

Tata Kelola Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Lima Puluh Kota

Aulia Sri Angraini¹, Suhanda^{2*}

^{1,2}Program Studi Akuntansi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Andalas

¹auliasriangraini@gmail.com , ²suhanda69@yahoo.com

*Corresponding Author

Diajukan : 18 November 2022

Disetujui : 05 Desember 2022

Dipublikasi : 1 April 2023

ABSTRACT

The government strongly supports the existence of a good governance system, especially in business entities. Good corporate governance is a system that regulates the direction of activities of a company to be carried out, including in setting goals to be achieved and measuring the success of the company's implementation. The implementation of corporate governance reduces agency problems between owners and managers. Good corporate governance can help avoid conflicts of interest between principals and agents. This study aims to see the background of the formation and practice of governance in PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota by linking it with agency theory. Processed data is primary data from interviews. The results of the study found that the purpose of establishing a PDAM is that an institution is needed to manage and control the needs of the community in the field of water and an intermediary from the government's responsibility in providing a minimal service system (SPM). And in terms of PDAM governance practices associated with agency theory, there are three themes, namely for the principal intermediary in supervising PDAM Kabupaten Lima Puluh, namely that the supervisory board has complied with the existing rules and regulations. The second point of discussion is about the relationship between the agent and the principal, from the results of the study it was found that the relationship between the principal and agent is in the form of accountability and transparency. And the last topic about corporatization, the results of research on PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota, the local government has handed over all authority and management fully to the PDAM management to manage and manage. However, the full handover to local governments will still be controlled and supervised by PDAM activities assisted by the supervisory board.

Keywords: Accountability; Agency Theory; Corporatization; Governance; Transparency

PENDAHULUAN

PDAM sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dapat membantu memenuhi kebutuhan masyarakat, menunjang kelangsungan dunia usaha, perkembangan ekonomi dan percepatan pembangunan di daerah (Setiadi, 2019). Pendirian PDAM diatur dalam PERDA masing-masing daerah di Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai turunan dari Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah merupakan sebuah paradigma baru bagi pengelolaan BUMD. Tujuan Peraturan Pemerintah nomor 54 Tahun 2017 untuk memberikan wawasan tentang arah kebijakan pemerintah terkait BUMD khususnya PDAM, serta memberikan pemahaman tentang regulasi-regulasi yang terkait dengan PDAM. Dengan adanya Peraturan Pemerintah 54 Tahun 2017 dapat menjadi peluang yang sangat baik untuk perkembangan PDAM untuk menuju suatu korporatisasi.

Korporatisasi bertujuan memasukkan unsur dan semangat bisnis swasta kedalam organisasi sektor publik bentuknya berupa BUMD, sehingga organisasi sektor publik diurus sesuai dengan prinsip-prinsip bisnis. Melalui mekanisme kerja perusahaan milik Pemerintah Daerah yang



berdasarkan prinsip-prinsip bisnis maka akan menimbulkan lingkungan bisnis yang kompetitif dan mendorong semangat pengelolanya untuk memperoleh keuntungan (Effendy, 2016). Dampak dari korporatisasi dapat meningkatkan kinerja melalui proses kontrol dan mekanisme keterbukaan informasi yang jelas. Dan pada dasarnya hal ini membawa proses transformasi organisasi yang meningkatkan efisiensi (Irshad *et al.*, 2021)

Tiga dimensi dalam korporatisasi dapat mempengaruhi produktivitas perusahaan. Pertama, memperkenalkan struktur tata kelola baru antara dewan dan manajemen. Kedua, melibatkan pembaruan manajemen puncak, dimana birokrat dan pegawai negeri diganti dengan orang-orang bisnis terpilih yang diharapkan memiliki kemampuan manajerial yang lebih tinggi. Dan ketiga, praktik organisasi baru difasilitasi melalui perubahan struktur hukum, seperti penerapan kontrak kerja sementara dan pembayaran insentif (Stiel, 2022). Bagi pemerintah daerah, hal ini adalah proses reformasi struktural yang mengubah kondisi di mana bisnis pemerintah daerah beroperasi yang tujuannya untuk meningkatkan kinerja komersial bisnis pemerintah daerah dan meningkatkan efisiensi serta efektivitas pelayanan pemerintah daerah (Tasmania, 1998).

Pemerintah sangat mendukung adanya sistem tata kelola yang baik terutama pada entitas usaha yang dimilikinya baik yang dimiliki negara seperti BUMN maupun daerah seperti BUMD (Fitriyani *et al.*, 2016). Tata Kelola perusahaan menciptakan sistem yang dapat menjaga keseimbangan dalam pengendalian perusahaan sehingga mampu mengurangi peluang terjadinya kesalahan mengelola, menciptakan insentif bagi manajer dalam memaksimalkan produktivitas penggunaan aset sehingga menciptakan nilai tambah perusahaan yang optimal (Njatrijani *et al.*, 2019). Dalam tata kelola perusahaan, teori keagenan penting karena membentuk dasar kebijakan tentang tata kelola perusahaan yang baik. (Wardoyo *et al.*, 2022).

Agency theory adalah hubungan keagenan sebagai kontrak di mana satu orang atau lebih (prinsipal) melibatkan orang lain (agen) untuk melakukan beberapa layanan atas nama mereka yang melibatkan pendelegasian beberapa wewenang pengambilan keputusan kepada agen (Jensen dan Meckling, 1976). Sulitnya memonitor atau kurang transparannya proses pengambilan keputusan oleh agen menyebabkan prinsipal tidak mempunyai informasi yang cukup mengenai kinerja agen. Agen mempunyai lebih banyak informasi mengenai lingkungan kerja dan kondisi perusahaan secara keseluruhan. Hal inilah yang menyebabkan ketidakseimbangan informasi yang dimiliki oleh prinsipal dan agen yang sering disebut dengan asimetri informasi. Pelaksanaan tata kelola perusahaan mengurangi permasalahan keagenan antara pemilik dan manajer. Pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik dapat membantu menghindari benturan kepentingan antara prinsipal dan agen. Perusahaan yang menerapkan *good corporate governance* dengan baik akan dapat meningkatkan nilai perusahaan yang pada akhirnya dapat memperbaiki kinerja perusahaan (Fitriyani *et al.*, 2016). Penggunaan teori keagenan sebagai dasar mekanisme tata kelola dengan dasar bahwa teori keagenan mempunyai asumsi bahwa manusia itu egois dan rasional yang ingin mengejar keinginannya, sedangkan pada kebanyakan kasus mekanisme tata kelola dipertimbangkan sebagai alat yang membatasi keinginan manajer dan membuat mereka mengejar keinginan pemegang saham (Kultys, 2016).

