

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pada era otonomi daerah, khususnya pemerintah daerah diharuskan melakukan pengaturan manajemen keuangan daerah secara efektif, efisien serta dapat dipertanggung jawabkan. Oleh karena itu pemerintah daerah dalam melakukan pengaturan manajemen keuangan, dalam hal pendapatan kas daerah harus dengan kehati-hatian, serta tepat dan cermat dengan menggunakan basis data yang tersistem dalam sistem akuntansi.

Perhatian utama pada manajemen pendapatan kas daerah yang harus diperhatikan lebih serius adalah pengaturan dalam manajemen pendapatan asli daerah (PAD), PAD harus dijadikan sebagai salah satu sumber utama kas daerah selain pajak pada era otonomi daerah.<sup>1</sup> Tentu hal ini

---

<sup>1</sup>Chabib Soleh dan Heru Rocmansjah, 2010, "*Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*", Jakarta :Fokusmedia, hlm. 68.

menunjukkan PAD sebagai ukuran terpenting untuk kemampuan akan perkembangan daerah dalam mewujudkan dan menyelenggarakan rumah tangganya pada era otonomi daerah, sehingga PAD sebagai gambaran kemampuan, kemajuan serta kemandirian suatu daerah. PAD dapat dihasilkan dari beberapa sumber baik berasal dari pajak atau non pajak, pengelolaan PAD non pajak ini yang harus dikembangkan oleh pemerintah daerah, dari perusahaan daerah hingga hasil kekayaan alam yang bisa dikelola oleh daerah dan sumber-sumber lain yang sah.<sup>2</sup>

BUMD memiliki peran dalam mewujudkan kemakmuran daerah dengan memberikan kontribusi terhadap Penerimaan PAD baik dalam bentuk deviden atau pajak. Tantangan meningkatkan PAD salah satunya dapat dijawab dengan meningkatkan peran/kontribusi BUMD. Secara makro, peranan PD atau BUMD terhadap perekonomian daerah dapat diukur melalui kontribusi nilai tambahnya

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor, 32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 157.

terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan kemampuannya menyerap tenaga kerja.<sup>3</sup>

Dalam perkembangan dunia usaha, BUMD dihadapkan tantangan yang berat yang harus dihadapi pada era otonomi daerah, untuk itu sebagai bentuk nyata dari investasi daerah, BUMD harus menghadapi persaingan yang semakin hari, semakin tinggi dengan dianutnya negara Indonesia pada pasar bebas atau global. Oleh karena itu agar BUMD dapat bersaing, maka BUMD harus merubah strategi manajemen pengelolaan dan juga visi misinya, untuk dapat bersaing pada era pasar bebas.

Didirikannya BUMD adalah bertujuan untuk membantu daerah, guna mendapatkan sumber-sumber pendapatan di luar pajak, sehingga di harapkan kehadiran BUMD dapat membantu untuk melakukan pembangunan dan memajukan daerah, dan hal tersebut juga bisa memberikan dampak pada pngembangan dan pengembangan ekonomi

---

<sup>3</sup> IR. Purwadi,2002, “Penelitian tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah”,Surabaya : Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur, hlm. 3

nasional untuk mensejahterakan dan kemakmuran rakyat, sehingga semua kebutuhan rakyat dapat terpenuhi hingga terwujud masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur.<sup>4</sup> tetapi, untuk saat ini, hal tersebut belum bisa dilakukan atau diwujudkan, karena adanya beberapa permasalahan baik internal maupun eksternal, sehingga dirasa kontribusi perusahaan daerah atau BUMD sangat minim pada pemerintah daerah.

BUMD seharusnya menjadi sumber utama pendapatan daerah di luar pajak, karena BUMD adalah sebagai bentuk usaha perekonomian yang dimiliki oleh daerah yang digunakan sebagai pengembangan dan pembangunan ekonomi daerah. Namun sebaliknya, BUMD saat ini malah dirasa sangat menguras pendapatan daerah, karena pengelolaan manajemen BUMD yang kurang bagus, sehingga BUMD tidak mendapatkan keuntungan dan cenderung merugi, sehingga untuk pengelolaannya membutuhkan bantuan dana dari pemerintah daerah.

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 5 Tahun 1962, Tentang Perusahaan Daerah, Pasal 5 Ayat 2.

Fungsi ideal yang dimiliki oleh BUMD, tidak berjalan seiring dengan kondisi BUMD yang kurang sehat, yang cenderung merugi, hal tersebut tentu dipengaruhi oleh beberapa sebab yang dihadapi BUMD, baik sebab yang timbul dari internal, yakni berkaitan dengan pengelolaan manajemen perusahaan atau sumber daya manusianya atau dari eksternal, yakni pengaruh di bukanya pasar bebas atau pasar global, yang sewaktu-waktu memberikan ancaman akan berlangsungnya BUMD, jika tidak mampu untuk bersaing.

