

**PEMERINTAH KABUPATEN MALANG**  
Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah & Perumda Tirta Kanjuruhan



# **2025**

## **LAPORAN AKHIR**

---

**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN MALANG TENTANG  
PENYERTAAN MODAL DAERAH KEPADA  
PERUSAHAAN UMUM DAERAH TIRTA  
KANJURUHAN**

---



**NASKAH AKADEMIK RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN MALANG  
TENTANG  
PENYERTAAN MODAL DAERAH KEPADA PERUSAHAAN UMUM DAERAH  
AIR MINUM TIRTA KANJURUHAN**

**PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN MALANG  
2025**

## Kata Pengantar

Puji dan syukur senantiasa kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala limpahan rahmat, karunia, dan petunjuk-Nya, sehingga penyusunan Laporan Akhir Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan ini dapat diselesaikan dengan baik dan tepat waktu. Laporan ini disusun sebagai bentuk tanggung jawab akademik dan administratif dalam mendukung perumusan kebijakan daerah yang berorientasi pada pelayanan publik dan pembangunan berkelanjutan. Naskah akademik ini menjadi landasan konseptual dan yuridis dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, sekaligus menjawab kebutuhan atas dasar hukum yang jelas, terukur, dan akuntabel bagi pelaksanaan penyertaan modal oleh Pemerintah Kabupaten Malang kepada Perumda Tirta Kanjuruhan.

Perumda Tirta Kanjuruhan sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki peran strategis dalam penyelenggaraan pelayanan air minum di Kabupaten Malang. Dalam konteks otonomi daerah dan berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, Pemerintah Kabupaten Malang telah melakukan transformasi kelembagaan dari Perusahaan Daerah Air Minum menjadi Perusahaan Umum Daerah. Transformasi ini tidak hanya menyangkut perubahan nomenklatur, namun juga menuntut penguatan struktur permodalan dan pengembangan usaha melalui mekanisme penyertaan modal daerah.

Penyertaan modal ini bertujuan untuk memperkuat kapasitas layanan Perumda Tirta Kanjuruhan dalam menjangkau lebih luas kebutuhan air minum masyarakat, serta untuk meningkatkan efisiensi, profesionalisme, dan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah. Oleh karena itu, penyusunan naskah akademik ini mengedepankan prinsip kehati-hatian, partisipatif, dan evidence-based policy, dengan mempertimbangkan berbagai aspek hukum, sosial, ekonomi, serta lingkungan hidup.

Laporan akhir ini terbagi menjadi 6 (enam) bab, yaitu Pendahuluan, Kajian Teoritis dan Praktik Empiris, Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait, Landasan Filosofis Sosiologis dan Yuridis, Jangkauan Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Peraturan Daerah, Penutup. Data dan informasi yang disajikan bersumber dari dokumen peraturan perundang-undangan, data sekunder yang relevan, serta hasil inventarisasi aset dan modal yang telah disertakan.

Kami menyadari bahwa laporan ini masih memiliki keterbatasan, oleh karena itu kritik dan saran yang membangun sangat kami harapkan untuk penyempurnaan di masa mendatang. Semoga laporan ini dapat menjadi referensi yang bermanfaat dalam proses pembentukan peraturan daerah dan menjadi instrumen kebijakan yang mendukung tercapainya pelayanan air minum yang berkualitas, adil, merata, dan berkelanjutan di Kabupaten Malang.

Malang, 2025

Tim Penyusun

## Daftar Isi

Kata Pengantar .....	i
Daftar Isi .....	iii
<b>BAB I      Pendahuluan</b>	
1.1. Latar Belakang .....	1.1
1.2. Identifikasi Masalah .....	1.5
1.3. Tujuan Kegiatan .....	1.6
1.4. Metode Penelitian .....	1.6
1.4.1 Jenis dan Sifat Penelitian .....	1.7
1.4.2 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	1.9
1.4.3 Teknik Penyajian dan Analisis Bahan .....	1.11
1.4. Dasar Hukum .....	1.12
<b>BAB II      Kajian Teoritis dan Asas Penyusun Norma</b>	
2.1. Kajian Teoritis .....	II.1
2.1.1 Kedudukan BUMD Sebagai Badan Hukum .....	II.1
2.1.2 Kedudukan BUMD dalam Pemerintahan Daerah .....	II.3
2.1.3 Perusahaan Daerah Air Minum .....	II.8
2.1.4 BUMD Dalam Struktur Keuangan Publik.....	II.9
2.1.5 Tata Perusahaan Yang Baik.....	II.11
2.1.6 Kebijakan Nasional Tentang BUMD .....	II.13
2.1.7 Penyertaan Modal Pada BUMD .....	II.14
2.2. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Penyusun Norma .....	II.17
2.3. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan .....	II.22
2.3.1 Profil Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan .....	II.22
2.3.2 Penyertaan Modal Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.....	II.27
<b>BAB III      Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan</b>	
3.1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten di Lingkungan Propinsi Jawa Timur .....	III.1
3.2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah .....	III.7
3.3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara .....	III.11
3.4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah .....	III.15
3.5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara .....	III.19
3.6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan .....	III.21
3.7 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air .....	III.25
3.8 Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air .....	III.29
3.9 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum .....	III.33
3.10 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah ...	III.36
3.11 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah .....	III.53
3.12 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah .....	III.56
3.13 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang .....	III.60
3.14 Peraturan Dearah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan	

	Umum Daerah Tirta Kanjuruhan .....	III.61
3.15	Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan ....	III.63
<b>BAB VI</b>	<b>Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis</b>	
4.1	Landasan Filosofis .....	IV.1
4.2	Landasan Sosiologis .....	IV.4
4.3	Landasan Yuridis .....	IV.8
<b>BAB V</b>	<b>Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah</b>	
5.1	Konsideran Menimbang .....	V.2
5.2	Konsideran Mengingat .....	V.2
5.3	Arah Pengaturan .....	V.4
5.4	Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah .....	V.5
<b>BAB VI</b>	<b>Penutup</b>	
5.1	Simpulan .....	VI.1
5.2	Saran .....	VI.1

#### Daftar Kepustakaan

#### Lampiran:

1. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan;
2. Penjelasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan;

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam rangka menyediakan dan menjamin pelayanan air minum bagi masyarakat Kabupaten Malang secara adil, merata dan berkelanjutan, sejak Tahun 1981 Pemerintah Kabupaten Malang telah membentuk Perusahaan Daerah di bidang Air Minum, sebagaimana didirikan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang (sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang).

Dengan berkembangnya kebijakan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah dan badan usaha milik daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 331 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa pendirian BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada kebijakan nasional. Kebijakan nasional yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk mewujudkan kepastian hukum Perusahaan Daerah Air Minum dalam pelayanan kepada masyarakat dan penyesuaian bentuk kebijakan nasional, Pemerintah Kabupaten Malang Pada Tahun 2017 telah melakukan penyesuaian bentuk badan hukum atas pendirian Perusahaan Daerah Air Minum yang sebelumnya didirikan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang, yang kini didirikan kembali melalui Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan. Selain merubah bentuk badan hukum dari Perusahaan Daerah Air Minum menjadi Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan, dalam perubahan tersebut juga dilakukan penegasan bentuk bidang usaha perusahaan yang ditegaskan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan yang berbunyi bahwa Pemerintah Daerah melanjutkan penugasan kepada Perumda Tirta Kanjuruhan untuk melaksanakan penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) dalam rangka menyediakan pelayanan air minum untuk memenuhi hak rakyat atas Air Minum.

Terkait dengan penyediaan pelayanan air minum secara konstitusional sebagaimana amanatkan dalam ketentuan Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya. Dalam rangka memenuhi hak setiap warga negara untuk hidup serta untuk mempertahankan hidup, negara berkewajiban untuk menjamin pemenuhan hak setiap warga negara, yang salah satunya adalah melalui penyediaan Kebutuhan Pokok Air Minum Sehari-hari. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara serta ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketentuan tersebut sejalan dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatas, dalam pembagian urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah yang ditegaskan dalam Pasal 11 dan Pasal 12 serta Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pada sub urusan air minum dalam pembagian urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang yang menjadi kewenangan daerah menegaskan bahwa Pengelolaan dan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) untuk Daerah kabupaten/kota merupakan bagian dari urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, juga menegaskan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3). Untuk melaksanakan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Mengingat penyediaan pelayanan air minum merupakan bentuk urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan menjadi prioritas penyelenggara pemerintahan daerah maka Perumda Tirta Kanjuruhan mempunyai kedudukan yang strategis dalam upaya pembangunan daerah dan pemenuhan hak rakyat atas air minum di Kabupaten Malang. Berdasarkan data kependudukan sebagaimana dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik Kabupaten Malang Tahun 2025, menunjukkan bahwa jumlah penduduk Kabupaten Malang Tahun 2024 mencapai 2.734.898 jiwa, jumlah tersebut lebih banyak dibandingkan dengan tetangganya yaitu Kota Malang yang mempunyai jumlah penduduk di angka 889.359 jiwa. Oleh karena itu dengan jumlah penduduk dan dalam rangka pemenuhan hak atas air minum di Kabupaten Malang maka diperlukan komitmen antar stakeholder dalam mewujudkan pelayanan air minum yang memenuhi syarat kualitas, kapasitas, kontinuitas, dan keterjangkauan.

Sebagai komitmen pemerintah daerah serta dalam rangka pengembangan usaha dan penguatan struktur permodalan, Pemerintah Kabupaten Malang telah melakukan penambahan modal

kepada Perumda Tirta Kanjuruhan dengan mekanisme penyertaan modal daerah yang ditetapkan dalam peraturan daerah. Sebelumnya penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Malang pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang. Sebagaimana diterangkan dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang, bahwa Modal dasar PDAM seluruhnya sebesar Rp.155.500.000.000,- (seratus lima puluh lima milyar lima ratus juta rupiah).

Dengan berkembangnya usaha Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan sejak Tahun 2015 sampai Tahun 2021, jumlah penyertaan modal daerah Perumda Tirta Kanjuruhan sudah mencapai diangka Rp.142.557.239.519,00 (seratus empat puluh dua milyar lima ratus lima puluh tujuh juta dua ratus tiga puluh sembilan ribu lima ratus sembilan belas rupiah) dengan rincian penyertaan modal daerah sebagai berikut:

- a. sejumlah Rp77.942.760.481,00 (tujuh puluh tujuh miliar sembilan ratus empat puluh dua juta tujuh ratus enam puluh ribu empat ratus delapan puluh satu rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan;
- b. sejumlah Rp18.500.000.000,00 (delapan belas miliar lima ratus juta rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 15 Tahun 2018 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018;
- c. sejumlah Rp17.000.000.000,00 (tujuh belas miliar rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019;
- d. sejumlah Rp13.000.000.000,00 (tiga belas miliar rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 9 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020;
- e. sejumlah Rp29.057.239.519,00 (dua puluh sembilan miliar lima puluh tujuh juta dua ratus tiga puluh sembilan ribu lima ratus sembilan belas rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021.

Dengan terpebuhinya batas penyertaan modal daerah, maka sebagai bentuk komitmen dan dukungan Pemerintah Daerah Kabupaten Malang dalam pengembangan sistem penyediaan air minum di Kabupaten Malang, pada tahun 2022 dengan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Malang dan Bupati Malang, telah mengesahkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan. Sedangkan tujuan penyertaan modal daerah tersebut digunakan



untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan, penugasan pemerintah daerah, meningkatkan perekonomian daerah dan meningkatkan pendapatan asli daerah.

Nilai penambahan penyertaan modal daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan adalah sebesar Rp.900.000.000.000,00 (sembilan ratus miliar rupiah). Sedangkan realisasi penyertaan modal daerah sampai Tahun 2025 kepada Perumda Tirta Kanjuruhan, baik berupa modal yang ditempatkan maupun modal yang disetor tercatat sebesar Rp203.183.000.000,00 (dua ratus tiga miliar seratus delapan puluh tiga juta rupiah), dengan rincian sebagai berikut:

- a. sejumlah Rp.155.500.000.000,00 (seratus lima puluh lima miliar lima ratus juta rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2022 Nomor 2 Seri D);
- b. sejumlah Rp.13.500.000.000,00 (tiga belas miliar lima ratus juta rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2021 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022;
- c. sejumlah Rp.12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 10 Tahun 2022 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023;
- d. sejumlah Rp.1.325.000.000,00 (satu miliar tiga ratus dua puluh lima juta rupiah) berupa bidang tanah yang berlokasi diKecamatan Turen dengan Luas 6.549 m<sup>2</sup> berdasarkan Berita Acara Serah Terima Barang Milik Pemerintah Kabupaten Malang Yang Disertakan Sebagai Penyertaan Modal Kepada Perumda Tirta Kanjuruhan Nomor : 000.2.3.2/3758/35.07.403/2024 dan Nomor : 690/877/Tirkan/III/2024
- e. sejumlah Rp.7.058.000.000,00 (tujuh miliar lima puluh delapan juta rupiah berupa bidang Tanah yang berlokasi di Pakisaji dengan luas Luas 3.110 m<sup>2</sup> sesuai dengan Berita Acara Serah Terima Barang Milik Pemerintah Kabupaten Malang Yang Disertakan Sebagai Penyertaan Modal Kepada Perumda Tirta Kanjuruhan Nomor : 000.2.3.2/3758/35.07.403/2024 dan Nomor : 690/877/Tirkan/III/2024)
- f. sejumlah Rp.3.800.000.000,00 (tiga miliar delapan ratus juta rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 8 Tahun 2023 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024;
- g. sejumlah Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh miliar) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 8 Tahun 2024 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025.

Sebagai upaya tertip administrasi, dan mewujudkan transparan dan akuntabilitas penyertaan modal daerah kepada Perumda Tirta Kanjuruhan diperlukan Penetapan Realisasi Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Tirta Kanjuruhan kedalam satu Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan. Selain untuk menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaan penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Malang dan mengingat bahwa peraturan daerah sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi tingkatannya serta sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat serta sebagai bahan acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah. Maka diperlukan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Kanjuruhan.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berpijak dari latar belakang diatas maka beberapa permasalahan yang akan dimuat dalam kegiatan Penyusunan Naskah Akademiak dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan, ialah sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi isu pokok disusunnya Naskah Akademiak dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan?
2. Apa sajakah ketentuan peraturan perundang-undangan terkait yang melatarbelakangi dilakukannya Penyusunan Naskah Akademiak Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan dan sejauh mana ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut dapat menyelesaikan permasalahan dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan?
3. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan?
4. Bagaimanakah jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan?

### 1.3 Tujuan Kegiatan

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, tujuan kegiatan Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan ialah sebagai berikut:

1. Merumuskan latar belakang perlu disusunnya Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.
2. Mendiskripsikan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait yang melatarbelakangi dilakukannya Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan dan sejauh mana ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut dapat menyelesaikan permasalahan dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.
3. Merumuskan dasar pertimbangan yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.
4. Merumuskan jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.

### 1.4 Metodologi Penelitian

Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian yang berbasiskan pada peraturan perundang-undangan sehingga dalam penyusunan kegiatan ini dipilih metode penelitian hukum. Secara konseptual penelitian hukum sebagaimana dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki yang menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna untuk menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>1</sup> Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmuan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode.

Secara harfiah semula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.<sup>2</sup> Oleh karena itu metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian.<sup>3</sup> Secara lebih lanjut Soerjono Soekanto menerangkan bahwa penelitian hukum merupakan suatu kegiatan

---

<sup>1</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), Hlm. 35.

<sup>2</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Banyu Publiishing, 2006), Hlm. 5.

<sup>3</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), Hlm. 57.

ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.<sup>4</sup>

#### 1.4.1 Jenis dan Sifat Penelitian

Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan, dipilih menggunakan metode yuridis normatif. Penelitian hukum yang menggunakan Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Untuk melengkapi kebutuhan empiris dalam metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan wawancara, diskusi FGD (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode penelitian yang digunakan dalam kegiatan ini dipaparkan sebagai berikut:

##### a. Jenis Penelitian

Dalam penyusunan kajian ini dilakukan dengan metode yuridis-normatif, dengan sifat penelitian deskriptif. Dilakukan dengan studi pustaka dimana menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya yang dianggap mendukung penelitian ini. Dari aspek normatif sebagaimana dikemukakan oleh Terry Hutchinson yang dikutip Petermahmud Marzuki yang mengidentifikasikan bahwa penelitian hukum doktrinal merupakan penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan.<sup>5</sup>

Penelitian hukum normatif yang nama lainnya adalah penelitian hukum doktrinal yang disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.<sup>6</sup> Pada intinya penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan wawancara diskusi *focus group discussion* (FGD), dan rapat dengar pendapat. Penelitian yuridis-normatif merupakan suatu penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan data sekunder. Penelitian dilakukan dengan meneliti ketentuan-ketentuan yang ada di dalam peraturan perundang-undangan dan literatur terkait.

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Cet Ketiga, (Jakarta: UI Press, 2012), Hlm. 42.

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, Hlm. 32.

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Cet. Kedelapan, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004), Hlm. 14.

b. Sifat Penelitian

Dalam Ilmu hukum mempunyai karakter yang khas, yaitu sifatnya yang normatif, praktis dan preskriptif.<sup>7</sup> Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aktivitas hukum.<sup>8</sup> Penelitian yang dikaji penulis dalam penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat preskriptif, yang dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan.

Lebih lanjut dalam proses penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan dilakukan melalui pendekatan hukum. Pendekatan diperlukan dalam sebuah karya tulis ilmiah untuk lebih menjelaskan dan mencapai maksud serta tujuan penelitian tersebut. Pendekatan tersebut dimaksudkan agar pembahasan sesuai dengan ruang lingkup pembahasan dapat terfokus pada permasalahan yang dituju. Menurut the Liang Gie, pendekatan adalah keseluruhan unsur yang dipahami untuk mendekati suatu bidang ilmu dan memahami pengetahuan yang teratur, bulat, mencari sasaran yang ditelaah oleh ilmu tersebut.<sup>9</sup>

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut, suatu penelitian hukum akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang dicoba untuk mencari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan meliputi, Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute approach*), Pendekatan historis (*historical approach*), Pendekatan komparatif (*comparative approach*), Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), Pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan meliputi:

a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute approach*)

Pendekatan ini merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Dengan demikian pendekatan ini difokuskan pada pendekatan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.

b. Pendekatan Historis (*historical approach*)

Pendekatan ini dilakukan dalam rangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu-kewaktu. Pendekatan ini sangat membantu memaparkan hasil kajian untuk memahami filosofi dari aturan

---

14. <sup>7</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djadmiati, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), Hlm.

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Op.Cit.*, Hlm. 1.

<sup>9</sup> The Liang Gie, *Ilmu Politik Suatu Pembahasan Tentang Pengertian, Kedudukan, Lingkup Metodologi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1982), Hal. 47.

hukum dari waktu ke waktu. Selain itu, melalui pendekatan demikian juga dapat untuk mengetahui perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.

c. Pendekatan komparatif (*comparative approach*)

Secara konseptual pendekatan ini dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum (daerah satu dengan daerah yang lain). Dalam pendekatan ini dilakukan perbandingan hukum yang bersifat deskriptif yang tujuan utamanya adalah untuk mendapatkan informasi dan perbandingan hukum terapan yang mempunyai sasaran tertentu. Dalam lingkup pemerintahan daerah pendekatan ini dilakukan perbandingan produk hukum daerah satu dengan daerah lain dengan substansi pengaturan yang sama.

d. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Melalui pendekatan ini peneliti perlu merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip tersebut dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana atau doktrin-doktrin hukum yang berlaku.<sup>10</sup>

#### 1.4.2 Pengumpulan Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan untuk mendukung kegiatan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tertier. Dalam penelitian ini penyusun menggunakan sumber bahan hukum yang meliputi:

1. Bahan Hukum Primer, bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.
2. Bahan Hukum Sekunder, bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks yang berisi prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan seperti buku-buku ilmiah bidang hukum, makalah-makalah, jurnal dan artikel ilmiah.
3. Bahan Hukum Tertier, bahan hukum tertier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini bahan hukum tertier yang digunakan seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.<sup>11</sup>

Teknik pengumpulan data merupakan proses yang dilakukan oleh peneliti selama berlangsungnya penelitian. Dalam kegiatan ini penyusun menggunakan teknik pengumpulan data secara kualitatif, yakni dengan melakukan studi lapangan dan studi kepustakaan. Studi lapangan penyusun berusaha untuk melakukan penelitian lapangan guna mengumpulkan bahan-bahan

---

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana, 2009), Hal. 22.

<sup>11</sup> *Ibid.*, Hlm. 141.

mengenai pengaturan dan penyelenggaraan penyediaan air minum di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Malang. Sebagaimana dikemukakan oleh Neuman bahwa penelitian lapangan pada umumnya dilaksanakan dengan studi kasus yang dilanjutkan dengan pemilihan lokasi penelitian dalam memulai penelitian tersebut.<sup>12</sup>

Sedangkan untuk studi kepustakaan penyusun mencari kebutuhan bahan yang mendukung obyek pembahasan dengan mengumpulkan dan mempelajari literatur-literatur seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, surat edaran dan kepustakaan terkait. Tujuan dari studi kepustakaan ini adalah untuk mengoptimalkan kerangka teori dalam menentukan arah dan tujuan penelitian serta konsep-konsep dan bahan-bahan teoritis lain yang sesuai konteks permasalahan penelitian.<sup>13</sup> Lebih lanjut terkait metode pengumpulan data yang merupakan faktor penting demi keberhasilan suatu penelitian, menggunakan metode pengumpulan data yang sesuai untuk mendapatkan data yang tepat dan akurat. Sehingga untuk mencapai tujuan penelitian, maka penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

a. Metode Wawancara

Metode wawancara digunakan peneliti untuk mendapatkan informasi awal tentang permasalahan dan variabel yang harus diteliti. Penyusun perlu melakukan wawancara dengan perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Malang yang terkait dengan penyelenggaraan penyediaan air minum di Kabupaten Malang, untuk mendapatkan informasi lebih lanjut yang diperlukan dalam penelitian. Wawancara merupakan bentuk komunikasi langsung dalam bentuk tanya jawab melalui tatap muka antara peneliti dan informan. Dalam kegiatan ini yang diperlukan adalah wawancara tak berstruktur yang dapat secara leluasa melacak keberbagai segi dan arah guna mendapatkan informasi selengkap mungkin.<sup>14</sup> Dari hasil wawancara nantinya akan menjadi data primer dalam penelitian ini.

b. Metode Observasi

Metode observasi adalah suatu cara pengumpulan data dengan mengadakan pengamatan langsung terhadap obyek dalam suatu periode tertentu dan mengadakan pencatatan secara sistematis tentang hal-hal tertentu yang diamati. Metode observasi ini dilakukan dengan cara mengamati langsung atas dokumen-dokumen yang digunakan dalam pengumpulan data penelitian.

---

<sup>12</sup> W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approach*, (Massacuthetts: Allyn & Bacoon, 2003), Hlm. 349.

<sup>13</sup> Moh Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), Hlm. 182.

<sup>14</sup> Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif "Pemahaman Filosofis dan Metodologi ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, (Jakarta: Raja Grafinso Persada, 2003), Hlm. 67.

c. Metode Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah metode pengumpulan data yang dapat berupa sumber tertulis yakni buku, laporan, direktori, dan data-data lain yang berkaitan dengan penelitian yang sedang dikerjakan.

#### 1.4.3 Teknik Penyajian dan Analisis Bahan

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis deskriptif dan preskriptif. Analisis deskriptif digunakan dengan cara pengumpulan, mengklasifikasikan data, menginterpretasikan data dan menjabarkan data sehingga memberikan gambaran yang obyektif dari masalah yang telah dianalisis melalui wawancara dan observasi. Hasil penelitian ini dijabarkan secara deskriptif analitis dan preskriptif. Analitis deskriptif, yaitu mendeskripsikan fakta-fakta yang ada, kemudian dilakukan analisis berdasarkan hukum positif maupun teori-teori yang ada. Analisis deskriptif tertuju pada pemecahan masalah yang ada. Pelaksanaan metode deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai pada tahap pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu sendiri. Sedangkan sifat preskriptif, bahwa penelitian mengemukakan rumusan regulasi yang diharapkan untuk menjadi alternatif penyempurnaan norma-norma (dalam konteks pengaturan yang seharusnya) serta sistem pengaturannya di masa yang akan datang.

Teknik dan analisis bahan pada kegiatan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan dilakukan melalui proses *Pertama* proses evaluasi atau penilaian terhadap beberapa bagian atau keseluruhan dari materi muatan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan. Penilaian dilakukan tidak hanya menghubungkan pasal-pasal atau materi terkait namun juga melihat latar belakang atau landasan pemikiran dari peraturan-peraturan tersebut. Hasil penilaian tersebut setidaknya kemudian akan menghasilkan gambaran atau petunjuk bahwa peraturan dimaksud misalnya diterima oleh masyarakat, implementatif, dan efektif sehingga dapat dipertahankan atau sebaliknya sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum di masyarakat sehingga perlu dilakukan perubahan, penyempurnaan atau bahkan penggantian.

*Kedua*, Analisis dilakukan dengan suatu metode atau dasar analisis yang antara lain berbasis pada teori perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan, pengelompokan norma hukum, hierarki peraturan perundang-undangan, muatan yang dikandung dalam peraturan perundang-undangan, efektivitas peraturan perundang-undangan, serta hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan dengan peraturan daerah. Langkah yang harus dilakukan dalam melakukan Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan ialah sebagai berikut:



1. Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan mengenai Badan Usaha Milik Daerah, penyelenggaraan pemerintahan Daerah, penyelenggaraan sistem penyediaan air minum, pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan pengelolaan keuangan daerah yang akan dianalisis dengan menyiapkan dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan terkait.
2. mengkaji, meneliti, menganalisa latar belakang dari peraturan daerah. Hal ini dapat dilakukan dengan mengkaji bagian yang menggambarkan latar belakang yang mendasari disusunnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan yang biasanya termuat dalam konsideran menimbang, konsideran mengingat dan penjelasan umum peraturan daerah.
3. mengkaji, meneliti, menganalisa pasal demi pasal termasuk penjelasan pasalnya dari peraturan peraturan daerah yang mengatur tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Tirta Kanjuruhan. Metode yang dilakukan dapat dengan meneliti pasal demi pasal secara keseluruhan atau fokus terhadap pasal-pasal tertentu terkait permasalahan.
4. dalam menganalisa dapat disesuaikan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya misalnya apakah dasar pembentukannya sudah sesuai, apakah fungsi maupun materi muatannya sudah sesuai, apakah daya guna yang memadai dalam pelaksanaannya dan lain sebagainya.

#### **1.4 Dasar Hukum**

Dasar hukum yang melandasi Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan, adalah sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten di Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya Dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950, Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor

- 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
  5. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5533) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6523);
  6. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 187, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6402);
  7. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
  8. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173).
  9. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6178);
  10. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 186);

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 547) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 350);
13. Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2014 Nomor 2 Seri A);
14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 155);
15. Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2018 Nomor 7 seri D);
16. Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2018 Nomor 12 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Malang Nomor 482-17/2018);
17. Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2022 Nomor 2 Seri D);
18. Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Nomor.

## BAB II

# KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

### 2.1 Kajian Teoritis

#### 2.1.1 Kedudukan BUMD Sebagai Badan Hukum

Manusia (person) dalam dunia hukum adalah subjek hukum atau pendukung hak dan kewajiban. Setiap manusia adalah pembawa hak (subjek hukum) dan mampu melakukan perbuatan hukum atau mengadakan hubungan hukum yang harus diikuti dengan adanya kecakapan hukum (*rechtsbekwaamheid*) dan kewenangan hukum (*rechtsbevoegdheid*). Ada dua macam subjek hukum yang dikenal dalam ilmu hukum, yaitu sebagai berikut:

- a. *Natuurlijke Persoon* (*natural person*), yaitu manusia pribadi (Pasal 1329 KUHPerdara);
- b. *Rechtspersoon* (*legal entity*) yaitu badan atau perkumpulan yang didirikan dengan sah yang berkuasa melakukan perbuatan-perbuatan perdata (Pasal 1654 KUHPerdara).

