BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Selama beberapa tahun belakangan ini perkembangan ekonomi di berbagai negara berkembang pesat. Hal ini juga terjadi di negara berkembang yang semakin menonjol tingkat perekonomiannya. Industri dan infrastruktur negara-negara tersebut tumbuh dan berkembang pesat dalam waktu yang relatif cukup singkat. Semakin banyaknya perusahaan-perusahaan berkembang besar dan semakin kompleks. Hal ini dipengaruhi dari perkembangan teknologi yang semakin pesat serta dengan kemajuan dari manajemen perusahaan itu sendiri. Perkembangan yang semakin pesat membawa implikasi pada persaingan antarperusahaan. Perusahaan dituntut untuk mempertahankan atau bahkan meningkatkan kinerjanya agar tetap bertahan dalam persaingan yang ketat.[1] Era globalisasi juga menyadarkan perusahaan-perusahaan milik negara untuk berjuang memperoleh keuntungan dan mempertahankan kelangsungan hidup perusahaan, tidak hanya mengandalkan peraturan pemerintah dan undang-undang, melainkan harus bersaing dengan perusahan-perusahaan swasta.

Dalam dunia bisnis, bagaimana cara perusahaan mengelola perusahaannya merupakan tuntutan global. Dengan melaksanakan tata kelola

[1]Ratih Sukma Pratiwi, "The Effect Of Application Of Good Corporate Governance On Financial Performance Measured By The Economic Value Added", artikel terdapat dalam http://library.gunadarma.ac.id, 13 Juni 2012, 12.03, hlm 1

(*Corporate Governance*) maka akan tercipta manajemen perusahaan yang mampu menunjukkan kinerja yang baik.

Selama sepuluh tahun terakhir ini, istilah *Good Corporate Governance* (GCG) kian populer dan ditempatkan di posisi terhormat. Hal itu, setidaknya terwujud dalam dua keyakinan.[2] Pertama, GCG merupakan salah satu kunci sukses perusahaan untuk tumbuh dan menguntungkan dalam jangka panjang, sekaligus memenangkan persaingan bisnis global terutama bagi perusahaan yang telah mampu berkembang sekaligus menjadi terbuka. Kedua, krisis ekonomi dunia, di kawasan Asia dan Amerika Latin yang diyakini muncul karena kegagalan penerapan GCG. Pentingnya penerapan GCG dalam suatu perusahaan baru diakui oleh banyak pihak setelah terjadi skandal korporasi terbesar pada beberapa perusahaan raksasa di Amerika seperti *Enron Corporation, Health South, Tyco, dan WorldCom* yang telah menurunkan tingkat kepercayaan investor dan publik terhadap perusahaan.[3]

Selain itu, perusahaan-perusahaan semakin banyak bergantung pada modal ekstern (modal ekuiti serta pinjaman) untuk pembiayaan kegiatan-kegiatan perusahaan, melakukan investasi dan menciptakan pertumbuhan. Oleh karena itu, perusahaan perlu memastikan kepada pihak penyandang dana ekstern bahwa dana-dana tersebut digunakan secara tepat dan seefisien mungkin serta memastikan bahwa manajemen bertindak yang terbaik untuk

---

[2] Violetta Jingga Tadikapury, "Penerapan Good Corporate Governance (GCG) Pada PT BankXTbkKanwilX",terdapatdalamhttp://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/.../**skripsi**%20pdf%20vio.pdf...11 Agustus 2012, 11.41, hlm 16

[3] Ridwan Khairandy dan Camelia Malik, *Good Corporate Governance Perkembangan Pemikiran dan Implementasinya di Indonesia dalam Perspektif Hukum,* Cetakan pertama, Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm.153

kepentingan perusahaan. Kepastian seperti ini diberikan oleh sistem tata kelola perusahaan (*corporate governance*).[4]

Penerapan prinsip GCG dalam dunia usaha saat ini merupakan suatu tuntutan agar perusahaan-perusahaan tersebut dapat tetap eksis dalam persaingan global.[5] Masalah aspek hukum merupakan hal yang penting dalam penerapan GCG, terutama di Indonesia. Perusahaan yang dikelola dengan baik adalah perusahaan yang memiliki *strategic plan* jangka panjang dan untuk itu perlu memperhatikan kepentingan berbagai pihak yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung, internal atau eksternal. Dengan adanya *corporate governance,* maka pengelolaan perusahaan harus memenuhi standar usaha dan memenuhi prinsip-prinsip manajemen sebagaimana seharusnya berjalan pada sebuah perusahaan.[6]