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

Peran Dewan Pengawas sangat penting terutama dalam memantau dan melakukan evaluasi terhadap pelayanan air bersih, perbaikan kebijakan dan rencana investasi. Oleh karena itu sangat penting untuk memperkuat peran dan tanggung jawab Dewan Pengawas karena dapat mendukung akuntabilitas, transparansi dan partisipasi publik. Selain itu Dewan Pengawas yang kuat dapat

menjadi penasihat yang tepat bagi pemerintah daerah dan direksi demi PDAM yang lebih sehat (Hia, 2019). Tujuan Pengawasan adalah Menjamin ketepatan pelaksanaan sesuai rencana, kebijaksanaan dan perintah atau aturan yang berlaku guna menertibkan kordinasi kegiatan (Nurwanda, 2018). Dewan pengawas sesuai dengan Permendagri No 2 Tahun 2007 pasal 22 tentang organ dan kepegawaian PDAM mempunyai tugas yaitu melaksanakan pengawasan, pengendalian dan pembinaan terhadap pengurusan dan pengelolaan PDAM; memberikan pertimbangan dan saran kepada Kepala Daerah diminta atau tidak diminta guna perbaikan dan pengembangan PDAM; memberikan pertimbangan dan saran kepada Kepala Daerah diminta atau tidak diminta guna perbaikan dan pengembangan PDAM dan memeriksa dan menyampaikan Rencana Strategis Bisnis (*business plan/corporate plan*) dan rencana bisnis dan anggaran tahunan PDAM yang dibuat direksi kepada kepala daerah untuk mendapatkan pengesahan (Permendagri No. 2 Tahun 2007).

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

Dengan ada perubahan atau masa transisi peralihan dalam mengimplementasikan PP No. 54 tahun 2017 pada PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota, penelitian ini ingin melihat praktek tata kelola PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota yang menitikberatkan atau menghubungkan dengan *agency theory* dan dalam konsep korporatisasi yang tujuannya memasukkan unsur dan semangat bisnis swasta kedalam organisasi sektor publik dengan mempertahankan kepemilikan publik. Penelitian Dewi (2021) menyimpulkan bahwa Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 dapat membawa perubahan dalam pengelolaan Perusahaan Umum Daerah (Perumda) sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik serta dengan terlibatnya Kuasa Pemilik Modal (KPM) dalam hal kepengurusan Perumda nantinya akan membawa dampak positif terhadap pengembangan perusahaan dengan adanya fungsi kontrol secara langsung oleh Kepala Daerah.

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

Penelitian ini bertujuan untuk melihat latar belakang pembentukan dan mengacu pada *agency theory* ingin melihat hubungan prinsipal dan agen dalam praktek tata kelola pada PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota. Penelitian ini didasarkan dengan lebih mendalami praktek tata kelola dengan menggunakan metode pendekatan studi kasus karena penelitian-penelitian sebelumnya lebih banyak bersifat deskriptif.

STUDI LITERATUR

Beberapa penelitian terdahulu yang dapat dijadikan sebagai bahan rujukan dan komparasi mengenai tata kelola perusahaan dan peran dewan pengawas antara lain adalah penelitian yang dilakukan Hia (2019) menyimpulkan tentang peranan dewan pengawas pada PDAM sangat

penting. Hasil penelitiannya membuktikan bahwa dengan lemah peran dewan pengawas dan pengelolaan terhadap tata kelola PDAM menyebabkan kinerja PDAM belum optimal. Oleh sebab satu untuk mengoptimalkan kinerja pada PDAM diperlukannya peran dari dewan pengawas dalam melakukan pengawasan, pengendalian dan pengelolaan tata kelola terhadap PDAM. Kafi *et al.* (2021) meneliti tentang strategi pengawasan oleh satuan pengawas internal badan usaha milik daerah (BUMD). Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa dalam mewujudkan pengelolaan tata kelola Perumda berdasarkan *good governance* dan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah diperlukannya peran satuan pengawasan internal.

Penelitian terdahulu yang terkait tentang pengelolaan dan badan hukum badan usaha milik daerah (BUMD) antara lain adalah Penelitian Nasution dan Sirait (2017) meneliti *urgency of local-owned enterprises (BUMD) law as good corporate governance basis in Indonesia*. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pertama, Indonesia perlu memiliki peraturan khusus tentang BUMD. Kedua, harus memiliki manajemen yang pas untuk mencapai tujuan pendirian BUMD baik dengan menggunakan prinsip pemangku kepentingan. Penelitian yang dilakukan Muryanto dan Djuwityastuti (2014) meneliti tentang model pengelolaan badan usaha milik daerah (BUMD) dalam rangka mewujudkan *good corporate governance*. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa perlunya dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi produk hukum secara vertikal dari produk hukum dan horizontal yang mengatur tentang pengelolaan BUMD. Alternatif model dilakukan terhadap pengelolaan BUMD yang tujuannya mewujudkan *good corporate governance* dapat dilakukan dengan dua model yaitu konsep pengelolaan BUMD Non Persero dengan menggunakan swakelola mandiri dan konsep pengelolaan BUMD persero dengan menggunakan model *holding company* dengan tipe prosedur terprogram dengan group usaha kombinasi.