Undang-undang tidak menjabarkan definisi badan hukum. Selama ini, istilah badan hukum diadopsi dari istilah Belanda (*rechtspersoon*), atau istilah Inggris (*legal person*), dan ada juga yang menyebutnya dengan istilah *persona moralis*. Badan hukum merupakan subjek hukum, sama halnya seperti manusia pribadi. Menurut Maijers, badan hukum adalah meliputi sesuatu yang menjadi pendukung hak dan kewajiban.<sup>1</sup> Selanjutnya ditambahkan badan hukum itu merupakan suatu realitas konkrit, riil, walaupun tidak dapat diraba, bukan khayal, atau merupakan suatu *jurisdische realiteit* (*kenyataan yuridis*).<sup>2</sup> Logemann, menyebut badan hukum sebagai suatu personifikasi atau perwujudan (*bestendigheid*) hak dan kewajiban.<sup>3</sup>

Sementara itu E. Utrecht menyatakan badan hukum adalah badan yang menurut hukum berkuasa (berwenang) menjadi pendukung hak. Selanjutnya, ia menjelaskan bahwa badan hukum itu adalah setiap pendukung hak yang tidak berjiwa, atau lebih tepat yang bukan manusia.<sup>4</sup> Sementara menurut R. Subekti, badan hukum pada pokoknya adalah suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan seperti seorang manusia, serta memiliki kekayaan sendiri, dapat digugat atau menggugat di depan hakim.<sup>5</sup> Pendapat hampir senada dikemukakan oleh R. Rochmat Soemitro, yang mengatakan bahwa badan hukum (*rechtspersoon*) adalah suatu badan yang dapat mempunyai harta, hak serta kewajiban seperti orang pribadi.<sup>6</sup>

Menurut Sri Soedewi Maschun Sofwan manusia adalah badan pribadi itu adalah manusia tunggal. Selain dari manusia tunggal, dapat juga oleh hukum diberikan kedudukan sebagai badan

---

<sup>1</sup> Chidir Ali, *Badan Hukum*, Cet. Ketiga, (Bandung: Alumni, 2005), Hal. 18.

<sup>2</sup> *Ibid.*, Hal. 35.

<sup>3</sup> *Ibid.*, Hal. 18.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, Hal. 19.

<sup>6</sup> *Ibid.*

pribadi kepada wujud lain yang disebut badan hukum yaitu kumpulan dari orang yang bersama-sama mendirikan suatu badan (perhimpunan) dan kumpulan harta kekayaan, yang ditiadakan untuk tujuan tertentu, seperti yayasan.<sup>7</sup> Di samping itu Wirjono Prodjodikoro juga mengemukakan pengertian suatu badan hukum yaitu badan, disamping manusia perseorangan juga dianggap dapat bertindak dalam hukum dan yang mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban dan perhubungan hukum terhadap orang lain atau badan lain.<sup>8</sup> Dari pendapat-pendapat di atas, dapat disimpulkan secara garis besar pengertian badan hukum sebagai subjek hukum, yang mencakup unsur-unsur atau kriteria (materiil) ialah sebagai berikut:

- a. Perkumpulan orang atau perkumpulan modal (organisasi).
- b. Dapat melakukan perbuatan hukum (*rechthandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*).
- c. Mempunyai harta kekayaan sendiri.
- d. Mempunyai pengurus.
- e. Mempunyai hak dan kewajiban.
- f. Dapat digugat atau menggugat di depan pengadilan.<sup>9</sup>

Disamping unsur-unsur diatas, terdapat pendapat lain yang menyebutkan bahwa sesuatu dapat dikatakan sebagai badan hukum apabila memenuhi unsur-unsur atau kriteria (formil) sebagai berikut.

- a. Dinyatakan secara tegas dalam peraturan atau undang-undang yang mengaturnya.
- b. Dinyatakan secara tegas dalam akta pendiriannya.
- c. Dalam prosedur pendiriannya diperlukan campur tangan pemerintah seperti kewajiban adanya pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- d. Di dalam praktik kebiasaan diakui sebagai badan hukum.
- e. Ditegaskan dalam yurisprudensi.<sup>10</sup>

Mengenai jenis-jenis perkumpulan badan hukum menurut Pasal 1653 KUHPerdara adalah sebagai berikut:

- a. badan hukum yang diadakan (didirikan) oleh kekuasaan umum (*zadelijk op openbaar gezag ingesteld*);
- b. badan hukum yang diakui oleh kekuasaan umum (*zadelijk lichaam op openbaar gezag erkend*);
- c. badan hukum yang diperkenankan (diperbolehkan) karena diizinkan (*zadelijk lichaam als geoorloofd teogelsten*);
- d. badan hukum yang didirikan untuk suatu maksud atau tujuan tertentu (*zadelijk lichaam op een bepaald oogmerk ingesteld*).<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, Hal. 20.

<sup>9</sup> *Ibid.*, Hal. 21.

<sup>10</sup> Mulhadi, Hukum Perusahaan: Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia, Cet. Pertama (Bogor: Ghalia. 2010), Hal. 75.

<sup>11</sup> Ali., *Op.cit.*, Hal. 56-57.

Badan hukum jenis ketiga dan keempat tersebut, dinamakan pula badan hukum dengan konstruksi keperdataan, contohnya seperti yang diadakan oleh orang-orang untuk membentuk partai politik, perseroan terbatas. Untuk membedakan status badan hukum publik atau badan hukum perdata, menurut Jimly Asshiddiqie suatu badan hukum dapat dilihat dari dua hal. *Pertama*, dilihat dari segi subjek kepentingan hukum yang diwakilinya. *Kedua*, pada tujuan aktivitas yang dilakukannya.<sup>12</sup> Dari segi kepentingan yang diwakilinya, badan hukum dapat disebut sebagai badan hukum publik apabila kepentingan yang menyebabkannya dibentuk didasarkan atas kepentingan umum atau kepentingan publik, bukan kepentingan orang per orang. Sebaliknya apabila kepentingan yang menyebabkan ia dibentuk didasarkan atas kepentingan pribadi atau orang per orang, maka badan hukum tersebut disebut badan hukum privat atau perdata.

Di lain pihak, badan hukum tersebut disebut sebagai badan hukum publik juga dapat dilihat dari maksud dan tujuan dibentuknya badan hukum yang bersangkutan, yaitu untuk tujuan-tujuan yang bersifat publik atau perdata (privat). Misalnya orang mendirikan partai politik tentulah dengan maksud untuk bergerak dalam kegiatan di lapangan hukum publik, sehingga badan hukum partai politik dapat disebut sebagai badan hukum publik, dan tidak dapat disebut sebagai badan hukum privat. BUMN sepanjang telah menjadi perseroan yang tersendiri, statusnya sudah merupakan badan hukum perdata yang murni bergerak di lapangan dunia usaha, meskipun ia dibentuk secara resmi oleh pemerintah dan mayoritas atau seluruh sahamnya dimiliki oleh pemerintah.

### 2.1.2 Kedudukan BUMD Dalam Pemerintahan Daerah

Pengertian pemerintah banyak dikemukakan oleh para pakar dengan sorotan yang mungkin agak berbeda satu dengan yang lainnya. Pemerintahan (*pangreh*) adalah fungsi pemerintah (*het besturen, het regeren*) dalam arti menjalankan tugas-tugas memerintah (*bestuurs-functie*). Arti pemerintahan ini secara negatif adalah fungsi negara yang bukan fungsi peradilan (*rechtspraak*) dan bukan fungsi perundang-undangan (*wetgeving*).<sup>13</sup>

Secara umum pengertian pemerintahan dibagi ke dalam dua kelompok yaitu pengertian pemerintahan dalam arti luas dan dalam arti sempit.<sup>14</sup> Kelompok pertama yang memberikan pengertian pemerintahan dalam arti luas (*bewindvoering*) antara lain dikemukakan oleh:

- a. Montesquieu dengan trias politica (kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif);
- b. Van Vollenhoven dengan teori catur praja membagi pemerintahan dalam empat fungsi yaitu fungsi pemerintahan dalam arti sempit (*bestuur*), polisi (*politie*), peradilan (*rechtspraak*), membuat peraturan (*regeling, wetgeving*);

---

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cet. Kedua (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), Hal. 88-89.

<sup>13</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. Pertama, (Bogor: Ghalia, 2004), Hal. 22

<sup>14</sup> Anna Erliyana, "Tindak/Perbuatan Administrasi Negara (Bestuurdaad/Bestuurhandelingen)" dalam *Hukum Administrasi Negara* (Depok: FH UI, 2007), Hal. 78-79.

- c. Lemaire membagi pemerintahan dalam lima fungsi dengan menambahkan penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*);
- d. A.M. Donner membagi pemerintahan dalam dua tingkat kekuasaan (*dwiparaja*), yaitu alat pemerintahan yang berfungsi menentukan haluan politik negara (*politiek taakstelling*), dan alat pemerintahan yang berfungsi menyelenggarakan/merealisasikan politik negara yang telah ditentukan (*verwekenlijking van de taak*);
- e. Van Poelje, pemerintahan dalam arti luas adalah fungsi yang meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat pemerintahan (*bestuursorganen*) untuk mencapai tujuan pemerintahan (*administration*).

Kelompok kedua yang memberikan pengertian pemerintahan dalam arti sempit, antara lain sebagaimana dikemukakan oleh Van Poelje, yaitu pemerintahan adalah organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan (*government/bestuur*). Berarti pemerintahan dalam arti sempit adalah hanya badan pelaksana (*eksekutief, bestuur, bestuurszorg*). Dalam suatu negara yang *welfare state*, pemerintah diberikan tugas menyelenggarakan kepentingan umum, seperti kesehatan rakyat, pengajaran, perumahan, pembagian tanah dan sebagainya. Kepentingan-kepentingan itu telah menjadi kepentingan umum (*public service*) sehingga diselenggarakan oleh pemerintah. Akhirnya semakin jelas bahwa pertumbuhan dan perkembangan pemerintah itu ke arah *administrative state* (negara ketatalaksanaan). Oleh karena tujuan masyarakat adalah kesejahteraan (*welfare, welvaart*) maka peran sebagai *administrative state* itu senantiasa dipertalikan dengan cita-cita *welfare state*.<sup>15</sup> Menurut penelitian Universitas Gajah Mada, ciri-ciri dari kepentingan umum tersebut adalah:

- a. Memelihara kepentingan umum, yang khusus mengenai kepentingan negara. Contohnya tugas pertahanan dan keamanan.
- b. Memelihara kepentingan umum dalam artian memelihara kepentingan bersama warga negara. Contohnya persediaan sandang pangan, perumahan dan kesejahteraan sosial.
- c. Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh warga negara dalam bentuk bantuan negara. Contohnya pendidikan dan kesehatan.
- d. Memelihara kepentingan perseorangan yang tidak seluruhnya dapat diselenggarakan warga negara dalam bentuk bantuan negara. Adakalanya negara memelihara seluruh kepentingan perseorangan. Contohnya pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar.<sup>16</sup>

Tugas penyelenggaraan kepentingan umum tersebut dijalankan oleh alat pemerintahan (*bestuursorgaan; administratief gezag*) yang dapat berwujud:

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, Hal. 82-83

<sup>16</sup> Koenjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Cet. Keempat, (Bandung: Alumni, 1985), Hal. 39.

- a. Seorang petugas (fungtionaris) atau badan pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kewenangan untuk menyatakan kehendak pemerintah/penguasa (*openbaar gezag*);
- b. badan pemerintahan (*openbaar lichaam*), yaitu kesatuan hukum yang dilengkapi dengan alat/kewenangan memaksa (*coersive*).<sup>17</sup>

Di samping itu tugas pemerintahan tidak hanya dijalankan oleh pusat saja (*central government*), tetapi juga oleh daerah (*local government*). Penyelenggaraan kepentingan kolektif oleh administrasi negara itu sendiri menurut Utrecht dibagi ke dalam sembilan hal, yaitu:

- a. administrasi negara sendiri;
- b. subjek badan hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara dan mempunyai hubungan istimewa/biasa dengan pemerintah yang diatur oleh hukum privat atau publik;
- c. subjek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara, yang menjalankan pekerjaannya berdasarkan suatu konsesi (*consessie*) atau izin (*vergunning*) dari pemerintah;
- d. subjek hukum yang tidak termasuk administrasi negara, yang diberikan subsidi oleh pemerintah;
- e. pemerintah bersama subjek hukum lain dan keduanya tergabung dalam perseroan terbatas;
- f. yayasan yang didirikan atau diawasi pemerintah;
- g. koperasi yang dipimpin atau diawasi pemerintah;
- h. perusahaan negara;
- i. subjek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara, yang diberikan kekuasaan memerintah (didelegasi oleh peraturan perundangundangan)

Pemerintah dalam arti luas (*regering/government*) adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga, dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan tertentu. Pemerintahan dalam arti luas adalah pejabat yang dilimpahi wewenang pemerintah dan pemerintahan yang semuanya oleh Pasal 1 angka 2 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebut sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN). Pasal 1 angka 2 UU Nomor 5 Tahun 1986 memberikan definisi sebagai berikut: "Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Lebih lanjut terkait dengan Pejabat Pemerintah juga disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menegaskan bahwa Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Fungsi pemerintahan dalam hal ini adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan perlindungan.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Lihat, Pasal 1 Butir 2 dan Butir 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (LN. No. 292 Tahun 2014, TLN. No. 5601).



Dapat dikatakan bahwa kriteria untuk dapat disebut sebagai badan/pejabat TUN adalah “fungsi yang dilaksanakan.” Hal ini berarti :

- a. tidak terbatas pada instansi pemerintah,
- b. bukan nama atau bukan kedudukan struktural lingkungan kekuasaan dalam negara.

Oleh karena itu, siapa saja dan apa saja yang melaksanakan fungsi pemerintah, baik di lingkungan pemerintah (eksekutif), lingkungan legislatif, lingkungan yudikatif maupun seorang swasta atau badan hukum perdata swasta, BUMN/BUMD, Persero, Perum, Perjan, Universitas Swasta, yayasan dan sebagainya, bilamana berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku melaksanakan fungsi pemerintahan semuanya adalah badan/pejabat TUN.

Dalam kaitannya dengan BUMN/BUMD, maka kedudukan hukum serta kegiatan suatu BUMN/BUMD dalam sistem pemerintahan sebenarnya tidak berbeda dengan badan TUN lainnya yang bertugas dan berwenang dalam bidang pemerintahan umum, yaitu bahwa dalam segala tindakan dan kegiatannya selalu mengandung unsur hukum publik, selalu mengandung unsur pelayanan masyarakat yang dilakukannya demi kepentingan umum (*public service*) yakni hubungan hukum yang terjadi itu selalu bersifat sepihak, hubungan hukum semacam itu juga bersifat vertikal bukan horizontal seperti pada hubungan kontrak dalam hukum perdata, dan hubungan demikian memiliki dasar legalitas dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu.<sup>19</sup>

Dengan demikian secara garis besar yang termasuk ke dalam badan/pejabat TUN adalah sebagai berikut:

- a. Instansi-instansi resmi pemerintah yang berada di bawah Presiden sebagai kepala eksekutif;
- b. Instansi-instansi dalam lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melaksanakan suatu urusan pemerintahan;
- c. badan-badan hukum perdata yang didirikan oleh pemerintah dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan;
- d. Instansi-instansi yang merupakan kerja sama antara pihak pemerintah dengan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan; serta
- e. Lembaga-lembaga hukum swasta yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sistem perizinan melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

Berbicara BUMN hendaknya juga diartikan bahwa Perusahaan negara (BUMN) sama dengan Perusahaan Daerah (BUMD). Bahkan antara keduanya bagaikan ‘dua sisi dari satu lembar mata uang’ (*two sides of one coin*). Hal ini terjadi karena hingga saat ini belum ada peraturan tersendiri yang mengatur tentang BUMD. Berbeda dengan BUMN yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Sebagai pegangan utama BUMD, peraturan perundang-undangan yang masih diberlakukan sampai sekarang adalah UU Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

---

<sup>19</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), Hal. 168.

Walaupun sebenarnya, peraturan perundangan itu sendiri telah dicabut dengan UU Nomor 6 Tahun 1969 terhitung sejak tanggal penetapan undang-undang baru, Tapi, karena undang-undang baru yang dimaksud itu belum kunjung ada, walhasil BUMD masih terus diatur dengan UU Nomor 5 Tahun 1962.

Keberadaan BUMN/BUMD yang merupakan salah satu wujud nyata Pasal 33 UUD 1945 memiliki posisi yang strategis bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Namun dalam realitanya, seberapa jauh BUMN/BUMD menjadi alat negara atau daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat tergantung pada tingkat efisiensi dan kinerja dari BUMN/BUMD itu sendiri. Apabila BUMN/BUMD tidak mampu beroperasi dengan tingkat efisiensi yang baik, pada akhirnya akan menimbulkan beban bagi keuangan negara atau keuangan daerah dan masyarakat akan menerima pelayanan yang tidak memadai dan harus menanggung biaya yang tinggi.

Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN/BUMD ikut berperan menghasilkan barang dan jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMN/BUMD dirasakan semakin penting sebagai pelopor atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. BUMN/BUMD juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara atau penerima daerah yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil privatisasi. Secara tradisional, sebagian besar BUMN/BUMD memonopoli berbagai bidang usaha di negaranya. Usaha-usaha tersebut antara lain meliputi usaha transportasi, telekomunikasi dan beberapa usaha yang membutuhkan modal besar seperti pabrik baja, dan semen.

Banyak diantara BUMN/BUMD tersebut pada mulanya memang sengaja didirikan sebagai perusahaan monopoli pada beberapa sektor utilitas tertentu dan pasar pada sektor tersebut juga tertutup pihak swasta dengan berbagai alasan sosial-ekonomis pemerintah. Salah satu alasan yang sering dikemukakan pemerintah adalah untuk melindungi kepentingan nasional dalam sektor tersebut, padahal arti kepentingan nasional tersebut tidak pernah dijelaskan secara jujur dan terbuka tapi yang pasti adalah kepentingan pemerintah untuk melindungi BUMN yang melakukan monopoli tersebut, maka persoalan klasik bagi BUMN adalah justru status monopoli tersebut.<sup>20</sup>

Dalam konteks perusahaan daerah (BUMD), banyak perusahaan daerah bukannya menjadi sumber penerimaan pemerintah daerah tetapi justru mengurus penerimaan pemerintah. Umumnya, jika ada laba yang diperoleh perusahaan daerah, laba ini tidak seimbang dengan berbagai subsidi terselubung yang diberikan pemerintah daerah. Untuk mengoptimalkan peran BUMN/BUMD dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, maka BUMN/BUMD perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

---

<sup>20</sup> Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, (Jakarta: Rajafindo Persada, 2009), Hal. 123.

### **2.1.3 Perusahaan Daerah Air Minum**

Secara historis Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) adalah badan usaha milik daerah, yang melaksanakan fungsi pelayanan menghasilkan kebutuhan air minum/air bersih bagi masyarakat, diharapkan dapat memberikan pelayanan akan air bersih yang merata kepada seluruh lapisan masyarakat, membantu perkembangan bagi dunia usaha dan menetapkan struktur tarif yang disesuaikan dengan tingkat kemampuan masyarakat. Artinya PDAM memiliki dua fungsi, yaitu fungsi pelayanan kepada masyarakat dan fungsi menambah penerimaan daerah. Dalam hal ini keberadaan PDAM sebagai BUMD dapat membantu memenuhi kebutuhan masyarakat, menunjang bagi perkembangan kelangsungan dunia usaha dan perkembangan ekonomi di daerah, percepatan pembangunan di daerah, karena air bersih yang dihasilkan PDAM merupakan barang yang essential yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Di sisi lain dengan menyediakan pelayanan air minum PDAM diharapkan juga memiliki efisiensi sehingga memiliki kemampuan dalam memupuk dana dan menghasilkan keuntungan, yang juga merupakan kontribusi bagi PAD. Dana dari PAD ini yang kemudian diharapkan mampu menunjang terselenggaranya penyelenggaraan sistem penyediaan air minum, dan pada akhirnya dapat dinikmati kembali oleh masyarakat. Maka sejalan dengan itu agar PDAM berjalan dengan tujuan dan fungsinya, memerlukan pengelolaan yang baik dan benar dengan memperhatikan segala kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang dimilikinya, dalam upayanya makin mensejahterakan masyarakat di era otonomi daerah.

Perusahaan Daerah Air Minum merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bergerak di bidang penyediaan air minum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Keberadaan Perusahaan Daerah Air Minum sebagai unsur pelayanan publik, harus mengutamakan aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan. Dalam aspek sosial tercermin di dalam penetapan harga produk lebih mempertimbangkan kemampuan masyarakat, namun di balik fungsinya sebagai unsur pelayanan publik juga tidak terlepas dari aspek ekonomi, yaitu mencari keuntungan, karena menjadi salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah, dan termasuk aspek lingkungan yang mana pengelolaan sumber daya air dimanfaatkan secara ramah lingkungan dan mempertahankan keseimbangan ekosistem.

Perusahaan Daerah Air Minum mempunyai fungsi pokok pelayanan umum kepada masyarakat, sehingga di dalam menjalankan fungsinya tersebut Perusahaan Daerah Air Minum harus mampu membiayai dirinya sendiri dan harus berusaha mengembangkan tingkat pelayanan dan diharapkan mampu memberikan sumbangan kepada Pemerintah Daerah dalam fungsinya sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah. Oleh karena itu perlu penyelenggaraan dan pembinaan PDAM yang didasarkan pada asas ekonomi yang sehat, sehingga mampu berkompetisi dengan perusahaan lain dalam meraih peluang bisnis yang lebih menguntungkan.

### **2.1.4 BUMD Dalam Struktur Hukum Keuangan Publik**

Dalam ilmu hukum dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya dikenal ada jenis badan hukum, yang meliputi:

- a. badan hukum publik (*personne morale*) yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum (misalnya UU Perpajakan) dan yang tidak mengikat umum (misalnya UU APBN);
- b. badan hukum privat (*personne juridique*) yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang mengikat umum.<sup>21</sup>

Dengan pembedaan tersebut, daerah merupakan badan hukum publik karena memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan publik. Sementara itu, badan usaha badan usaha milik daerah merupakan badan hukum privat karena tidak memiliki keleluasaan untuk mengeluarkan kebijakan publik. Daerah sebagai badan hukum publik adalah sebagai subjek hukum, dan merupakan badan hukum "*sui generis*" dimana negara dan daerah dapat hidup dan melakukan hubungan hukum baik di bidang hukum publik maupun hukum privat.

Di bidang hukum publik, negara dan daerah mempunyai imunitas publik dan dapat mengeluarkan kebijakan publik yang dapat mengikat umum. Pengertian mengikat umum berkaitan dengan posisi hukum atau *rechtpositie* yakni yang berhubungan dengan hak dan kewajiban hukum dari subjek hukum. Tindakan hukum daerah di bidang hukum publik atau privat dapat dilihat dari tindakan hukum (*rechtshandeling*) yang dilakukannya dan lingkungan kuasa hukum (*rechtsgebied*) mana yang berlaku pada saat negara atau daerah melakukan hubungan hukum tersebut.<sup>22</sup>

Apabila daerah melakukan perbuatan hukum dalam lingkungan kuasa hukum perdata, maka seketika itu juga ia tidak lagi dalam posisi hukum sebagai organisasi kekuasaan atau *gezagsorganisatie* terhadap badan hukum privat lainnya. Hubungan hukum yang dilakukannya berlangsung horisontal, yakni hubungan sesama subyek hukum perdata yang tidak bersifat vertikal antara penguasa dan anggota masyarakat. Demikian halnya apabila negara atau daerah melakukan investasi keuangan daerah dalam bentuk Penyertaan Modal Pemerintah (PMP) pada sebuah perseroan terbatas (persero) dalam bentuk saham, maka status hukum keuangan negara atau keuangan daerah yang ditanamkan dalam bentuk saham, berubah status hukumnya dari uang negara atau uang daerah menjadi uang persero yang tunduk pada hukum perdata, terutama pada UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Disini telah terjadi transformasi hukum dari status hukum keuangan negara atau keuangan daerah menjadi status hukum keuangan badan hukum.

Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 331 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa tujuan pendirian BUMD ialah memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya dan menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa

---

<sup>21</sup> Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009), Hal. 184.

<sup>22</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, "Konsepsi Dasar Keuangan Daerah dan Keuangan Badan Usaha Milik Daerah Dalam Perspektif Hukum Serta Penentuan Kerugian Negara Dalam Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah" dalam *Modul Hukum Anggaran Negara*, Hal. 3.

penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Dalam konsep otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah secara efektif, efisien dan akuntabel. Pemerintah Daerah harus menjamin bahwa semua potensi penerimaan telah terkumpul dan dicatat ke dalam sistem akuntansi Pemerintahan Daerah. Aspek utama dalam manajemen keuangan daerah yang perlu mendapat perhatian serius adalah pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sebagaimana diutarakan oleh Cabib Soleh dan Heru Rocmansjah bahwa PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah.<sup>23</sup> Dalam hal ini menunjukkan bahwa PAD merupakan tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah, sehingga PAD mencerminkan kemandirian suatu daerah.

Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. pendapatan asli Daerah meliputi;
  1. pajak daerah;
  2. retribusi daerah;
  3. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
  4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah.
- b. pendapatan transfer; dan
- c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Sumber pendapatan daerah yang merupakan pendapatan asli daerah dalam bentuk hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan antara lain bagian laba dari BUMD dan hasil kerja sama dengan pihak ketiga.<sup>24</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/BUMD terhadap perekonomian daerah dapat diukur melalui kontribusi nilai tambahnya terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan kemampuannya menyerap tenaga kerja.<sup>25</sup>

BUMD secara ideal merupakan salah satu sumber penerimaan dari sebuah pemerintahan daerah. BUMD adalah sebuah perwujudan dari peran Pemerintah Daerah dalam pembangunan ekonomi daerah. Namun demikian dalam perkembangannya BUMD justru menjadi salah satu masalah keuangan daerah. Tidak hanya gagal menjadi sumber penerimaan, bahkan BUMD dapat membebani

---

<sup>23</sup> Cabib Soleh dan Heru Rocmansjah, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*, (Jakarta: Fokusmedia, 2010), Hal. 68.

<sup>24</sup> Lihat Penjelasan Pasal 285 Ayat (1) angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah LN. Tahun 2014 No. 244, TLN. No. 5587.

<sup>25</sup> IR. Purwadi, *Penelitian Tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah*, (Surabaya: Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur, 2002), Hal. 3.

keuangan daerah. Harapan peranan ideal yang dimiliki BUMD tersebut terhambat dalam kondisi BUMD saat ini. Terdapat berbagai permasalahan ataupun masalah eksternal berkaitan dengan tingkat persaingan yang sangat tinggi dan perubahan lingkungan usaha yang menimbulkan ancaman bagi kelangsungan hidup perusahaan. Berbagai masalah tersebut menyebabkan BUMD belum banyak berperan dalam mendukung PAD dan perekonomian daerah.

### 2.1.5 Tata Kelola Perusahaan Yang Baik

Sebagaimana Telah diterangkan diatas bahwa PDAM merupakan bentuk dari Badan Usaha Milik Daerah. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diatur dalam ketentuan Pasal 331 ayat (4) huruf f yang berbunyi bahwa pendirian BUMD bertujuan diantaranya adalah menyelenggarakan kementerian umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai dengan kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Dari keterangan Pasal 331 diatas dapat dipahami dalam pengelolaan BUMD didasarkan pada tata kelola perusahaan yang baik, dengan demikian jelas dalam pengelolaan PDAM wajib berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.