Pada permasalahan yang di paparkan diatas, terkait dengan keadaan BUMD yang cenderung merugi, yang disebabkan beberapa hal, baik secara internal maupun eksternal, oleh karena itu berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Purwadi, paling tidak terdapat 12 (dua belas) masalah umum yang dimiliki atau dihadapi BUMD, yaitu:<sup>5</sup>

1. Pemerintah atau birokrasi terlalu banyak ikut campur tangan dalam pengelolaan rumah tangga BUMD;

---

<sup>5</sup> Ir. Purwadi, *Op.,Cit.*, hlm 21-24

2. Infrastruktur yang sudah tidak memadai (mesin terlalu tua dll).;
3. Permodalan atau Investor kurang;
4. Aset perusahaan yang tidak produktif (*idle capacity*), dan dimakan usia sehingga menyebabkan *overhead* relatif tinggi;
5. Sumber daya manusia (SDM) kurang memadai;
6. Peraturan-peraturan yang dimiliki BUMD, sudah tidak sesuai dengan zaman sekarang;
7. Metode pemasaran atau manajemen pemasaran yang lemah;
8. Kalah Bersaing dengan Pasar;
9. Lemahnya Pengawasan;
10. BUMD pada umumnya mempunyai *Debt to Equity Ratio* yang tidak menguntungkan, sehingga resiko finansial dari perusahaan relatif tinggi;
11. Manajemen perusahaan yang lemah;
12. Tidak dilakukan Mergers antar BUMD yang kurang sehat:

Permasalahan saat ini yang dihadapi oleh BUMD dalam menjalankan pengelolaan dan pengembangan BUMD adalah, belum adanya regulasi-regulasi yang khusus mengatur tentang BUMD, sehingga regulasi itu dapat dijadikan sebagai landasan, untuk BUMD menjalankan dan mengembangkan usahanya, tentu hal ini berbanding terbalik dengan BUMN yang sudah ada regulasi-regulasi khusus yang mengaturnya, sebagai landasan hukumnya, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Sedangkan untuk BUMD untuk pengaturannya masih menggunakan Peraturan Daerah atau Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah, namun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah, saat ini sudah tidak memadai sebagai landasan hukum di era pasar bebas atau pasar global, sehingga undang-undang tersebut dirasa belum secara

optimal menjawab tuntutan pengelolaan dan pengembangan BUMD.<sup>6</sup>

Permasalahan yang begitu kompleks yang dihadapi oleh BUMD, atas permasalahan-permasalahan tersebut, menarik perhatian Kunarjo, sehingga Kunarjo berpendapat, relatif masih minimnya pendapatan atau penerimaan atas keuntungan perusahaan daerah sebagai salah satu sumber PAD daerah di luar pajak adalah kebanyakan usaha relatif pada tataran kecil dan menengah, di sisi lain masih banyak diantaranya yang belum digunakan sebagaimana mestinya dengan diselenggarakan berdasarkan asas ekonomi perusahaan, tetapi yang ada masih relatif lebih banyak didasarkan pada pertimbangan pelayanan pada masyarakat umum, terlebih menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan daerah yang mendasarkan adanya perhitungan yang

---

<sup>6</sup><http://www.google.com> Yudho Taruno Muryanto, “*Alternatif Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Rangka Mewujudkan Good Corporate Governace*”, Jurnal, hlm. 4, Dikases 09 Mei 20017

mengharuskan, penggunaan laba atau keuntungan bersih perusahaan daerah, setelah dikurangi penyusutan.<sup>7</sup>

Banyaknya permasalahan yang dihadapi oleh BUMD dalam melakukan pengelolaan dan pengembangan perusahaan, adalah sebagai perwujudan harus di rubahnya manajemen pengelolaan BUMD, permasalahan terkait tidak adanya regulasi khusus yang mengatur tentang BUMD juga harus diselesaikan. Agar BUMD mempunyai dasar hukum seperti BUMN, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), untuk menjalankan perusahaan. Oleh karena itu terkait harus adanya regulasi yang mengatur secara khusus BUMD, harus segera di adakan karena Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah, yang selama ini di pakai oleh BUMD sudah dirasa tidak sesuai dan tidak mampu menjawab tuntutan pengembangan BUMD kearah profesionalisme.

---

<sup>7</sup> *Ibid., hlm. 4*

Dan hal ini akan menyebabkan distorsi pengelolaan BUMD.<sup>8</sup>

Pada ketentuan Pasal 3 dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 3 tahun 1998 tentang bentuk BUMD, menyebutkan adanya bentuk perusahaan daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah, yakni BUMD berbentuk perusahaan daerah dan BUMD berbentuk perseroan. Perwujudan bentuk dan jenis BUMD tersebut diperlukan sebuah kajian yang matang serta konsep atau model pengelolaan BUMD yang sesuai dengan ciri khas daerah atau karakteristik dan jenis BUMD pada suatu daerah<sup>9</sup>

