya jika pemerintah daerah ingin meningkatkan pendapatan daerahnya maka salah satu wadah usaha yang dapat dibentuk oleh pemerintah daerah adalah melalui BUMD.

BUMD juga berfungsi sebagai alat didalam melakukan hubungan hukum yang bersifat privat oleh pemerintah dengan masyarakat pada umumnya. BUMN dan BUMD merupakan suatu badan / lembaga pemerintah yang mempunyai fungsi mengatur dan mengelola sektor perekonomian yang menguasai hajat hidup orang banyak sebagai wujud dari tanggung jawab pemerintah untuk menumbuhkan dan mengembangkan sektor perekonomian rakyat, perbedaannya kalau BUMN didirikan untuk mengatur perekonomian negara secara umum sedangkan BUMD lebih bersifat khusus mengatur perekonomian daerah tertentu yang telah ditetapkan didalam peraturan daerah.

Perusahaan daerah (PD / BUMD) merupakan suatu badan usaha yang diatur secara khusus oleh Undang - undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah yang kemudian dicabut dengan Undang - undang Nomor 6 Tahun 1969 Tentang pernyataan tidak berlakunya berbagai Undang - undang dan Peraturan Pemerintah pengganti Undang - undang yang sampai saat ini belum ada penggantinya dengan demikian telah terjadi kekosongan hukum sehingga segala sesuatu yang menyangkut tentang perusahaan daerah tetap mengacu pada Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah.

Tujuan didirikannya BUMD berdasarkan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1962 Pasal 5 ayat (2) adalah untuk turut serta didalam pelaksanaan pembangunan daerah pada khususnya dan pembangunan nasional pada umumnya.¹

Pada masa orde baru perekonomian Indonesia lebih bersifat sentralistik artinya setiap kebijakan (keputusan) yang diambil harus didasarkan atau mengutamakan kepentingan pusat hal ini menyebabkan terjadinya ketidak seimbangan antara perekonomian yang ada dipusat dan daerah walaupun berdasarkan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 daerah telah diberikan otonomi untuk mengatur pemerintahan tetapi otonomi disini adalah otonomi yang lebih bersifat terbatas sebagai salah satu contoh adalah pendirian BUMD yang merupakan salah satu kewenangan dari pemerintah daerah yang diatur didalam Penjelasan Umum ke 4 Huruf J Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok - Pokok Pemerintahan Daerah yang berbunyi :

¹ Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 6 ayat (1) Undang - undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah

“ Perusahaan Daerah adalah Suatu Badan Usaha yang dibentuk oleh Daerah untuk memperkembangkan perekonomian Daerah dan Untuk menambah penghasilan daerah ”.²

Walaupun pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengelola BUMD tetapi setiap kebijakan (keputusan) yang menyangkut BUMD harus berdasarkan persetujuan pemerintah pusat kebijakan - kebijakan yang diambil oleh pemerintah kadang kala dirasa tidak sesuai dengan kebutuhan BUMD dan juga menghambat pertumbuhan BUMD sebagai salah satu contoh kebijakan yang dirasa menghambat pertumbuhan BUMD adalah misi dibentuknya BUMD yang tidak komplementer atau tidak sejalan dengan kedudukan BUMD sebagai badan / lembaga pemerintah yang berada diluar lembaga formal (hirarkhi pemerintahan) yang mempunyai kewenangan untuk bisa berdiri sendiri.

Walaupun Undang – undang Nomor 5 Tahun 1962 telah dicabut dengan Undang - undang Nomor 6 Tahun 1969 tetapi Peraturan Perundang - undangan yang mengatur tentang perusahaan daerah kebanyakan tetap mengacu pada Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1962 sebagai contoh adalah Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 14 Tahun 1986 Tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1976 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum masih menggunakan Undang - undang Nomor 5 Tahun 1962 sebagai dasar mengingat pada peraturan daerah tersebut hal ini menyebabkan pemerintah non bevoegheid didalam mengatur dan mengurus BUMD.

² Penjelasan Umum ke - 4 huruf j Undang - undang Nomor 5 tahun 1974 Tentang Pokok - pokok Pemerintahan didaerah

Berdasarkan pada Undang - undang Nomor 5 Tahun 1962 BUMD, sebagai perusahaan daerah mempunyai dua misi yaitu :

1. BUMD sebagai perusahaan milik daerah yang mempunyai tugas sebagai pelayan masyarakat (public service) didalam menangani kebutuhan masyarakat dengan tidak mengutamakan memperoleh keuntungan yang besar dari masyarakat yang dilayani.
2. BUMD sebagai perusahaan daerah yang mengelolah sektor perekonomian daerah diharapkan dapat mengembangkan perekonomian daerah dan juga sebagai tambahan pendapatan daerah.