Tata kelola perusahaan yang baik secara konseptual disebut juga *Good Corporate Governance*. Terkait dengan konsepsi *Good Corporate Governance* yang sudah semakin dikenal sekarang ini ternyata mempunyai beberapa definisi yang tidak sama. Ada banyak lembaga yang mengeluarkan definisi tentang *Good Corporate Governance*. Banyaknya lembaga yang mengeluarkan definisi tentang *Good Corporate Governance* ini mengakibatkan tidak adanya keseragaman dalam definisi tentang *Good Corporate Governance*. Tidak saja lembaga-lembaga namun berbagai Negara juga mempunyai definisi sendiri tentang *Good Corporate Governance*.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Komite Cadbury, GCG adalah prinsip mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar mencapai keseimbangan antara kekuatan serta kewenangan perusahaan dalam memberikan pertanggungjawabannya kepada para *shareholders* khususnya, dan *stakeholders* pada umumnya. Sedangkan menurut *Center for European Policy Studies* (CEPS) GCG ialah merupakan seluruh sistem yang dibentuk mulai dari hak (*right*), proses serta pengendalian, baik yang ada di dalam maupun diluar manajemen perusahaan.. Sejumlah negara juga mempunyai definisi tersendiri tentang GCG. Beberapa negara mendefinisikannya dengan pengertian yang agak mirip walaupun ada sedikit perbedaan istilah. Kelompok negara maju (OECD), umpamanya mendefinisikan GCG sebagai cara-cara manajemen perusahaan bertanggung jawab pada shareholders.<sup>26</sup>

Namun banyaknya definisi tentang *Good Corporate Governance* ini tidak menjadi penghambat dalam mempelajari *Good Corporate Governance*. Hal ini dikarenakan dari setiap definisi tersebut

---

<sup>26</sup> Mas Achmad Daniri, *Good Corporate Governance: Konsep Dan Penerapannya Dalam Konteks Indonesia*. cet, I, (Ray Indonesia: Jakarta, 2006), Hal. 7.

dapat ditarik beberapa prinsip yang utama yang terdapat dalam *Good Corporate Governance* yaitu *transparency*, *responsibility*, *accountability* dan *fairness*. Hal yang serupa lainnya ialah adanya perlindungan terhadap *stakeholders* perusahaan. *Stakeholders* ini mempunyai kepentingan dalam perusahaan, sehingga sudah selayaknya kepentingan *stakeholders* ini dilindungi juga.

Prinsip *Good Corporate Governance* dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia terdapat dalam UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Menurut Penjelasan Umum UU No. 19 Tahun 2003 dinyatakan bahwa untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*).

Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 5 ayat 3 UU No. 19 Tahun 2003 yang berbunyi dalam melaksanakan tugasnya, anggota direksi harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran. Sedangkan Pasal 6 ayat 3 UU No. 19 Tahun 2003 yang berbunyi dalam melaksanakan tugasnya, komisaris dan dewan pengawas harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban serta kewajaran.

Ketentuan lain yang mengatur mengenai *Good Corporate Governance* ini ialah Keputusan Menteri BUMN Nomor 117/2002 menyebutkan pengertian dari prinsip-prinsip tersebut yaitu: 58

- a. *Transparency* (Keterbukaan), yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan.
- b. *Accountability* (Akuntabilitas), yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ perseroan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
- c. *Responsibility* (Pertanggungjawaban), yaitu kesesuaian didalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
- d. *Independency* (Kemandirian), adalah suatu keadaan dimana 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.
- e. *Fairness* (Kewajaran), yaitu keadilan dan kesetaraan didalam memenuhi hak-hak stakeholder yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

### 2.1.6 Kebijakan Nasional Tentang BUMD

Melalui disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 331 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa pendirian BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada kebijakan nasional. Kebijakan Nasional yang dimaksud ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Lebih lanjut sebagaimana diterangkan dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang menerangkan bahwa beberapa hal yang mendorong perlu adanya dasar hukum pengelolaan BUMD antara lain, BUMD dianggap masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme yang rendah, dan masih banyak Pemerintah Daerah yang melakukan intervensi yang berlebihan terhadap BUMD, serta ketidakjelasan antara menghasilkan profit dan di sisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat dapat menyebabkan BUMD tidak fokus terhadap misi utamanya.

Dalam rangka mendorong pembangunan daerah, peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati usaha swasta, sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan pasar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil dan menengah. BUMD tertentu juga dapat berfungsi sebagai salah satu penyumbang bagi penerimaan Daerah, baik dalam bentuk pajak, dividen, maupun hasil Privatisasi.

BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. BUMD didirikan dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai dengan kondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik. Tujuan pendirian BUMD sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah ialah untuk:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.



Sejalan dengan ketentuan Pasal 331 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam ketentuan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menegaskan bahwa BUMD terdiri atas:

- a. perusahaan umum daerah; dan
- b. perusahaan perseroan daerah.

Perusahaan umum daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Sedangkan untuk perseroan daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah. Lebih lanjut karakteristik BUMD sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah adalah meliputi:

- a. badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah;
- b. badan usaha dimiliki oleh:
- c. seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan Kekayaan Daerah Yang Dijisahkan;
- d. bukan merupakan organisasi Perangkat Daerah; dan
- e. dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menyebutkan bahwa Pendirian perusahaan umum Daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Dasar pendirian BUMD didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

#### 2.1.7 Penyertaan Modal Pada BUMD

Secara tata bahasa, penyertaan modal terdiri dari dua kata, penyertaan dan modal. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi ketiga, yang dimaksud dengan penyertaan adalah "Proses, cara, perbuatan menyertai atau menyertakan". Black's Law Dictionary, edisi kedelapan, menyebutkan bahwa pengertian penyertaan atau participation adalah "*The act of taking part in something, such as a partnership*". Sedangkan yang dimaksud dengan modal berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi ketiga, adalah "Uang yang dipakai sebagai pokok (induk) untuk berdagang, melepas uang, harta benda (uang, barang, dan sebagainya) yang dapat dipergunakan untuk menghasilkan sesuatu yang menambah kekayaan". Pengertian capital berdasarkan *Black's Law Dictionary*, edisi kedelapan adalah "*Money or assets invested, or available for investment, in business*".

Secara konseptual dalam bidang investasi, penyertaan modal yang diatur dalam ketentuan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah Pasal 1 butir 4,

pengertian penyertaan modal adalah bentuk investasi Pemerintah pada badan usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian Perseroan Terbatas dan/atau pengambilalihan Perseroan Terbatas. Sedangkan dalam lingkup badan usaha milik daerah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang menerangkan bahwa penyertaan modal daerah adalah bentuk kekayaan daerah yang dipisahkan yang berasal dari APBD untuk diberikan pada BUMD.

Selanjutnya diatur dalam ketentuan Pasal 21 sampai Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menegaskan bahwa Penyertaan modal Daerah dilakukan untuk:

a. Pendirian BUMD

Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor. Penyertaan modal Daerah untuk memenuhi modal dasar dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah. Modal disetor pada perusahaan umum Daerah dipenuhi paling lambat 2 tahun sejak berdiri. Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

b. Penambahan Modal BUMD

Penyertaan modal Daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk:

- 1) pengembangan usaha;
- 2) penguatan struktur permodalan; dan
- 3) penugasan Pemerintah Daerah.

Penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD.

c. Pembelian Saham Pada Perusahaan Perseroan Daerah Lain

Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah. Barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah. Nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyertaan modal Daerah ditetapkan dengan Perda.

Selain Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal untuk penambahan modal BUMD, Pemerintah Daerah juga dapat melakukan pengurangan modal daerah. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang menerangkan bahwa pengurangan modal Daerah pada BUMD dapat dilakukan sepanjang tidak menyebabkan kepemilikan saham di bawah 51% (lima puluh satu persen) oleh 1 (satu) Daerah. Dalam menjaga kepemilikan saham paling sedikit 51% (lima puluh satu persen), Pemerintah Daerah harus memperhatikan pengaturan modal dasar dan modal disetor pada anggaran

dasar. Pengurangan kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat terjadi karena divestasi dan/atau dilusi. Pengurangan kepemilikan saham karena divestasi dan/atau dilusi pada BUMD diprioritaskan untuk diambil alih oleh Daerah lain dan/atau BUMD lainnya. Penambahan modal Daerah dan pengurangan modal Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan Daerah.

Selanjutnya dalam aspek pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 78 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menerangkan bahwa daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMD dan/atau badan usaha milik negara. Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan. Perda ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD. Penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian sebagaimana diterangkan dalam ketentuan Pasal 79 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menerangkan bahwa Pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Perda tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan. Dalam hal Pemerintah Daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal, Pemerintah Daerah melakukan perubahan Perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2.2 Kajian Terhadap Asas/Prinsip Penyusun Norma**

Dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal antara asas hukum dan norma hukum. Berdasarkan istilah asas yang dipopulerkan oleh Michael Agnes, Herman Bakir mendefinisikan asas sebagai seperangkat dalil atau proposisi evaluatif tentang kebenaran terdasar segala ihwal-ihwal (situasi-situasi) yang diarahkan sebagai pedoman ‘landasan’ atau tumpuan dalam suatu aktus “berpikir” atau menilai”.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Herman Bakir, *Asas Hukum dan Aspek Galiannya* (Jakarta: Magister Ilmu Hukum Universitas Tarumanegara, 2004), Hal. 2.

Terkait sebagai landasan suatu aktus berpikir, maka asas-asas tersebut bermain pada proposisi-proposisi bercorak evaluatif. Oleh karenanya tidak bisa ditepis lagi bahwa asas-asas tersebut tak lain adalah nilai yang diarahkan mempedomani orang dalam sikap atau keputusan terarah tentang fakta yang dihadapinya. Maka dalam posisinya sebagai nilai itu asas akan dibedakan kedalam empat model yang meliputi :

- a. Asas-asas moral: asas yang kedalamnya bermain nilai-nilai yang semuanya dengan salah satu cara berkaitan dengan yang dijustifikasi secara moral, sehingga proposisinya terutama adalah bercorak evaluatif dan normatif.
- b. Asas-asas estetika; asas-asas ini muncul dalam diri subjek ketika yang bersangkutan secara langsung terlibat kedalam situasi menuntutnya untuk menilai kualitas estetika yang terkandung pada suatu objek visual yang diperhadapkan padanya. Asas ini tidak menuntut realisasi sebab dia hanya bercorak evaluatif.
- c. Asas-asas religius; pada asas-asas ini bermain proposisi normatif dan evaluatif, kedalamnya juga akan terlibat elemen-elemen moral dan estetika.
- d. Asas-asas teknikal atau instrumental: asas-asas ini adalah pedoman yang diarahkan untuk menilai hal-hal dalam kaitannya dengan berfungsi atau bekerjanya ihwal (sistem) tertentu dengan baik.<sup>28</sup>

Keseluruhan model asas-asas tersebut memiliki wilayah terapannya berkarakter abstrak (umum). Hal ini disebabkan keseluruhan dari asas-asas ini mengendap di sistem kesadaran intelegensi manusia. Namun, meskipun dia abstrak, di justru diarahkan untuk diaplikasi pada sesuatu yang kongkret. Asas –asas yang lebih umum maupun yang kurang umum, harus selalu diterapkan di peristiwa –peristiwa khusus. Dengan kata lain, asas-asas serta norma-norma senantiasa menghendaki agar diwujudkan dalam situasi kongkret. Yang demikian ini menyebabkan timbulnya masalah baru.

Sebuah asas betapapun khususnya dia, tetap bersifat umum, dan tidak sepenuhnya mengacu pada suatu peristiwa kongkret, yang selalu berbeda antara satu dan lainnya. Betapapun miripnya namun tidak pernah terdapat dua peristiwa yang sama sepenuhnya, namun dapatlah timbul pertanyaan, apakah kita dapat bekerja dengan asas-asas yang selalu mengacu pada berbagai peristiwa yang biasanya banyak jumlahnya, yang betapapun khususnya dibanding dengan norma-norma tertinggi serta yang paling umum, namun tetap juga melayang di atas peristiwa-peristiwa tertentu dan tidak pernah dapat mencapainya.<sup>29</sup>

Dengan demikian semakin khusus isi dari suatu asas maka terbataslah wilayah terapannya. Sebaliknya semakin umum isi dari suatu asas maka akan semakin luas pula wilayah terapannya. Dengan kata lain semakin khusus isi asas tersebut semakin dekatlah ia pada kenyataan, begitupula sebaliknya. Soetandyo menyatakan bahwa, kelompok asas-asas yang berada pada tataran yang

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, Hal 52-53

<sup>29</sup> H. De Vos, Pengantar Etika, Terjemahan : Soejono Soe Margono (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1987) Hal. 94.

paling abstrak, umumnya adalah gerombolan asas-asas bercorak moral.<sup>30</sup> Berkilas balik pada model asas-asas sebelumnya bahwa asas-asas hukum yang utama tak lain dari seperangkat penilaian–penilaian moral. Dan sesungguhnya hukum adalah moral-moral endapan di kehidupan batin masyarakat manusia, yang telah melalui prosedur sistematisasi sedemikian rupa melalui tradisi-tradisi penalaran. Selain itu, melihat dari karakternya yang evaluatif dan normatif itu, dapat dikatakan bahwa itulah yang berlaku sebagai asas utama baginya.<sup>31</sup>

Dengan demikian, lingkup pengertian asas hukum, terutama di tataran “pembentukan hukum”, berkisar pada “konsep –konsep dasar” yang kedalamnya termuat proposisi-proposisi ataupun asumsi-asumsi abstrak tentang nilai-nilai kebenaran (moral), yang diarahkan sebagai tumpuan berpikir para legislasi di aktus pembentukan kaidah hukum positif atau para hakim di putusan-putusan (vonis) individual.<sup>32</sup> Oleh karenanya asas-asas hukum adalah konsep pertama dari segala aturan hukum. Asas-asas hukum sebagai prinsip moral atau sebagai bagian dari sistem hukum itu sendiri, menerapkan aktus berpikir yuridikpun mengacu pada nilai-nilai yang dikandungnya. Akan tetapi penerapan sebuah asas hukum pada aturan hukum, tidak sama dengan esensi dari asas-asas hukum itu sendiri.<sup>33</sup> Oleh karena itu dalam penggunaannya sebuah aturan hukum harus mengembangkan asas hukum itu sendiri mengingat penerapan sebuah asas hukum pada aturan hukum atau norma hukum tidak seluas sebagaimana asas hukum.

Asas- asas hukum ialah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum. Asas-asas itu dapat disebut juga pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang hukum. Dengan demikian ia menjadi titik tolak juga bagi pembentukan undang-undang dan interpretasi undangundang tersebut.<sup>34</sup> Dari berbagai pemaparan tentang norma hukum dan asas hukum, maka asas hukum dan norma hukum merupakan hal yang berbeda. Asas hukum merupakan hal yang dipedomani dalam pembuatan norma hukum yang dapat dikembangkan dan dijabarkan untuk pembentukan norma hukum. Sedangkan, norma hukum adalah hukum positif atau aturan itu sendiri yang dibentuk sesuai dengan asas-asas hukum.

Begitupula Yuliandri menjelaskan bahwa asas hukum bukanlah merupakan aturan yang bersifat kongkret sebagaimana halnya norma atau kaidah hukum, yang menjadi isi dari setiap undang-undang. Akan tetapi asas hukum memberikan pedoman dalam merumuskan norma hukum yang kongkret dalam pembentukan undang-undang.<sup>35</sup> Sudikno Mertokusumo pula membedakan, bahwa asas hukum merupakan pikiran dasar yang bersifat abstrak, maka kaidah hukum dalam arti sempit merupakan nilai yang bersifat lebih kongkret daripada asas hukum. Kemudian juga ditambahkan bahwa asas hukum

---

<sup>30</sup> Soetandyo Wingnjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Paradigma Masalahnya* (Jakarta: Elsam dan Huma, 2001) Hal. 149.

<sup>31</sup> Herman Bakir, *Asas Hukum dan Aspek Galiannya*, *Op. cit.*, Hal. 59

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta : Kanisius, 1990), Hal. 90.

<sup>35</sup> Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), Hal. 22.

tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang kongkret atau pasal-pasal.<sup>36</sup> Lebih lanjut, JB. Daliyo<sup>37</sup> membedakan antara asas dan norma hukum adalah:

- a. Asas merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak sedangkan norma merupakan aturan yang riil.
- b. Asas adalah suatu ide atau konsep sedangkan norma adalah penjabaran dari ide tersebut.
- c. Asas hukum tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma mempunyai sanksi.

Dari berbagai uraian para pakar mengenai asas dan norma hukum maka dapat disimpulkan bahwa keduanya merupakan sisi yang berbeda namun memiliki keterkaitan yang erat. Adapaun asas merupakan hal yang harus tercermin dan terkandung dalam sebuah norma hukum sebagai penjabarannya. Hal ini tidak lain asas hukum merupakan ruh dari norma hukum, bilamana suatu norma hukum tidak sesuai dengan asas hukum maka norma hukum tersebut sudah kehilangan esensinya sebagai sebuah aturan.

Begitu pula secara peraturan perundang-undangan, Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah asas hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menegaskan bahwa Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kesusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan;

---

<sup>36</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, (Yogyakarta: Liberty, 2006), Cet. Kefua, Hal. 11

<sup>37</sup> JB. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia Buu Panduan Mashasiswa*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), Hal. 90.

h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain itu Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Oleh karena itu perumusan asas dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penambahan Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman dalam pengelolaan perusahaan daerah dan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan penyediaan air minum. Dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 331 ayat (4) huruf b yang menegaskan bahwa pendirian BUMD diantaranya bertujuan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Dari Pasal 331 ayat (4) huruf b diatas menunjukkan bahwa pengelolaan BUMD dilaksanakan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Asas-asas yang dapat diadopsi dalam perumusan asas-asas tata kelola perusahaan yang baik diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Sebagaimana tertuang dalam rumusan Pasal 5 dan Pasal 6 yang menegaskan bahwa dalam melaksanakan tugasnya anggota direksi, komisaris dan dewan pengawas wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran. Dalam penjelasan Pasal 5 tersebut menjelaskan sebagai berikut:

- a. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan;
- b. Kemandirian, yaitu keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat;
- c. Akuntabilitas, yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban Organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif;
- d. Pertanggungjawaban, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat;
- e. Kewajaran, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.

Lebih lanjut ketentuan lain yang mengatur mengenai *Good Corporate Governance* ini ialah Keputusan Menteri BUMN Nomor 117/2002 menyebutkan pengertian dari prinsip-prinsip tersebut yaitu:58

- a. *Transparency* (Keterbukaan), yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan.
- b. *Accountability* (Akuntabilitas), yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ perseroan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
- c. *Responsibility* (Pertanggungjawaban), yaitu kesesuaian didalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
- d. *Independency* (Kemandirian), adalah suatu keadaan dimana 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.
- e. *Fairness* (Kewajaran), yaitu keadilan dan kesetaraan didalam memenuhi hak-hak stakeholder yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Dari keterangan diatas dapat dirumuskan bahwa dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penambahan Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan dapat memuat asas/prinsip tata kelola perusahaan yang baik yang meliputi keterbukaan, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran. Dapat disimpulkan bahwa dalam pengelolaan Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan Kabupaten Malang diselenggarakan dengan prinsip *Transparency* (Keterbukaan), yaitu dalam pengelolaan Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan didasarkan pada keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan. *Accountability* (Akuntabilitas), yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ perseroan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.

*Responsibility* (Pertanggungjawaban), yaitu kesesuaian didalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat. *Independency* (Kemandirian), adalah suatu keadaan dimana 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. *Fairness* (Kewajaran), yaitu keadilan dan kesetaraan didalam memenuhi hak-hak stakeholder yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

## **2.3 Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan**

### **2.3.1 Profil Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan**

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Malang merupakan Perusahaan milik Pemerintah Daerah yang bergerak dalam bidang pelayanan air minum, berdiri pada tahun 1981 melalui Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 289/1981. Kemudian



melalui Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan yang ditetapkan pada tanggal 31 Desember 2018, PDAM Kabupaten Malang merubah bentuk badan hukumnya menjadi Perusahaan Umum Daerah. Perubahan bentuk hukum tersebut sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Sebagaimana diterangkan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan bahwa dengan Peraturan Daerah ini, Pemerintah Daerah melanjutkan penugasan kepada Perumda Tirta Kanjuruhan untuk melaksanakan penyelenggaraan SPAM dalam rangka menyediakan pelayanan air minum untuk memenuhi hak rakyat atas Air Minum. Perumda Tirta Kanjuruhan bergerak dalam bidang penyediaan pelayanan air minum kepada masyarakat dimana dalam kegiatan pelayanan tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perekonomian daerah, dapat memenuhi kebutuhan air minum bagi masyarakat serta dapat menerima keuntungan dari kegiatan-kegiatan tersebut. Berdasarkan hal tersebut maka jenis dan usaha Perumda Tirta Kanjuruhan adalah penyediaan air minum melalui penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) dengan berlandaskan pada Kebijakan dan Strategi Penyelenggaraan SPAM dan Rencana Induk SPAM. Sistem Penyelenggaraan Air Minum tersebut diselenggarakan dengan tujuan sebagai berikut:

- a. Tersedianya pelayanan air minum untuk memenuhi hak rakyat atas Air Minum.
- b. Terwujudnya pengelolaan dan pelayanan Air Minum yang berkualitas dengan harga yang terjangkau.
- c. Tercapainya kepentingan yang seimbang antara Perumda Tirta Kanjuruhan dan pemangku kepentingan.
- d. Tercapainya penyelenggaraan Air Minum yang efektif dan efisien untuk memperluas cakupan pelayanan Air Minum.

Selain kegiatan penyediaan air minum, Perumda Tirta Kanjuruhan juga melaksanakan kegiatan usaha lain dalam rangka optimalisasi pemanfaatan sumber daya yang sudah dimiliki dan/atau sudah dikuasai oleh Perumda Tirta Kanjuruhan. Usaha lain tersebut adalah dengan mendirikan Unit Usaha Air Minum Dalam Kemasan (AMDK), yaitu Tirta Kanjuruhan. Pendirian unit usaha AMDK merupakan terobosan memanfaatkan kapasitas sumber yang masih tersisa pada beberapa daerah.

Selanjutnya Struktur organisasi Perumda Tirta Kanjuruhan sebagaimana diterangkan dalam ketentuan Pasal 37 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan yang menerangkan bahwa Pengurusan Perumda Tirta Kanjuruhan dilakukan oleh Organ Perumda Tirta Kanjuruhan. Organ Perumda Tirta Kanjuruhan terdiri atas:

- a. KPM

Kepala Daerah Yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Pada Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat KPM adalah organ

perusahaan umum Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Perusahaan Umum Daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas.

b. Dewan Pengawas

Dewan Pengawas adalah organ Perumda Tirta Kanjuruhan yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Perumda Tirta Kanjuruhan.

c. Direksi.

Direksi adalah organ Perumda Tirta Kanjuruhan yang bertanggung jawab atas pengurusan Perumda Tirta Kanjuruhan untuk kepentingan dan tujuan Perumda Tirta Kanjuruhan serta mewakili Perumda Tirta Kanjuruhan baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.

Selanjutnya Struktur organisasi Perumda Tirta Kanjuruhan disusun berdasarkan pada Peraturan Direksi Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja. Gambar II.1 adalah bagan struktur organisasi perumda Tirta Kanjuruhan sebagai berikut:

1. Bupati sebagai pemilik,
2. Dewan Pengawas,
3. Direktur Utama, yang membawahi:
  - A. Direktur Umum, yang membawahi:
    - 1) Kepala Bagian Umum, yang membawahi:
      - a) Kepala Seksi Tata Usaha dan Humas,
      - b) Kepala Seksi Rumah Tangga,
      - c) Kepala Seksi Perbekalan.
    - 2) Kepala Bagian Keuangan, yang membawahi:
      - a) Kepala Seksi Kas dan Penagihan,
      - b) Kepala Seksi Anggaran,
      - c) Kepala Seksi Rekening dan Pembukuan
    - 3) Kepala Bagian Sumber Daya Manusia, yang membawahi:
      - a) Kepala Seksi Personalia dan Hukum,
      - b) Kepala Seksi Pengembangan Pegawai,
      - c) Kepala Seksi Kesejahteraan Pegawai.
    - 4) Kepala Bagian Hubungan Langganan, yang membawahi:
      - a) Kepala Seksi Pengawas Meter,
      - b) Kepala Seksi Pelayanan,
      - c) Kepala Seksi Pemasaran.
  - B. Direktur Teknik, yang membawahi:

- 1) Kepala Bagian Perencanaan, yang membawahi:
  - a) Kepala Seksi Design dan Konstruksi,
  - b) Kepala Seksi Survey dan Pengawasan Pekerjaan
- 2) Kepala Bagian Produksi, yang membawahi :
  - a) Kepala Seksi Laboratorium,
  - b) Kepala Seksi Pengembangan Pengendalian Air Baku
  - c) Kepala Seksi Perpompaan.
- 3) Kepala Bagian Transmisi Distribusi, yang membawahi:
  - a) Kepala Seksi Pengembangan Pengendalian Jaringan,
  - b) Kepala Seksi NRW, dan
  - c) Asisten Pengembangan Pengendalian Jaringan/NRW
- 4) Kepala Bagian Perawatan dan Gudang, yang membawahi:
  - a) Kepala Seksi Gudang,
  - b) Kepala Seksi Perawatan, dan Asisten Gudang / Perawatan.
- C. Kepala Satuan Pengawas Internal, yang membawahi :
  - 1) Kepala Seksi Pengawas Wilayah 1, 2 dan 3
  - 2) Asisten Pengawas Pelanggaran Pegawai
- D. Kepala Pusat Penelitian Pengembangan, yang membawahi:
  - 1) Kepala Seksi Penelitian Pengembangan Bidang Umum,
  - 2) Kepala Seksi Penelitian Pengembangan Bidang Teknik
- E. Kepala Unit Pelayanan, yang membawahi:
  - 1) Kepala Seksi Umum/Koordinator Kelompok Kerja Umum
  - 2) Kepala Seksi Umum/Koordinator Kelompok Kerja Teknik.
- F. Kepala Unit Usaha AMDK, yang membawahi:
  - 1) Kepala Seksi Produksi dan Quality Control,
  - 2) Kepala Seksi Umum dan Pemasaran.

Sesuai dengan bidang usahanya Perumda Tirta Kanjuruhan merupakan penyelenggara pengelolaan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di Kabupaten Malang dimana jenis dan usaha nya bergerak dalam bidang penyediaan pelayanan air minum kepada masyarakat. Dalam kegiatan pelayanan tersebut diharapkan Perumda Tirta Kanjuruhan dapat memberikan manfaat bagi perekonomian daerah, dapat memenuhi kebutuhan air minum bagi masyarakat serta dapat menerima keuntungan dari kegiatan-kegiatan tersebut.

Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di Kabupaten Malang terbagi menjadi 2 (dua) yaitu SPAM Jaringan Perpipaan dan SPAM Bukan Jaringan Perpipaan. Pelayanan air bersih di ibukota Kabupaten Malang, sebagian bersbesar telah terlayani oleh Perumda Tirta Kanjuruhan dimana Perumda Tirta Kanjuruhan memiliki 26 unit wilayah pelayanan. SPAM yang dikelola oleh Perumda Tirta

Kanjuruhan dibagi menjadi Jaringan Perpipaan Ibukota Kabupaten, Jaringan Perpipaan Ibukota Kecamatan (IKK) dan Bukan Jaringan Perpipaan.

a. Air Baku

Air baku yang digunakan Perumda Tirta Kanjuruhan Kabupaten Malang bermacam-macam bergantung pada wilayah pelayanan, jumlah sambungan yang dilayani serta kualitas dan kuantitas air pada sumber air. Unit air baku untuk jaringan Perumda Tirta Kanjuruhan yang melayani Ibukota Kabupaten yaitu Kecamatan Kepanjen, menggunakan 3 unit sumber air yaitu Sumber Ubalan, Sumber Pompa Metro dan Sumber Dieng, Sumber Ubalan terletak di Desa Balesari. Sumber Pompa Metro terletak di Desa Dilem dan Sumber Dieng di Desa Sukorejo, Sumber Ubalan menggunakan sistem Gravitasi sedangkan sumber Metro dan Sumber Dieng menggunakan Sistem Pompa. Kapasitas maksimal yang dimiliki sumber Ubalan sebesar 115,83 liter/detik dan kapasitas minimumnya berjumlah 113,68 liter/detik. Sumber Pompa Metro memiliki kapasitas maksimal sebesar 9,45 liter/detik dan kapasitas minimum sebesar 8,85 liter/detik. Perumda Tirta Kanjuruhan memiliki 3 jenis sumber yang digunakan untuk pelayanan Jaringan Perpipaan Ibukota Kecamatan (IKK), yaitu mata air, air permukaan dan air bawah tanah. Secara keseluruhan, sumber air Perumda Tirta Kanjuruhan yang berasal dari mata air sebanyak 65,62% atau sebanyak 42 sumber dari air bawah tanah sebanyak 29,68% atau sebanyak 19 sumber, sedangkan sumber air permukaan sebanyak 4,68% atau sebanyak 3 sumber.

b. Unit Produksi

Kapasitas produksi terpasang sampai dengan tahun 2019 sebesar 51.406.057,00 m<sup>3</sup>. dari jumlah sebesar 4.115.854,00 m<sup>3</sup> (8,01%) tidak dapat dimanfaatkan dan kapasitas yang dapat dimanfaatkan (kapasitas riil) sebesar 47.290.203,00 m<sup>3</sup> (91,99%). Kapasitas terpasang tidak dapat dimanfaatkan tersebut disebabkan debit sumber air menurun dan diameter pipa kurang besar, penyesuaian kapasitas produksi dengan kebutuhan pelanggan, tidak berfungsinya water meter induk produksi di seluruh unit serta sering terjadi pemadaman aliran listrik PLN Upaya PDAM untuk meningkatkan utilitas kapasitas produksi terpasang dengan menambah jaringan pipa transmisi dan distribusi, pemeliharaan pompa agar berfungsi dengan baik dan memperluas cakupan layanan dengan menambah jumlah pelanggan agar volume produksi dan distribusi air meningkat. Dari kapasitas riil tersebut, volume air yang dihasilkan sebesar 46.224.354,00 m<sup>3</sup>, sehingga terdapat kapasitas yang masih menganggur sebesar 1.065.849,00 m<sup>3</sup> (2,25%). Kapasitas menganggur ini terutama disebabkan pengoperasian pompa menyesuaikan dengan jumlah pelanggan yang masih sedikit serta jaringan pipa belum menjangkau seluruh daerah layanan. Upaya Perusahaan untuk meningkatkan utilitas kapasitas riil dengan menambah jaringan pipa transmisi dan distribusi, pemeliharaan pompa agar berfungsi dengan baik dan memperluas cakupan layanan dengan menambah jumlah pelanggan agar volume produksi dan distribusi air meningkat Persentase tingkat kehilangan air di unit produksi tahun 2019 sebesar

16,31% dari volume produksi, riil, sedangkan pada tahun 2018 sebesar 27,59%. Kapasitas produksi yang telah dibangun belum semuanya dapat dimanfaatkan, demikian juga terhadap kapasitas produksi ini juga belum dapat dipergunakan sepenuhnya, berikut ini adalah kondisi kapasitas terpasang dan kapasitas produksi di setiap kecamatan.

c. Unit Distribusi

Sistem distribusi air minum Perumda Tirta Kanjuruhan terdiri dari sistem pengaliran pompa dan gravitasi. Jaringan pipa yang digunakan PDAM Tirta Kanjuruhan terdiri dari pipa distribusi utama dan pipa distribusi pelayanan. Jenis pipa yang digunakan terdiri dari pipa PVC, Gi, PE dan ACP. Berikut ini jenis pipa dan panjang pipa serta gambar peta jaringan distribusi Perumda Tirta Kanjuruhan.

d. Unit Pelayanan

Tercatat bahwa jumlah pelanggan pada bulan September 2020 menjangkau 131.084 Sambungan Rumah, dengan cakupan layanan mencapai 35,58% di 26 Unit Layanan. Kondisi ini mengalami kenaikan pelayanan dari tahun 2019. Tercatat pada 31 Desember 2019 Perusahaan memiliki 133.986 pelanggan, yang terdiri dari 125.710 pelanggan aktif dan 8.276 pelanggan non aktif. Dari jumlah tersebut, 28.000 pelanggan berasal dari program hibah air minum APBN perkotaan, dan 105.986 pelanggan berasal dari pemasangan reguler Perusahaan. Jumlah pelanggan yang digunakan untuk perhitungan cakupan layanan sejumlah 130.004 pelanggan. Jumlah penduduk yang terlayani di wilayah administrasi sebanyak 729.398 jiwa atau 35,58% dari jumlah penduduk sebanyak 2.049.960 jiwa. Sedangkan penduduk di wilayah teknis yang terlayani sebanyak 488.550 jiwa atau 28,34% dari jumlah penduduk yang ada jaringan pipa Perusahaan sebanyak 1.723.938 jiwa.

Pelanggan Perumda Tirta Kanjuruhan terdiri dari dua kategori yaitu pelanggan domestik dan pelanggan non domestik. Pelanggan domestik terdiri dari pelanggan Rumah Tangga. Sedangkan pelanggan non domestik terdiri dari Sosial, Instansi Pemerintah, POLRI, Niaga, dan Industri. Pada Tahun 2019 jumlah pelanggan domestik sebanyak 119.733 SR dan jumlah pelanggan non-domestik sebanyak 5.977 SR total 125.710 SL. Dalam kurun waktu tahun 2015 – 2019, pertumbuhan jumlah pelanggan domestik Perumda Tirta Kanjuruhan mengalami penambahan pelanggan rata-rata 7.798 SR/tahun, sedangkan non domestik mencapai 218 SR/tahun dengan total 8.016 SR/tahun. Pertambahan pelanggan terbesar pada tahun 2015-2016 dengan jumlah penambahan sebesar 10.166 SR. Berdasarkan data pelanggan Perumda Tirta Kanjuruhan tahun 2019, komposisi pelanggan terdiri dari pelanggan rumah tangga (domestik) sebesar 95,25% dan pelanggan non domestik sebesar 4,75%, dengan jumlah pelanggan terbesar adalah Rumah Tangga A3 sebanyak 109.981 SR dengan prosentase 87,49%.

Tingkat pemakaian air pelanggan Perumda Tirta Kanjuruhan pada tahun 2019 tiap kategori pelanggan bervariasi. Rata-rata pemakaian air pelanggan rumah tangga sebesar 15,89 m<sup>3</sup>/bulan

sedangkan rata-rata pemakaian non domestik sebesar 34,28 m<sup>3</sup>/bulan. Berdasarkan komposisi prosentase pemakaian airnya, pemakaian air terbesar adalah pelanggan rumah tangga A3 sebesar 77,07%, sementara yang terkecil adalah pelanggan industri besar dengan prosentase pemakaian air sebesar 0,06%. Hal ini mengindikasikan bahwa dominasi pemakaian air pelanggan Perumda Tirta Kanjuruhan adalah pelanggan domestik dengan perbandingan 90,28% (Domestik) dan 9,72% (Non Domestik).

Kehilangan air pada unit produksi dapat disebabkan oleh bangunan penangkap mata air (brongcapring) dan reservoir yang bocor karena usia, pemasangan air valve pada pipa transmisi, pencucian pada pipa transmisi, serta adanya overflow pada reservoir terutama saat malam hari untuk sumber yang menggunakan sistem gravitasi. Sedangkan tingkat kehilangan air distribusi dapat disebabkan meter air pelanggan rusak, meter induk distribusi tidak berfungsi, adanya pengambilan air dipipa distribusi oleh mobil tangki, serta tekanan air pada jaringan distribusi yang terlalu besar melebihi 4 (empat) bar. Kinerja Perumda Tirta Kanjuruhan cukup baik dalam menurunkan tingkat kehilangan air untuk distribusi air bersih ke pelanggan dari tahun 2016 sebesar 25,26% menjadi 20,60% pada tahun 2019.

### **2.3.2 Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan**

Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 13 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan yang menerangkan bahwa Modal Perumda Tirta Kanjuruhan merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham. Besarnya modal dasar Perumda Tirta Kanjuruhan adalah sebesar Rp155.500.000.000,00 (seratus lima puluh lima milyar lima ratus juta rupiah). Dari jumlah penyertaan modal tersebut, pelaksanaan penyertaan modal dari Pemerintah Kabupaten Malang kedalam modal Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan sampai tahun 2021 dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Sejumlah 12.942.760.481,00 (dua belas milyar sembilan ratus empat puluh dua juta tujuh ratus enam puluh ribu empat ratus delapan puluh satu rupiah), dari Tahun 1981 sampai dengan Tahun 2014 dengan rincian sebagai berikut:
  - a. sejumlah Rp.623.874.950,00 (enam ratus dua puluh tiga juta delapan ratus tujuh puluh empat ribu sembilan ratus lima puluh rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang (Lembaran Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang (Lembaran Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Tahun 1988 Nomor 2/C);

- b. sejumlah Rp.1.335.905.267,00 (satu milyar tiga ratus tiga puluh lima juta sembilan ratus lima ribu dua ratus enampuluh tujuh rupiah) berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 1 Tahun 1989 tentang Persetujuan Penambahan Modal Dasar Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang.
  - c. sejumlah Rp.700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah) berdasarkan Kerja Sama dengan Kimpraswil Kabupaten Malang Nomor 690/253/429.402/2004 – Nomor 690/1361/429.113/2013, berdasarkan Keputusan Bupati Malang Nomor 66 Tahun 2004 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2004, yang ditindak lanjuti dengan Perjanjian Kerjasama antara PDAM dengan Dinas Permukiman, Kebersihan dan Pertamanan Kabupaten Malang Tanggal 29 September 2004 Nomor: 690/253429.402/2004 dan Nomor: 600/1361/421.113/2004.
  - d. sejumlah Rp.10.184.534.433,00 (sepuluh milyar seratus delapan puluh empat juta lima ratus tiga puluh empat ribu empat ratus tiga puluh tiga rupiah), berdasarkan Berita Acara Serah Terima tanggal 5 Juni Tahun 1997, Nomor:5/BA/W.13/97 tentang Penghibahan Status Tetap Asset Eks Proyek Penyediaan dan Pengelolaan Air Bersih (P2AB) dari Departemen Pekerjaan Umum kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Tingkat II Malang sebagai Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kabupaten Tingkat II Malang pada PDAM Kabupaten Daerah Tingkat II Malang.
  - e. sejumlah Rp.440.716.000,00 (empat ratus empat puluh juta tujuh ratus enam belas ribu rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal, berdasarkan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah yang telah diakui dan dicatat dalam Laporan Keuangan PDAM sejak tahun 1994;
  - f. Dikurangi sejumlah Rp.342.270.169,00 (tiga ratus empat puluh dua juta dua ratus tujuh puluh ribu seratus enam puluh sembilan rupiah) berdasarkan penyerahan aset kepada PDAM Kota Batu.
2. Sejumlah 142.557.239.519,00 (seratus empat puluh dua milyar lima ratus lima puluh tujuh juta dua ratus tiga puluh sembilan ribu lima ratus sembilan belas rupiah) dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2021 dengan rincian sebagai berikut:
- a. Tahun 2015 Program Hibah Air Minum untuk 2.000 Sambungan Rumah 5,000,000,000
  - b. Tahun 2016 Program Hibah Air Minum untuk 8.000 Sambungan 30,000,000,000

	Rumah	
c.	Tahun 2017 Program Hibah Air Minum untuk 8.000 Sambungan Rumah	30,000,000,000
d.	Tahun 2018 Program Hibah Air Minum untuk 5.000 Sambungan Rumah dan Pembangunan Meter Induk	18.500,000,000
e.	Tahun 2019 Program Hibah Air Minum untuk 5.000 Sambungan Rumah	17,000,000,000
f.	Tahun 2020 Program Hibah Air Minum untuk 4.000 Sambungan Rumah	13,000,000,000
g.	Tahun 2021 Pengembangan SPAM Malang Selatan Tahap I Intake dan Pipa Transmisi dan Reservoir, Booster Pump, Pipa JDU dan Distribusi serta Program Hibah Air Minum untuk 3.000 Sambungan Rumah	29,057,239,519

Oleh karena itu total Penyertaan Modal Dari Pemerintah Kabupaten Malang dari Tahun 1981 sampai dengan Tahun 2021 kedalam modal Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan sampai saat ini adalah sebesar Rp155.500.000.000,00 (seratus lima puluh lima milyar lima ratus juta rupiah). Dengan berdasarkan kebutuhan dan rencana pembangunan sistem penyediaan air minum maka rencana penambahan penyertaan modal daerah kedalam modal Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan dapat diurikan sebagai berikut:

No	Keterangan	Nilai (Rp)
I.	Bantuan Pemerintah Yang Belum Ditetapkan Statusya – Pembangunan Infrastruktur SPAM Dari Pemerintah Pusat	140,585,787,800
II.	Pembangunan SPAM Malang Selatan Lanjutan – Intake dan IPA, Pipa Transmisi Air Baku Rp. 110,151,000,000 – Reservoir, Booster Pump, Pipa JDU dan Distribusi Rp.255,014,000,000	345,107,760,481
III.	Optimalisasi Pengelolaan Barang Milik Daerah (Tanah dan Bangunan)	
	– Pengembangan SPAM Kawasan Pakis, Jabung dan Singhasari	
	a. Tanah (Luas 67,953 m <sup>2</sup> )	83,167,405,000
	b. Bangunan	58,943,984,978
	– Pengembangan SPAM Malang Selatan	
	Tanah yang berlokasi di Turen (Luas 6,500 m <sup>2</sup> )	9,750,000,000
	– Pengembangan Usaha Perusahaan	
	a. Tanah (Luas 27,730 m <sup>2</sup> )	74,871,000,000
	b. Bangunan	25,554,031,251
IV.	Program Hibah Air Minum	
	1. Tahun 2022 Program Hibah Air Minum Perkotaan 3.000 Sambungan Rumah	9,000,000,000



No	Keterangan	Nilai (Rp)
2.	Tahun 2023 Program Hibah Air Minum Perkotaan 10.000 Sambungan Rumah	30,000,000,000
3.	Tahun 2024 Program Hibah Air Minum Perkotaan 20.000 Sambungan Rumah	60,000,000,000
4.	Tahun 2025 Program Hibah Air Minum Perkotaan 20.000 Sambungan Rumah	60,000,000,000
V.	Cadangan	3,020,030,490
<i>Total</i>		900,000,000,000

### 2.3.3 Realisasi Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kabupaten Malang Pada Perumda Tirta Kanjuruhan

Modal dasar Perumda Tirta Kanjuruhan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan bahwa besarnya modal daerah Perumda Tirta Kanjuruhan adalah sebesar Rp.155.500.000.000,00 (seratus lima puluh lima miliar lima ratus juta rupiah). Sebagai batasan dan dasar hukum dalam melakukan penambahan penyertaan modal daerah baik berupa uang maupun barang, Pemerintah Daerah Kabupaten Malang telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan. Penambahan penyertaan modal tersebut digunakan untuk:

- pengembangan usaha;
- penguatan struktur permodalan;
- penugasan pemerintah daerah;
- meningkatkan perekonomian daerah; dan
- meningkatkan pendapatan asli daerah.

Sedangkan nilai penambahan penyertaan modal daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan adalah sebesar Rp.900.000.000.000,00 (sembilan ratus miliar rupiah). Realisasi penyertaan modal daerah sampai Tahun 2025 kepada Perumda Tirta Kanjuruhan, baik berupa modal yang ditempatkan maupun modal yang disetor tercatat sebesar Rp203.183.000.000,00 (dua ratus tiga miliar seratus delapan puluh tiga juta rupiah), dengan rincian sebagai berikut:

- sejumlah Rp155.500.000.000,00 (seratus lima puluh lima miliar lima ratus juta rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2022 Nomor 2 Seri D);

- b. sejumlah Rp13.500.000.000,00 (tiga belas miliar lima ratus juta rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2021 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022;
- c. sejumlah Rp12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 10 Tahun 2022 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023;
- d. sejumlah Rp1.325.000.000,00 (satu miliar tiga ratus dua puluh lima juta rupiah) berupa bidang tanah yang berlokasi diKecamatan Turen dengan Luas 6.549 m<sup>2</sup> berdasarkan Berita Acara Serah Terima Barang Milik Pemerintah Kabupaten Malang Yang Disertakan Sebagai Penyertaan Modal Kepada Perumda Tirta Kanjuruhan Nomor : 000.2.3.2/3758/35.07.403/2024 dan Nomor : 690/877/Tirkan/III/2024
- e. sejumlah Rp7.058.000.000,00 (tujuh miliar lima puluh delapan juta rupiah berupa bidang Tanah yang berlokasi di Pakisaji dengan luas Luas 3.110 m<sup>2</sup> sesuai dengan Berita Acara Serah Terima Barang Milik Pemerintah Kabupaten Malang Yang Disertakan Sebagai Penyertaan Modal Kepada Perumda Tirta Kanjuruhan Nomor : 000.2.3.2/3758/35.07.403/2024 dan Nomor : 690/877/Tirkan/III/2024)
- f. sejumlah Rp3.800.000.000,00 (tiga miliar delapan ratus juta rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 8 Tahun 2023 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024;
- g. sejumlah Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 8 Tahun 2024 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025.

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Naskah Akademik merupakan dasar perancangan dan perumusan norma suatu Rancangan Peraturan Daerah. Salah satu aspek penting yang harus dilakukan adalah dilakukannya evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan materi dari Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Bahkan salah satu syarat dalam pengajuan suatu Peraturan Daerah pada saat penyusunan Program Legislasi Daerah atau disebut juga dengan Program Pembentukan Peraturan Daerah diantaranya adalah telah dilakukan pengkajian mengenai keterkaitan suatu Rancangan Peraturan Daerah dengan peraturan Peraturan Daerah lainnya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terutama Pasal 1 butir 11, *Juncto* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah terutama Pasal 1 butir 20 menegaskan bahwa Naskah Akademik adalah Naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Fungsi suatu Naskah Akademik dalam proses pembentukan suatu Rancangan Peraturan Daerah antara lain sebagai bahan kajian yang menggambarkan tentang latar belakang dan tujuan, urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan suatu Rancangan Peraturan Daerah. Bahan ini kemudian menjadi dasar atau acuan dasar dan penyusunan dan penormaan Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik juga kelak akan berguna sebagai acuan atau referensi dalam proses penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah pada pembahasan internal di alat kelengkapan DPRD yang mengusulkan dan dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dengan Pemerintah.

Secara normatif, Naskah Akademik juga menjadi bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam pengajuan judul suatu Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah. Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Selanjutnya Prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan terkait. Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-Undangannya lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang akan diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.
- e. Materi yang diatur telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 39 tersebut, Naskah Akademik merupakan salah satu naskah yang harus disiapkan guna pengajuan judul Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Daerah atau Program Pembentukan Peraturan Daerah. Selain itu dapat juga disimpulkan bahwa Naskah Akademik merupakan hasil pengkajian dan penyelarasan terhadap materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Naskah Akademik merupakan landasan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah atau hasil penelitian/pengkajian yang mendasari suatu Rancangan Peraturan Daerah.

Dalam praktiknya, Naskah Akademik juga menjadi petunjuk (*guidence*) yang memberi arah kepada pembentuk peraturan daerah (atau pejabat yang memiliki kewenangan pembentukan peraturan daerah lainnya) dan juga para perancang Peraturan Daerah yang bertugas membantu proses pembentukan Peraturan Daerah dalam menyusun norma-norma Rancangan Peraturan Daerah.<sup>1</sup> Adapun penyusunan suatu Naskah Akademik mengacu pada suatu ketentuan teknis penyusunan Naskah Akademik (Pasal 44 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Ketentuan dan sistematika mengenai Naskah Akademik sendiri sudah tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam sistematika tersebut terlihat bahwa tahapan evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait merupakan tahapan yang sangat penting dan menentukan konsep Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah yang akan disusun.

Evaluasi dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu obyek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolok ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan obyek dimaksud. Adapun Analisis merupakan suatu kegiatan penyelidikan, penguraian, penelaahan, penjabaran dan atau pengkajian yang merupakan tahapan yang dilakukan guna memecah suatu persoalan. Sedangkan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>2</sup> Berdasarkan pemahaman secara literal mengenai konsep evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan tersebut maka permasalahan yang muncul adalah mengapa atau untuk apa harus dilakukan evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait? Bagaimana caranya, dan peraturan terkait apa saja yang perlu dievaluasi dan dianalisa?

---

<sup>1</sup> Khopiatuziadah, Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Naskah Akademik, Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, (Jakarta : BPHN, 2016), Hal. 2.

<sup>2</sup> *Ibid.*, Hal. 3.

Tujuan dilakukannya evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan materi suatu Rancangan Peraturan Daerah hakikatnya adalah guna memperoleh suatu gambaran kondisi hukum yang ada. Kegiatan ini berguna untuk menilai apakah materi muatan dari suatu Rancangan Peraturan Daerah sudah sesuai atau tidak dengan aspirasi hukum yang berkembang dalam masyarakat terutama untuk menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat. Selain itu kegiatan ini dimaksudkan sebagai upaya mensinkronisasi dan mengharmonisasikan (baik secara vertikal maupun horizontal) materi muatan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada. Hal ini dilakukan dengan mengkaji sinkronisasi dan harmonisasi materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah dengan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan sinkronisasi dan harmonisasi dengan beberapa Undang- Undang (termasuk mengkaji peraturan pelaksanaannya).

Selain guna menghindari tumpang tindih pengaturan, tentu saja kebutuhan akan konsistensi hukum dan aturan menjadi alasan mendasar dilakukannya evaluasi dan analisis tersebut. Hal ini dilakukan agar pengaturan dalam suatu Peraturan Daerah lebih integratif dan komprehensif dan menghindari konflik hukum yang mungkin timbul. Hal ini juga guna menghindari terjadinya perlawanan atau penolakan oleh masyarakat terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang kelak akan diberlakukan melalui suatu gugatan Uji materil (*Judicial Review*) atau perlawanan lainnya.

Dalam praktiknya kajian berupa evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait ini merupakan bahan dalam menyusun landasan filosofis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah yang dimuat pada Bab berikutnya dalam Naskah Akademik. Lazimnya dalam berbagai Naskah Akademik suatu Rancangan Peraturan Daerah yang telah disusun baik oleh Pemerintah maupun DPRD, setidaknya ada beberapa model kajian evaluasi dan analisis yang dilakukan pada Bab III Naskah Akademik, yakni sebagai berikut: a. Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan Terkait b. Tabel/Tabulasi/Matriks c. Kajian Mendalam atas Pelaksanaan suatu Undang-Undang /Peraturan Pengganti Undang-Undang apapun model yang dipilih, materi Bab III Naskah Akademik ini pada dasarnya memuat dua hal utama yakni: Pertama, proses evaluasi atau penilain terhadap beberapa bagian atau keseluruhan dari materi muatan suatu undang-undang dan peraturan terkait lainnya.

Penilaian dilakukan tidak hanya menghubungkan pasal-pasal atau materi terkait namun juga melihat latar belakang atau landasan pemikiran dari peraturan-peraturan tersebut. Hasil penilaian tersebut setidaknya kemudian akan menghasilkan gambaran positif bahwa peraturan dimaksud misalnya diterima oleh masyarakat, implementatif, dan efektif sehingga dapat dipertahankan atau sebaliknya sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum di masyarakat sehingga perlu dilakukan perubahan, penyempurnaan atau bahkan penggantian. Kedua, Analisis dilakukan dengan suatu metode atau dasar analisis yang antara lain berbasis pada teori perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan, pengelompokan norma hukum, hierarki peraturan perundang-undangan, muatan yang dikandung dalam peraturan perundang-undangan, efektivitas peraturan perundang-undangan, serta hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, Hal. 5.

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan dilakukan melalui *Pertama* adalah Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang akan dianalisis yakni dengan menyiapkan dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan terkait. *Kedua*, mengkaji, meneliti, menganalisa latar belakang dari peraturan perundang-undangan terkait. Hal ini dapat dilakukan dengan mengkaji bagian yang menggambarkan latar belakang suatu Peraturan Daerah yang biasanya termuat dalam konsideran menimbang, konsideran mengingat dan penjelasan umum suatu Peraturan Daerah. *Ketiga*, Mengkaji, meneliti, menganalisa pasal demi pasal termasuk penjelasan pasalnya dari peraturan perundang-undangan terkait. Metode yang dilakukan dapat dengan meneliti pasal demi pasal secara keseluruhan atau fokus terhadap pasal-pasal tertentu terkait permasalahan. *Keempat*, dalam menganalisa dapat disesuaikan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya misalnya apakah dasar pembentukannya sudah sesuai, apakah fungsi maupun materi muatannya sudah sesuai, apakah daya guna yang memadai dalam pelaksanaannya dan lain sebagainya.<sup>4</sup>

Sebagaimana telah digambarkan sebelumnya kajian hasil evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait ini dapat menjadi bahan penyusunan landasan filosofis dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan pada bab Naskah Akademik berikutnya, menjadi dasar kajian Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah dan sebagai database peraturan perundang-undangan terkait yang akan sangat berguna dalam proses pembahasan pasal demi pasal baik di internal alat kelengkapan dewan yang mengusulkan maupun dalam tahapan pembahasan tingkat I dengan Pemerintah.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan daerah yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan bersih dan sebagai upaya untuk menjamin dinamika politik, ekonomi, sosial dan budaya yang terjadi dalam masyarakat senantiasa mendukung terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Salah satu aspek penting dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat ialah melalui pelayanan penyediaan air minum di daerah.

Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan konstitusional Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya. Dalam rangka memenuhi hak setiap warga negara untuk hidup serta untuk mempertahankan hidup, negara berkewajiban untuk menjamin pemenuhan hak setiap warga negara, yang salah satunya adalah melalui penyediaan Kebutuhan Pokok Air Minum Sehari-hari.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara serta ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dari ketentuan diatas menunjukkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam dikuasai oleh negara, yang dikenal dengan konsep hak menguasai negara yang mana negara melalui pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi.

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap Pasal 33 UUD Tahun 1945 yang pernah dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang terkait dengan SDA (UU Migas, UU Ketenagalistrikan, UU Sumber Daya Air) bahwa “hak menguasai negara” bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichhoudendaad*). Dengan demikian , makna hak menguasai negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap SDA, tidak menafikan kemungkinan perorangan ataupun swasta berperan, asalkan lima peranan negara tersebut diatas masih dipenuhi dan pemerintah/pemda belum mampu melaksanakan.<sup>5</sup>

Dalam hal ini sebagaimana diterangkan dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menegaskan bahwa sumber modal BUMD diantara dari penyertaan modal daerah. Selanjutnya pada ketentuan Pasal 20 menerangkan bahwa modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal daerah merupakan batas pertanggungjawaban daerah atas kerugian BUMD. Penyertaan modal daerah dilakukan untuk:

- a. pendirian BUMD;
- b. penambahan modal BUMD; DAN
- c. pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain.

Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah. Barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah. Nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyertaan modal Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Sesuai dengan ketentuan diatas evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait materi muatan yang akan dirumuskan dalam pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan, yang meliputi sebagai berikut:

---

<sup>5</sup> IBR. Supancana, Laporan Tim Analisis dan Evaluasi Hukum Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam (UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi., (Jakarta : Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I. Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2008), Hal. 2.

### **3.1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten di Lingkungan Propinsi Jawa Timur**

Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya Dan Daerah Tingkat II Surabaya Dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950, Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730

Undang-Undang ini merupakan dasar legalitas bahwa Kabupaten Malang merupakan daerah otonom. Sebagai daerah otonom, amanat dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (5) dan Ayat (6) UUDNRI 1945, yang mengatur bahwa Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat, dan pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kabupaten Malang sebagai daerah otonom maka jelas bahwa Kabupaten Malang mempunyai hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Amanat Pasal 18 tersebut menegaskan bahwa, Indonesia sebagai negara kesatuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerin-tahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ini berarti bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah harus dilaksanakan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keutuhan dan kepentingan Negara Kesatuan merupakan pembatasan umum dalam pemberian otonomi seluas-luasnya oleh pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah kabupaten dan kota. Oleh karena itu untuk melaksanakan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, dibentuklah undang-undang tentang pemerintahan daerah, dan yang berlaku saat ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah. Undang-undang ini sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dikenal juga sebagai undang-undang otonomi daerah karena undang-undang ini mempertegas dan menindaklanjuti prinsip otonomi daerah yang telah diisyaratkan oleh Undang-undang Dasar.