Di Indonesia, penerapan GCG dikatakan belum begitu baik meskipun GCG merupakan solusi untuk menciptakan kegiatan berusaha yang kondusif dan dapat menghindarkan segala bentuk skandal terutama di Indonesia dengan budaya korupsi yang tinggi. Hal ini sesuai dengan studi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga dunia, seperti *Booz-Allen* dan *Hamilton, McKinsey* dan Bank Dunia terhadap kinerja perekonomian Indonesia yang menyimpulkan bahwa praktik GCG di Indonesia masih rendah.[7] Selain itu, masih banyak perusahaan menerapkan prinsip GCG karena dorongan regulasi dan menghindari sanksi yang ada dibandingkan yang menganggap prinsip

---

[4] Adrian Sutedi, S.H.,M.H, *Good Corporate Governance*, Cetakan pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm.6-7

[5] Ridwan khairandy dan Camelia Malik,*Op.Cit,* hlm.2

[6] *Ibid,* hlm. 3

[7] *Ibid,* hlm. 155

tersebut sebagai bagian dari kultur perusahaan.[8] Hal ini dikarenakan penerapan GCG di Indonesia dipengaruhi oleh faktor-faktor budaya dan historis. Hal tersebut berakibat sebagian besar perusahaan-perusahaan di Indonesia berdiri dalam bentuk perusahaan keluarga.

Sebagaimana di dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Hal ini merupakan tugas konstitusional bagi seluruh komponen bangsa. Dalam kaitan di atas, dirasa perlu untuk meningkatkan penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, di samping usaha swasta dan koperasi. Dalam menjalankan kegiatan usahanya, BUMN, swasta dan koperasi melaksanakan peran saling mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi. Keberadaan BUMN dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. BUMN yang mempunyai peranan dalam penyelenggaraan ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam pelaksanaannya masih belum berjalan secara optimal. Hal ini dikarenakan dalam mencapai tujuan awal sebagai agen pembangunan dan pendorong terciptanya korporasi, dicapai dengan biaya yang relatif tinggi.

[8] *Ibid*, hlm. 157

Kinerja perusahaan dinilai belum memadai, seperti tampak pada rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan dengan modal yang ditanamkan. BUMN belum sepenuhnya dapat menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat dengan harga yang terjangkau serta belum mampu berkompetisi dalam persaingan bisnis secara global. Selain itu, karena keterbatasan sumber daya, fungsi BUMN baik sebagai pelopor/perintis maupun sebagai penyeimbang kekuatan swasta besar, juga belum sepenuhnya dapat dilaksanakan.

Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan dan harapan tersebut, maka perlu pengurusan dan pengawasan yang dilakukan secara profesional yang diwujudkan dengan menerapkan GCG dalam lingkungan BUMN. Implementasi GCG dalam BUMN didasarkan pada Peraturan Menteri BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011 Tentang Penerapan Tata Kelola Yang Baik *(Good Corporate Governance)* pada BUMN.

Seiring dengan adanya otonomi daerah, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka berdasarkan Pasal 177 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Hal ini yang menjadikan dasar pembentukan BUMD.

Dasar hukum dari pembentukan BUMD tersebut berdasarkan UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 3 tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah., dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 tahun 1999 tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah. BUMD dibentuk dengan tujuan untuk melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada masyarakat, penyelenggaraan kemanfaatan umum dan peningkatan penghasilan pemerintah daerah. Atas dasar tujuan tersebut, maka BUMD terbagi menjadi dua bentuk yaitu Perusahaan Daerah (PD) dan Perseroan Terbatas (PT). Kedua bentuk BUMD tersebut, mempunyai fungsi dan tujuan masing-masing. Perusahaan Daerah bertujuan untuk memberikan pelayanan jasa kepada masyarakat dan memperoleh keuntungan dari laba perusahaan yang berfungsi untuk meningkatkan PAD serta perusahaan sendiri. Sementara itu, Perseroan Terbatas bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata yang berfungsi untuk meningkatkan pendapatan perusahaan sendiri.