Pengelolaan BUMD tidak boleh melanggar prinsip-prinsip yang ada pada *good corporate governance*, BUMD harus dikelola secara mandiri, cerdas dan profesional, agar mampu bersaing pada era pasar bebas. Selain itu pengelolaan BUMD juga harus sesuai dengan tujuan awal

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 4

<sup>9</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor, 3 Tahun 1998, Tentang Bentuk BUMD Berupa Perusahaan Daerah dan BUMD Berbentu Perseroan, Pasal 3.

didirikannya BUMD, yakni sebuah perusahaan yang berorientasi *profit oriented*, dengan tidak meninggalkan pelayanan bagi masyarakat umum, maka diperlukan sebuah model pengelolaan BUMD selaku perusahaan *profit oriented* dan selaku Perusahaan sosial milik pemerintah daerah.<sup>10</sup>

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air (UU SDA) disahkan menggantikan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 1974 Tentang Pengairan. UU SDA disahkan sebagai dasar hukum, untuk pengaturan dan pengelolaan pada bidang air, UU SDA sebagai representasi dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dimana negara harus hadir dan menjamin hak-hak hidup orang banyak pada bidang-bidang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak, untuk itulah Negara harus menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang

---

<sup>10</sup> Yudho Taruna Muryanto, *Op.,Cit*, hlm. 5

sehat, bersih, dan produktif.<sup>11</sup> Karena air adalah bagian dari hal yang berpengaruh atas hak hidup orang banyak, maka oleh karena itu negara harus hadir dalam melindungi kebutuhan pokok bagi orang banyak, negara harus menjadi garda terdepan untuk menyediakan dan melakukan pengelolaan sistem penyediaan akan kebutuhan air bagi masyarakat.<sup>12</sup> Pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus bertanggung jawab atas penyelenggaraan, pengelolaan dan penyediaan air bagi masyarakat, sebagai wujud dari amanah pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pengaturan atas pengembangan sistem penyediaan air minum tersebut lebih lanjut diatur dalam peraturan pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2005 Tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor, 7 Tahun 2004, Tentang Sumber Daya Air, Pasal 5.

<sup>12</sup> *Ibid.*, Pasal 40

<sup>13</sup> Santi Puspitasari dan Utari Nindyaningrum, 2015, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 Terhadap Sistem Penyediaan Air Minum.hlm. 46 (dalam Jurnal Penelitian Hukum Volume 2, Nomor 1, Maret 2015 Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada) hlm. 47

Hiruk pikuk pada tataran pengelolaan dan pengembangan sistem penyediaan air minum, tidak jarang menemui banyak permasalahan yang di hadapi, permasalahan tersebut diantaranya adanya protes dan kritik dari masyarakat terkait adanya isu privatisasi, komersialisasi dan swastanisasi air yang muncul di masyarakat dan aktivis air. Masyarakat khawatir dan takut jika tidak adanya pembatasan terhadap air, dan atau pengaturan yang di lakukan oleh negara lebih lanjut terhadap sumber air, maka eksplorisasi air yang dilakukan perusahaan akan menyebabkan kekeringan, sehingga mata air di daerah eksplorisasi tersebut akan habis atau punah. Untuk itulah Indonesia sebagai negara yang menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), dimana pemerintah ikut campur dalam pengelolaan sumber daya air minum yang layak bagi seluruh rakyat Indonesia harus hadir untuk melindungi hak-hak yang menguasai hajat hidup orang banyak, yakni termasuk penyediaan air<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 47

Pengesahan UU SDA, ternyata pada tataran di masyarakat dianggap memunculkan banyak permasalahan, dan kekurangan, kekurangan dan permasalahan dari UU SDA tersebut adalah terkait dengan adanya komersialisasi dan swastanisasi, hal ini terlihat pada Pasal 40, Pasal 41, dan Pasal 45 Undang-Undang Republik Indonesai Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air. Ditambah Undang-Undang Republik Indonesai Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air, dirasa kurang mengakomodir tanggung jawab Negara pada hal yang menguasai hajat hidup orang banyak yakni penyediaan air bersih atau minum. Dari latar belakang itulah UU No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air, dilakukan uji materi di Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi (MK) pada tanggal 18 Februari 2015 melalui Putusan No. 85/PUU-XI/2013 telah membatalkan berlakukunya UU No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air. Putusan ini merupakan puncak dari 2 (dua) putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu mengenai Undang-Undang Sumber Daya Air tersebut. Dimana

sebelumnya Mahkamah Konstitusi telah dua kali memutus uji materil atas UU SDA. Sebelumnya Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan Puusan No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Putusan No. 008/PUU-III/2005 terkait uji materil UU SDA. Berulang kalinya UU SDA di uji materil menunjukan bahwa pada hakekatnya Undang-Undang tersebut mengandung masalah mendasar yang menyangkut syarat kosntitusionalitas (*Conditionally Constitutional*) pemberlakuan suatu undang-undang. Syarat kosntitusionalitas terkait dengan pengelolaan SDA oleh pemerintah yang harus dibangun diatas asas hukum hak menguasai negara sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>15</sup>