Salah satu urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Malang adalah urusan pemerintahan di bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang. Urusan Pemerintahan daerah di bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang merupakan bentuk Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar.<sup>6</sup> Dalam Lampiran Undang-

---

<sup>6</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (LN Tahun 2014 Nomor 244, TLN No. 5587), Pasal 12 ayat (1) huruf c.



Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Huruf C Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Sub Urusan Air Minum untuk Daerah Kabupaten/Kota Pengelolaan dan Pengembangan SPAM di Daerah Kabupaten/Kota.

### **3.2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah)**

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Secara historis Pengaturan mengenai Badan Usaha Milik Daerah ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan selain undang-undang tersebut juga di atur di beberapa peraturan perundang-undangan. Undang-undang tentang Perusahaan Daerah didasari pemahaman bahwa perlu diusahakan terlaksananya program umum Pemerintah dibidang ekonomi sebagaimana digariskan dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 yang selanjutnya telah diperkuat dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No.I/MPRS/1960 dan No.II/MPRS/1960 mengenai keharusan diadakannya reorganisasi dan alat-alat produksi dan distribusi yang ditujukan ke arah pelaksanaan pasal 33 Undang-Undang Dasar. Bahwa dalam rangka pelaksanaan pemberian isi otonomi yang riil dan luas kepada Daerah perlu ditetapkan dasar-dasar untuk mendirikan perusahaan Daerah swatantra.<sup>7</sup>

Keberadaan BUMD tidak terlepas dari perkembangan kebijakan terkait dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) . Pada awalnya, BUMN merupakan perusahaan-perusahaan negara baik yang berbentuk badan-badan berdasarkan hukum perdata maupun yang berbentuk badan hukum berdasarkan hukum publik antara lain yang berdasarkan Undang-Undang Perusahaan Indonesia diatur dengan *Staatsblad* Tahun 1927 Nomor 419. Dalam rangka mensinkronkan segala kegiatan ekonomi pada saat itu, Pemerintah mengeluarkan Perpu nomor 17 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.

Selanjutnya, dalam rangka menertibkan usaha negara berbentuk Perusahaan Negara terutama karena ada banyak usaha negara dalam bentuk Perusahaan Negara yang inefisien, maka Pemerintah menerbitkan Perpu Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara. Dalam Perpu ini, ditetapkan bahwa usaha-usaha negara berbentuk perusahaan dibedakan dalam Perusahaan Jawatan (Perjan) yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan dalam *Indonesische Bedrijvenwet* (*Staatsblad* Tahun 1927 Nomor 419), Perusahaan Umum (Perum) yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, dan Persero yang merupakan penyertaan negara pada perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam

---

<sup>7</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Konsideran Menimbang huruf a dan huruf b.

Kitab Undang-undang Hukum Dagang atau KUHD (*Wetboek Van Koophandel*, Staatsblad Tahun 1847 Nomor 23).<sup>8</sup>

Undang-undang Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel*, Staatsblad 1847: 23) yang mengatur mengenai Perseroan Terbatas berikut segala perubahannya, terakhir dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1971 dan Ordonansi Maskapai Andil Indonesia (*Ordonnantie op de Indonesische Maatschappij op Aandeelen*, Staatsblad 1939: 569 jo.717). Sejalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, Pemerintah menerbitkan beberapa peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana Perpu Nomor 1 Tahun 1969 yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero) dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum. Namun demikian, mengingat bahwa Perpu 1 Tahun 1969 dan kedua Peraturan Pemerintah tersebut dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, serta didorong dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang hanya mengatur dua bentuk hukum badan usaha negara yaitu Perum dan Persero. Sementara Perjan, dengan terbitnya Undang-Undang ini, harus dirubah bentuk hukumnya menjadi Perum atau Persero.

Berbeda dengan BUMN yang definisinya telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, istilah BUMD baru dikenal dalam Peraturan Mendagri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD, tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini dapat dimaklumi karena pendirian dan pengaturan BUMD sampai saat ini masih tunduk dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah walaupun undang-undang ini telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969, namun karena ditegaskan bahwa Undang-undang nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah tidak berlaku sejak diterbitkannya undang-undang pengganti, dan sampai sekarang belum ada undang-undang penggantinya, maka Undang-undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah masih berlaku sampai sekarang.

Undang-undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah merupakan undang-undang yang penyusunannya diilhami dari terbitnya Perpu Nomor 17 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Mengingat bahwa pembinaan Pemerintahan Daerah berada di bawah tanggung jawab Menteri Dalam Negeri, maka peraturan pelaksana Undang-undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah diterbitkan oleh Mendagri baik berupa Peraturan menteri Dalam Negeri seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri 1 Tahun 1984 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1990 tentang Pengelolaan

---

<sup>8</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

Barang Milik Perusahaan Daerah. Sejak terbitnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD, maka sebagian BUMD ada yang berbentuk Perseroan Terbatas.

Bentuk hukum badan hukum BUMD menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah atau PD dan Perseroan Terbatas atau PT, kemudian dalam oprasionalnya setiap BUMD tunduk pada masing masing ketentuan yang mengatur tentang badan hukum masing-masing, dengan kata lain bagi Perusahaan Daerah berlaku ketentuan tentang Perusahaan Daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sedangkan untuk BUMD yang bentuk badan hukumnya Perseroan Terbatas berlaku undang-undang yang mengatur tentang Perseroan Terbatas yang untuk saat ini diatur dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2 yang berbunyi bahwa yang dimaksud dengan Perusahaan Daerah ialah 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. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 4 berbunyi bahwa Perusahaan Daerah didirikan dengan Peraturan Daerah atas kuasa undang-undang ini. Perusahaan Daerah termaksud adalah badan hukum yang kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya peraturan daerah.<sup>9</sup>

Sifat, tujuan dan lapangan usaha perusahaan daerah yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah meliputi:

- a. Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan memupuk pendapatan.
- b. Tujuan perusahaan daerah ialah untuk melaksanakan pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.
- c. Perusahaan Daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan-peraturan yang mengatur pokok-pokok Pemerintah Daerah.
- d. Cabang-cabang produksi yang penting bagi Daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di Daerah yang bersangkutan diusahakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan.

Lebih lanjut Pasal 6 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tujuannya termasuk dalam Pasal 5 ayat (2) Perusahaan Daerah bekerjasama dengan Perusahaan Negara, koperasi dan swasta.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, Pasal 3 dan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2).

Dalam hal lapangan usaha Perusahaan Daerah ada hubungannya dengan lapangan usaha koperasi kepada koperasi diberikan pengutamaan.

Sebagai suatu perusahaan, BUMD juga memiliki modal dan kekayaan. Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang mana mengatur mengenai modal dan kekayaan suatu BUMD, yang dijelaskan sebagai berikut:

- a. bahwa modal BUMD terdiri untuk seluruhnya atau untuk sebagian dari kekayaan Pemerintah Daerah yang dipisahkan.
- b. Modal BUMD yang untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan satu Pemerintah Daerah yang dipisahkan tidak terdiri atas saham-saham.
- c. Apabila modal BUMD terdiri atas kekayaan beberapa Pemerintah Daerah, maka modal dasar BUMD tersebut terdiri atas saham-saham.
- d. Modal BUMD yang sebagian dimiliki oleh kekayaan Pemerintah Daerah yang dipisahkan dan kekayaan pihak lain yang bukan Pemerintahan Daerah maka modal BUMD tersebut terdiri atas saham-saham.
- e. Semua alat likuide disimpan dalam bank yang ditunjuk oleh Kepala Daerah yang bersangkutan berdasarkan petunjuk-petunjuk Menteri Keuangan.

Kemudian pasal 8 Undang-undang Nomor 5 tahun 1962 menyatakan atas modal BUMD yang terdiri dari saham-saham, maka saham tersebut terdiri dari saham prioritas dan saham biasa, saham prioritas adalah saham yang hanya dapat dimiliki oleh Pemerintah Daerah, sedang untuk saham biasa dapat dimiliki oleh Pemerintah Daerah dan dan pihak swasta atau badan hukum lain yang menjadi pemegang saham dalam suatu BUMD, sebagaimana yang termaktub dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang menerangkan bahwa apabila Perusahaan Daerah telah didirikan berdasarkan Undang-undang ini, maka modal perusahaan terdiri untuk seluruhnya atau untuk sebagian atas kekayaan Daerah yang dipisahkan dari Anggaran Belanja Daerah tetapi tetap masuk neraca kekayaan Daerah.

Dengan ketentuan ini maka ditegaskan bahwa Perusahaan Daerah untuk selanjutnya dapat berdiri sendiri tanpa memberatkan lagi budget Daerah. Modal Perusahaan Daerah yang untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan satu Daerah tidak perlu terdiri atas saham-saham. Apabila modal termaksud diatas merupakan kekayaan beberapa Daerah maka modal perusahaan itu perlu terdiri atas saham-saham. Salah satu jalan yang dapat ditempuh untuk mengerahkan funds and forces dari masyarakat di Daerah ialah dengan mengikutsertakan warga negara Indonesia dan atau badan hukum yang didirikan berdasarkan Undang-undang Indonesia dan yang pesertanya terdiri dari warga negara Indonesia dalam modal yang diperlukan untuk mendirikan Perusahaan Daerah.

Berhubung dengan itu dalam Undang-undang ini dimuat ketentuan bahwa modal Perusahaan Daerah yang untuk sebagian terdiri dari kekayaan Daerah yang dipisahkan terdiri atas saham-saham,

yaitu saham-saham prioritas dan saham-saham biasa. Saham-saham prioritas hanya dapat dimiliki oleh Daerah, baik Daerah tingkat I dan atau Daerah tingkat II. Dengan adanya saham-saham prioritas di tangan Daerah, segala kegiatan, penguasaan dan pengelolaan Perusahaan Daerah pada hakekatnya berada dibawah pimpinan dan pengawasan Kepala Daerah, yang oleh Undang-undang ini diberi wewenang untuk melakukan hak, wewenang dan kekuasaan pemegang saham prioritas.

Lebih lanjut BUMD yang bentuk badan hukumnya PT seluruh ketentuan yang mengatur tentang modal dan kekayaan sepanjang tidak diatur dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, maka pada BUMD tersebut dapat diberlakukan ketentuan sebagaimana yang ada mengenai modal dan kekayaan BUMD yang ada dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

### **3.3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara**

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355

Sebagai landasan hukum pengelolaan keuangan negara tersebut, pada tanggal 5 April 2003 telah diundangkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 ini menjabarkan lebih lanjut aturan-aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam asas-asas umum pengelolaan keuangan negara. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 29 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, perlu ditetapkan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara.

Sampai dengan saat ini, kaidah-kaidah tersebut masih didasarkan pada ketentuan dalam Undang-undang Perbendaharaan Indonesia/Indische Comptabiliteitswet (ICW) Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860) Undang-undang Perbendaharaan Indonesia tersebut tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi. Oleh karena itu, Undang-undang tersebut perlu diganti dengan undang-undang baru yang mengatur kembali ketentuan di bidang perbendaharaan negara, sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi modern.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Sesuai dengan pengertian tersebut, dalam Undang-undang

Perbendaharaan Negara ini diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisasi. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu. Asas spesialisasi mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya. Demikian pula Undang-undang Perbendaharaan Negara ini memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran.

Ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dimaksudkan pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu Undang-undang Perbendaharaan Negara ini selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan Keuangan Negara pada tingkat pemerintahan pusat, berfungsi pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, dirasakan pula semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi, terutama, perencanaan kas yang baik, pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan dana yang menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan. Upaya untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang selama ini lebih banyak dilaksanakan di dunia usaha dalam pengelolaan keuangan pemerintah, tidaklah dimaksudkan untuk menyamakan pengelolaan keuangan sektor pemerintah dengan pengelolaan keuangan sektor swasta. Pada hakikatnya, negara adalah suatu lembaga politik.

Dalam kedudukannya yang demikian, negara tunduk pada tatanan hukum publik. Melalui kegiatan berbagai lembaga pemerintah, negara berusaha memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat (welfare state). Namun, pengelolaan keuangan sektor publik yang dilakukan selama ini dengan menggunakan pendekatan superioritas negara telah membuat aparatur pemerintah yang bergerak dalam kegiatan pengelolaan keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para profesional. Oleh karena itu, perlu dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan pemerintah dengan menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (good governance) yang sesuai dengan lingkungan pemerintahan.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara diatur prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kas, perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang piutang dan investasi serta barang milik negara/daerah yang selama ini belum mendapat perhatian yang memadai. Dalam rangka pengelolaan uang negara/daerah, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditegaskan kewenangan Menteri Keuangan untuk mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah, menyimpan uang negara dalam rekening kas umum negara pada bank sentral, serta ketentuan yang mengharuskan dilakukannya optimalisasi pemanfaatan dana pemerintah.

Untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan piutang negara/daerah, diatur kewenangan penyelesaian piutang negara dan daerah. Sementara itu, dalam rangka pelaksanaan pembiayaan ditetapkan pejabat yang diberi kuasa untuk mengadakan utang negara/daerah. Demikian pula, dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur pula ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan investasi serta kewenangan mengelola dan menggunakan barang milik negara/daerah.

Untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara, laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah perlu disampaikan secara tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan. Sehubungan dengan itu, perlu ditetapkan ketentuan yang mengatur mengenai hal-hal tersebut agar:

- a. Laporan keuangan pemerintah dihasilkan melalui proses akuntansi;
- b. Laporan keuangan pemerintah disajikan sesuai dengan standar akuntansi keuangan pemerintahan, yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, dan Laporan Arus Kas disertai dengan catatan atas laporan keuangan;
- c. Laporan keuangan disajikan sebagai wujud pertanggungjawaban setiap entitas pelaporan yang meliputi laporan keuangan pemerintah pusat, laporan keuangan kementerian negara/lembaga, dan laporan keuangan pemerintah daerah;

- d. Laporan keuangan pemerintah pusat/daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran yang bersangkutan berakhir;
- e. Laporan keuangan pemerintah diaudit oleh lembaga pemeriksa ekstern yang independen dan profesional sebelum disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
- f. Laporan keuangan pemerintah dapat menghasilkan statistik keuangan yang mengacu kepada manual Statistik Keuangan Pemerintah (Government Finance Statistics/GFS) sehingga dapat memenuhi kebutuhan analisis kebijakan dan kondisi fiskal, pengelolaan dan analisis perbandingan antarnegara (cross country studies), kegiatan pemerintahan, dan penyajian statistik keuangan pemerintah.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang menerangkan bahwa kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah adalah bendahara umum daerah. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah berwenang:

- a. menyiapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;
- b. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
- c. melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
- d. memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas daerah;
- e. melaksanakan pemungutan pajak daerah;
- f. memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk;
- g. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
- h. menyimpan uang daerah;
- i. melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi;
- j. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat Pengguna Anggaran atas beban rekening kas umum daerah;
- k. menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah;
- l. melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
- m. melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
- n. melakukan penagihan piutang daerah;
- o. melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
- p. menyajikan informasi keuangan daerah;
- q. melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah.



### **3.4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856)

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan.

Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah

terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.

Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Peraturan Daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.

Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian

melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah.

Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi. Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren.

Usuran pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Dalam hubungannya dengan penyertaan modal sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 304 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menerangkan bahwa:

- (1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD.

- (2) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik negara dan/atau BUMD.
- (3) Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya penyertaan modal juga diatur dalam ketentuan Pasal 332 sampai dengan Pasal 333 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menerangkan bahwa penyertaan modal merupakan bentuk dari sumber BUMD, dengan ketentuan bahwa:

- (1) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Perda.
- (2) Penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD.
- (3) Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.
- (4) Barang milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah akan dijadikan penyertaan modal.
- (5) Nilai riil sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari ketentuan diatas jelas bahwa daerah kabupaten/kota mempunyai kewenangan dalam melakukan penyertaan modal pada BUMD. Oleh karena itu daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk melaksanakan penyertaan modal tersebut. Sebagai pedoman dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut daerah wajib berdasarkan kebijakan nasional. Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 17 ayat (2) yang berbunyi bahwa daerah dalam menetapkan kebijakan wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.<sup>10</sup>

Dengan demikian norma, standar, prosedur, dan kriteria yang digunakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pengelolaan dan pengembangan SPAM adalah meliputi Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air, dan Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum serta peraturan pelaksanaan dari kedua peraturan pemerintah tersebut. Dari kedua peraturan pemerintah tersebut merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.

---

<sup>10</sup> Norma, standar, prosedur dan kriteria berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang menjadi kewenangan daerah.

### **3.5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara**

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400

Bahwa untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan negara, keuangan negara wajib dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, perlu dilakukan pemeriksaan berdasarkan standar pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Sebagaimana diatur dalam ketentuan umum bahwa pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemeriksaan yang menjadi tugas BPK meliputi pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan negara. Pemeriksaan tersebut mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. yakni:

- a. Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
- b. Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sarannya secara efektif.
- c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Pelaksanaan pemeriksaan sebagaimana dimaksudkan di atas didasarkan pada suatu standar pemeriksaan. Standar dimaksud disusun oleh BPK dengan mempertimbangkan standar di lingkungan profesi audit secara internasional. Sebelum standar dimaksud ditetapkan, BPK perlu

mengkonsultasikannya dengan pihak pemerintah serta dengan organisasi profesi di bidang pemeriksaan.

BPK memiliki kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan, yakni perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan. Kebebasan dalam tahap perencanaan mencakup kebebasan dalam menentukan obyek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang obyeknya telah diatur tersendiri dalam undang-undang, atau pemeriksaan berdasarkan permintaan khusus dari lembaga perwakilan.

Untuk mewujudkan perencanaan yang komprehensif, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, memperhatikan masukan dari pihak lembaga perwakilan, serta informasi dari berbagai pihak. Sementara itu kebebasan dalam penyelenggaraan kegiatan pemeriksaan antara lain meliputi kebebasan dalam penentuan waktu pelaksanaan dan metode pemeriksaan, termasuk metode pemeriksaan yang bersifat investigatif. Selain itu, kemandirian BPK dalam pemeriksaan keuangan negara mencakup ketersediaan sumber daya manusia, anggaran, dan sarana pendukung lainnya yang memadai.

BPK dapat memanfaatkan hasil pekerjaan yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Dengan demikian, luas pemeriksaan yang akan dilakukan dapat disesuaikan dan difokuskan pada bidang-bidang yang secara potensial berdampak pada kewajaran laporan keuangan serta tingkat efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan negara. Untuk itu, aparat pengawasan intern pemerintah wajib menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada BPK. BPK diberi kewenangan untuk mendapatkan data, dokumen, dan keterangan dari pihak yang diperiksa, kesempatan untuk memeriksa secara fisik setiap aset yang berada dalam pengurusan pejabat instansi yang diperiksa, termasuk melakukan penyegelan untuk mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara pada saat pemeriksaan berlangsung.

Hasil setiap pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK disusun dan disajikan dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP) segera setelah kegiatan pemeriksaan selesai. Pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini. Pemeriksaan kinerja akan menghasilkan temuan, kesimpulan, dan rekomendasi, sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan menghasilkan kesimpulan. Setiap laporan hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya ditindaklanjuti, antara lain dengan membahasnya bersama pihak terkait. Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan, laporan hasil pemeriksaan juga disampaikan oleh BPK kepada pemerintah.

Dalam hal laporan hasil pemeriksaan keuangan, hasil pemeriksaan BPK digunakan oleh pemerintah untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah diperiksa (audited financial statements) memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD. Pemerintah diberi kesempatan untuk menanggapi temuan dan kesimpulan yang dikemukakan dalam laporan hasil pemeriksaan. Tanggapan dimaksud disertakan dalam laporan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD. Apabila pemeriksa menemukan unsur

pidana, Undang-undang ini mewajibkan BPK melaporkannya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

BPK diharuskan menyusun ikhtisar hasil pemeriksaan yang dilakukan selama 1 (satu) semester. Ikhtisar dimaksud disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya, dan kepada Presiden serta gubernur/ bupati/walikota yang bersangkutan agar memperoleh informasi secara menyeluruh tentang hasil pemeriksaan. Dalam rangka transparansi dan peningkatan partisipasi publik, Undang-undang ini menetapkan bahwa setiap laporan hasil pemeriksaan yang sudah disampaikan kepada lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum. Dengan demikian, masyarakat dapat memperoleh kesempatan untuk mengetahui hasil pemeriksaan, antara lain melalui publikasi dan situs web BPK. Undang-undang ini mengamanatkan pemerintah untuk menindaklanjuti rekomendasi BPK. Sehubungan dengan itu, BPK perlu memantau dan menginformasikan hasil pemantauan atas tindak lanjut tersebut kepada DPR/DPD/DPRD.

### **3.6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan**

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini berarti bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, segala bentuk Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai ideologi negara. Dengan demikian tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan penyelenggara pemerintahan itu sendiri.

Penggunaan kekuasaan negara terhadap Warga Masyarakat bukanlah tanpa persyaratan. Warga Masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek. Keputusan dan/atau Tindakan terhadap Warga Masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pengawasan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan merupakan pengujian terhadap perlakuan kepada Warga Masyarakat yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara dan Peradilan Tata Usaha Negara yang bebas dan mandiri. Karena itu, sistem dan prosedur penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan harus diatur dalam undang-undang.

Tugas pemerintahan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tugas tersebut

merupakan tugas yang sangat luas. Begitu luasnya cakupan tugas Administrasi Pemerintahan sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan Pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*), guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan.

Ketentuan penyelenggaraan Pemerintahan tersebut diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjamin hak-hak dasar dan memberikan perlindungan kepada Warga Masyarakat serta menjamin penyelenggaraan tugas-tugas negara sebagaimana dituntut oleh suatu negara hukum sesuai dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (3), Pasal 28 F, dan Pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut, Warga Masyarakat tidak menjadi objek, melainkan subjek yang aktif terlibat dalam penyelenggaraan Pemerintahan.

Dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada setiap Warga Masyarakat, maka Undang-Undang ini memungkinkan Warga Masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan. Warga Masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, karena Undang-Undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengaktualisasikan secara khusus norma konstitusi hubungan antara negara dan Warga Masyarakat. Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini merupakan instrumen penting dari negara hukum yang demokratis, dimana Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya yang meliputi lembaga-lembaga di luar eksekutif, yudikatif, dan legislatif yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang memungkinkan untuk diuji melalui Pengadilan. Hal inilah yang merupakan nilai-nilai ideal dari sebuah negara hukum. Penyelenggaraan kekuasaan negara harus berpihak kepada warganya dan bukan sebaliknya.

Undang-Undang ini diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepada Warga Masyarakat yang semula sebagai objek menjadi subjek dalam sebuah negara hukum yang merupakan bagian dari perwujudan kedaulatan rakyat. Kedaulatan Warga Masyarakat dalam sebuah negara tidak dengan sendirinya—baik secara keseluruhan maupun sebagian—dapat terwujud. Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini menjamin bahwa Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan terhadap Warga Masyarakat tidak dapat dilakukan dengan semena-mena. Dengan Undang-Undang ini, Warga Masyarakat tidak akan mudah menjadi objek kekuasaan negara. Selain itu, Undang-Undang ini merupakan transformasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang telah dipraktikkan selama berpuluh-puluh tahun dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dan dikonkretkan ke dalam norma hukum yang mengikat.



AUPB yang baik akan terus berkembang, sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat dalam sebuah negara hukum. Karena itu penormaasi dasar ke dalam Undang-Undang ini berpijak pada asas-asas yang berkembang dan telah menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia selama ini. Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan demikian, Undang-Undang ini harus mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien.

Pengaturan terhadap Administrasi Pemerintahan pada dasarnya adalah upaya untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum. Undang-Undang ini merupakan keseluruhan upaya untuk mengatur kembali Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.

Undang-Undang ini dimaksudkan tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sehingga keberadaan Undang-Undang ini benar-benar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik bagi semua Badan atau Pejabat Pemerintahan di Pusat dan Daerah.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan penyediaan air minum melalui pengelolaan dan pengembangan SPAM kedudukan dari undang-undang ini dibangun berdasarkan pemahaman bahwa Pemerintah dalam arti luas (*regering/government*) adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga, dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan tertentu.

Pemerintahan dalam arti luas adalah pejabat yang dilimpahi wewenang pemerintah dan pemerintahan yang semuanya oleh Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebut sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN). Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 memberikan definisi sebagai berikut: "Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Lebih lanjut terkait dengan Pejabat Pemerintah juga disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menegaskan bahwa Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Fungsi pemerintahan dalam hal ini adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan perlindungan.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Lihat, Pasal 1 Butir 2 dan Butir 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (LN. No. 292 Tahun 2014, TLN. No. 5601).

Dapat dikatakan bahwa kriteria untuk dapat disebut sebagai badan/pejabat TUN adalah “fungsi yang dilaksanakan.” Hal ini berarti

- a. tidak terbatas pada instansi pemerintah,
- b. bukan nama atau bukan kedudukan struktural lingkungan kekuasaan dalam negara.

Oleh karena itu, siapa saja dan apa saja yang melaksanakan fungsi pemerintah, baik di lingkungan pemerintah (eksekutif), lingkungan legislatif, lingkungan yudikatif maupun seorang swasta atau badan hukum perdata swasta, BUMN/BUMD, Persero, Perum, Perjan, Universitas Swasta, yayasan dan sebagainya, bilamana berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku melaksanakan fungsi pemerintahan semuanya adalah badan/pejabat TUN.

Dalam kaitannya dengan BUMD, maka kedudukan hukum serta kegiatan suatu BUMD dalam sistem pemerintahan sebenarnya tidak berbeda dengan badan TUN lainnya yang bertugas dan berwenang dalam bidang pemerintahan umum, yaitu bahwa dalam segala tindakan dan kegiatannya selalu mengandung unsur hukum publik, selalu mengandung unsur pelayanan masyarakat yang dilakukannya demi kepentingan umum (*public service*) yakni hubungan hukum yang terjadi itu selalu bersifat sepihak, hubungan hukum semacam itu juga bersifat vertikal bukan horizontal seperti pada hubungan kontrak dalam hukum perdata, dan hubungan demikian memiliki dasar legalitas dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu.<sup>12</sup>

Dengan demikian secara garis besar yang termasuk ke dalam badan/pejabat TUN adalah sebagai berikut:

- a. Instansi-instansi resmi pemerintah yang berada di bawah Presiden sebagai kepala eksekutif;
- b. Instansi-instansi dalam lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melaksanakan suatu urusan pemerintahan;
- c. badan-badan hukum perdata yang didirikan oleh pemerintah dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan;
- d. Instansi-instansi yang merupakan kerja sama antara pihak pemerintah dengan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan; serta
- e. Lembaga-lembaga hukum swasta yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sistem perizinan melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

Berbicara BUMD hendaknya juga diartikan bahwa Perusahaan negara (BUMN) sama dengan Perusahaan Daerah (BUMD). Bahkan antara keduanya bagaikan ‘dua sisi dari satu lembar mata uang’ (*two sides of one coin*). Hal ini terjadi karena hingga saat ini belum ada peraturan tersendiri yang mengatur tentang BUMD. Berbeda dengan BUMN yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Sebagai pegangan utama BUMD, peraturan perundang-undangan yang masih diberlakukan sampai sekarang adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang

---

<sup>12</sup> Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), Hal. 168.

Perusahaan Daerah. Walaupun sebenarnya, peraturan perundangan itu sendiri telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 terhitung sejak tanggal penetapan undang-undang baru, Tapi, karena undang-undang baru yang dimaksud itu belum kunjung ada, walhasil BUMD masih terus diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

Keberadaan BUMD yang merupakan salah satu wujud nyata Pasal 33 UUD 1945 memiliki posisi yang strategis bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Namun dalam realitanya, seberapa jauh BUMD menjadi alat negara atau daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat tergantung pada tingkat efisiensi dan kinerja dari BUMD itu sendiri. Apabila BUMD tidak mampu beroperasi dengan tingkat efisiensi yang baik, pada akhirnya akan menimbulkan beban bagi keuangan negara atau keuangan daerah dan masyarakat akan menerima pelayanan yang tidak memadai dan harus menanggung biaya yang tinggi.