BUMD itu bergerak dalam berbagai bidang usaha, yaitu jasa keuangan dan perbankan (BPD dan Bank Pasar), jasa air bersih (PDAM) dan berbagai jasa dan usaha produktif lainnya pada industri, perdagangan dan perhotelan, pertanian-perkebunan, perparkiran, percetakan, dan lain-lain.[9]

Dalam BUMN maupun perusahaan swasta sangat dianjurkan untuk menerapkan GCG sebagai dasar operasional usaha sebuah perusahaan maka BUMD juga dianjurkan untuk menerapkan GCG yang terbagi dalam lima prinsip yaitu akuntabilitas, keterbukaan, kemandirian, pertanggungjawaban, dan keadilan. Kelima prinsip GCG tersebut harus dilaksanakan secara

[9] Rustian Kamaluddin, *"Peran Dan Pemberdayaan BUMD dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah"*, artikel pada majalah Perencanaan Pembangunan, edisi 23, 2001, hlm 1

simultan agar tercapai GCG pengelolaan perusahaan yang optimal. Khususnya prinsip keterbukaan atau (yang selanjutnya disebut prinsip transparansi) yang tergolong masih rendah pelaksanaannya di Indonesia. Prinsip transparansi mengharuskan pengelolaan perusahaan dapat memastikan bahwa pengungkapan informasi yang akurat dan tepat dilaksanakan berkaitan dengan materi yang menyangkut tentang perusahaan termasuk keuangan, kinerja, kepemilikan dan kepemimpinan dari sebuah perusahaan. Prinsip transparansi penting untuk diterapkan oleh perusahaan pada umumnya karena bertujuan untuk mencegah terjadinya penipuan. Dengan pemberian informasi berdasarkan prinsip transparansi ini, maka dapat diantisipasi terjadinya kemungkinan pemegang saham, investor atau *stakeholder* tidak memperoleh informasi atau fakta material yang ada.[10]

Dari segi substansial, transparansi memampukan publik untuk mendapatkan akses informasi penting yang berkaitan dengan perusahaan. Dari segi yuridis, transparansi merupakan jaminan bagi hak publik untuk terus mendapatkan akses penting dengan sanksi untuk hambatan atau kelalaian yang dilakukan perusahaan, memberikan informasi yang salah dan setengah benar berkaitan dengan kualitas informasi. Artinya, informasi yang disampaikan tidak benar atau tidak akurat. Karena prinsip transparansi merupakan prinsip yang substansial dalam sebuah perusahaan, maka perlu dilakukan pengkajian yang mendalam terhadap pelaksanaan prinsip

[10] Ridwan khairandy dan Camelia Malik, *Op.Cit*, hlm 78

transparansi dalam perusahaan di Indonesia khususnya perusahaan milik negara.

Sebagai perusahaan daerah, maka akan sangat penting apabila telah diterapkan prinsip-prinsip GCG khususnya prinsip transparansi untuk mencapai kesejahteraan sosial. Hal tersebut, juga bertujuan untuk menghindari adanya korupsi di tingkat daerah yang sedang marak di Indonesia saat ini. Oleh karena itu, sangat diperlukan pula adanya pengkajian yang mendalam terkait langkah hukum dalam pelaksanaan prinsip transparansi agar dalam prakteknya dapat berjalan secara efektif dan berkesinambungan dengan prinsip-prinsip GCG yang lain.

Sebagai salah satu BUMD, maka PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) sangat ditekankan untuk menerapkan prinsip-prinsip GCG secara sinergis. PDAM merupakan salah satu institusi yang berada di bawah kendali Walikota yang memiliki fungsi strategis dalam menyediakan kebutuhan dasar bagi warganya yakni air minum atau setidaknya air bersih. Produk dari PDAM merupakan produk yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga penting adanya prinsip transparansi sebagai hak dari masyarakat atau pihak-pihak yang berkepentingan untuk memperoleh fakta material dan informasi secara terbuka, tepat dan akurat.

Kinerja PDAM dalam menyediakan air bersih untuk pelanggan merupakan salah satu tolok ukur keberhasilan Pemerintah Kota karena pemerintah mampu meningkatkan kesejahteraan bagi warganya sekaligus

untuk menentukan kualitas pelayanan. Disinilah diperlukan adanya pelaksanaan prinsip GCG.