Pasca Putusan MK No. 85/PUU-XI/2013, tentu memberikan dampak yang sangat besar bagi sistem penyediaan air, baik dalam sisi penyediaan sumber daya air, dan/atau tata kelola sumber daya air, begitu juga dalam

---

<sup>15</sup> Yordan Gunawan dan M Arizka Wahyu, 2016, ”Masa Depan hak Atas Air Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013, hlm.115-116 (dalam Jurnal kajian Hukum, Vol. 1 No. 2 (2016) Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta)

dunia investasi yang bergerak dalam bidang sistem penyediaan air, oleh karena itu dalam penelitian ini akan dikaji terkait Strategi pengelolaan Sumber Daya Air pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) pasca Putusan MK No. 85/PUU-XI/2013.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Konsep Pengelolaan Sumber Daya Air Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 85/PUU-XI/2013?
2. Bagaimana Pengaturan dan Pengelolaan Sumber Daya Air di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Yogyakarta.?

## **C. Tujuan Penelitian.**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah :

1. Melakukan perbandingan terhadap konsep pengelolaan sumber daya air, sebelum dan pasca Putusan MK Nomor: 85/PUU-XI/2013;
2. Untuk mengetahui pengaturan dan pengelolaan Sumber Daya Air di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Yogyakarta;
3. Melakukan kajian terhadap Putusan MK No. 85/PUU-XI/2013, pada aplikasi di lapangan;

#### **D. Keaslian Penelitian.**

Pasca Putusan MK No. 85/PUU-XI/2013 di jatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi, telah banyak dari kalangan akademisi, yang melakukan penelitian dan atau kajian-kajian dalam bentuk karya-karya ilmiah, baik dalam bentuk Makalah, Skripsi, Jurnal, Tesis, bahkan Desertasi, diantara penelitian-penelitian tersebut adalah:

1. Lutpi Majidi, S.H. tahun 2017, Tesis dengan Judul: “Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 85/PUU-XI/2013. Terhadap Pemenuhan Asas Kemanfaatan Hukum dan Keadilan” penelitian ini lebih

menekankan akan kemanfaatan hukum pada bidang pengelolaan Air Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 85/PUU-XI/2013.

2. Santi Puspitasari dan Utari Nindyaningrum, tahun 2015, Jurnal Penelitian Hukum dengan Judul “ Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 85/PUU-XI/2013 Terhadap Sistem Penyediaa Air Minum” Penelitian ini ditekankan pada dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 85/PUU-XI/2013, terhadap tanggung jawab negara dalam penyediaan air minum rumah tangga yang bersih dan sehat.
3. Yordan Gunawan dan Muhammad Arizka Wahyu, tahun 2016, Jurnal Kajian Hukum dengan Judul: “ Masa Depan Hak Atas Air Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 85/PUU-XI/2013” Peneilitain ini lebih menekankan akan pembahasan tentang putusan MK No. 85/PUU-XI/2013 sudah tepat, dangan kajian Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesai Tahun 1945, dan pemberlakuan Undang-Undang Republik Indonesai

Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan, dan Pembentukan UU tentang air yang baru sangat dibutuhkan dengan mengamanatkan Negara sebagai pihak yang melakukan penguasaan dan pengelolaan terhadap sumber daya air bukan pihak swasta.

4. Irfan Nur Rachman, tahun 2015, Jurnal dengan judul “ Implikasi Hukum utusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Konstitusionalitas Undang-undang Sumber daya Air” penelitian ini lebih ditekankan dalam implikasi hukum atas putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal pemberlakuan kembali Undang-Undang Republik Indonesai Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan dan Konsep Penguasaan Negara Tentang Pengelolaan Sumber daya Air berdasarkan Putusan MK No. 85/PUU-XI/2013.

Setelah penulis membaca dan menganalisis terhadap penelitian-penelitian yang terdahulu, baik jurnal atau Tesis, hemat penulis belum ada dan/atau pernah dilakukan penelitian oleh para peneliti terdahulu tentang dampak Putusan MK No. 85/PUU-XI/213, pada kajian dunia bisnis

atau investasi dalam dunia air. Oleh karena itu, guna melengkapi dan menyempurnakan serta mengembangkan penelitian-penelitian sebelumnya, penulis menganggap penting untuk melakukan penelitian yang fokus kajiannya mengenai, Pengelolaan Sumber Daya Air Pada Perusahaan Daerah Air Minum ( PDAM) Kota Yogyakarta, Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 85/PUU-XI/2013.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diinginkan pada penelitian ini, adalah sebagai berikut:

##### **1. Bagi Pemerintah Daerah**

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsi pemikiran bagi para Pemerintah Daerah terkhusus pengelola Badan Usaha Milik daerah, dalam hal menangani Strategi Pengelolaan Investasi pada Perusahaan Daerah Air Minum Kota Yogyakarta, sebagai sumber Pendapatan Asli daerah, guna kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

## 2. Bagi Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi terutama bagi akademisi hukum, baik mahasiswa maupun dosen serta masyarakat secara umum

## 3. Bagi Peneliti

Dari penelitian ini peneliti dapat meningkatkan kemampuan mengkaji dan/atau menganalisa dalam melakukan sebuah penelitian ilmiah serta dapat menambah pengetahuan di bidang hukum Bisnis dalam hal ini terkait Investasi pada Perusahaan Daerah Air Minum Kota Yogyakarta, dan pada umumnya Pengelolaan Investasi pada Badan Usaha Milik daerah Kota Yogyakarta.