Kedua misi BUMD tersebut didalam pelaksanaannya seringkali bertentangan atau tidak sejalan dimana BUMD selain bisa dituntut untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat dengan harga yang murah, cepat, efektif dan efisien tanpa harus mengutamakan keuntungan, BUMD juga dituntut untuk memberikan pendapatan bagi daerah dan harus mampu mengurus atau membiayai perusahaannya sendiri. Selain faktor misi BUMD yang tidak selaras tersebut juga adanya faktor pengawasan didalam setiap pengambilan kebijakan baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara berlebihan terhadap BUMD sehingga ruang gerak didalam pengembangan BUMD merasa terbatas yang dapat menghambat kinerja BUMD. Faktor - faktor tersebut menyebabkan BUMD mengalami keterpurukkan, dan untuk mempertahankan keberadaan BUMD pemerintah daerah harus membebaskan biaya pengoperasionalan BUMD pada APBD dan pada bantuan subsidi dari pemerintah pusat yang mengakibatkan ketergantungan daerah pada pusat, sehinga

salah satu akibat dari ketergantungan tersebut adalah terjadinya krisis moneter di Indonesia yang berkepanjangan.

Dengan melihat kondisi BUMD yang mengalami masa - masa sulit didalam pertumbuhannya dimana ketergantungan kepada pemerintah semakin besar sedangkan peran BUMD sangat penting di era otonomi daerah saat ini, dengan berlakunya Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dimana daerah diberikan kewenangan yang sangat luas untuk mengatur rumah tangganya sendiri termasuk didalam mengatur dan mengelola BUMD sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah maka pemerintah daerah berwenang untuk mengambil suatu keputusan guna memperbaiki dan mempertahankan keberadaan BUMD dan untuk menjawab kesulitan tersebut BUMD membutuhkan tambahan modal demi kelangsungan hidupnya yang sebenarnya dapat diselesaikan dengan cara mengadakan hubungan joint venture bersama swasta, atau sesama perusahaan daerah yang lain (merger atau konsolidasi) atau dengan cara merubah bentuk perusahaan sesuai wadah swasta seperti PT dengan cara melakukan privatisasi (swastanisasi) dan restrukturisasi BUMD.

Privatisasi BUMD sebenarnya sudah diperhatikan sejak Tahun 1990 yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1990 Tentang Bentuk dan Tata Cara Kerjasama Dengan Pihak Ketiga yang kemudian dicabut dan diatur kembali didalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah Nomor 43 Tahun 2000 Tentang Pedoman Kerjasama Perusahaan

Daerah Dengan Pihak ketiga tetapi pada Tahun 1990an privatisasi belum diterapkan secara terang - terangan terhadap BUMD.

Sebenarnya privatisasi juga telah diterapkan pada Perusahaan Daerah Air Minum di daerah kota - kota Indonesia sebagai salah satu contoh BUMD yang telah menetapkan privatisasi didalam menjalankan perusahaannya adalah Perusahaan Daerah Air Minum / PDAM Batam oleh Biwater (UK), privatisasi PDAM Pekanbaru dan Manado (yang masih dalam proses) pada umumnya keterlibatan swasta dalam hubungan kerjasama dengan pemerintah adalah pada penyediaan prasarana, distribusi, dan penarikan retribusi pemakaian air dari konsumen.³

Didalam penulisan skripsi ini saya mengambil tinjauan kasus PDAM Kota Surabaya sebagai salah satu BUMD yang ada di Kota Surabaya. PDAM Kota Surabaya sendiri sebenarnya telah menerapkan kebijakan privatisasi semu dan restrukturisasi dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1998 Tentang Kepengurusan PDAM yang intinya merubah sistem kepengurusan dalam tubuh PDAM yang dulunya setiap kebijakan yang diambil harus memperoleh persetujuan pemerintah daerah dan pusat tanpa melibatkan partisipasi masyarakat sehingga tidak adanya keterbukaan didalam pengelolaan BUMD, dengan berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1998 dapat memberikan ruang gerak lebih luas didalam menjalankan kinerja BUMD dan mengikut sertakan masyarakat didalam setiap pengambilan kebijakan.

³ [web: http://dte.gn.apc.org](http://dte.gn.apc.org)

4. Tujuan Penulisan

Penulisan skripsi yang berjudul “ **Kedudukan Hukum Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya Berdasarkan Undang - undang Nomor. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah** ” ini mempunyai dua tujuan yaitu : tujuan akademis dan tujuan praktis.