Kebutuhan air yang semakin meningkat mendorong lebih menguatnya nilai ekonomi air dibandingkan nilai dan fungsi sosialnya. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan konflik kepentingan antar sektor, antar wilayah, dan berbagai pihak yang terkait dengan sumber daya air. Disisi lain, pengelolaan sumber daya air yang lebih bersandar pada nilai ekonomi akan cenderung lebih memihak kepada pemilik modal serta dapat mengabaikan fungsi sosial sumber daya air. Oleh karena itu, perlu adanya transparansi sehingga tujuan dan harapan dari BUMD sebagai perusahaan daerah untuk mencapai kesejahteraan sosial dapat tercapai.

PDAM Tirtamarta sebagai salah satu BUMD di Yogyakarta, telah memiliki 33.535 pelanggan dengan menjangkau 14 kecamatan di lingkup Kota Yogyakarta dan 45 kelurahan.[11] Hal ini menuntut PDAM Tirtamarta Yogyakarta untuk meningkatkan kinerja perusahaannya. Beberapa fakta yang terjadi, PDAM mulai kekurangan air bersih, sehingga perlu adanya pasokan air bersih dari daerah lain. Apabila hal ini tidak segera terealisasikan, maka hak dari pelanggan sebagai konsumen PDAM akan terganggu.Selain itu, dari pihak pelanggan, ada keluhan mengenai seringnya air PDAM yang mati serta keruhnya air di musim kemarau. Hal ini dinilai oleh pelanggan sebagai penurunan kualitas pelayanan PDAM, namun biaya tagihan yang dibebankan

[11] Tedy Setiadi dan Atik Sri Muryanti, *Pembangunan Sistem Informasi Layanan Pelanggan Di PDAM Tirtamarta Berbasis SMS*, artikel pada jurnal informatika, vol 2, no. 1, Januari 2008, hlm 168

tetap sama.[12] Di samping keluhan tersebut, dikhawatirkan juga pada PDAM Tirtamarta Yogyakarta untuk memperhatikan masalah perpipaan yang rawan akan kebocoran. Hal ini merupakan hak bagi pelanggan PDAM sebagai konsumen untuk memperoleh informasi dari pihak PDAM sebagai upaya memberikan pelayanan yang baik terhadap konsumen.[13] Pelayanan yang baik ini merupakan ukuran dalam menilai kinerja perusahaan dalam mengelola perusahaan dengan menerapkan prinsip transparansi sebagai bagian dari prinsip GCG.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti memiliki pandangan untuk melakukan penelitian tentang **"PELAKSANAAN PRINSIP TRANSPARANSI SEBAGAI UPAYA PENEGAKAN DARI PRINSIP *GOOD CORPORATE GOVERNANCE* DALAM PENGELOLAAN PDAM KOTA YOGYAKARTA"**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan prinsip transparansi dalam pengelolaan PDAM Tirtamarta Yogyakarta?
2. Apa langkah hukum pelaksanaan prinsip transparansi dalam pengelolaan PDAM Tirtamarta Yogyakarta?

---

[12] http://jogja.tribunnews.com/2012/07/05/air-pdam-di-kota-yogya-kerap-mati-dan-keruh, 21 Oktober 2012, 20.06

[13] http://pdam-tirtamarta-yogyakarta-ultah-ke-40.html, 8 Oktober 2012, 11.25

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti dalam penelitian hukum ini antara lain:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan prinsip transparansi dalam pengelolaan PDAM Tirtamarta Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui langkah-langkah hukum pelaksanaan prinsip transparansi dalam pengelolaan PDAM Tirtamarta Yogyakarta.

D. Tinjauan Pustaka

Istilah Tata Kelola atau Tata Pemerintahan Perusahaan di Indonesia merupakan terjemahan dari "*Corporate Governance"*. Secara etimologis kata "*Governance*" berasal dari bahasa Perancis kuno "*Gouvernance*" yang berarti pengendalian (*control*) atau *regulated* dan dapat dikatakan merupakan suatu keadaan yang berada dalam kondisi terkendali (*the state of being governed*). *Corporate Governance* dapat didefinisikan sebagai prinsip-prinsip yang mendasari suatu proses dan mekanisme pengelolaan perusahaan berlandaskan peraturan perundang-undangan dan etika berusaha.[14]