## **F. Kerangka Teori**

### **1. Teori Negara Kesejahteraan.**

Bentuk negara kesejahteraan (*welvaarsstaat*, *welfare state*) pertama kali dikenal saat perang dunia ke-2 (dua) berakhir, munculnya konsep negara kesejahteraan (*welvaarsstaat*, *welfare state*) sangat dipengaruhi dengan

kondisi sosial, politik dan ekonomi masyarakat, masyarakat pada saat itu mengalami masa-masa yang sulit, dan menderita akibat adanya kegagalan sistem ekonomi kapital dan tidak kondusifnya situasi politik yang pada saat itu berpijak pada konsep negara hukum liberal. Dan atas kejadian tersebut seorang ahli yang bernama Utrecht (1960) berpendapat, suatu negara semacam itu, yang umum dikenal sebagai tipe negara liberal, dimana negara berperan dan bertindak sebagai “negara penjaga malam” (*nachtwakerstaad*).<sup>16</sup>

Pada situasi dan kondisi sosial, politik dan ekonomi masyarakat yang semakin tidak jelas dan sangat memprihatinkan serta kacau yang diakibatkan kegagalan sistem ekonomi kapital dan tidak kondusifnya situasi politik yang pada saat itu berpijak pada konsep negara hukum liberal, dengan mengandalkan pada sistem ekonomi pasar bebas, tanpa adanya kontrol dan campur

---

<sup>16</sup>Prof Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H.,2012, ”*Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*” (Cet I), Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm.14-15

tangan dari negara telah mengakibatkan kehancuran dan krisis ekonomi yang melanda pada masyarakat. Hilangnya kehadiran negara untuk mengatur perekonomian, menyebabkan kebebasan dan persamaan (*vrijheid en gelijkheid*) yang melandasi perhubungan masyarakat dengan negara dirasakan sudah tidak memadai lagi. karena negara yang dahulunya dirasakan terbatas pada penjagaan ketertiban semata, atas situasi dan kondisi yang tidak kondusif dengan hancurnya sistem perekonomian masyarakat dan tidak kondusifnya suhu politik, maka kehadiran negara diperluas dengan memberikan kewenangan yang lebih besar pada negara untuk mengatur perekonomian masyarakat.<sup>17</sup>

Pada konsep negara liberal, yang mengandalkan pada sistem ekonomi pasar bebas, suatu kepentingan negara tidak lagi didasarkan pada suatu kepentingan umum, namun kepentingan negara sebagai kekuasaan yang menjaga ketertiban atau kepentingan hukum kaum

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm.14-15

bourjuis sebagai basis masyarakat dari negara hukum liberal, dan dikatakan sebagai kepentingan umum adalah kepentingan dari “*gedemocratiseerde nationale staat, waarvan het hele volk in al zijn geledingen deel uitmaakt.*”

Adanya sebuah perubahan pada suhu politik, yang semakin tidak kondusif, hal ini mempengaruhi tentang pandangan terhadap negara liberal, sehingga dengan berubahnya pandangan terhadap negara liberal, hal ini menciptakan atau lahirnya konsep tentang negara yang lebih bagus, yakni konsep negara kesejahteraan yang lebih dikenal banyak orang dengan sebutan *welfare state* (*welvaarstaat*), yang lahir pada akhir abad 19 dan memasuki paruh awal abad ke-20 berkembang pesat di eropa barat. Pandangan terhadap negara kesejahteraan ini, dipandang lebih bagus dan mengamudir dari pada negara liberal, yang mendasarkan pada sistem ekonmi pasar bebas yang tidak memberikan kepastian, hal ini tentu berbeda dengan konsep negara kesejahteraan, dimana negara ikut hadir untuk mengatur jalannya perekonomian

dan mengawasi dan membuat sebuah regulasi yang di butuhkan untuk perkembangan perekonomian.

Semakin hari, perkembangan negara kesejahteraan tersebut terus mengalami perkembangan kearah yang lebih baik dan penuh dengan variasi. Hal ini dipengaruhi atau disebabkan karena negara kesejahteraan dalam menjalankan roda pemerintahan lebih mengutamakan kepentingan seluruh rakyat dengan fungsi dan tugasnya menyelenggarakan kepentingan umum, seperti kesejahteraan rakyat, pengajaran, perumahan, pembagian tanah dan sebagainya. Pihak-pihak swasta yang dahulu banyak menguasai bidang-bidang penting, tidak lagi menguasainya karena telah diambil alih oleh negara. hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Utrecht (1960).<sup>18</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, bahwa meskipun terdapat dalam rumusan pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesai Tahun 1945, tujuan

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm 15-16

negara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum atau dalam rumusan lainnya, yakni sebagaimana amanah dari sila ke-5 (lima), agar keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia dapat diwujudkan disemua tataran kehidupan. Hal tersebut adalah negara kesejahteraan (*welvaarstaat*) bukan negara hukum pancasila.