Dalam sistem perekonomian nasional, BUMD ikut berperan menghasilkan barang dan jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai pelopor atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. BUMD juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara atau penerimaa daerah yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil privatisasi. Secara tradisional, sebagian besar BUMD memonopoli berbagai bidang usaha di negaranya. Usaha-usaha tersebut antara lain meliputi usaha transportasi, telekomunikasi dan beberapa usaha yang membutuhkan modal besar seperti pabrik baja, dan semen.

Dalam konteks perusahaan daerah (BUMD), banyak perusahaan daerah bukannya menjadi sumber penerimaan pemerintah daerah tetapi justru menguras penerimaan pemerintah. Umumnya, jika ada laba yang diperoleh perusahaan daerah, laba ini tidak seimbang dengan berbagai subsidi terselubung yang diberikan pemerintah daerah. Untuk mengoptimalkan peran BUMD dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, maka BUMD perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

### **3.7 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air**

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 190, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6405

Sebagaimana diterangkan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air bahwa Air merupakan kebutuhan dasar hidup manusia yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa bagi seluruh bangsa Indonesia. Air sebagai bagian dari Sumber Daya Air merupakan cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat Pasal 33

ayat (2) dan ayat (3) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pasal itu dinyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, penyusunan Undang-Undang tentang Sumber Daya Air harus ditujukan untuk mengoptimalkan Pengelolaan Sumber Daya Air guna mencapai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Air merupakan kebutuhan yang amat penting bagi kehidupan. Dengan adanya ketidakseimbangan antara ketersediaan Air yang cenderung menurun dan kebutuhan Air yang semakin meningkat, sumber daya Air perlu dikelola dengan memperhatikan fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi secara selaras untuk mewujudkan sinergi dan keterpaduan antarwilayah, antarsektor, dan antargenerasi guna memenuhi kebutuhan rakyat atas Air.

Pengaturan mengenai Sumber Daya Air dilakukan agar Pengelolaan Sumber Daya Air diselenggarakan berdasarkan asas kemanfaatan umum, keterjangkauan, keadilan, keseimbangan, kemandirian, kearifan lokal, wawasan lingkungan, kelestarian, keberlanjutan, keterpaduan dan keserasian, serta transparansi dan akuntabilitas. Adapun pengaturan Sumber Daya Air bertujuan untuk memberikan perlindungan dan menjamin pemenuhan hak rakyat atas Air; menjamin keberlanjutan ketersediaan Air dan Sumber Air agar memberikan manfaat secara adil bagi masyarakat; menjamin pelestarian fungsi Air dan Sumber Air untuk menunjang keberlanjutan pembangunan; menjamin terciptanya kepastian hukum bagi terlaksananya partisipasi masyarakat dalam pengawasan terhadap pemanfaatan Sumber Daya Air mulai dari Perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pemanfaatan; menjamin perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, termasuk Masyarakat Adat dalam upaya konservasi Sumber Daya Air, dan pendayagunaan Sumber Daya Air; serta mengendalikan Daya Rusak Air.

Materi pokok yang diatur dalam Undang-Undang tentang Sumber Daya Air ini meliputi penguasaan negara dan hak rakyat atas Air; wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Air; Pengelolaan Sumber Daya Air; perizinan penggunaan Sumber Daya Air; sistem informasi Sumber Daya Air; pemberdayaan dan pengawasan; pendanaan; hak dan kewajiban; partisipasi masyarakat; dan koordinasi. Selain itu, diatur pula ketentuan mengenai penyidikan dan ketentuan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan dalam Undang-Undang ini. Undang-Undang menyatakan secara tegas bahwa Sumber Daya Air dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk itu, negara menjamin hak rakyat atas Air guna memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari bagi kehidupan yang sehat dan bersih dengan jumlah yang cukup, kualitas yang baik, aman, terjaga keberlangsungannya, dan terjangkau.

Selain itu, negara memprioritaskan hak rakyat atas Air untuk (1) kebutuhan pokok sehari-hari, (2) pertanian rakyat, (3) kebutuhan usaha guna memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari melalui Sistem Penyediaan Air Minum, (4) kegiatan bukan usaha untuk kepentingan publik; dan (5) kebutuhan usaha

lain yang telah ditetapkan izinnnya. Terbatasnya ketersediaan Sumber Daya Air pada satu sisi dan terjadinya peningkatan kebutuhan Air pada sisi lain menimbulkan persaingan antarpengguna Sumber Daya Air yang berdampak pada menguatnya nilai ekonomi Air. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan konflik kepentingan antarsektor, antarwilayah, dan berbagai pihak yang terkait dengan Sumber Daya Air. Untuk itu, diperlukan pengaturan yang dapat memberikan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan irigasi pertanian rakyat. Oleh karena itu, penyediaan Air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan irigasi pertanian rakyat dalam sistem irigasi yang sudah ada merupakan prioritas utama di atas semua kebutuhan Air lainnya.

Atas dasar penguasaan negara terhadap Sumber Daya Air, Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah diberi tugas dan wewenang untuk mengatur dan mengelola Sumber Daya Air, termasuk tugas untuk memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas Air bagi masyarakat. Di samping itu, Undang-Undang ini juga memberikan kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Air kepada pemerintah desa, atau yang disebut dengan nama lain, untuk membantu pemerintah dalam Pengelolaan Sumber Daya Air serta mendorong prakarsa dan partisipasi masyarakat desa dalam Pengelolaan Sumber Daya Air di wilayahnya.

Sebagian tugas dan wewenang Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah dalam mengelola Sumber Daya Air yang meliputi satu Wilayah Sungai dapat ditugaskan kepada Pengelola Sumber Daya Air yang dapat berupa unit pelaksana teknis kementerian/unit pelaksana teknis daerah atau badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah di bidang Pengelolaan Sumber Daya Air. Keberadaan Air sebagai sumber kehidupan masyarakat, secara alamiah, bersifat dinamis dan mengalir ke tempat yang lebih rendah tanpa mengenal batas wilayah administratif. Keberadaan Air mengikuti siklus hidrologi yang erat hubungannya dengan kondisi cuaca pada suatu daerah sehingga menyebabkan ketersediaan air tidak merata dalam setiap waktu dan setiap wilayah. Hal tersebut menuntut Pengelolaan Sumber Daya Air dilakukan secara utuh dari hulu sampai ke hilir dengan basis Wilayah sungai.

Berdasarkan hal tersebut, pengaturan kewenangan dan tanggung jawab Pengelolaan Sumber Daya Air oleh Pemerintah Pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/ kota didasarkan pada keberadaan Wilayah sungai. Untuk mencapai keterpaduan pengelolaan Sumber Daya Air, perlu disusun sebuah acuan bersama bagi para pemangku kepentingan dalam satu wilayah sungai yang berupa Pola Pengelolaan Sumber Daya Air dengan prinsip keterpaduan antara Air Permukaan dan Air Tanah. Pola Pengelolaan Sumber Daya Air tersebut disusun secara terkoordinasi antarinstansi yang terkait.

Pola Pengelolaan Sumber Daya Air tersebut kemudian dijabarkan ke dalam Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air. Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air merupakan rencana induk Konservasi Sumber Daya Air, Pendayagunaan Sumber Daya Air, dan Pengendalian Daya Rusak Air

yang disusun secara terkoordinasi dan berbasis Wilayah Sungai. Rencana tersebut menjadi dasar dalam penyusunan program Pengelolaan Sumber Daya Air yang dijabarkan lebih lanjut dalam rencana kegiatan setiap instansi yang terkait.

Pada dasarnya penggunaan Sumber Daya Air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan pertanian rakyat dapat dilakukan tanpa izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan bukan usaha. Namun, dalam hal penggunaan Sumber Daya Air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dilakukan perubahan kondisi alami Sumber Air atau ditujukan untuk keperluan kelompok yang memerlukan Air dalam jumlah besar, penggunaannya harus dilakukan berdasarkan izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan bukan usaha. Penggunaan Air untuk memenuhi kebutuhan irigasi pertanian rakyat juga harus dilakukan berdasarkan izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan bukan usaha apabila dilakukan dengan cara mengubah kondisi alami Sumber Air atau digunakan untuk pertanian rakyat di luar sistem irigasi yang sudah ada.

Semua jenis dan bentuk penggunaan dan pengembangan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha harus dilakukan berdasarkan izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha. Jumlah kuota Air yang ditetapkan dalam izin merupakan volume Air maksimum yang dapat diberikan kepada pemegang izin yang tidak bersifat mutlak dan tidak merupakan izin untuk menguasai Sumber Daya Air.

Penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip (a) tidak mengganggu, tidak mengesampingkan, dan tidak meniadakan hak rakyat atas Air; (b) perlindungan negara terhadap hak rakyat atas Air; (c) kelestarian lingkungan hidup sebagai salah satu hak asasi manusia; (d) pengawasan dan pengendalian oleh negara atas Air bersifat mutlak; (e) prioritas utama penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha diberikan kepada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa; dan (f) pemberian izin Penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha kepada pihak swasta dapat dilakukan dengan syarat tertentu dan ketat setelah prinsip sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf e dipenuhi dan masih terdapat ketersediaan Air.

Penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha ditujukan untuk meningkatkan kemanfaatan Sumber Daya Air bagi kesejahteraan rakyat dengan mengutamakan kepentingan umum dan tetap memperhatikan fungsi sosial Sumber Daya Air dan kelestarian lingkungan hidup. Penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha pada tempat tertentu dapat diberikan kepada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, dan/atau perseorangan berdasarkan rencana pelaksanaan kegiatan usaha yang telah disusun melalui konsultasi publik dan izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha dari pemerintah.

Penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha tersebut dapat berupa penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha yang memerlukan Air baku sebagai bahan baku produksi, sebagai salah satu media atau unsur utama dari kegiatan suatu usaha, seperti perusahaan daerah air

minum, perusahaan minuman dalam kemasan, pembangkit listrik tenaga Air, olahraga arung jeram, dan sebagai bahan pembantu proses produksi, seperti Air untuk sistem pendingin mesin (water cooling system) atau Air untuk pencucian hasil eksplorasi bahan tambang. Penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha tidak termasuk penguasaan Sumber Airnya, tetapi hanya terbatas pada penggunaan Air sesuai dengan kuota Air yang ditetapkan dan penggunaan sebagian Sumber Air untuk keperluan bangunan sarana prasarana yang diperlukan, misalnya penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha pembangunan sarana prasarana pada Sumber Air.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut penyertaan modal, Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan merupakan BUMD yang menerima penugasan dari Pemerintah Kabupaten Malang kepada Perumda Tirta Kanjuruhan untuk melaksanakan penyelenggaraan SPAM dalam rangka menyediakan pelayanan air minum untuk memenuhi hak rakyat atas Air Minum. Sejalan dengan hal tersebut Pasal 46 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air menerangkan bahwa penggunaan sumber daya air untuk keperluan usaha diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip diantaranya adalah'prioritas utama penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha diberikan kepada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa. Serta termasuk pemberian izin dilakukan secara ketat dengan urutan secara ketat dengan urutan prioritas:

- a. pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari bagi kelompok yang memerlukan Air dalam jumlah yang besar;
- b. pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari yang mengubah kondisi alami Sumber Air;
- c. pertanian rakyat di luar sistem irigasi yang sudah ada;
- d. penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha guna memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari melalui Sistem Penyediaan Air Minum;
- e. kegiatan bukan usaha untuk kepentingan publik;
- f. penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa; dan
- g. penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha oleh badan usaha swasta atau perseorangan.

### **3.8 Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air**

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 344, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5801

Sumber Daya Air dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Penguasaan negara atas

Sumber Daya Air dilakukan dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat atas Air sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penguasaan oleh negara atas Air dilakukan dengan melakukan pengaturan dan pengurusan perizinan dan alokasi Air untuk menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan Air bagi pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari.

Terkait dengan pengaturan dalam Pengelolaan Sumber Daya Air, pada tanggal 18 Februari 2015 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 atas gugatan pengujian materi yang kedua terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Putusan tersebut antara lain menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air tidak mempunyai kekuatan hukum dan memberlakukan kembali Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu dilakukan pengaturan mengenai Pengusahaan Sumber Daya Air yang sesuai dengan kondisi pada saat ini. Hal ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa salah satu makna penguasaan Air oleh Negara adalah melakukan pengaturan (regelendaad).

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terkandung 6 (enam) prinsip dasar pembatasan Pengelolaan Sumber Daya Air yang antara lain menyatakan pemberian izin Pengusahaan Sumber Daya Air kepada usaha swasta dapat dilakukan dengan syarat-syarat tertentu dan ketat.<sup>13</sup> Prinsip tersebut mengandung arti bahwa di dalam Pengelolaan Sumber Daya Air, kegiatan Pengusahaan Sumber Daya Air oleh badan usaha swasta merupakan prioritas terakhir, sehingga persyaratan tertentu dan ketat dapat dilaksanakan Pengusahaan Sumber Daya Air tidak sekedar merupakan syarat dalam permohonan izin tetapi merupakan bagian dari seluruh aspek dalam penyelenggaraan Pengelolaan Sumber Daya Air.<sup>14</sup> Dengan demikian pengaturan mengenai persyaratan tertentu dan ketat harus diatur mulai dari pengaturan penyusunan rencana penyediaan Sumber Daya Air yang merupakan bagian dari rencana Pengelolaan Sumber Daya Air, prioritas pemberian izin, prioritas alokasi Air, dan pengawasan pelaksanaan kegiatan Pengusahaan Sumber Daya Air serta pemberian sanksi dalam rangka penegakan hukum.

Pengaturan terhadap perizinan dan alokasi Air diperlukan karena ketersediaan Air secara alamiah tidak sebanding dengan jumlah penduduk yang semakin berkembang. Sehubungan dengan hal tersebut, persaingan antara kebutuhan Air bagi pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dengan kebutuhan Air untuk penggunaan lainnya, termasuk kegiatan pengusahaan yang memerlukan sumber daya Air, di masa yang akan datang akan semakin meningkat. Untuk menjamin pemanfaatan dan pemakaian Air yang adil dan merata diperlukan pengaturan perizinan dan alokasi Air, baik untuk pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dan pertanian rakyat serta Pengusahaan Sumber Daya Air. Perizinan dalam Pengelolaan Sumber Daya Air diselenggarakan dengan maksud untuk memberikan

---

<sup>13</sup> *Op.cit.*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013, Hal. 139.

<sup>14</sup> Lihat Penjelasan Paragraf 3 Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Penguasaan Sumber Daya Air.



perlindungan terhadap hak rakyat atas Air, pemenuhan kebutuhan para pengguna Sumber Daya Air dan perlindungan terhadap Sumber Daya Air.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pemenuhan kebutuhan manusia pada saat ini dan terutama pada masa-masa mendatang tidak terbatas pada pemenuhan kebutuhan primer, yaitu pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dan pertanian rakyat, tetapi juga mencakup keperluan untuk memenuhi kebutuhan sekunder, misalnya energi, transportasi, olah raga, pariwisata, dan lain-lain. Upaya untuk memenuhi kebutuhan sekunder tersebut seringkali memerlukan dukungan Sumber Daya Air melalui kegiatan Pengusahaan Sumber Daya Air. Untuk melindungi hak rakyat atas Air dan prioritas pemenuhan kebutuhan Air bagi kegiatan usaha maka kegiatan Pengusahaan Sumber Daya Air harus dilakukan berdasarkan Izin Pengusahaan Sumber Daya Air atau Izin Pengusahaan Air Tanah.

Dalam rangka memprioritaskan hak-hak masyarakat atas Air, mengatur penggunaan Sumber Daya Air dan mencegah terjadinya konflik antar pengguna Sumber Daya Air maka perlu diatur prioritas pemberian izin dan alokasi Air. Air merupakan kebutuhan mendasar yang tidak tergantikan bagi kehidupan manusia, oleh karena itu pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari merupakan prioritas yang utama di atas semua kebutuhan. Pemerintah wajib menjamin kebutuhan pokok minimal sehari-hari masyarakat. Hal ini tidak lain untuk menjamin hak setiap orang untuk memperoleh Air bagi kehidupan yang bersih, sehat, dan produktif.

Izin Pengusahaan Sumber Daya Air yang ditetapkan bukan merupakan izin untuk memiliki atau menguasai Air dan/atau Sumber Air, tetapi hanya terbatas pada pemberian izin oleh pemerintah kepada pemegang izin untuk memperoleh dan mengusahakan sejumlah (kuota) Air, daya Air dan/atau Sumber Air sesuai dengan alokasi yang ditetapkan Pemerintah atau Pemerintah Daerah kepada pengguna Air. Izin Pengusahaan Sumber Daya Air tidak dapat disewakan atau dipindahtangankan baik sebagian atau seluruhnya.

Izin Pengusahaan Sumber Daya Air diberikan apabila Air untuk pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dan pertanian rakyat telah terpenuhi, serta sepanjang ketersediaan Air masih mencukupi. Izin Pengusahaan Sumber Daya Air atau Izin Pengusahaan Air Tanah diberikan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Jumlah kuota Air yang ditetapkan dalam Izin Pengusahaan Sumber Daya Air tidak bersifat mutlak dan tidak harus dipenuhi sebagaimana tercantum dalam izin. Alokasi Air diberikan berdasarkan ketersediaan Air serta prioritas alokasi Air. Di samping itu, kuota Air yang ditetapkan dalam izin dapat ditinjau kembali apabila persyaratan atau keadaan yang dijadikan dasar pemberian izin dan kondisi ketersediaan Air pada Sumber Air yang bersangkutan mengalami perubahan yang sangat berarti.

Perizinan merupakan instrumen pengendali untuk mewujudkan ketertiban dalam Pengelolaan Sumber Daya Air, melindungi hak masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dan pertanian rakyat dalam sistem irigasi yang telah ada serta menjamin hak ulayat masyarakat hukum

adat setempat atas Air dan hak yang serupa dengan itu. Pengusahaan Sumber Daya Air diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip:

- a. tidak mengganggu, mengesampingkan, dan meniadakan hak rakyat atas Air;
- b. perlindungan negara terhadap hak rakyat atas Air;
- c. kelestarian lingkungan hidup sebagai salah satu hak asasi manusia;
- d. pengawasan dan pengendalian oleh negara atas Air bersifat mutlak;
- e. prioritas utama pengusahaan atas Air diberikan kepada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah; dan
- f. pemberian Izin Pengusahaan Sumber Daya Air dan Izin Pengusahaan Air Tanah kepada usaha swasta dapat dilakukan dengan syarat tertentu dan ketat setelah prinsip sebagaimana dimaksud pada huruf a sampai dengan huruf e dipenuhi dan masih terdapat ketersediaan Air.<sup>15</sup>

Selanjutnya ditegaskan bahwa Pengusahaan Sumber Daya Air di tujuan untuk meningkatkan kemanfaatan Sumber Daya Air bagi kesejahteraan rakyat.<sup>16</sup>

Terkait dengan permohonan izin pengusahaan sumber daya air tingkat kabupaten/kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 121 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air yang berbunyi bahwa permohonan izin pengusahaan air diajukan secara tertulis kepada bupati atau walikota untuk kegiatan pengusahaan sumber daya air yang menggunakan sumber daya air pada wilayah sungai dalam 1 (satu) kabupaten/kota.

Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air yang berbunyi bahwa pengusahaan sumber daya air dapat diselenggarakan apabila air untuk kebutuhan pokok sehari-hari dan pertanian rakyat telah terpenuhi, serta sepanjang ketersediaan air masih mencukupi. Selanjutnya dalam ketentuan ayat 4 menegaskan bahwa pengusahaan sumber daya air dilakukan dengan memperhatikan fungsi sosial dan lingkungan hidup, serta terjaminnya keselamatan kekayaan negara dan kelestarian lingkungan. Dari ketentuan Pasal 4 ayat (3) dan ayat (4) Peraturan Pemerintah tentang Pengusahaan Sumber Daya Air diatas menunjukkan bahwa dalam pengusahaan air tidak hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui PDAM (BUMD) saja namun juga dapat dilakukan oleh perorangan atau badan usaha berdasarkan izin pengusahaan sumber daya air dan izin pengusahaan air tanah dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, Pasal 2 ayat (1).

<sup>16</sup> *Ibid.*, ayat (2).

### 3.9 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 345, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5802

Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya. Dalam rangka memenuhi hak setiap warga negara untuk hidup serta untuk mempertahankan hidup, negara berkewajiban untuk menjamin pemenuhan hak setiap warga negara, yang salah satunya adalah melalui penyediaan Kebutuhan Pokok Air Minum Sehari-hari. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara serta ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Terkait dengan pengaturan Pengelolaan Sumber Daya Air, pada tanggal 18 Februari 2015, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 atas gugatan pengujian materi yang kedua terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Putusan tersebut antara lain menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dinyatakan tidak berlaku dan tidak mempunyai kekuatan hukum serta untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan dinyatakan berlaku kembali. Sehubungan dengan dibatalkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air maka sebagai konsekuensinya adalah peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang tersebut juga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, termasuk diantaranya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. Untuk itu, perlu dibentuk pengaturan yang baru mengenai Sistem Penyediaan Air Minum yang materi muatannya menyesuaikan dengan prinsip Pengelolaan Sumber Daya Air sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi.

Untuk mengisi kekosongan hukum dalam pengaturan Sistem Penyediaan Air minum, maka Pemerintah Pusat pada tanggal 28 Desember 2015 menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum. Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum berbunyi bahwa SPAM diselenggarakan untuk memberikan pelayanan Air Minum kepada masyarakat untuk memenuhi hak rakyat atas Air Minum. Selanjutnya disebutkan bahwa SPAM diselenggarakan dengan tujuan untuk:

- a. tersedianya pelayanan air minum untuk memenuhi hak rakyat atas Air Minum;
- b. terwujudnya pengelolaan dan pelayanan Air Minum yang berkualitas dengan harga terjangkau;

- c. tercapainya kepentingan yang seimbang antara pelanggan dan BUMN, BUMD, UPT, UPTD, Kelompok Masyarakat, dan Badan Usaha; dan
- d. tercapainya penyelenggaraan Air Minum yang efektif dan efisien untuk memperluas cakupan Air Minum.

Lebih lanjut berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 dalam pertimbangan hukumnya dinyatakan bahwa “sebagai kelanjutan hak menguasai oleh negara dan karena air merupakan sesuatu yang sangat menguasai hajat hidup orang banyak maka prioritas utama yang diberikan perusahaan atas air adalah badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah”. Kegiatan Perusahaan Sumber Daya Air oleh badan usaha swasta tetap dapat dilakukan dengan persyaratan tertentu dan ketat. Terkait dengan hal tersebut, pengaturan mengenai Sistem Penyediaan Air Minum seyogyanya membatasi penguasaan penyelenggaraan SPAM yang dilakukan sepenuhnya oleh badan usaha swasta.

Dengan demikian, jelas bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mengarahkan bahwa Penyelenggaraan SPAM diprioritaskan pelaksanaannya kepada BUMN dan BUMD sebagai penyelenggara SPAM. Dalam hal terdapat wilayah atau kawasan yang tidak terjangkau pelayanan SPAM oleh BUMN dan BUMD tersebut maka pelaksanaan Penyelenggaraan SPAM tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dengan membentuk UPT atau UPTD untuk melayani wilayah atau kawasan yang tidak terjangkau pelayanan BUMN dan BUMD. Apabila dalam suatu wilayah tidak terdapat Penyelenggaraan SPAM baik oleh BUMN dan BUMD maupun UPT atau UPTD maka dapat dilaksanakan Penyelenggaraan SPAM untuk memenuhi kebutuhan sendiri oleh Kelompok Masyarakat dan Badan Usaha untuk Memenuhi Kebutuhan Sendiri.

Sejalan dengan arahan penyelenggaraan SPAM yang tertuang dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 36 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum yang berbunyi bahwa Penyelenggaraan SPAM menjadi tanggungjawannya Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya guna memenuhi kehidupan yang sehat, bersih, dan produktif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam ketentuan ayat (2) berbunyi Dalam rangka melaksanakan Penyelenggaraan SPAM dibentuk BUMN dan/atau BUMD oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Lebih lanjut Pasal 36 ayat (3) berbunyi dalam hal Penyelenggaraan SPAM diluar jangkauan pelayanan BUMN dan/atau BUMD, maka Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dapat membentuk UPT atau UPTD sesuai dengan kewenangannya. Dalam Pasal 36 ayat (5) menerangkan bahwa dalam rangka efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan SPAM, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat melakukan kerjasama.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Yang dimaksud dengan “efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan SPAM” adalah penyelenggaraan SPAM dapat lebih efisien dan efektif dari sisi teknis dan ekonomis apabila dilakukan dengan kerja sama antar daerah, misalnya pemanfaatan Air Baku melalui Penyelenggaraan SPAM regional untuk pelayanan Air Minum lintas daerah menjadi efektif dan efisien. Lihat penjelasan Pasal 36 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

Pelaksanaan penyelenggaraan SPAM oleh BUMN/BUMD sebagaimana dimaksud dilakukan melalui kegiatan:

- a. Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM;
- b. pemantauan dan evaluasi terhadap pelayanan Air Minum yang dilaksanakannya;
- c. penyusunan prosedur operasional standar Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM;
- d. pembuatan laporan Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM secara transparan dan akuntabel;
- e. penyampaian laporan Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM kepada Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya; dan
- f. peningkatan sumber daya manusia sesuai dengan standar kompetensi Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM.

Selain itu dalam pelaksanaannya penyelenggaraan SPAM oleh BUMN dan BUMD dapat bekerjasama dengan badan usaha swasta apabila BUMN atau BUMD tidak mampu membiayai kebutuhan Penyelenggaraan SPAM. Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 42 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum yang berbunyi bahwa penyelenggaraan SPAM yang dilaksanakan oleh BUMN.BUMD, UPT/UPTD, kelompok masyarakat; dan/atau Badan Usaha dapat bekerjasama dengan badan swasta.

Penyelenggaraan SPAM tersebut hanya dapat dilakukan dengan prinsip dan bentuk kerjasama tertentu. Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 56 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum yang berbunyi Dalam hal BUMN atau BUMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (3) huruf b tidak mampu membiayai kebutuhan Penyelenggaraan SPAM dengan jaringan perpipaan di dalam maupun di luar pelayanan wilayah BUMN atau BUMD, BUMN atau BUMD dapat melakukan kerjasama dengan badan usaha swasta dengan prinsip tertentu.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 56 ayat (2) dan ayat (3) menerangkan bahwa prinsip tertentu tersebut, yaitu Surat Izin Pengambilan Air dimiliki oleh BUMN atau BUMD dan kerjasama dalam Penyelenggaraan SPAM mengutamakan masyarakat berpenghasilan rendah. Bentuk kerjasama tertentu, yaitu: investasi Pengembangan SPAM dan/atau Pengelolaan SPAM terhadap unit Air Baku dan unit produksi; investasi unit distribusi yang selanjutnya dioperasikan dan dikelola oleh BUMN atau BUMD yang bersangkutan; dan/atau investasi teknologi pengoperasian dan pemeliharaan dalam rangka mengupayakan Penyelenggaraan SPAM yang efektif dan efisien dengan mekanisme kontrak berbasis kinerja.<sup>18</sup>

Penyelenggaraan SPAM meliputi pengembangan SPAM dan pengelolaan SPAM yang pelaksanaannya berlandaskan pada Kebijakan dan Strategi Penyelenggaraan SPAM dan Rencana Induk SPAM serta wajib memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan oleh Menteri.