Menurut *The Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD), tata kelola *(Corporate Governance)* dapat dikatakan bahwa pengelolaan perusahaan yang baik adalah mengacu kepada adanya

[14] Peraturan Menteri BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011 Tentang Penerapan Tata Kelola Yang Baik *(Good Corporate Governance)* pada BUMN, pasal 1 huruf a

hubungan antara pihak manajemen, direksi, pemegang saham, dan juga pihak lainnya yang berkepentingan.[15]

Berdasarkan definisi di atas, maka dengan menerapkan prinsip-prinsip GCG akan membangun dan memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap perusahaan. Hal ini karena adanya *check and balance* melalui pengelolaan dan pengawasan perusahaan.

GCG merupakan sarana yang penting bagi perusahaan dalam rangka *value creation* karena adanya faktor-faktor transparansi dalam pengelolaannya. Pentingnya GCG menurut Erman Rajagukguk seorang pakar ekonomi didasarkan atas tiga alasan yaitu:[16]

1. Etika menjadi sumber standar tingkah laku individu. Standar etika berasal dari standar moral dari dalam individu dan ditegakkan oleh individu yang bersangkutan.
2. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Pasar Modal sudah melindungi hak pemegang saham minoritas.
3. Partisipasi pemegang saham minoritas bukan pengendali harus sudah mulai pada saat perusahaan bermaksud mengambil keputusan penting melalui partisipasi komisaris dan direktur independen.

Secara ringkas prinsip-prinsip pokok GCG adalah keadilan *(fairness),* transparansi *(transparency),* akuntabilitas *(accountability),* responsibilitas *(responsibility)* dan kemandirian *(independency).* Prinsip-prinsip dasar

[15] Ridwan Khairandy dan Camelia Malik, *Op.Cit*, hlm 62

[16] Budi Agus Riswandi, *Good Corporate Governance di BUMN*, Cetakan I, Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm 23

tersebut sifatnya tidak mengikat dan memberikan pedoman kepada negara-negara untuk memperbaiki pengelolaan perusahaan mereka. Prinsip-prinsip tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

1. Keadilan *(fairness)*

   Dalam melaksanakan kegiatannya, perusahaan harus senantiasa memperhatikan kepentingan semua pihak berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan.[17]

2. Transparansi *(transparency)*

   Prinsip transparansi merupakan salah satu unsur pokok dalam penerapan GCG dalam suatu perusahaan dan penerapan prinsip GCG dalam suatu perusahaan sudah merupakan kebutuhan mutlak dalam suatu praktik korporat yang modern.[18] Untuk menjaga objektivitas dalam menjalankan bisnis, perusahaan harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan.

3. Akuntabilitas *(accountability)*

   Akuntabilitas adalah kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.[19] Perusahaan harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar.

`[17] Tjiptono Darmadji dan Hendy M. Fakhruddin, *Pasar Modal di Indonesia*, Edisi 3, Salemba Empat, Jakarta, 2011, hlm.86

[18] Ridwan Khairandy dan Camelia Malik, *Op.Cit*, hlm 78

[19] Peraturan Menteri BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011 Tentang Penerapan Tata Kelola Yang Baik *(Good Corporate Governance)* pada BUMN pasal 3 huruf c

4. Responsibilitas *(responsibility)*

   Prinsip responsibilitas (pertanggungjawaban) adalah kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat. Prinsip responsibilitas lebih dikaitkan dengan tanggung jawab sosial perusahaan *(corporate social responsibility)* di mana perusahaan sebagai suatu institusi sosial yang berada di tengah-tengah masyarakat.[20]

5. Kemandirian *(independency)*

   Suatu keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.[21].

Secara teoritis terdapat beberapa manfaat yang dapat dipetik dari penerapan prinsip GCG diantaranya adalah:[22]

1. Meningkatkan kinerja perusahaan melalui terciptanya proses pengambilan keputusan yang lebih baik, meningkatkan efisiensi operasional perusahaan, serta lebih meningkatkan pelayanan kepada stakeholder.
2. Mempermudah diperolehnya dana pembiayaan yang lebih murah dan rigid yang pada akhirnya akan meningkatkan *corporate value*.
3. Mengembalikan kepercayaan masyarakat dan investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