Penelitian yang berkaitan untuk mencapai sebuah tata kelola perusahaan yang baik antara lain adalah penelitian Polii *et al.* (2021) meneliti *evaluation of governance implementation minahasa regency drinking water company*. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa prinsip-prinsip dari *good corporate governance* yang terdiri dari transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, dan independensi serta kewajaran telah dilaksanakan secara formal, namun prinsip kewajaran yang dilaksanakan secara optimal.

Penelitian yang berkaitan dengan korporatisasi pada instansi pemerintah antara lain adalah penelitian Bilodeau *et al.* (2006) meneliti tentang dampak dari korporatisasi pada instansi pemerintah Kanada. Hasil agregat menunjukkan bahwa pengenalan korporatisasi memang mengubah perilaku pada sejumlah dimensi, dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa *output* dan pendapatan meningkat, kesenjangan cakupan pendapatan-ke-pengeluaran menyempit, dan efisiensi biaya dan produktivitas karyawan meningkat setelah korporatisasi. Penelitian dari Voorn (2022) juga membuktikan hasil penelitiannya bahwa terjadinya peningkatan otonomi setelah korporatisasi yang dapat melindungi pemberian layanan dari pencarian rente politik dan dapat melindungi nilai-nilai publik.

METODE

Penelitian ini menggunakan paradigma *postpositivisme*. Paradigma *postpositivisme* disebut sebagai paradigma interpretif dan konstruktif, yang memandang realitas sosial sebagai sesuatu yang holistik atau utuh, kompleks, dinamis, penuh makna, dan hubungan gejala bersifat interaktif (reciprocal). Penelitian dilakukan pada obyek yang alamiah. Obyek yang alamiah adalah obyek yang berkembang apa adanya, tidak dimanipulasi oleh peneliti dan kehadiran peneliti tidak mempengaruhi dinamika pada obyek tersebut (Sugiyono, 2013). Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Penelitian ini dilakukan di PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota yang terletak di lokasi Jl. Negara Payakumbuh - Pekan Baru KM. 10 Sarilamak, Kabupaten Lima Puluh Kota.

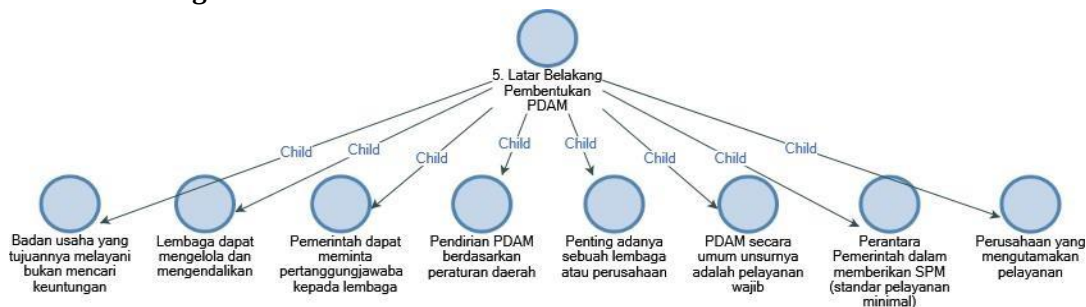
Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa data primer dan data sekunder. Data primer yang digunakan dalam penelitian adalah data hasil wawancara dengan informan. Sedangkan data sekunder berupa dokumen pribadi, dokumen resmi, data fisik, jurnal dan catatan lapangan yang berkaitan dengan penelitian. Informan atau responden pada penelitian ini sebanyak

lima orang yaitu Sekretaris Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota (Ketua Dewan Pengawas PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota, Asisten Perekeonomian dan Pengawasan Kabupaten Lima Puluh Kota (Wakil ketua Dewan Pengawas PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota), bagian Analisis Kebijakan Muda Sub Koordinator Pembinaan BUMD dan BLUD Pada Bagian Perekonomian dan SDA Kab. Lima Puluh Kota, Kepala bidang Infrastruktur Pengembangan Wilayah dan Lingkungan Hidup Badan Perencanaan Penelitian Pengembangan Kabupaten Lima Puluh Kota dan Direktur Administrasi dan Keuangan PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota. Sedangkan data sekunder berupa dokumen pribadi, dokumen resmi, data fisik, jurnal dan catatan lapangan yang berkaitan dengan penelitian.

Teknik analisis data yang digunakan untuk menganalisis data adalah dengan analisis tematik dengan menggunakan alat analisis *software* N-Vivo 12. Beberapa tahapan analisis tematik yaitu memahami tema, membuat kode awal, mencari tema yang relevan, peninjauan tema dan membuat laporan kesimpulan (Braun dan Clarke, 2006).