---

<sup>18</sup> Pasal 56 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

Pengembangan SPAM meliputi pembangunan baru, peningkatan, dan perluasan. Sedangkan pengelolaan meliputi operasi dan pemeliharaan, perbaikan, dan pengembangan sumber daya manusia. Penyelenggaraan SPAM harus dilaksanakan secara terpadu dengan penyelenggaraan sanitasi untuk mencegah pencemaran Air Baku dan menjamin keberlanjutan fungsi penyediaan Air Minum. Penyelenggaraan sanitasi meliputi penyelenggaraan SPAL dan pengelolaan sampah.<sup>19</sup>

Sebagaimana dalam ketentuan Pasal 62 sampai dengan Pasal 64 Peraturan pemerintah tersebut mengatur bahwa Pembinaan dan Pengawasan oleh negara terhadap penyelenggaraan SPAM bersifat mutlak. Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan SPAM untuk menjamin pemenuhan kebutuhan pokok air minum sehari-hari bagi masyarakat. Menteri melakukan pembinaan terhadap Pemerintah Daerah serta Pembinaan terhadap BUMN, BUMD, UPT, UPTD, Kelompok Masyarakat dan Badan Usaha untuk memenuhi kebutuhan sendiri yang melaksanakan Penyelenggaraan SPAM dilaksanakan oleh Menteri, gubernur, dan/atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Dalam hal BUMN atau BUMD tidak mampu memenuhi kinerja yang ditetapkan, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dapat mengambil alih tanggung jawab pengelolaan sementara dengan menunjuk unit pengelola Penyelenggaraan SPAM.

Pengawasan terhadap Penyelenggaraan SPAM oleh Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Menteri melakukan pengawasan Penyelenggaraan SPAM yang dilakukan oleh BUMN dan UPT. Pemerintah Daerah melakukan pengawasan terhadap Penyelenggaraan SPAM yang dilakukan oleh BUMD, UPTD, dan Kelompok Masyarakat. Pengawasan terhadap Penyelenggaraan SPAM oleh Menteri, gubernur, dan bupati/walikota dilaksanakan dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

### **3.10 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah**

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173

Dengan disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, maka Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan peraturan pelaksanaan atas amanat Pasal 293 dan Pasal 330 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai supervisi, pemantauan dan pengevaluasian atas penggunaan DBH, DAU, dan DAK diatur dalam peraturan pemerintah.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, Pasal 18 sampai Pasal 33.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

Penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. Untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada Daerah harus seimbang dengan beban atau Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Ketika Daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai Urusan Pemerintahan dan khususnya Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar, Pemerintah Pusat dapat menggunakan instrumen DAK untuk membantu Daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dinamika dalam perkembangan Pemerintahan Daerah dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi pada Pemerintahan Daerah. Perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan dampak yang cukup besar bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, termasuk pengaturan mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah. Selain mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah juga mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Oleh karena itu, materi pengaturan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disusun untuk menyempurnakan pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, berdasarkan identifikasi masalah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang terjadi dalam pelaksanaannya selama ini. Penyempurnaan pengaturan tersebut juga dilakukan untuk menjaga 3 (tiga) pilar tata Pengelolaan Keuangan Daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif.

Sesuai dengan materi muatan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan penganggaran,

pelaksanaan dan penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan Daerah, dengan penjelasan sebagai berikut:

a. Perencanaan dan Penganggaran

Proses perencanaan dan penganggaran dalam Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan Kinerja. Pendekatan ini lebih menggeser penekanan penganggaran dan yang berfokus kepada pos belanja/pengeluaran pada Kinerja terukur dan aktivitas dan Program kerja. Terdapatnya tolak ukur dalam pendekatan ini akan mempermudah Pemerintah Daerah dalam melakukan pengukuran Kinerja dalam pencapaian tujuan dan Sasaran pelayanan publik. Karakteristik dan pendekatan ini adalah proses untuk mengklarifikasikan anggaran berdasarkan Kegiatan dan juga berdasarkan unit organisasi. Anggaran yang telah terkelompokkan dalam Kegiatan akan memudahkan pihak yang berkepentingan untuk melakukan pengukuran Kinerja dengan cara terlebih dahulu membuat indikator yang relevan. Peraturan Pemerintah ini menentukan proses penyusunan APBD, dimulai dan pembuatan KUA dan PPAS, kemudian dilanjutkan pembuatan RKA SKPD oleh masing-masing SKPD. RKA SKPD ini kemudian dijadikan dasar untuk membuat rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD. Rancangan Perda dan rancangan Perkada yang telah disusun oleh Kepala Daerah kemudian diajukan kepada DPRD untuk dibahas sehingga tercapai kesepakatan bersama. Rancangan Perda dan rancangan Perkada tersebut kemudian diajukan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk kabupaten/kota atau Menteri untuk provinsi guna dievaluasi. Hasil evaluasi yang menyatakan rancangan Perda dan rancangan Perkada sudah sesuai dengan dokumen yang mendukung, dijadikan dasar oleh Kepala Daerah untuk menetapkan rancangan Perda menjadi Perda tentang APBD dan rancangan Perkada menjadi Perkada tentang penjabaran APBD.

Indikator Kinerja dalam APBD sudah dimasukkan dalam format RKA, namun dalam proses pembahasan anggaran yang terjadi selama ini di Pemerintahan Daerah lebih fokus pada jumlah uang yang dikeluarkan dibandingkan Keluaran (output) dan Hasil (outcome) yang akan dicapai. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa penganggaran pendekatan Kinerja lebih fokus pada Keluaran (output) dan Hasil (outcome) dan Kegiatan. Hal ini terjadi akibat kurangnya informasi tentang Keluaran (output) dan Hasil (outcome) dalam dokumen penganggaran yang ada. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah ini menyempurnakan pengaturan mengenai dokumen penganggaran, yaitu adanya unsur Kinerja dalam setiap dokumen penganggaran yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas penganggaran berbasis Kinerja serta mewujudkan sinkronisasi antara perencanaan dan penganggaran yang selama ini masih belum tercapai.

b. Pelaksanaan dan Penatausahaan

Proses pelaksanaan anggaran merupakan proses yang terikat dengan banyak peraturan perundang-undangan yang juga sudah banyak mengalami perubahan, maka Peraturan Pemerintah ini disusun dalam rangka melakukan penyesuaian dengan perkembangan yang



terjadi. Proses pelaksanaan dan penatausahaan dalam praktiknya juga harus memperhitungkan Kinerja yang sudah ditetapkan dalam APBD. Proses ini harus sejalan dengan indikator Kinerja yang sudah disepakati dalam dokumen APBD.

Dengan demikian, anggaran yang direncanakan bisa sejalan sebagaimana mestinya dan jumlah kesalahan dalam proses pelaksanaan dan penatausahaan bisa diminimalisir. Peraturan Pemerintah ini juga mempertegas fungsi verifikasi dalam SKPD, sehingga pelimpahan kewenangan penerbitan SPM kepada SKPD atau Unit SKPD yang merupakan wujud dari pelimpahan tanggung jawab pelaksanaan anggaran belanja dapat sesuai dengan tujuan awal yaitu penyederhanaan proses pembayaran di SKPKD. Peraturan Pemerintah ini juga mengembalikan tugas dan wewenang bendahara sebagai pemegang kas dan juru bayar yang sebagian fungsinya banyak beralih kepada Pejabat Pengelola Teknis Kegiatan (PPTK).

Pemisahan tugas antara pihak yang melakukan otorisasi, pihak yang menyimpan uang, dan pihak yang melakukan pencatatan juga menjadi fokus Peraturan Pemerintah ini. Pemisahan ini dilakukan untuk mencegah terjadinya kecurangan selama Pengelolaan Keuangan Daerah serta meningkatkan kontrol internal Pemerintah Daerah. Proses pelaksanaan dan penatausahaan ini harus meningkatkan koordinasi antar berbagai pihak dalam penyusunan laporan keuangan berbasis akrual. Dokumen pelaksanaan dan penatausahaan juga harus mengalir sehingga bisa mendukung pencatatan berbasis akrual. Basis akrual ini merupakan basis yang baru untuk Pemerintah Daerah sehingga dukungan dan kerja sama dan berbagai pihak di Pemerintahan Daerah diperlukan untuk menciptakan kesuksesan penerapan basis akuntansi akrual.

c. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Pertanggungjawaban Keuangan Daerah diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut merupakan wujud dari penguatan transparansi dan akuntabilitas. Terkait dengan pertanggungjawaban Keuangan Daerah, setidaknya ada 7 (tujuh) laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah yaitu, neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan. Penambahan jumlah laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah merupakan dampak dan penggunaan akuntansi berbasis akrual. Pemberlakuan akuntansi berbasis akrual ini merupakan tantangan tersendiri bagi setiap Pemerintah Daerah karena akan ada banyak hal yang dipersiapkan oleh Pemerintah Daerah salah satunya yaitu sumber daya manusia.

Selain berbentuk laporan keuangan, pertanggungjawaban Keuangan Daerah juga berupa laporan realisasi Kinerja. Melalui laporan ini, masyarakat bisa melihat sejauh mana Kinerja Pemerintah Daerahnya. Selain itu, laporan ini juga sebagai alat untuk menjaga sinkronisasi dan proses perencanaan hingga pertanggungjawaban yang dilakukan Pemerintah Daerah. Melalui

laporan ini Pemerintah Daerah bisa melihat hal yang harus diperbaiki untuk kepentingan proses penganggaran dan perencanaan di tahun berikutnya.

Selanjutnya, berdasarkan prinsip, asas, dan landasan umum penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem Pengelolaan Keuangan Daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah yang efektif, efisien, dan transparan. Sedangkan materi muatan pengaturan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ialah meliputi:

1. Pengelolaan Keuangan Daerah

Secara konseptual pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan umum menyebutkan bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah. Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah mempunyai kewenangan:

- a. menyusun rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- b. mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- c. menetapkan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menetapkan kebijakan terkait Pengelolaan Keuangan Daerah;
- e. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak terkait Pengelolaan Keuangan Daerah yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- f. menetapkan kebijakan pengelolaan APBD;
- g. menetapkan KPA;
- h. menetapkan Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
- i. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah;
- j. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan Utang dan Piutang Daerah;

- k. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
  - l. menetapkan pejabat lainnya dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - m. melaksanakan kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Dalam melaksanakan kekuasaan Kepala Daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan Keuangan Daerah kepada Pejabat Perangkat Daerah. Pejabat Perangkat Daerah terdiri atas:
- a. sekretaris daerah selaku koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah;
  - b. kepala SKPKD selaku PPKD; dan
  - c. kepala SKPD selaku PA.

Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan menerima atau mengeluarkan uang. Pelimpahan kekuasaan ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah. Kepala Daerah selaku wakil Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan Daerah yang dipisahkan berkedudukan sebagai pemilik modal pada perusahaan umum daerah atau pemegang saham pada perseroan daerah. Ketentuan mengenai Kepala Daerah selaku wakil Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan Daerah dan kemampuan Pendapatan Daerah. APBD disusun dengan mempedomani KUA PPAS yang didasarkan pada RKPD. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah dalam bentuk uang dianggarkan dalam APBD. Penerimaan Daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan Daerah; dan
- b. penerimaan Pembiayaan daerah.

Pengeluaran Daerah terdiri atas:

- a. Belanja Daerah; dan
- b. pengeluaran Pembiayaan daerah.

Penerimaan Daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan rencana Penerimaan Daerah yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber Penerimaan Daerah dan

berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengeluaran Daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan rencana Pengeluaran Daerah sesuai dengan kepastian tersedianya dana atas Penerimaan Daerah dalam jumlah yang cukup. Setiap Pengeluaran Daerah harus memiliki dasar hukum yang melandasinya. Seluruh Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah dianggarkan secara bruto dalam APBD.

Satuan hitung dalam APBD adalah mata uang rupiah. APBD merupakan dasar Pengelolaan Keuangan Daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran sesuai dengan undang-undang mengenai keuangan negara. APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas:

- a. Pendapatan Daerah;
- b. Belanja Daerah; dan
- c. Pembiayaan daerah.

APBD diklasifikasikan menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Klasifikasi APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi disesuaikan dengan kebutuhan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah dan penerimaan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai penambah ekuitas yang merupakan hak daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran.

Belanja Daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu diterima kembali oleh Daerah dan pengeluaran lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai pengurang ekuitas yang merupakan kewajiban daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran. Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran berkenaan maupun pada tahun anggaran berikutnya.

### 3. Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Kepala Daerah menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dengan mengacu pada pedoman penyusunan APBD. Pedoman penyusunan APBD ditetapkan oleh Menteri setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan. Rancangan KUA memuat:

- a. kondisi ekonomi makro daerah;
- b. asumsi penyusunan APBD;
- c. kebijakan Pendapatan Daerah;
- d. kebijakan Belanja Daerah;
- e. kebijakan Pembiayaan Daerah; dan
- f. strategi pencapaian.

Rancangan PPAS disusun dengan tahapan:

- a. menentukan skala prioritas pembangunan daerah;
- b. menentukan prioritas Program dan Kegiatan untuk masing-masing urusan yang disinkronkan dengan prioritas dan program nasional yang tercantum dalam rencana kerja Pemerintah Pusat setiap tahun; dan
- c. menyusun capaian Kinerja, Sasaran, dan plafon anggaran sementara untuk masing-masing Program dan Kegiatan.

Kepala Daerah menyampaikan rancangan KUA dan rancangan PPAS kepada DPRD paling lambat minggu kedua bulan Juli untuk dibahas dan disepakati bersama antara Kepala Daerah dan DPRD. Kesepakatan terhadap rancangan KUA dan rancangan PPAS ditandatangani oleh Kepala Daerah dan pimpinan DPRD paling lambat minggu kedua bulan Agustus. KUA dan PPAS yang telah disepakati Kepala Daerah bersama DPRD menjadi pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun RKA SKPD. Tata cara pembahasan rancangan KUA dan rancangan PPAS dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal Kepala Daerah dan DPRD tidak menyepakati bersama rancangan KUA dan rancangan PPAS, paling lama 6 (enam) minggu sejak rancangan KUA dan rancangan PPAS disampaikan kepada DPRD, Kepala Daerah menyampaikan Rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD berdasarkan RKPd, rancangan KUA, dan rancangan PPAS yang disusun Kepala Daerah, untuk dibahas dan disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kegiatan dapat dianggarkan:

- a. untuk 1 (satu) tahun anggaran; atau
- b. lebih dari 1 (satu) tahun anggaran dalam bentuk Kegiatan Tahun Jamak.

Kegiatan Tahun Jamak harus memenuhi kriteria paling sedikit:

- a. pekerjaan konstruksi atas pelaksanaan Kegiatan yang secara teknis merupakan satu kesatuan untuk menghasilkan 1 (satu) Keluaran yang memerlukan waktu penyelesaian lebih dari 12 (dua belas) bulan; atau
- b. pekerjaan atas pelaksanaan Kegiatan yang menurut sifatnya harus tetap berlangsung pada pergantian tahun anggaran.

Penganggaran Kegiatan Tahun Jamak berdasarkan atas persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD. Persetujuan bersama ditandatangani bersamaan dengan penandatanganan KUA dan PPAS. Persetujuan bersama paling sedikit memuat:

- a. nama Kegiatan;
- b. jangka waktu pelaksanaan Kegiatan;
- c. jumlah anggaran; dan
- d. alokasi anggaran per tahun.

Jangka waktu penganggaran pelaksanaan Kegiatan Tahun Jamak tidak melampaui akhir tahun masa jabatan Kepala Daerah berakhir, kecuali Kegiatan Tahun Jamak dimaksud merupakan prioritas nasional dan/atau kepentingan strategis nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Kepala Daerah wajib mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen pendukung kepada DPRD paling lambat 60 (enam puluh) hari sebelum 1 (satu) bulan tahun anggaran berakhir untuk memperoleh persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah yang tidak mengajukan rancangan Perda tentang APBD dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembahasan rancangan Perda tentang APBD dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan DPRD setelah Kepala Daerah menyampaikan rancangan Perda tentang APBD beserta penjelasan dan dokumen pendukung sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembahasan rancangan Perda tentang APBD berpedoman pada RKPD, KUA, dan PPAS.

Kepala Daerah dan DPRD wajib menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun. Berdasarkan persetujuan bersama, Kepala Daerah menyiapkan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD. DPRD dan Kepala Daerah yang tidak menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD dalam 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keterlambatan penetapan APBD karena Kepala Daerah terlambat menyampaikan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD dari jadwal, sanksi tidak dapat dikenakan kepada anggota DPRD. Rancangan Perkada tentang APBD memuat lampiran yang terdiri atas:

- a. ringkasan APBD;
- b. ringkasan penjabaran APBD sampai dengan rincian obyek;
- c. ringkasan APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi;
- d. rincian APBD menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, Program, Kegiatan, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja, dan Pembiayaan;
- e. rekapitulasi dan kesesuaian belanja menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, Program, dan Kegiatan;
- f. rekapitulasi Belanja Daerah untuk keselarasan dan keterpaduan Urusan Pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara;
- g. daftar jumlah pegawai per golongan dan per jabatan;
- h. daftar Piutang Daerah;
- i. daftar penyertaan modal daerah dan investasi daerah lainnya;
- j. daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah;

- k. daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset lain-lain;
- l. daftar Kegiatan tahun anggaran diselesaikan dan dianggarkan anggaran ini;
- m. daftar Dana Cadangan
- n. daftar Pinjaman Daerah
- o. daftar nama penerima, hibah; dan
- p. daftar nama penerima, bantuan sosial.

Rancangan Perkada dapat ditetapkan menjadi Perkada setelah memperoleh pengesahan dari Menteri bagi Daerah provinsi dan dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Daerah kabupaten/kota. Untuk memperoleh pengesahan, rancangan Perkada tentang APBD beserta lampirannya disampaikan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan Kepala Daerah terhadap rancangan Perda tentang APBD. Apabila dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak mengesahkan rancangan Perkada, Kepala Daerah menetapkan rancangan Perkada menjadi Perkada. Dalam hal penetapan APBD mengalami keterlambatan, Kepala Daerah melaksanakan pengeluaran setiap bulan paling tinggi sebesar seperduabelas jumlah pengeluaran APBD tahun anggaran sebelumnya. Pengeluaran setiap bulan dibatasi hanya untuk mendanai keperluan mendesak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 5. Pelaksanaan dan Penatausahaan

Semua Penerimaan dan Pengeluaran Daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah yang dikelola oleh BUD. Dalam hal Penerimaan dan Pengeluaran Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tidak dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah, BUD melakukan pencatatan dan pengesahan Penerimaan dan Pengeluaran Daerah tersebut. PA/KPA, Bendahara Penerimaan/Bendahara Pengeluaran, dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/kekayaan daerah wajib menyelenggarakan penatausahaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar penerimaan atau pengeluaran atas pelaksanaan APBD bertanggung jawab terhadap kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud.

Kebenaran material merupakan kebenaran atas penggunaan anggaran dan Hasil yang dicapai atas Beban APBD sesuai dengan kewenangan pejabat yang bersangkutan. Kepala Daerah dan perangkat daerah dilarang melakukan pungutan selain dari yang diatur dalam Perda, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penerimaan perangkat daerah yang merupakan Penerimaan Daerah tidak dapat dipergunakan langsung untuk pengeluaran, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas Beban APBD apabila anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia. Setiap pengeluaran atas Beban APBD didasarkan atas DPA dan SPD atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD. Kepala Daerah dan perangkat daerah dilarang melakukan pengeluaran atas Beban APBD untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD. Untuk pelaksanaan APBD, Kepala Daerah menetapkan:

- a. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPD;
- b. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPM
- c. pejabat yang diberi wewenang mengesahkan surat pertanggungjawaban;
- d. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SP2D
- e. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
- f. Bendahara Penerimaan pembantu dan Bendahara Pengeluaran pembantu; dan
- g. Pejabat lainnya dalam rangka pelaksanaan APBD.

Keputusan Kepala Daerah tentang penetapan pejabat) dilakukan sebelum dimulainya tahun anggaran berkenaan.

6. Laporan Realisasi Semester Pertama Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pemerintah Daerah menyusun laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya. Laporan disampaikan kepada DPRD paling lambat pada akhir bulan Juli tahun anggaran berkenaan. Laporan realisasi semester pertama APBD menjadi dasar perubahan APBD. Perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi:

- a. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA;
- b. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar organisasi, antar unit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja;
- c. keadaan yang menyebabkan SiLPA tahun anggaran sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan;
- d. keadaan darurat; dan/atau
- e. keadaan luar biasa.

Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA dapat berupa terjadinya:

- a. pelampauan atau tidak tercapainya proyeksi Pendapatan Daerah;
- b. pelampauan atau tidak terealisasinya alokasi Belanja Daerah; dan/atau
- c. perubahan sumber dan penggunaan Pembiayaan daerah

Kepala Daerah memformulasikan perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA ke dalam rancangan perubahan KUA serta perubahan PPAS berdasarkan perubahan RKPD. Dalam rancangan perubahan KUA disertai penjelasan mengenai perbedaan asumsi dengan KUA yang ditetapkan sebelumnya. Dalam rancangan perubahan PPAS disertai penjelasan:



- a. Program dan Kegiatan yang dapat diusulkan untuk ditampung dalam perubahan APBD dengan mempertimbangkan sisa waktu pelaksanaan APBD tahun anggaran berjalan;
- b. capaian Sasaran Kinerja Program dan Kegiatan yang harus dikurangi dalam perubahan APBD apabila asumsi KUA tidak tercapai; dan
- c. capaian Sasaran Kinerja Program dan Kegiatan yang harus ditingkatkan dalam perubahan APBD apabila melampaui asumsi KUA.

7. Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

Akuntansi Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan:

- a. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah;
- b. SAPD; dan
- c. BAS untuk Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Akuntansi Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh entitas akuntansi dan entitas pelaporan. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah, meliputi kebijakan akuntansi pelaporan keuangan dan kebijakan akuntansi akun. Kebijakan akuntansi pelaporan keuangan memuat penjelasan atas unsur-unsur laporan keuangan yang berfungsi sebagai panduan dalam penyajian pelaporan keuangan.

Kebijakan akuntansi akun mengatur definisi, pengakuan, pengukuran, penilaian, dan/atau pengungkapan transaksi atau peristiwa sesuai dengan SAP. SAPD, memuat pilihan prosedur dan teknik akuntansi dalam melakukan identifikasi transaksi, pencatatan pada jurnal, posting kedalam buku besar, penyusunan neraca saldo, dan penyajian laporan keuangan. Penyajian laporan keuangan paling sedikit meliputi:

- a. laporan realisasi anggaran;
- b. laporan perubahan saldo anggaran lebih;
- c. neraca;
- d. laporan operasional;
- e. laporan arus kas;
- f. laporan perubahan ekuitas; dan
- g. catatan atas laporan keuangan

SAPD meliputi sistem akuntansi SKPKD dan sistem akuntansi SKPD. BAS untuk Daerah merupakan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan kodifikasi akun yang menggambarkan struktur APBD dan laporan keuangan secara lengkap. BAS untuk Daerah bertujuan untuk mewujudkan statistik keuangan dan laporan keuangan secara nasional yang selaras dan terkonsolidasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yang meliputi penganggaran, pelaksanaan anggaran dan laporan keuangan. BAS untuk Daerah diselaraskan dengan bagan akun standar Pemerintah Pusat, yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

8. Penyusunan Rancangan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Kepala Daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan serta ikhtisar laporan kinerja dan laporan keuangan BUMD paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dibahas Kepala Daerah bersama DPRD untuk mendapat persetujuan bersama. Persetujuan bersama rancangan Perda dilakukan paling lambat 7 (tujuh) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Atas dasar persetujuan bersama, Kepala Daerah menyiapkan rancangan Perkada tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lambat 3 (tiga) hari terhitung sejak tanggal persetujuan rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD untuk dievaluasi sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD untuk menguji kesesuaian dengan Perda kabupaten/kota tentang APBD, Perda kabupaten/kota tentang perubahan APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran perubahan APBD, dan/atau temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.

Hasil evaluasi disampaikan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada bupati/wali kota paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sudah sesuai dengan Perda kabupaten/kota tentang APBD, Perda kabupaten/kota tentang perubahan APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran perubahan APBD, dan telah menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, bupati/wali kota menetapkan rancangan Perda kabupaten/kota menjadi Perda kabupaten/kota dan rancangan Perkada kabupaten/kota menjadi Perkada kabupaten/kota.

Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD bertentangan dengan Perda kabupaten/kota tentang APBD, Perda kabupaten/kota tentang perubahan APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran APBD, Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran perubahan APBD, dan/atau tidak menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, bupati/wali kota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

Dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh bupati/wali kota dan DPRD dan bupati/wali kota menetapkan rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD menjadi Perda kabupaten/kota dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD menjadi Perkada kabupaten/kota, gubernur mengusulkan kepada Menteri, selanjutnya Menteri mengusulkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan untuk melakukan penundaan dan/atau pemotongan Dana Transfer Umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

9. Kekayaan Daerah dan Utang Daerah

Setiap pejabat yang diberi kuasa untuk mengelola pendapatan, belanja, dan kekayaan daerah wajib mengusahakan agar setiap Piutang Daerah diselesaikan seluruhnya dengan tepat waktu. Pemerintah Daerah mempunyai hak mendahului atas piutang jenis tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Piutang Daerah yang tidak dapat diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu, diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelesaian Piutang Daerah yang mengakibatkan masalah perdata dapat dilakukan melalui perdamaian, kecuali mengenai Piutang Daerah yang cara penyelesaiannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Piutang Daerah dapat dihapuskan secara mutlak atau bersyarat dan pembukuan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penghapusan piutang negara dan Daerah, kecuali mengenai Piutang Daerah yang cara penyelesaiannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelesaian Piutang Daerah yang mengakibatkan masalah perdata dan penghapusan Piutang Daerah, diatur dalam Perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

10. Badan Layanan Umum Daerah

Pemerintah Daerah dapat membentuk BLUD dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, Kepala Daerah menetapkan kebijakan fleksibilitas BLUD dalam Perkada yang dilaksanakan oleh pejabat pengelola BLUD. Pejabat pengelola BLUD

bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan fleksibilitas BLUD dalam pemberian Kegiatan pelayanan umum terutama pada aspek manfaat dan pelayanan yang dihasilkan. Pelayanan kepada masyarakat meliputi:

- a. penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum;
- b. pengelolaan dana khusus untuk meningkatkan ekonomi dan/atau layanan kepada masyarakat; dan/atau
- c. pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum.

BLUD merupakan bagian dari Pengelolaan Keuangan Daerah. BLUD merupakan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan yang dikelola untuk menyelenggarakan Kegiatan BLUD yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BLUD menyusun rencana bisnis dan anggaran. Laporan keuangan BLUD disusun berdasarkan SAP. Pembinaan keuangan BLUD dilakukan oleh PPKD dan pembinaan teknis BLUD dilakukan oleh kepala SKPD yang bertanggungjawab atas Urusan Pemerintahan yang bersangkutan.

Seluruh pendapatan BLUD dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLUD yang bersangkutan. Pendapatan BLUD meliputi pendapatan yang diperoleh dari aktivitas peningkatan kualitas pelayanan BLUD sesuai kebutuhan. Rencana bisnis dan anggaran serta laporan keuangan dan Kinerja BLUD disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran, APBD serta laporan keuangan dan Kinerja Pemerintah Daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai BLUD diatur dalam Peraturan Menteri setelah memperoleh pertimbangan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

#### 11. Penyelesaian Kerugian Keuangan Daerah

Setiap kerugian Keuangan Daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang wajib segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap bendahara, Pegawai ASN bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, baik langsung atau tidak langsung merugikan Daerah wajib mengganti kerugian dimaksud. Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian daerah berlaku secara mutatis mutandis terhadap penggantian kerugian. Tata cara penggantian kerugian daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 12. Informasi Keuangan Daerah

Pemerintah Daerah wajib menyediakan informasi keuangan daerah dan diumumkan kepada masyarakat. Informasi keuangan daerah paling sedikit memuat informasi penganggaran, pelaksanaan anggaran, dan laporan keuangan. Informasi keuangan daerah digunakan untuk:

- a. membantu Kepala Daerah dalam menyusun anggaran daerah dan laporan Pengelolaan Keuangan Daerah;

- b. membantu Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan Keuangan Daerah
- c. membantu Kepala Daerah dalam melakukan evaluasi Kinerja Keuangan Daerah;
- d. menyediakan statistik keuangan Pemerintah Daerah;
- e. mendukung keterbukaan informasi kepada masyarakat;
- f. mendukung penyelenggaraan sistem informasi keuangan daerah; dan
- g. melakukan evaluasi Pengelolaan Keuangan Daerah.
- h. Informasi keuangan daerah harus mudah diakses oleh masyarakat dan wajib disampaikan kepada Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

13. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan dan pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri. Pembinaan dan pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah dilaksanakan oleh:

- a. Menteri bagi Pemerintah Daerah provinsi;
- b. gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Pemerintah Daerah kabupaten/kota; dan
- c. Kepala Daerah bagi perangkat daerah.