---

[20] *Ibid*, hlm 86

[21] Peraturan Menteri BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011 Tentang Penerapan Tata Kelola Yang Baik *(Good Corporate Governance)* pada BUMN pasal 3 huruf b

[22] Adrian Sutedi, S.H.,M.H, *Op.Cit*, hlm 69

Transparansi merupakan terminologi yang sangat penting dan fundamental dalam sebuah perusahaan. Transparansi diartikan sebagai:

1. Sifat yang tembus cahaya.
2. Nyata.
3. Jelas atau secara umum memberikan arti tembus pandang.

Prinsip transparansi merupakan prinsip dari GCG yang mengandung keterbukaan yang harus diterapkan dalam setiap aspek di perusahaan yang berkaitan dengan kepentingan publik dan pemegang saham. Transparansi dalam GCG adalah wujud pengelolaan perusahaan secara terbuka dan pengungkapan fakta yang akurat serta tepat waktu kepada pihak yang berkepentingan.

Kerangka kerja *corporate governance* harus memastikan diungkapkannya informasi materiil perusahaan yang akurat dan tepat waktu antara lain meliputi situasi keuangan, kinerja perusahaan, pemegang saham, dan manajemen perusahaan serta faktor risiko yang mungkin timbul. Informasi materiil yang perlu diungkapkan meliputi antara lain hasil keuangan dan usaha perusahaan, pemegang saham utama, anggota *board of directors* dan eksekutif, risiko yang mungkin dihadapi, struktur dan kebijakan perussahaan serta target yang ingin dicapai. Selain itu, perusahaan juga harus melakukan penyebaran informasi secara fair, tepat waktu, dan murah bagi pengguna atau dalam hal ini masyarakat luas.[23] Untuk menjaga kualitas informasi yang akurat dan wajar, maka penyusunan laporan tertentu yang

[23]*Ibid*, hlm 46

memuat informasi tertentu seperti laporan keuangan harus dilakukan oleh pihak independen yang profesional.[24]

Sebagaimana yang diamanatkan dalam GBHN 1999 dan Undang-undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 – 2004 adalah bahwa perwujudan otonomi daerah dalam pertumbuhan ekonomi dan pemerataan antardaerah dilaksanakan melalui berbagai arah kebijakan, utamanya adalah:

(a) mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, serta berbagai lembaga ekonomi dan masyarakat di daerah;

(b) melakukan pengkajian dan saran kebijakan lebih lanjut tentang berlakunya otonomi daerah bagi daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota serta daerah pedesaan; dan

(c) mewujudkan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara adil dengan mengutamakan kepentingan daerah yang lebih luas melalui desentralisasi perizinan dan investasi serta pengelolaan sumber daya di daerah.

Dalam hubungan ini, sebagai sumber-sumber penerimaan daerah keseluruhannya dalam pelaksanaan otonomi dan desentralisasi ini adalah:

(a) Pendapatan Asli Daerah;

(b) Dana Perimbangan;

(c) Pinjaman Daerah

[24] Ridwan Khairandy dan Camelia Malik, *Op.Cit*, hlm 132

(d) Dan Lain-lain Penerimaan yang sah.

Sumber PAD tersebut meliputi:

(a) hasil pajak daerah;

(b) hasil retribusi daerah;

(c) hasil perusahaan milik daerah dan hasil kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dan

(d) lain-lain PAD yang sah.[25]

Selanjutnya, khusus untuk perusahaan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, maka definisi dari perusahaan daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-Undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang. Perusahaan daerah didirikan dengan peraturan daerah dan berbentuk badan hukum.

Tujuan dari perusahaan daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya. Hal ini untuk memenuhi kebutuhan rakyat dan kesejahteraan rakyat serta meningkatkan pendapatan daerah khususnya dan pendapatan negara pada umumnya. Hal tersebut dapat terlihat dari sifat perusahaan daerah yaitu:

a. Memberi jasa;

b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum;

---

[25] Rustian Kamaludin, *loc.cit*

c. Memupuk pendapatan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka untuk meningkatkan kesejahteraan serta pendapatan daerah perlu adanya peningkatan kinerja pelayanan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUMD adalah perusahaan daerah dan bentuk badan hukum lainnya dari usaha milik daerah selain Perusahaan Daerah Air Minum, Bank Pembangunan Daerah dan Bank Perkreditan Rakyat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 tahun 1998 tentang Bentuk Badan Usaha Milik Daerah disebutkan bahwa bentuk hukum BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT). Khusus untuk perusahaan daerah maka berlaku peraturan perundang-undangan tentang perusahaan daerah. Di dalam BUMD terdiri dari dua pengurus yaitu:

a. Direksi;

b. Badan pengawas.