Tujuan akademis bahwa skripsi ini dibuat untuk memenuhi syarat didalam mendapatkan gelar Sarjana Hukum pada jenjang strata 1 (satu) pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

Sedangkan secara praktis tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam hal pemahaman mengenai masalah yang sebagaimana tertuang dalam skripsi ini. Disamping itu dengan adanya skripsi ini diharapkan dapat menambah perbendaharaan dan pengetahuan kepustakaan dibidang hukum, umumnya dibidang hukum pemerintahan dan pada khususnya dibidang hukum otonomi daerah dan kepegawaian dan juga dapat bermanfaat bagi perkembangan hukum dimasa mendatang .

5. Metode Penulisan

5.1 Pendekatan Masalah

Dalam penulisan skripsi ini, saya menggunakan metode yuridis normative dengan pendekatan historis dan konseptual yaitu suatu metode yang didasarkan pada Peraturan perundang - undangan dengan cara membandingkan antara Peraturan perundang - undangan yang satu dengan Peraturan perundang -

10. Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial
11. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1979 tentang Pengelolaan Barang Pemerintah Daerah.
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun. 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.
14. Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah Nomor 43 Tahun 2000 tentang Pedoman Kerjasama Perusahaan Daerah Dengan Pihak Ketiga.
15. Keputusan Menteri Dalam Negeri, Nomor 50 Tahun 1999, tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Negara.
16. Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 1986 tentang Perubahan PERDA Nomor 7 Tahun 1976 Tentang PDAM.
17. Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 1986 tentang Ketentuan - ketentuan Pokok Badan Pengawas, Direksi, Dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Dati II Surabaya.

Sedangkan sumber bahan hukum sekunder adalah data yang penggunaannya masih memerlukan pengolaan terlebih dahulu. Sumber bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi literatur - literatur yang berkaitan dengan BUMD, kepegawaian dan perburuhan serta pendapat para sarjana hukum .

5.3 Tehnik Pengumpulan dan Pengelolaan Bahan Hukum

Tehnik pengumpulan dan pengelolaan bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini berupa studi pustaka yang diperoleh dari sumber data primer dan sumber data sekunder. Dari data yang diperoleh kemudian dikumpulkan, lalu kemudian diseleksi berdasarkan klasifikasi prioritas, untuk selanjutnya diolah secara sistematis sehingga pada akhirnya menghasilkan suatu pemecahan masalah.

5.4 Analisa Bahan Hukum

Analisa bahan hukum pada penulisan skripsi ini adalah analisa sosiologis dengan menggunakan metode penafsiran hukum yaitu ketentuan - ketentuan yang terdapat dalam penulisan skripsi ini disinkronisasikan sebagai contoh Undang - undang kepegawaian disinkronisasikan dengan Undang - undang perburuhan sehingga dapat ditemukan suatu kesimpulan.

6. Pertanggungjawaban Sistematika

Agar menjadi terarah dan sistematis, maka skripsi ini terbagi dalam beberapa bab dan masing - masing bab masih terbagi lagi dalam beberapa sub bab sesuai dengan pokok bahasanya.

Pada Bab I yang merupakan Pendahuluan, terdiri dari beberapa sub bab yaitu latar belakang dan rumusan masalah; penjelasan judul; tujuan penulisan; Metodologi yang terbagi lagi atas pendekatan masalah, sumber data, tehnik pengumpulan data dan pengelolaan data, analisa data, dan sub yang terakhir dari bab ini adalah pertanggung jawaban sistematika.

Pada Bab II merupakan awal pembahasan, yaitu mengenai bagaimana kedudukan hukum BUMD sebagai tinjauan kasus PDAM Surabaya didalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang - undang Nomor 22 Tahun 1999.

Pada Bab III akan dibahas mengenai Prosedur penyelesaian sengketa kepegawaian di lingkungan PDAM Surabaya yang dibagi menjadi dua yaitu penyelesaian sengketa kepegawaian untuk pegawai negeri sipil dan penyelesaian sengketa pegawai / pekerja swasta.

Pada Bab IV yang merupakan pembahasan terakhir dalam penulisan skripsi ini, yang berisi kesimpulan dan saran. Pada bagian kesimpulan merupakan jawaban singkat terhadap permasalahan yang dirumuskan. sedangkan pada bagian saran merupakan sumbangan pemikiran yang diharapkan dapat menjadi masukan terutama didalam penyelesaian sengketa kepegawaian yang terjadi di PDAM pada khususnya dan BUMD pada umumnya.