Sudah kita ketahui bersama adanya perbedaan konsep negara kesejahteraan dalam arti *welvaartstaat* berbeda dengan konsep negara kesejahteraan pancasila, namun keduanya memberikan perhatian kepada kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, meskipun dengan cara dan pelaksanaan serta aplikasi pada masyarakat berbeda, sehingga essensi yang ada dalam dua konsep tersebut dapat dijadikan sebagai alas hak atau dasar teoritis bagi keikutsertaan negara dalam kehidupan masyarakat. Perlu diketahui pada negara kesejahteraan pancasila, kehadiran pemerintah atau negara adalah sesuatu yang wajib, guna untuk mengatur dan mengarahkan

masyarakat sebagai satu kesatuan/atau keluarga dalam lingkup negara Indonesia.

Pada negara kesejahteraan di dalam arti negara hukum pancasila yang mempunyai tujuan dan fungsi ingin dicapai, yang melandasi sebagai keikutsertaan negara dalam menjalin hubungan sebagai wujud bagian dari suatu negara di dunia, yang tentu lebih memberikan jaminan terhadap perekonomian yang lebih jelas. Negara kesejahteraan yang berlandaskan pancasila hanya bisa tercapai jika adanya dukungan dari berbagai unsur kekuasaan negara. Tujuan negara Indonesia sudah terungkap jelas dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesai Tahun 1945, tentu hal tersebut sangat memerlukan suatu tugas dan fungsi negara dengan baik, yang dapat mensejahterakan rakyatnya, dan hadir dalam setiap sendi-sendi kehidupan serta menjadi pengusaha dan sebagai wasit yang adil dan *fair* dalam kegiatan

perekonomian negara, bukan hanya sebagai pengendali dan pengatur saja.<sup>19</sup>

Sementara itu, adanya sebuah kajian yang dilakukan oleh para ahli-ahli pada bidang ekonomi, terkhusus tentang ekonomi politik, memperlihatkan, usaha atau bisnis yang dimiliki oleh sebuah negara merupakan suatu fenomena yang umum, hampir semua negara dibelahan dunia mempunyai hal tersebut, sebagai sumber pendapatan lain di luar pajak. Bahkan ada ahli ekonomi yang menyatakan lebih tegas dengan menyatakan usaha negara yang diaplikasikan melalui pembentukan perusahaan milik negara saat ini dikenal dengan istilah Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Adanya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam wujud perusahaan negara (*state enterprises*) adalah dilandasi pada adanya suatu gagasan, pemikiran dan anggapan yang sama, dimana akan selalu ada sektor atau bidang yang dianggap penting bagi negara dan menguasai

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm 16-18

hajat hidup orang banyak serta dinilai vital atau strategis, sehingga pengelolaannya atau penyelenggaraannya tidak bisa diserahkan kepada usaha swasta. Namun negara atau pemerintah harus hadir untuk melindungi sektor-sektor yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, karena jika diserahkan pada usaha swasta, hal tersebut semakin diperjelas dengan gagalnya penerapan sistem ekonomi pasar melalui mekanisme pasar yang gagal (*market failure*) untuk mengendalikan perekonomian masyarakat, sehingga memerlukan keikutsertaan negara untuk mengatasinya.<sup>20</sup>

## **2. Teori Penguasaan Negara Menurut Konstitusi.**

Penelusuran secara historis terhadap perumusan dan penyusunan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, oleh karena itu akan kita ketahui secara jelas nama Mohammad Hatta sebagai salah satu orang yang menjadi tim perumus Undang-Undang Dasar Tahun 1945 khususnya ketentuan pada Undang-Undang

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 18-19

Dasar Tahun1945 Pasal 33, konsep teori ekonomi yang tercantum dalam Pasal Undang-Undang Dasar Tahun1945, yakni berbasis koperasi, hal ini secara tegas dikemukakan oleh M. Hatta dengan mengatakan lembaga usaha yang seharusnya mendapat tempat utama atau pokok utama dalam sistem ekonomi Indonesia adalah koperasi, dengan anggapan bangsa Indonesia lemah dalam kedudukan ekonominya, sehingga hanya dapat kuat dengan koperasi. Dan hal-hal yang menguasai hajat hidup orang banyak, seperti air dan listrik, bahan bakar minyak, serta cabang-cabang produksi yang penting harus dikuasai oleh negara, istilah “dikuasai” bukan berarti negara secara langsung menguasai sepenuhnya, tetapi negara bisa memberikan penguasaan pada pihak swasta, tetapi negara masih ikut dalam pengawasan dalam jalannya usaha, baik pengawsan secara langsung atau dengan cara membentuk regulasi-regulasi berbentuk perundang-undangan atas

bidang usaha tersebut, sebagai wujud kontrol dan pengawasan negara atau pemerintah.<sup>21</sup>