Kedua pengurus BUMD tersebut, memiliki tugas dan wewenangnya masing-masing. Direksi adalah pengurus BUMD yang memiliki tugas untuk memimpin dan mengendalikan semua kegiatan BUMD dan bertindak selaku wakil dari BUMD tersebut. Sementara itu, badan pengawas bertugas untuk mengawasi kegiatan operasional BUMD dan dapat meminta pertanggung jawaban dari direksi apabila terjadi penyalahgunaan wewenang dari direksi.

BUMD mempunyai fungsi dan peranan yang “dibebankan” kepada dan dilaksanakan oleh BUMD, utamanya adalah:

(a) melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan daerah;

(b) pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan daerah;

(c) mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha;

(d) memenuhi kebutuhan barang dan jasa bagi kepentingan publik, dan

(e) menjadi perintis kegiatan dan usaha yang kurang diminati swasta.

Mengingat dipandang cukup pentingnya peran BUMD khususnya sebagai salah satu sumber PAD di Daerah, maka tentu saja BUMD dituntut agar lebih profesional dan lebih efisien dalam melaksanakan usahanya. Tuntutan yang demikian, dapat terwujud dengan menerapkan dan melaksanakan prinsip-prinsip GCG.

Mochtar Kusumaatmaja mencatat bahwa hukum sebagai sarana pembangunan dapat berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan. Dalam konteks perusahaan, berarti hukum berperan penting tidak hanya terhadap pemegang saham *(shareholders),* tetapi juga mengatur berbagai pihak *(stakeholders)* dalam kegiatan korporasi agar berjalan sesuai dengan koridor keadilan sosial, selain untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi secara teratur.[26]

Untuk membuat *corporate governance* berfungsi, diperlukan aturan mengikat yang bersifat *reward-punishment* yang dibuat sedemikian rupa, sehingga berdampak pada tegaknya prinip-prinsip GCG khususnya prinsip

[26] Oky Syeiful R.Harahap, *"Tanggung Jawab Sosial Perusahaan"* artikel tanggal 11 April 2006

transparansi. Hal ini dapat mengarahkan direksi perusahaan, manajer, karyawan, serta pelaku-pelaku *Good Corporate Governance* lainnya (pemerintah dan masyarakat) berperan sesuai dengan normatifnya.

E. Metode Penelitian

Penelitian hukum ini menggunakan metode penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai perilaku ajeg dan/atau hukum sebagai aksi interaksi sosial.

1. Objek Penelitian

Objek penelitian merupakan sesuatu yang akan diteliti atau dikaji yang memberikan informasi atau data penelitian yang akan digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian. Objek dalam penelitian ini antara lain:

a. Proses pelaksanaan prinsip transparansi dalam pengelolaan PDAM Kota Yogyakarta;
b. Langkah hukum dalam pelaksanaan prinsip transparansi dalam pengelolaan PDAM Kota Yogyakarta;

2. Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan pihak-pihak atau orang yang dipilih oleh peneliti untuk memberikan informasi atau keterangan terhadap masalah yang diteliti. Penelitian ini menentukan beberapa subjek untuk diteliti, antara lain:

a. Dewan Pengawas PDAM Tirtamarta Yogyakarta
b. Direktur Utama PDAM Tirtamarta Yogyakarta

c. Karyawan PDAM Tirtamarta Yogyakarta

d. Pelanggan PDAM Tirtamarta Yogyakarta

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer diperoleh peneliti secara langsung dari hasil subjek penelitian yang berupa hasil wawancara dan observasi.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui kepustakaan dan dokumen. Sumber data sekunder terdiri dari tiga bahan hukum yaitu:

A. Bahan hukum primer:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.
3. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 tahun 1999 tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah.

B. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, meliputi buku, makalah, hasil penelitian, buletin, surat kabar, hasil seminar dan lain-lain yang berhubungan dengan penelitian.