HASIL

Latar Belakang Pembentukan PDAM

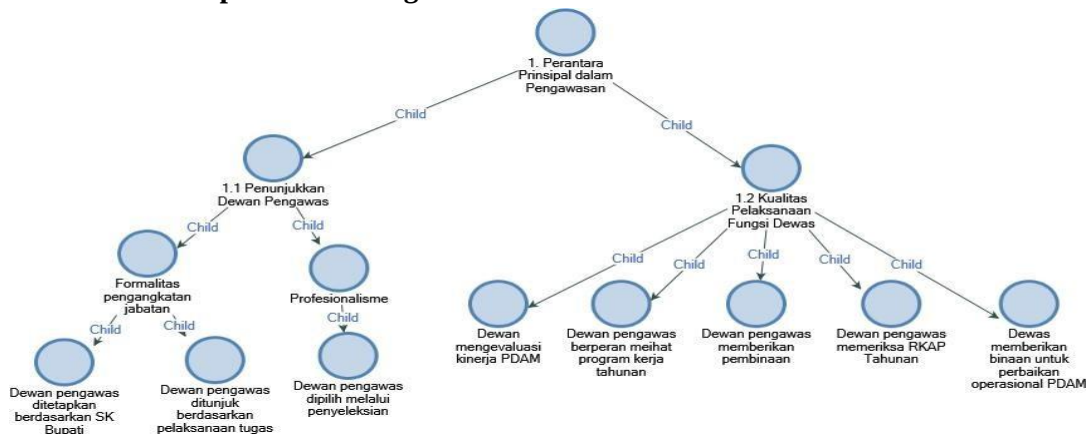


Gambar 1. Latar Belakang Pembentukan PDAM

Sumber : Data diolah tahun 2022 dengan N-Vivo 12

Berdasarkan gambar 1 yang telah diolah, untuk menjawab tujuan penelitian mengenai latar belakang pembentukan PDAM, peneliti menyimpulkan ada delapan tema dasar dari tema global mengenai latar belakang tersebut yaitu badan usaha yang tujuannya melayani bukan mencari keuntungan, lembaga dapat mengelola dan mengendalikan, pemerintah meminta pertanggungjawaban kepada lembaga, pendirian PDAM berdasarkan peraturan daerah, penting adanya sebuah lembaga atau perusahaan, PDAM secara umum unsumnya adalah pelayanan wajib, perantara pemerintah dalam memberikan SPM dan perusahaan yang mengutamakan pelayanan.

Perantara Prinsipal Dalam Pengawasan

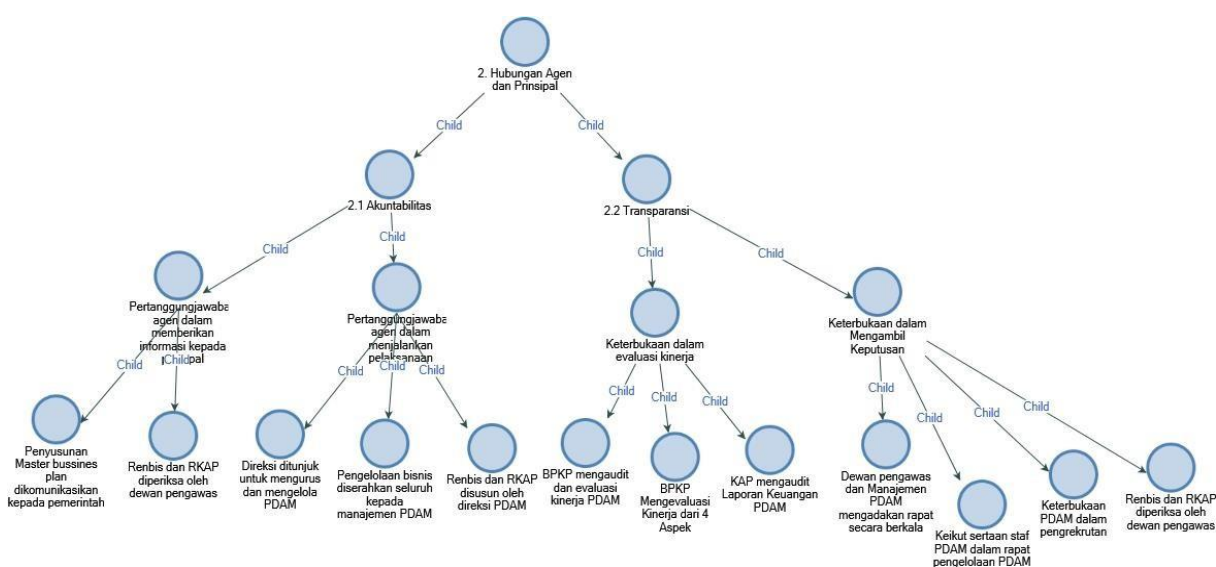


Gambar 2. Perantara Prinsipal dalam Pengawasan

Sumber : Data diolah tahun 2022 dengan N-Vivo 12

Berdasarkan gambar 2 yang diolah oleh peneliti menyimpulkan bahwa tema global penelitian ini adalah perantara prinsipal dalam pengawasan dengan menghasilkan dua pengorganisasian tema. Pertama yaitu penunjukan dewan pengawas dengan tema dasar formalitas pengangkatan jabatan dengan temuan dewan pengawas ditetapkan berdasarkan SK Bupati dan dewan pengawas ditunjuk berdasarkan pelaksanaan tugas. Tema dasar kedua mengenai profesionalisme, menyimpulkan bahwa dewan pengawas dipilih melalui penyeleksian. Kedua, pengorganisasian tema mengenai kualitas pelaksanaan fungsi pengawas dikelompokkan menjadi lima tema dasar yaitu dewan mengevaluasi kinerja PDAM, dewan berperan melihat program kerja tahunan, dewan memberikan pembinaan, dewan memeriksa RKAP tahunan dan terakhir tema dasar mengenai dewan memberikan pembinaan untuk perbaikan operasional PDAM.