Selanjutnya, Muhammad Hatta menganjurkan sekali agar pemerintah bukan saja membuat peraturan-peraturan untuk menegakkan perekonomian sosial, dan dengan demikian campur tangan dalam pembinaannya secara umum, akan tetapi agar pemerintah juga mengadakan badan usaha atau usaha negara. Salah satu komoditas menurut Muhammad Hatta yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah semen. Untuk itu, menurutnya produksi semen harus pula dilakukan oleh negara. Pandangan Muhammad Hatta tersebut dilandasi atas penolakannya terhadap konsep kapitalis yang mengedepankan prinsip perseorangan yang mengutamakan diri sendiri dari kepentingan orang lain. Kalau perlu mencari keuntungan bagi diri sendiri dengan mengorbankan kepentingan orang lain.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup>Prof Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H.,2012, "*Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*" (Cet I), Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm 52-53

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm.53-54

Uraian tersebut di muka tampak jelas arah perekonomian nasional yang dikehendaki oleh M. Hatta, berdasarkan pada ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, kemudian membagi bidang ekonomi pada 3 (tiga) sektor usaha, 3 (tiga) bidang usaha tersebut adalah bidang usaha koperasi, bidang usaha milik negara, dan usaha milik swasta. Oleh karena itu ia berharap agar ketentuan pasal tersebut dapat dilaksanakan sebaik mungkin, pada bidang usaha milik negara, bukan berarti negara secara langsung menguasai sepenuhnya, tetapi negara bisa memberikan penguasaan pada pihak swasta, tetapi negara masih ikut dalam pengawasan dalam jalannya usaha, baik pengawasan secara langsung atau dengan cara membentuk regulasi-regulasi berbentuk perundang-undangan atas bidang usaha tersebut, sebagai wujud kontrol dan pengawasan negara atau pemerintah.

Demikian dapat diambil kesimpulan, pengertian kalimat “harus dikuasai oleh negara” dalam ketentuan

Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menurut pemikiran M.Hatta bukan berarti negara secara langsung menguasai sepenuhnya, tetapi negara bisa memberikan penguasaan pada pihak koperasi atau swasta, tetapi negara masih ikut dalam pengawasan dalam jalannya usaha, baik pengawasan secara langsung atau dengan cara membentuk regulasi-regulasi berbentuk perundang-undangan atas bidang usaha tersebut, sebagai wujud kontrol dan pengawasan negara atau pemerintah.<sup>23</sup>

Selanjutnya atas pemikiran dari M.Hatta terkait perekonomian Indonesia yang di amanahkan pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33, tentang koperasi dan konsep menguasai oleh negara, hal ini sejalan dengan pemikiran Mubyarto mengemukakan bahwa penguasaan oleh negara sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33, untuk menguasai cabang-cabang produksi tertentu yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm.54-55

bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara maksimal. Hal ini sejalan dengan pandangan Soepomo yang mengemukakan bahwa penguasaan negara itu bisa diartikan mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi.<sup>24</sup>

Berdasarkan pendapat yang telah dikemukakan diatas terkait “dikuasai oleh negara”, oleh karena itu dapat di ambil kesimpulan hak menguasai (penguasaan) negara bukan berarti negara secara langsung menguasai sepenuhnya, tetapi negara bisa memberikan penguasaan pada pihak koperasi atau swasta, tetapi negara masih ikut dalam pengawasan dalam jalannya usaha, baik pengawsan secara langsung atau dengan cara membentuk regulasi-regulasi berbentuk perundang-undangan atas bidang usaha tersebut, sebagai wujud kontrol dan pengawasan negara atau pemerintah. Namun demikian, hak menguasai negara itu hanya terbatas sebagai kuasa usaha penyelenggara

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 57

cabang-cabang produksi tersebut untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat banyak.

### **3. Konsep Pengelolaan Sumber Daya Air.**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/3013 tentang pengujian Undang Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air (SDA), yang telah membatalkan seluruh keseluruhan UU SDA. Untuk mengisi kevakuman hukum (*reicht vacumm*) dibidang pengelolaan sumber daya air, mahkamah konstitusi dalam amar putusannya telah memberlakukan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan (UU Pengairan).