C. Bahan hukum tersier, yaitu kamus hukum, kamus ekonomi, dan ensiklopedia hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data primer dapat dilakukan dengan cara:

- Wawancara langsung/interview, yaitu melakukan wawancara kepada subjek penelitian mengenai hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian.

Data sekunder dapat dilakukan dengan cara:

- Studi kepustakaan yakni mengkaji dan menelusuri peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

5. Pendekatan yang Digunakan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif, yaitu pendekatan dari sudut pandang ketentuan hukum atau perundang-undangan yang berlaku.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data dalam penelitian ini, peneliti mengolah data yang diperoleh dan diteliti serta disajikan berdasarkan analisis deskriptif kualitatif yaitu dengan menjabarkan, menguraikan, dan menyusun secara sistematis sesuai dengan tujuan penelitian atau memaparkan keadaan obyek sebagaimana adanya, berdasarkan fakta-fakta aktual yang terjadi sekarang.

F. Pertanggungjawaban Sistematika

Pertanggungjawaban sistematika memuat suatu kerangka pemikiran yang akan dituangkan dalam bab-bab (bagian pokok) skripsi dan disusun secara sistematis, serta memuat alasan-alasan logis tentang materi yang akan ditulis dalam bab-bab tertentu dan keterkaitan antara satu bab dengan bab yang lain.

BAB I PENDAHULUAN, memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, serta metode penelitian.

Latar belakang masalah menguraikan tentang alasan-alasan peneliti dalam mengambil judul penelitian dan mengangkat masalah ini sebagai penelitiannya. Pada bagian ini diuraikan pula tentang apa yang menjadi tema pokok permasalahan, mengapa dipermasalahkan, serta penguraian realitas objektif yang memberikan penjelasan mengapa suatu permasalahan itu muncul yang akan mengkaji tentang kesenjangan antara idealita dan realita (*das sollen* dan *das sein*). Rumusan masalah dalam penelitian ini menguraikan tentang permasalahan hukum yang muncul yang dituangkan dalam kalimat tanya. Sedangkan tujuan penelitian sangat erat kaitannya dengan rumusan masalah dan bersifat khusus. Tujuan penelitian ini dirumuskan dalam kalimat pernyataan dari peneliti yang menggambarkan tentang apa yang akan diperoleh dari penelitian.

Tinjauan pustaka dalam penelitian ini menguraikan tentang kajian peraturan perundang-undangan, doktrin, putusan hakim, pendapat ahli dan teori-teori yang relevan dengan objek yang akan diteliti. Tinjauan pustaka ini juga dikhususkan untuk menjawab permasalahan penelitian yang sifatnya

masih sementara sehingga perlu pembahasan lebih lanjut dalam bab selanjutnya sebagai dasar penguat argumen tersebut. Sedangkan yang terakhir adalah metode penelitian. Metode penelitian menguraikan tentang objek dan subjek penelitian yang akan dikaji, sumber data yang diperoleh, teknik pengumpulan data, pendekatan yang digunakan, serta pengolahan dan analisis data.

BAB II TINJAUAN NORMATIF PRINSIP-PRINSIP GCG DAN BUMD. Bab II ini menguraikan tentang teori-teori yang dipakai untuk menganalisa masalah yang berkaitan dengan prinsip-prinsip GCG dan konsep tentang BUMD.

BAB III PELAKSANAAN PRINSIP TRANSPARANSI SEBAGAI UPAYA PENEGAKAN PRINSIP GCG DALAM PENGELOLAAN PDAM KOTA YOGYAKARTA. Bab III ini memberikan penjelasan tentang pelaksanaan prinsip transparansi beserta langkah hukum yang diterapkan oleh PDAM KOTA YOGYAKARTA. Dalam Bab III ini, peneliti menyajikan data-data yang telah diperoleh dan diolah oleh peneliti selama melakukan penelitian kemudian dianalisis oleh peneliti, sehingga dapat menjelaskan secara normatif dan empiris tentang pelaksanaan prinsip transparansi di PDAM KOTA YOGYAKARTA.

BAB IV PENUTUP, berisi tentang kesimpulan dan saran. Kesimpulan menguraikan tentang jawaban atas permasalahan yang telah diteliti yang menjadi objek penelitian setelah dianalisis. Saran menguraikan tentang rekomendasi terhadap hasil kesimpulan dalam penelitian ini.