Hubungan Agen dan Prinsipal



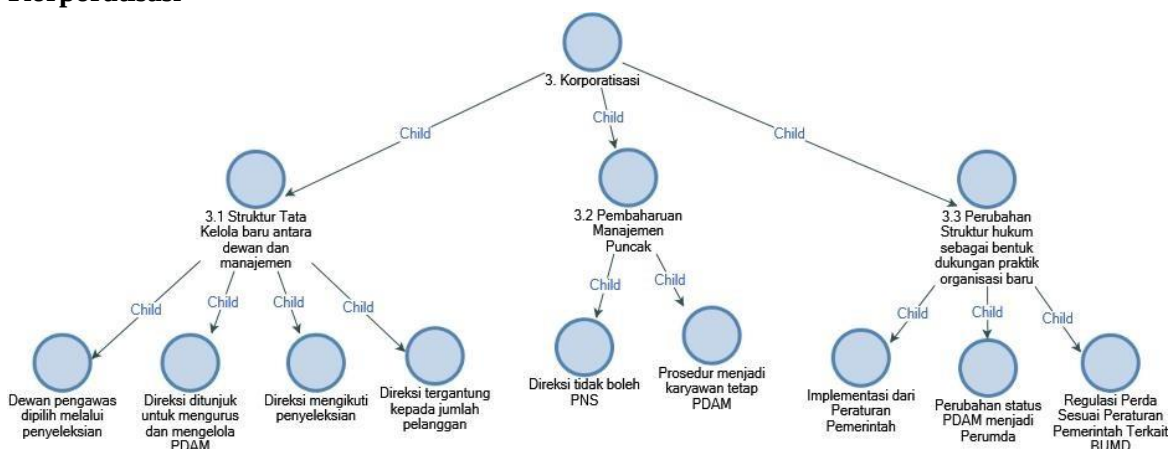
Gambar 3. Hubungan Agen dan Prinsipal

Sumber : Data diolah tahun 2022 dengan N-Vivo 12

Berdasarkan gambar 3 yang diolah oleh peneliti menyimpulkan bahwa hubungan agen dan prinsipal menjadi tema global dalam penelitian. Hubungan agen dan prinsipal menghasilkan dua pengorganisasian tema yaitu akuntabilitas dan transparansi. Pengorganisasian tema dari segi akuntabilitas terbagi dua, pertama yaitu pertanggungjawaban agen sebagai pemberi informasi kepada prinsipal, didalam hal ini dijelaskan bahwa pertanggungjawaban tersebut berupa penyusunan *master bussines plan* yang dikomunikasi kepada pemerintah terlebih dahulu dan dalam pembuatan Renbis dan RKAP akan diperiksa oleh dewan pengawas. Kedua, pertanggungjawaban agen dalam pelaksanaannya, dalam hal ini pertanggungjawaban pelaksanaannya berupa direksi ditunjuk untuk mengurus dan mengelola PDAM, pengelolaan bisnis diserahkan seluruhnya kepada manajemen PDAM dan Renbis dan RKAP disusun oleh direksi PDAM. Pengorganisasian tema kedua mengenai transparansi didapatkan dua tema dasar mengenai keterbukaan dalam evaluasi kinerja, dalam hal ini keterbukaannya berupa dalam pengauditan kinerja diserahkan kepada BPKP dan untuk audit laporan keuangan diserahkan kepada kantor akuntan publik (KAP). Kemudian tema dasar mengenai keterbukaan dalam pengambilan keputusan, dalam hal ini keterbukaannya berupa

dewas dan manajemen mengadakan rapat secara berkala dan staf PDAM juga ikut serta dalam rapat tersebut.

Korporatisasi



Gambar 4. Korporatisasi

Sumber : Data diolah tahun 2022 dengan N-Vivo 12

Berdasarkan gambar 4 yang telah diolah oleh peneliti menyimpulkan bahwa korporatisasi menjadi tema global dalam penelitian. Korporatisasi menghasilkan tiga pengorganisasian tema yaitu pertama mengenai struktur tata kelola baru antara dewan dan manajemen, dalam hal ini terdiri dari empat tema dasar yaitu dewan dipilih melalui penyeleksian, direksi ditunjuk untuk mengurus dan mengelola PDAM, pemilihan direksi berdasarkan penyeleksian dan tergantung kepada jumlah pelanggan PDAM. Kedua, pembaharuan manajemen puncak dengan dua tema dasar yaitu direksi yang ditunjuk tidak boleh PNS dan dalam penetapan karyawan tetap harus mengikuti beberapa prosedur. Pengorganisasi tema ketiga mengenai perubahan struktur hukum sebagai bentuk dukungan praktik organisasi baru dengan menyimpulkan tiga tema dasar yaitu perubahan status PDAM menjadi Perumda, regulasi Perda sesuai peraturan pemerintah terkait BUMD dan implementasi dari peraturan pemerintah.

PEMBAHASAN

Latar Belakang Pembentukan PDAM

PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota diawali dengan wilayah Kabupaten Lima Puluh Kota memiliki kekayaan sumber mata air sejak dahulu, untuk menjaga kualitas sumber air yang digunakan sebagai air minum maka perlunya suatu badan yang dapat bertanggung jawab terhadap kualitas air dengan selalu menguji sumber air tersebut secara berkala. Hasil penelitian ini menemukan bahwa PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota didirikan dengan tujuan dapat mengelola dan mengendalikan sumber air untuk kebutuhan masyarakat karena tanpa sebuah lembaga untuk mengelolanya untuk memenuhi kebutuhan dan pelayanan masyarakat tidak akan optimal untuk mencapainya. Oleh sebab itu didirikan BUMD berupa PDAM yang merupakan sebuah lembaga perantara pemerintah dalam memberikan sistem pelayanan minimal (SPM) kepada masyarakat. Hal ini diungkapkan narasumber dalam wawancara berikut :

“PDAM itu melakukan uji kualitas terhadap air yang mereka kelola dan hasilkan, sehingga air yang dipakai masyarakat itu yang dikonsumsi masyarakat betul-betul terjaga keamanan terutama dari segi kesehatannya. PDAM itu juga ikut membantu pemerintah dalam memberikan

pelayanan minimal yang wajib disediakan pemerintah. Pemerintah itu kan ada kewajibannya ada SPM nya (standar pelayanan minimal. Yang namanya target untuk air minum itu 100%, jadi 100% air minum itu harus dilayani oleh pemerintah”.

Tujuan utama PDAM melayani dan bukan mencari keuntungan. Dengan adanya lembaga yang mengelola tersebut pemerintah akan dapat meminta pertanggungjawaban kepada lembaga yang mengelola dan mengendalikan tersebut. Sejalan dengan penelitian Abdurrachman (2015) juga menjelaskan untuk dapat mengoptimalkan peran BUMD yang mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMD perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan, pengelolaan dan pengawasannya.