Pengaturan mengenai sisitem UU pengairan diatur dalam Pasal 8 ayat 2 UU Pengairan yang menyatakan bahwa hasil perencanaan dan perencanaan teknis yang berupa rencana-rencana dan rencana-rencana teknis tata pengaturan air dan tata pengairan serta pembangunan pengairan tersebut disusun untuk keperluan rakyat

disegala bidang dengan memperhatikan urutan prioritas. Berdasarkan penjelasan dari pasal tersebut, air minum merupakan prioritas utama kebutuhan air untuk keperluan rakyat hal tersebut berarti tersedianya air minum untuk rakyat merupakan suatu hal yang sangat penting tercapai. Tanggung jawab negara untuk menyediakan hal tersebut merupakan suatu hal yang mutlak dipenuhi.<sup>25</sup>

Tata pengaturan air lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1982 tentang Tata Kelola Pengaturan Air (TPAir). Dalam Pasal 13 ayat (1) PP TPAir, air minum merupakan prioritas utama diatas segala keperluan lainnya. Namun berbeda dengan pengertian air minum dalam PP SPAM, air minum atau yang disebut sebagai air untuk keperluan minum merupakan sebagian dari pada keperluan pokok kehidupan sehari-hari, karena itu perlu dijadikan

---

<sup>25</sup> Santi Puspitasari, Utari Nindyaningrum, 2015, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 Terhadap Sistem Penyediaan Air Minum", Jurnal Penelitian Hukum, (volume 2, Nomor 1, Maret 2015), hlm.55

prioritas pertama.<sup>26</sup> Oleh karena pentingnya air bagi kehidupan masyarakat, maka organisasi internasional *The United Nations Commission On Human Right* telah mengadopsi Decision 1999/108 yang menyebutkan “hak atas air minum dan pelayanan sanitasi adalah hak asasi manusia”. Demikian juga resolusi *Sub Commission On Prevention Of Discrimination and Protection of Minorities 1998/7* menyatakan “hak atas air minum dan sanitasi untuk setiap laki-laki, perempuan dan anak-anak adalah prinsip mendasar dari kesetaraan atas harkat dan martabat manusia dan keadilan sosial”. Selain dari pada itu di dalam resolusi No. 2008/8 yang di adopsi *Sub-Commission on Human Right: “Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation”* dalam resolusi ini, Pasal 2 (dua) menyatakan:<sup>27</sup>

*“The effect that various obstacles linked to the realization of the right of everyone to drinking water supply and sanitation seriously impede the*

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm 56

<sup>27</sup> *Loc Cit.*, hlm. 122

*realization of economic, social and cultural rights, and that equality is an essential element for effective participation in the realization of the right to development and the right to a healthy environment”*

Oleh karena itu, bagi siapa saja baik perusahaan atau perseorangan yang menghalangi bahkan menghilangkan hak-hak seorang atas air, bisa dikatakan telah melakukan pelanggaran hak asasi manusia, terkait akan hak-hak untuk hidup baik itu hak atas kebebasan serta keamanan perseorangan yang mendasar, akan tetapi hak asasi masyarakat atas air ini masih dipandang terpinggirkan atas kepentingan yang lebih besar yakni kepentingan ekonomi dan usaha dalam dunia industri, sehingga pengelolaan sumber daya air pada faktanya lebih mengutamakan pada kepentingan ekonomi atau bagi mereka yang mempunyai modal dan mengesampingkan fungsi yang lain. Dan kita ketahui pengaturan tentang air lebih umum telah diatur pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 3 Ayat (3), oleh

karena itu pengaturan tentang air harus masuk ke dalam sistem hukum publik yang terhadapnya tidak dapat dijadikan objek pemilikan dalam pengertian hukum.<sup>28</sup>

Sudah kita ketahui bersama, penguasaan negara pada sumber daya air diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan, “Bumi dan Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Bunyi Pasal ini, paling tidak mengandung tiga hal penting, yaitu:

1. Hal-hal yang penting yang menguasai hidup orang banyak, yang terkandung didalamnya seperti bumi dan air;
2. Penguasaan oleh Negara;
3. Tidak lain hanya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pengertian “bumi, air dan seluruh kekayaan alam yang terkandung didalamnya” harus ditafsirkan

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 122-123

lebih luas, yaitu meliputi tanah, daratan, laut, dasar laut, dan tanah dibawahnya, termasuk didalamnya menyangkut kekayaan di wilayah angkasa.<sup>29</sup>

#### **G. Sistematika Penulisan Tesis**

Memudahkan pemahaman penulisan terhadap penelitian ini secara menyeluruh, maka perlu disajikan sistematika penulisan agar dapat memberikan gambaran umum pada bab perbab yang akan dibahas, rincian sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan memuat mengenai Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Kerangka Teori dan Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka memuat mengenai tiga kelompok pembahasan, yaitu tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Tentang Investasi serta tentang *Good Corporate Governance (GCG)*.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 123

BAB III Metodologi Penelitian memuat tentang metodologi yang digunakan dalam penelitian tesis ini.

BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan memuat hasil penelitian dan pembahasan, yaitu tentang Konsep Pengelolaan Sumber Daya Air Pasca Putusan Pasca MK No. 85/PUU-XI/2013 dan Pengaturan dan Pengelolaan Sumber Daya Air di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Yogyakarta.

BAB V Penutup memuat dua hal yaitu Kesimpulan dan Saran.