Perantara Prinsipal Dalam Pengawasan Pada PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota

Dewan pengawas merupakan perantara prinsipal (pemerintah) dalam melakukan pengawasan terhadap perusahaan daerah. Peran Dewan Pengawas sangat penting terutama dalam memantau dan melakukan pembinaan, evaluasi, perbaikan kebijakan dan rencana investasi. Oleh karena itu sangat penting untuk memperkuat peran dan tanggung jawab Dewan Pengawas. Dalam hasil penelitian ini menemukan bahwa pada PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota, dewan pengawasnya telah melaksanakan fungsinya sesuai dengan Surat Keputusan Bupati Kabupaten Lima Puluh Kota No. 29 Tahun 2019 tentang penunjukkan pelaksana tugas Dewan Pengawas PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota. Tugas atau fungsi yang telah dijalankan diantaranya yaitu mengevaluasi kinerja, memberikan pembinaan, memeriksa RKAP yang dibuat oleh PDAM dan melihat program kerja tahunan PDAM. Hal ini diungkapkan narasumber dalam wawancara berikut:

“Yang pertama peran dewan pengawas melihat program kerja tahunan, yang kedua mengevaluasi apa yang telah dilakukan oleh PDAM dan juga melakukan pembinaan-pembinaan”.

Pelaksanaan tugas dewan pengawas PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota juga telah mengacu dengan Permendagri No. 2 Tahun 2007 tentang organ dan kepegawaian PDAM pasal 22 dan 23. Sejalan dengan penelitian Hia (2019) membuktikan bahwa dengan lemah peran dewan pengawas dan pengelolaan terhadap tata kelola PDAM menyebabkan kinerja PDAM belum optimal. Oleh sebab itu untuk mengoptimalkan kinerja pada PDAM diperlukannya peranan penting dari dewan pengawas dalam melakukan pengawasan, pengendalian dan pengelolaan tata kelola terhadap PDAM. Penelitian oleh Kafi *et al.* (2021) pada sebuah BUMD juga menemukan hasil bahwa dalam mewujudkan pengelolaan tata kelola Perumda berdasarkan tata kelola yang baik dan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah diperlukannya peran satuan pengawasan internal. Penelitian Nasution dan Sirait (2017) menjelaskan juga bahwa harus memiliki manajemen dan pengawasan yang pas untuk mencapai tujuan pendirian BUMD.

Namun dari hasil penelitian ini juga ditemukan bahwa dalam pelaksanaan prosedur untuk pemilihan dewan pengawas masih berdasarkan penunjukkan oleh Bupati. Hal ini menunjukkan belum profesionalnya untuk pemilihan dewan pengawas karena masih berdasarkan penunjukkan bupati dan jabatan tertinggi daerah. Namun PDAM untuk penerapan peraturan daerah yang baru yang merupakan impementasi dari Peraturan Pemerintah No.54 tahun 2017 untuk pemilihan dewan pengawas selanjutnya akan berdasarkan penyeleksian. Hal ini diungkapkan narasumber dalam wawancara berikut :

“Pemilihan dewan pengawas saat ini berdasarkan penunjukan pelaksanaan tugas yang ditetapkan sedangkan dalam melaksanakan perda yang baru ini Pemilihan dewan pengawas diseleksi melalui penyeleksian”.

Hubungan Agen dan Prinsipal Pada Kabupaten Lima Puluh Kota

Hasil dalam penelitian ini menemukan bahwa ada dua tema yang didapatkan dalam penelitian ini untuk melihat hubungan prinsipal dan dan agen yaitu dari segi akuntabilitas dan transparansi. Dari segi Akuntabilitas dijelaskan bahwa adanya pertanggungjawaban agen kepada prinsipal yaitu pertanggungjawaban agen dalam memberikan informasi kepada prinsipal dan pertanggungjawaban agen dalam menjalankan pelaksanaan. Sedangkan dari segi Transaparansi dijelaskan bahwa adanya keterbukaan dalam mengambil keputusan dan keterbukaan dalam evaluasi kinerja. Sesuai dengan penelitian Asmoro dan Setianingsih (2019) menemukan bahwa ada hubungan yang kuat antara akuntabilitas, transparansi dan tata kelola yang baik.

Hubungan agen dan prinsipal yang sulit untuk dimonitor atau kurang transparannya proses pengambilan keputusan oleh agen menyebabkan prinsipal tidak mempunyai informasi yang cukup mengenai kinerja agen. Agen mempunyai lebih banyak informasi mengenai lingkungan kerja dan kondisi perusahaan secara keseluruhan. Hal inilah yang menyebabkan ketidakseimbangan informasi yang dimiliki oleh prinsipal dan agen. Oleh sebab itu diperlukan ada penyeimbang informasi yang salah satu untuk mengatasinya adalah Pelaksanaan tata kelola perusahaan mengurangi permasalahan keagenan antara pemilik dan manajer. Pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik dapat membantu menghindari benturan kepentingan antara prinsipal dan agen. Dengan ada pertanggungjawaban dan sikap keterbukaan akan dapat mendukung berjalannya aktivitas organisasi perusahaan secara bertanggung jawab dan terkendali.

Pertanggungjawaban agen memberikan informasi pada penelitian ini yaitu PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota dalam penyusunan *master bussiness plan* dikomunikasikan terlebih dahulu kepada pemerintah sebelum perencanaan tersebut dilaksanakan. Hal ini diungkapkan dalam wawancara berikut :

“PDAM itu kan hanya melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah walaupun secara mandiri perusahaan tentu PDAM bisa mengembangkan bisnisnya tetapi tetap saja nanti Ketika PDAM Menyusun master bussines plannya tetap harus dikomunikasikan kepada pemerintah, harus mendapatkan persetujuan pemerintah dahulu baru PDAM bisa melaksanakan”.

Dan pertanggungjawaban agen dalam menjalankan pelaksanaan yaitu direksi ditunjuk untuk mengurus dan mengelola PDAM, dalam pembuatan rencana bisnis dan RKAP disusun oleh direksi. Sesuai dengan penelitian Kholmi (2010) bahwa dalam *agency theory*, prinsipal (pemilik) dan agen (manajemen) mempunyai kepentingan yang berbeda. Dengan demikian, hubungan prinsipal dan agen memberi konsekuensi bahwa manajemen berkewajiban mempertanggungjawabkan apa yang telah diamanahkan oleh prinsipal. Hal ini diungkapkan dalam wawancara berikut :

“Penyusunan Renbis dan RKAP ini disusun oleh direktur utama dibantu oleh direktur administrasi keuangan dan direktur Teknik yang nanti Renbis dan RKAP ini sebelum diserahkan untuk disahkan oleh Bupati”.

Transparansi merupakan sebuah aspek yang penting yang digunakan untuk meninjau sebuah kinerja dari organisasi. Dalam penelitian ini menemukan ada dua pokok tema transparansi yaitu keterbukaan dalam mengambil keputusan dan keterbukaan dalam evaluasi kinerja. Pertama, keterbukaan dalam mengambil keputusan diantaranya yaitu dewan pengawas dan direksi PDAM mengadakan rapat secara berkala serta staf-staf ikut serta dalam rapat, keterbukaan PDAM dalam perekrutan karyawan dan Renbis dan RKAP diperiksa oleh dewan pengawas. Sesuai dengan penelitian Fayad *et al.* (2021) menjelaskan bahwa transparansi dalam setiap pengambilan keputusannya, PDAM melibatkan semua organ perusahaan yang terkait serta merangkul stakeholder dalam pembuatan keputusan demi menjaga objektivitas dan menghindari konflik. Kedua, keterbukaan dalam evaluasi kinerja diantaranya yaitu BPKP mengaudit dan mengevaluasi kinerja PDAM dan KAP mengaudit laporan keuangan PDAM. Didukung dengan penelitian Astuti (2020) menjelaskan bahwa transparansi merupakan salah satu aspek yang mendasari terselenggaranya laporan yang baik.

Korporatisasi

Hasil penelitian pada PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota menemukan dalam memperkenalkan struktur tata kelola baru antara dewan dan manajemen adalah PDAM dalam melakukan pemilihan direksi selanjutnya tergantung kepada jumlah pelanggan, direksi dan dewan harus mengikuti penyeleksian dan ditunjuknya direksi dalam mengelola dan mengurus PDAM. Kedua PDAM untuk melibatkan pembaruan manajemen puncak yaitu dalam pemilihan direksi tidak boleh lagi dari pegawai negeri sipil dan penetapan staf atau pegawai non struktural PDAM. Dan ketiga, PDAM dalam praktik organisasi baru difasilitasi melalui perubahan struktur hukum diantaranya adalah perubahan status PDAM menjadi Perumda, Regulasi peraturan daerah sesuai dengan yang diamanatkan Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 terkait BUMD.

Korporatisasi merupakan sebuah hal yang dilakukan dengan penyederhanaan sistem pengawasan perusahaan, sehingga memberikan makna manager mempunyai otoritas dalam mengambil keputusan perusahaan dan pemerintah mempunyai otoritas untuk memonitor performance perusahaan berdasarkan kriteria yang disepakati bersama. Dengan sistem monitoring yang efektif maka kontrol melalui proses (*Control by Process*) akan dapat digantikan dengan sistem pengawasan atas hasil (*control by result*) (Effendy, 2016). Dapat dilihat dari hasil penelitian pada PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota, Pemerintah daerah telah menyerahkan semua otoritas dan pengelolaan sepenuhnya kepada pihak manajemen PDAM untuk mengurus dan mengelola. Namun penyerahan sepenuhnya pemerintah daerah akan tetap mengontrol atau memonitor serta mengawasi aktivitas PDAM yang dibantu oleh dewan pengawas. Penelitian ini juga sejalan dengan penelitian Voorn (2022) juga membuktikan hasil penelitiannya bahwa terjadinya peningkatan otonomi setelah korporatisasi yang dapat melindungi pemberian layanan dari pencarian rente politik dan dapat melindungi nilai-nilai publik.

KESIMPULAN

Hasil Penelitian dilihat dari latar belakang pembentukan menemukan bahwa tujuan dari pembentukan PDAM dapat mengelola dan mengendalikan sumber air untuk kebutuhan masyarakat karena tanpa sebuah lembaga untuk mengelolanya untuk memenuhi kebutuhan dan pelayanan masyarakat tidak akan optimal untuk mencapainya. Oleh sebab itu didirikan BUMD berupa PDAM yang merupakan sebuah lembaga perantara pemerintah dalam memberikan sistem pelayanan minimal (SPM) kepada masyarakat. Dan dari segi praktek tata kelola yang ada pada PDAM



dikaitkan dengan *agency theory*, terdapat tiga pokok besar pembahasan yaitu untuk perantara prinsipal dalam melakukan pengawasan PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota telah sesuai melaksanakan sesuai dengan ketentuan dan aturan yang ada. Pokok bahasan kedua tentang hubungan agen dan prinsipal, dari hasil penelitian ditemukan bahwa dalam hubungan prinsipal dan agen adanya akuntabilitas dan transparansi. Dan pokok bahasan yang terakhir tentang korporatisasi, Dapat dilihat dari hasil penelitian pada PDAM Kabupaten Lima Puluh Kota, Pemerintah daerah telah menyerahkan semua otoritas dan pengelolaan sepenuhnya kepada pihak manajemen PDAM untuk mengurus dan mengelola. Namun penyerahan sepenuhnya pemerintah daerah akan tetap dikontrol serta diawasi aktivitas PDAM yang dibantu oleh dewan pengawas yang merupakan perantara pemerintah sebagai prinsipal.

REFERENSI

- Abdurrachman. 2015. "Akibat Hukum Perubahan Bentuk BUMD Dari Perusahaan Daerah Anindya Menjadi Perseroan Terbatas Anindya", Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Tesis.
- Asmoro, W. K., dan N. A. Setianingsih. 2019. "Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Dana "Prodamas" dalam Mewujudkan *Good Government Governance* di Tingkat Kelurahan Pemerintahan Kota Kediri". *Owner Jurnal Riset dan Akuntansi*, Vol. 3, No. 2, hlm: 270-277.
- Astuti, A. D. 2020. "ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI TRANSPARANSI INFORMASI KEUANGAN VIA WEBSITE (STUDI EMPIRIS KEUANGAN PADA PEMERINTAH DAERAH DI JAWA TIMUR PERIODE 2018)". *Mega Aktiva: Jurnal Ekonomi dan Manajemen*, Vol. 9, No. 2, hlm: 132-138.
- Bilodeau, N., C. Laurin, dan A. Vining. 2006. "'Choice of Organizational Form Makes a Real Difference': The Impact of Corporatization on Government Agencies in Canada". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol., No., hlm: 119-147.
- Braun, V., dan V. Clarke. 2006. "Using Thematic Analysis In Psychology". *Qualitative Research in Psychology*, Vol. 3, No. 77-101, hlm.
- Dewi, M. C. 2021. "Pengelolaan Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Berdasarkan PP Nomor 54 Tahun 2017". *Jurnal Mozaik*, Vol. 13, No., hlm: 43-53.
- Effendy, S. 2016. "Meningkatkan Performance BUMD Dengan Semangat Corporatization Dan Aliansi Strategis Serta Transformasi Mindset". *Jurnal Riset Akuntansi & Bisnis*, Vol. 16, No. 1, hlm: 94-100.
- Fayad, M. R., S. Ghalib, dan Fitriyadi. 2021. "Analisis Penerapan Good Corporate Governance (Studi Pada Perusahaan Daerah Air Minum Bandarmasih)". *Smart Bussiness Journal*, Vol. 1, No. 1, hlm: 34-40.
- Fitriyani, D., W. Tiswiyanti, dan E. Prasetyo. 2016. "Good Corporate Governance Dan Dampaknya Terhadap Kinerja Berdasarkan Balanced Scorecard". *Jurnal Akuntansi*, Vol. 20, No. 3, hlm: 420-447.
- Hia, E. E. 2019. "The Role Of The Supervisor Board In Improving Drinking Water Service For The Community Of Tangerang Regency". *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah*, Vol. 11, No. 2, hlm: 35-51.
- Irshad, S., M. S. Khakwani, U. Khalid, dan R. Kouser. 2021. "Gauging the Sustainability of Corporatized State-Owned Enterprises (Soes) In Pakistan". *Journal Sustainable Business and Society in Emerging Economies*, Vol. 3, No. 4, hlm: 567-580.
- Jensen, M. C., dan W. H. Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure". *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, No. 4, hlm: 305-360.
- Kafi, L. O. A., Afifuddin, dan Khoiron. 2021. "Strategi Pengawasan Oleh Satuan Pengawas Internal Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) (Studi Kasus Pengawasan Perusahaan Umum Daerah

- Tirta Kanjuruhan Kabupaten Malang Provinsi Jawa Timur". *Jurnal Respon Publik*, Vol. 15, No. 8, hlm: 57-62.
- Kholmi, M. 2010. "Akuntabilitas Dalam Perspektif Teori Agensi". *Jurnal Ekonomika Bisnis*, Vol. 2, No. 2, hlm: 357-370.
- Kultys, J. 2016. "Controversies about Agency Theory as Theoretical Basis for Corporate Governance". *Quarterly Journal Oeconomia copernicana*, Vol. 7, No. 4, hlm: 613-633.
- Muryanto, Y. T. 2017. *Tata Kelola BUMD (Konsep, Kebijakan dan Penerapan Good Corporate Governance)*. Malang: Intrans Publishing.
- Muryanto, Y. T., dan Djuwityastuti. 2014. "Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Mewujudkan Good Corporate Governance". *Jurnal Yustisia*, Vol. 3, No. 1, hlm: 125-134.
- Nasution, D., dan N. N. Sirait. 2017. "Urgency of Local-Owned Enterprises (BUMD) Law as Good Corporate Governance Basis in Indonesia". *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, Vol. 141, No., hlm: 113-118.
- Njatrijani, R., B. Rahmanda, dan R. D. Saputra. 2019. "Hubungan Hukum dan Penerapan Prinsip Good Corporate Governance dalam Perusahaan". *Jurnal Gema Keadilan*, Vol. 6, No. 3, hlm: 242-267.
- Nurwanda, A. 2018. "Implementasi Pengawasan Terhadap Peningkatan Kinerja Pegawai (Studi Analisis BUMD PDAM Tirta Galuh Kabupaten Ciamis)". *Jurnal MODERAT*, Vol. 4, No. 4, hlm: 34-48.
- Permendagri No. 2 Tahun 2007. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Organ Dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum*.
- Polii, E. H., I. Pangkey, dan A. R. Dilapanga. 2021. "Evaluation of Governance Implementation Minahasa Regency Drinking Water Company". *International Journal of Social Science And Human Research*, Vol. 4, No. 6, hlm: 1405-1413.
- Satya, A. A. E. B., I. W. Wiryawan, dan I. A. Sukihana. 2017. "Penjabaran Asas Tata Kelola Perusahaan Dalam Pengaturan Sumber Daya Manusia Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Denpasar". *Journal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 2, hlm: 1-14.
- Setiadi, T. 2019. "Urgensi Pengaturan Status Badan Hukum PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor Menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda)". *Pakuan Law Review*, Vol. 5, No. 2, hlm: 80-102.
- Stiel, C. 2022. "Remunicipalization, Corporatization, And Outsourcing: The Performance Of Public Sector Firms After Reorganization". *International Public Management Journal*, Vol., No., hlm: 1-26.
- Sugiyono. 2013. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R & D*. Bandung: Alfabeta.
- Tasmania. 1998. *Corporatisation Principles for Local Government Business Activities*. Hobart: Department of Treasury and Finance.
- Tricker, B. 2020. *The Evolution of Corporate Governance*. Australia: Cambridge University Press.
- Voorn, B. 2022. "Professional managers, public values? The delicate balance between corporatization and stewardship to society". *Public Management Review*, Vol., No., hlm: 1-19.
- Wardoyo, D. U., R. Rahmadani, dan P. T. Hanggoro. 2022. "Good Corporate Governance Dalam Perspektif Teori Keagenan". *EKOMA: Jurnal Ekonomi, Manajemen, Akuntansi*, Vol. 1, No. 1, hlm: 39-43.