Pembinaan dilakukan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian dan pengembangan. Pengawasan dilakukan dalam bentuk audit, reviu, evaluasi, pemantauan, bimbingan teknis, dan bentuk pengawasan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembinaan dan pengawasan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk mencapai Pengelolaan Keuangan Daerah yang ekonomis, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, Kepala Daerah wajib menyelenggarakan sistem pengendalian internal atas pelaksanaan Kegiatan Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan sistem pengendalian internal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana telah diamanatkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pengaturan terkait dengan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) diatur dalam Peraturan Pemerintah. Selain itu dengan dicabutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah ini merupakan dasar dari pembentukan Badan Usaha Milik Daerah. Dalam penjelasan peraturan pemerintah tersebut menerangkan bahwa beberapa hal yang mendorong perlu adanya dasar hukum pengelolaan BUMD antara lain adalah BUMD dianggap masih belum mempunyai etos kerja terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme yang rendah, dan masih banyaknya pemerintah daerah melakukan intervensi yang berlebihan terhadap pengelolaan BUMD, serta ketidakjelasan antara menghasilkan profit dan disisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat dapat menyebabkan BUMD tidak fokus pada misi utamanya.

Dalam rangka mendorong pembangunan daerah, peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati usaha swasta, sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan pasar. Lebih lanjut disebutkan pula bahwa BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD didirikan dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang/jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 331 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Perusahaan Daerah Air Minum menyebutkan bahwa BUMD terdiri atas perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Selain itu untuk melaksanakan ketentuan Pasal 12 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang mengamatkan bahwa nama perusahaan umum daerah didahului dengan perkataan perusahaan umum daerah atau dapat disingkat Perumda yang dicantumkan sebelum nama perusahaan. Oleh karena itu untuk melaksanakan ketentuan Pasal 12 ayat (2) tersebut maka dalam pengaturan kembali pendirian BUMD yang membidangi pelayanan air minum di Kabupaten Malang ditegaskan dalam ketentuan pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan yang berbunyi bahwa:

- (1) Perusahaan yang didirikan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang, dilanjutkan berdirinya berdasarkan Peraturan Daerah ini.
- (2) Bentuk badan hukum Perusahaan yang pendiriannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Perusahaan Umum Daerah yang seluruh modalnya dimiliki oleh Daerah dan tidak terbagi atas saham.
- (3) Nama Perusahaan yang pendiriannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), melalui Peraturan Daerah ini diubah dari Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang menjadi Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan atau disebut Perumda Tirta Kanjuruhan.

Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Daerah dalam menetapkan kebijakan daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Maka penyertaan modal pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan wajib

dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, yaitu sebagai berikut:

a. Pasal 2

Bahwa kepala daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, diantaranya yaitu pelaksanaan kekuasaan dalam kebijakan BUMD dalam melakukan penyertaan modal, dan pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.

b. Pasal 19

Modal BUMD diantara bersumber dari penyertaan modal daerah, penyertaan modal daerah tersebut dapat berasal dari APBD dan/atau konversi dari pinjaman.

c. Pasal 21

Penyertaan modal Daerah dilakukan untuk pendirian BUMD, penambahan modal BUMD, dan pembelian saham pada perusahaan perseroan Daerah lain. Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah. Barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah. Nilai riil sebagaimana dimaksud diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.

d. Pasal 23

Penyertaan modal Daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan; dan penugasan Pemerintah Daerah. Penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD.

Oleh karena itu sesuai dengan ketentuan diatas maka rencana Pemerintah Kabupaten Malang dalam melakukan penyertaan modal pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan wajib didasarkan pada ketentuan Pasal 2, Pasal 19, Pasal 21, Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

### **3.11 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah**

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5533), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6523)

Ruang lingkup Barang Milik Negara/Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini mengacu pada pengertian Barang Milik Negara/ Daerah berdasarkan rumusan dalam Pasal 1 angka 10 dan angka 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pengaturan mengenai lingkup Barang Milik Negara/Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini dibatasi pada pengertian Barang Milik Negara/Daerah yang bersifat berwujud, namun sepanjang belum diatur lain, Peraturan Pemerintah ini juga melingkupi Barang Milik Negara/Daerah yang bersifat tak berwujud sebagai kelompok Barang Milik Negara/Daerah selain tanah dan/atau bangunan.

Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah meliputi Perencanaan Kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, Penggunaan, Pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, Penilaian, Pemindahtanganan, Pemusnahan, Penghapusan, Penatausahaan, dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Lingkup pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah tersebut merupakan siklus logistik yang lebih terinci sebagai penjabaran dari siklus logistik sebagaimana yang diamanatkan dalam penjelasan Pasal 49 ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang disesuaikan dengan siklus perbendaharaan.

Pada dasarnya pengadaan Barang Milik Negara/Daerah dimaksudkan untuk digunakan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, sehingga apabila terdapat Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang wajib diserahkan kepada Pengelola Barang. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 mengatur bahwa Pengguna Barang wajib menyerahkan Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Pengguna Barang (idle) kepada Pengelola Barang. Dalam ketentuan ini, Pengelola Barang bersifat pasif dan dalam pelaksanaan tanggung jawab ini harus didahului dengan pelaksanaan Inventarisasi dan audit. Ketentuan ini dalam pelaksanaannya kurang mampu meminimalkan Barang Milik Negara/Daerah idle.

Untuk mengembalikan maksud awal dari pengadaan Barang Milik Negara, maka Menteri Keuangan selaku Pengelola Barang perlu secara proaktif melakukan langkah-langkah penataan Barang Milik Negara yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan, dan dalam pelaksanaannya dapat mendelegasikan sebagian dari kewenangan yang dimiliki tersebut. Hal dimaksud berlaku pula bagi Gubernur/Bupati/Walikota dalam pengelolaan Barang Milik Daerah.

Perencanaan Barang Milik Negara/Daerah merupakan kegiatan yang dilaksanakan untuk menghubungkan antara ketersediaan Barang Milik Negara/Daerah sebagai hasil pengadaan yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan dalam rangka meningkatkan efisiensi pengelolaan keuangan negara. Perencanaan Barang Milik Negara/Daerah harus dapat mencerminkan kebutuhan riil Barang Milik Negara/Daerah pada Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah, sehingga



dapat dijadikan dasar dalam penyusunan rencana kebutuhan Barang Milik Negara/Daerah pada rencana kerja dan anggaran Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah.

Perencanaan Barang Milik Negara/Daerah selanjutnya akan menjadi dasar dalam Perencanaan Kebutuhan, penganggaran, dan pengadaan Barang Milik Negara/Daerah. Rencana kebutuhan Barang Milik Negara/Daerah disusun dengan mempertimbangkan pemenuhan kebutuhan dengan mekanisme pembelian (solusi aset), Pinjam Pakai, Sewa, sewa beli (solusi non aset) atau mekanisme lainnya yang dianggap lebih efektif dan efisien sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan Negara/Daerah. Barang Milik Negara/Daerah yang sedang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipindahtangankan. Barang Milik Negara/Daerah harus ditetapkan status penggunaannya pada Pengguna Barang. Barang Milik Negara/Daerah yang telah ditetapkan status penggunaannya pada Pengguna Barang dapat dialihkan status penggunaannya kepada Pengguna Barang lainnya atau digunakan sementara oleh Pengguna Barang lainnya.

Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah meliputi kegiatan pembukuan, Inventarisasi, dan pelaporan. Tertibnya Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah dapat sekaligus mewujudkan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang tertib, efektif, dan optimal. Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan dengan berpedoman pada kebijakan umum Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Hasil Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah digunakan dalam rangka penyusunan neraca Pemerintah Pusat/Daerah, Perencanaan Kebutuhan, pengadaan dan pemeliharaan Barang Milik Negara/Daerah yang secara langsung akan menjadi bahan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran Kementerian/Lembaga/ satuan kerja perangkat daerah dan perencanaan Barang Milik Negara/Daerah.

Pelaporan Barang Milik Negara/Daerah disusun menurut perkiraan neraca yang terdiri dari aset lancar, aset tetap dan aset lainnya. Aset lancar berupa persediaan, aset tetap berupa tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan irigasi dan jaringan, aset tetap lainnya dan konstruksi dalam pengerjaan. Aset lainnya terdiri dari aset tak berwujud, aset kemitraan dengan pihak ketiga dan aset tetap yang dihentikan dari penggunaan operasional pemerintahan. Pengamanan dan Pemeliharaan Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan secara bersama-sama oleh Pengelola Barang/Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang sesuai dengan kewenangan masing-masing. Pengamanan Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan untuk terciptanya tertib administrasi, tertib fisik dan tertib hukum dalam pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Penilaian Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan dalam rangka mendapatkan nilai wajar. Penilaian Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam rangka penyusunan neraca pemerintah, Pemanfaatan dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah. Dalam kondisi tertentu, Barang Milik Negara/Daerah yang telah ditetapkan nilainya dalam neraca Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, dapat dilakukan Penilaian kembali. Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah dan/atau

bangunan yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan tidak sedang dimanfaatkan wajib diserahkan kepada Pengelola Barang.

Pemanfaatan dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam rangka optimalisasi pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah dan untuk mendukung pengelolaan keuangan Negara/Daerah. Pemusnahan Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam hal Barang Milik Negara/Daerah sudah tidak dapat digunakan, tidak dapat dimanfaatkan, atau alasan lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemusnahan Barang Milik Negara/Daerah harus mempertimbangkan tidak adanya unsur kerugian bagi Negara/Daerah dan kesejahteraan masyarakat. Penghapusan Barang Milik Negara/Daerah merupakan kegiatan akhir dari pelaksanaan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sebagai upaya untuk membersihkan pembukuan dan laporan Barang Milik Negara/Daerah dari catatan atas Barang Milik Negara/Daerah yang sudah tidak berada dalam penguasaan Pengelola Barang/Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang dengan selalu memperhatikan asas-asas dalam pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

### **3.12 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah**

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322)

Terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dinamika dalam perkembangan Pemerintahan Daerah dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi pada Pemerintahan Daerah. Perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan dampak yang cukup besar bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, termasuk pengaturan mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah.

Selain berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah juga mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah ini disusun untuk menyempurnakan pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, berdasarkan identifikasi masalah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang terjadi dalam pelaksanaannya selama ini. Penyempurnaan pengaturan tersebut juga dilakukan untuk menjaga 3 (tiga) pilar tata Pengelolaan Keuangan Daerah

yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Berdasarkan uraian penjelasan di atas maka Peraturan Pemerintah ini mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan Daerah, dengan penjelasan sebagai berikut:

a. Perencanaan dan Penganggaran

Proses perencanaan dan penganggaran dalam Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan Kinerja. Pendekatan ini lebih menggeser penekanan penganggaran dan yang berfokus kepada pos belanja/pengeluaran pada Kinerja terukur dan aktivitas dan Program kerja. Terdapatnya tolak ukur dalam pendekatan ini akan mempermudah Pemerintah Daerah dalam melakukan pengukuran Kinerja dalam pencapaian tujuan dan Sasaran pelayanan publik. Karakteristik dan pendekatan ini adalah proses untuk mengklarifikasikan anggaran berdasarkan Kegiatan dan juga berdasarkan unit organisasi. Anggaran yang telah dikelompokkan dalam

Kegiatan akan memudahkan pihak yang berkepentingan untuk melakukan pengukuran Kinerja dengan cara terlebih dahulu membuat indikator yang relevan. Peraturan Pemerintah ini menentukan proses penyusunan APBD, dimulai dari pembuatan KUA dan PPAS, kemudian dilanjutkan pembuatan RKA SKPD oleh masing-masing SKPD. RKA SKPD ini kemudian dijadikan dasar untuk membuat rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD. Rancangan Perda dan rancangan Perkada yang telah disusun oleh Kepala Daerah kemudian diajukan kepada DPRD untuk dibahas sehingga tercapai kesepakatan bersama. Rancangan Perda dan rancangan Perkada tersebut kemudian diajukan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk kabupaten/kota atau Menteri untuk provinsi guna dievaluasi. Hasil evaluasi yang menyatakan rancangan Perda dan rancangan Perkada sudah sesuai dengan dokumen yang mendukung, dijadikan dasar oleh Kepala Daerah untuk menetapkan rancangan Perda menjadi Perda tentang APBD dan rancangan Perkada menjadi Perkada tentang penjabaran APBD.

Indikator Kinerja dalam APBD sudah dimasukkan dalam format RKA, namun dalam proses pembahasan anggaran yang terjadi selama ini di Pemerintahan Daerah lebih fokus pada jumlah uang yang dikeluarkan dibandingkan Keluaran (output) dan Hasil (outcome) yang akan dicapai. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa penganggaran pendekatan Kinerja lebih fokus pada Keluaran (output) dan Hasil (outcome) dan Kegiatan. Hal ini terjadi akibat kurangnya informasi tentang Keluaran (output) dan Hasil (outcome) dalam dokumen penganggaran yang ada. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah ini menyempurnakan pengaturan mengenai dokumen penganggaran, yaitu adanya unsur Kinerja dalam setiap dokumen penganggaran yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas penganggaran berbasis Kinerja serta mewujudkan sinkronisasi antara perencanaan dan penganggaran yang selama ini masih belum tercapai.

b. Pelaksanaan dan Penatausahaan

Proses pelaksanaan anggaran merupakan proses yang terikat dengan banyak peraturan perundang-undangan yang juga sudah banyak mengalami perubahan, maka Peraturan Pemerintah ini disusun dalam rangka melakukan penyesuaian dengan perkembangan yang terjadi. Proses pelaksanaan dan penatausahaan dalam praktiknya juga harus memperhitungkan Kinerja yang sudah ditetapkan dalam APBD. Proses ini harus sejalan dengan indikator Kinerja yang sudah disepakati dalam dokumen APBD. Dengan demikian, anggaran yang direncanakan bisa sejalan sebagaimana mestinya dan jumlah kesalahan dalam proses pelaksanaan dan penatausahaan bisa diminimalisir. Peraturan Pemerintah ini juga mempertegas fungsi verifikasi dalam SKPD, sehingga pelimpahan kewenangan penerbitan SPM kepada SKPD atau Unit SKPD yang merupakan wujud dari pelimpahan tanggung jawab pelaksanaan anggaran belanja dapat sesuai dengan tujuan awal yaitu penyederhanaan proses pembayaran di SKPD. Peraturan Pemerintah ini juga mengembalikan tugas dan wewenang bendahara sebagai pemegang kas dan juru bayar yang sebagian fungsinya banyak beralih kepada Pejabat Pengelola Teknis Kegiatan (PPTK). Pemisahan tugas antara pihak yang melakukan otorisasi, pihak yang menyimpan uang, dan pihak yang melakukan pencatatan juga menjadi fokus Peraturan Pemerintah ini. Pemisahan ini dilakukan untuk mencegah terjadinya kecurangan selama Pengelolaan Keuangan Daerah serta meningkatkan kontrol internal Pemerintah Daerah. Proses pelaksanaan dan penatausahaan ini harus meningkatkan koordinasi antar berbagai pihak dalam penyusunan laporan keuangan berbasis akrual. Dokumen pelaksanaan dan penatausahaan juga harus mengalir sehingga bisa mendukung pencatatan berbasis akrual. Basis akrual ini merupakan basis yang baru untuk Pemerintah Daerah sehingga dukungan dan kerja sama dan berbagai pihak di Pemerintahan Daerah diperlukan untuk menciptakan kesuksesan penerapan basis akuntansi akrual.

c. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Pertanggungjawaban Keuangan Daerah diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut merupakan wujud dari penguatan transparansi dan akuntabilitas. Terkait dengan pertanggungjawaban Keuangan Daerah, setidaknya ada 7 (tujuh) laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah yaitu, neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan. Penambahan jumlah laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah merupakan dampak dan penggunaan akuntansi berbasis akrual. Pemberlakuan akuntansi berbasis akrual ini merupakan tantangan tersendiri bagi setiap Pemerintah Daerah karena akan ada banyak hal yang dipersiapkan oleh Pemerintah Daerah salah satunya yaitu sumber daya manusia. Selain berbentuk laporan keuangan, pertanggungjawaban Keuangan Daerah juga berupa laporan realisasi Kinerja. Melalui laporan ini,

masyarakat bisa melihat sejauh mana Kinerja Pemerintah Daerahnya. Selain itu, laporan ini juga sebagai alat untuk menjaga sinkronisasi dan proses perencanaan hingga pertanggungjawaban yang dilakukan Pemerintah Daerah. Melalui laporan ini Pemerintah Daerah bisa melihat hal yang harus diperbaiki untuk kepentingan proses penganggaran dan perencanaan di tahun berikutnya.

Selanjutnya, berdasarkan prinsip, asas, dan landasan umum penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem Pengelolaan Keuangan Daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah yang efektif, efisien, dan transparan.

Selanjutnya dalam hal penyertaan modal dalam Pasal 71 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang berbunyi bahwa:

- (1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (4) huruf b pada BUMD dan/atau badan usaha milik negara.
- (2) Penyertaan modal Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.
- (4) Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 79 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang berbunyi bahwa:

- (1) Pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Perda tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan.
- (2) Dalam hal Pemerintah Daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal, Pemerintah Daerah melakukan perubahan Perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan lingkup pengaturan penyertaan modal dalam Pengelolaan Keuangan Daerah diatas, maka sesuai rencana Pemerintah Kabupaten Malang dalam melakukan penyertaan modal pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan wajib didasarkan pada ketentuan Pasal 71 dan Pasal 78 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

### **3.13 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang**

Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2014 Nomor 2 Seri A

Dalam rangka meningkatkan pelayanan air bersih kepada masyarakat di wilayah Kabupaten Malang dan sebagai upaya agar PDAM dapat lebih memberikan kontribusi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka Pemerintah Kabupaten Malang perlu melaksanakan penyertaan modal dan/atau menambah penyertaan modal pada PDAM. Hal ini sesuai dengan Pasal 41 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang memberi peluang kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan penyertaan modal/ investasi dengan tujuan memperoleh manfaat ekonomi, manfaat sosial, dan/ atau manfaat lainnya yang terlebih dahulu ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Investasi tersebut merupakan wujud dari peran pemerintah dalam rangka memajukan kesejahteraan umum sebagaimana di muat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang, menerangkan bahwa:

- (1) Modal dasar PDAM seluruhnya sebesar Rp. 155.500.000.000,- (seratus lima puluh lima milyar lima ratus juta rupiah).
- (2) Modal dasar PDAM sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1) sampai dengan tahun 2013 telah ditempatkan dan disetor penuh sebesar Rp. 12.942.760.481,- (dua belas milyar sembilan ratus empat puluh dua juta tujuh ratus enam puluh ribu empat ratus delapan puluh satu rupiah).

Selanjutnya terkait dengan penggunaan investasi sebagaimana diterangkan dalam Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang, yang menegaskan bahwa:

- (1) Pemerintah Daerah dapat melakukan penambahan (investasi) dan/ atau pengurangan (divestasi) atas penyertaan modal pada PDAM.
- (2) Penambahan (investasi) dan/ atau pengurangan (divestasi) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan ketentuan:
  - a. apabila dalam bentuk uang, ditetapkan terlebih dulu dalam Peraturan Daerah tentang APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - b. apabila dalam bentuk barang, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Terkait dengan pengawasan penyertaan modal diatur dalam ketentuan Pasal 5 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang, yang menegaskan bahwa:

- (1) Bupati berwenang melakukan pengawasan umum sehubungan dengan penyertaan modal Pemerintah Daerah pada PDAM.

- (2) Pejabat yang ditunjuk mewakili Bupati dalam melakukan pengawasan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Bupati baik secara berkala maupun insidental.

Sedangkan terkait dengan hasil usaha diatur dalam ketentuan Pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang, yang menegaskan bahwa Bagian laba atau hasil usaha penyertaan modal Pemerintah Daerah pada PDAM yang menjadi hak Pemerintah Daerah yang diperoleh selama Tahun Anggaran berjalan, wajib disetor sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **3.14 Peraturan Dearah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan**

Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2018 Nomor 12 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Malang Nomor 482-17/2018

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah mencabut dan menyatakan tidak berlaku Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan peraturan pelaksanaannya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, maka kebijakan daerah pendirian BUMD Kabupaten Malang tentang Pendirian BUMD Kabupaten Malang sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang (Lembaran Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang (Lembaran Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Tahun 1988 Nomor 2/C), harus disesuaikan dengan kebijakan nasional. Selanjutnya dengan perkembangan dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya dalam memberikan pelayanan air minum maka untuk menunjang kebijakan program Pemerintah Daerah di bidang penyediaan air minum perlu melakukan pengembangan usaha dengan menambah tugas dan kegiatan dalam pelayanan air minum dalam Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.

Mengingat bahwa Perumda Tirta Kanjuruhan Kabupaten Malang adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh Daerah, yang didirikan dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/jasa khususnya dalam penyediaan air minum yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat, dan memperoleh laba dan/atau keuntungan berdasarkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik.

Maka untuk dapat meningkatkan kinerja Perusahaan Daerah Air Minum dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di Kabupaten Malang maka dipandang perlu untuk melakukan pengaturan kembali atas Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang. Pengaturan kembali dimaksud masih menggunakan dasar hukum pendirian perusahaan daerah berdasarkan peraturan daerah yang mengatur pendirian Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang, namun mengenai materi muatan dalam pengaturan kembali tersebut disesuaikan dengan Peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Peraturan Daerah ini mengatur antara lain, Pendirian Perumda Tirta Kanjuruhan, Anggaran Dasar, Organ dan Kepegawaian, Satuan Pengawas Intern, Komite Audit, dan Komite Lainnya, Perencanaan, Operasional, dan Pelaporan, Penggunaan Laba, Anak Perusahaan, Penugasan, Evaluasi, Restrukturisasi dan Perubahan Bentuk Hukum, Pengambilalihan dan Pembubaran, Kepailitan, Tarif Air Minum.

Terkait dengan penetapan penyertaan modal dalam peraturan daerah ini ditetapkan dalam Pasal 13 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan yang menegaskan bahwa:

- (1) Modal Perumda Tirta Kanjuruhan merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham.
- (2) Besarnya modal dasar Perumda Tirta Kanjuruhan adalah sebesar Rp155.500.000.000,00 (seratus lima puluh lima milyar lima ratus juta rupiah).
- (3) Dari modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2), besarnya modal disetor sampai Tahun 2017 adalah sebesar Rp77.942.760.481,00 (tujuh puluh tujuh milyar sembilan ratus empat puluh dua juta tujuh ratus enam puluh ribu empat ratus delapan puluh satu rupiah) yang terdiri dari:
  - a. sejumlah Rp12.942.760.481,00 (dua belas milyar sembilan ratus empat puluh dua juta tujuh ratus enam puluh ribu empat ratus delapan puluh satu rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang;
  - b. sejumlah Rp5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah), berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015;



- c. sejumlah Rp30.000.000.000,00 (tiga puluh milyar rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 13 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016;
  - d. sejumlah Rp30.000.000.000,00 (tiga puluh milyar rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 12 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017;
- (4) Perubahan penyertaan modal Daerah dalam Perumda Tirta Kanjuruhan, baik berupa penambahan dari APBD maupun pengurangan penyertaan modal Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (5) Penambahan penyertaan modal Daerah dalam Perumda Tirta Kanjuruhan berupa penambahan penyertaan modal Daerah yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

### **3.15 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan**

Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2022 Nomor 2 Seri D

Bahwa dalam penyediaan pelayanan air minum kepada masyarakat, telah ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan. Melalui Peraturan Daerah tersebut, Pemerintah Daerah melanjutkan penugasan kepada Perumda Tirta Kanjuruhan untuk melaksanakan penyelenggaraan sistem penyediaan air minum dalam rangka menyediakan pelayanan air minum untuk memenuhi hak rakyat atas air minum. Sumber modal Perumda Tirta Kanjuruhan salah satunya berasal dari Penyertaan Modal Daerah. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan, modal dasar sebesar Rp155.500.000.000,00 (seratus lima puluh lima miliar lima ratus juta rupiah), dan telah terpenuhi sampai dengan Tahun Anggaran 2021 dengan rincian Penyertaan Modal Daerah yaitu sebagai berikut:

- a. sejumlah Rp77.942.760.481,00 (tujuh puluh tujuh miliar sembilan ratus empat puluh dua juta tujuh ratus enam puluh ribu empat ratus delapan puluh satu rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan;
- b. sejumlah Rp18.500.000.000,00 (delapan belas miliar lima ratus juta rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 15 Tahun 2018 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018;
- c. sejumlah Rp17.000.000.000,00 (tujuh belas miliar rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 16 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019;

- d. sejumlah Rp13.000.000.000,00 (tiga belas miliar rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 9 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020;
- e. sejumlah Rp29.057.239.519,00 (dua puluh sembilan miliar lima puluh tujuh juta dua ratus tiga puluh sembilan ribu lima ratus sembilan belas rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 8 Tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021.

Dalam rangka pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan dan penugasan Pemerintah Daerah kepada Perumda Tirta Kanjuruhan, maka perlu dilakukan penambahan Penyertaan Modal Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan, yang menegaskan bahwa

- (1) Nilai penambahan Penyertaan Modal Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 sebesar Rp900.000.000.000,00 (sembilan ratus miliar rupiah).
- (2) Penambahan Penyertaan Modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa uang dan Barang Milik Daerah.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 5 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan bahwa

- (1) Penambahan Penyertaan Modal Daerah berupa uang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) dengan memperhatikan kemampuan keuangan Daerah.
- (2) Penambahan Penyertaan Modal Daerah berupa uang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selanjutnya dituangkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Bupati tentang Penjabaran APBD.

Kemudian terkait dengan ketentuan Pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan bahwa:

- (1) Penambahan Penyertaan Modal Daerah berupa Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) berasal dari pemindahtanganan Barang Milik Daerah.
- (2) Pemindahtanganan Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada saat dilaksanakan serah terima Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 yang dituangkan dalam berita acara serah terima, ketentuan Retribusi Daerah atas pemanfaatan Barang Milik Daerah yang menjadi objek penambahan penyertaan modal, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

#### **4.1 Landasan Filosofis**

Salah satu pokok pikiran suatu peraturan daerah diantaranya memuat unsur filosofis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya. Usur filosofis menggambarkan bahwa peraturan daerah tersebut dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu Pemerintah Daerah Kabupaten Malang dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan wajib mempertimbangkan unsur filosofis.

Pancasila sebagai dasar negara menyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan pernyataan eksplisit dari filosofi bangsa Indonesia dalam mengelola kehidupan berbangsa dan bernegara guna mencapai masyarakat yang adil dan makmur serta sejahtera sebagai tujuan nasional. Tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat dilihat dari Pembukaan UUDNRI 1945 Alinea keempat yaitu bahwa untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Konteks melindungi segenap bangsa Indonesia dalam pembukaan UUDNRI 1945 dapat dimaknai secara luas yaitu untuk memenuhi tujuan negara lainnya yaitu guna memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Namun, sesuai dengan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, maka kemerdekaan tersebut harus bermanfaat bagi upaya bangsa Indonesia dalam menjaga integrasi nasional, menegakkan nilai-nilai agama, kebenaran, keadilan, moral, dan tata susila, serta memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dalam hal ini kebebasan harus dilaksanakan secara bertanggung jawab, selaras dan seimbang antara kebebasan dan kesetaraan menggunakan hak berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya. Dalam rangka memenuhi hak setiap warga negara untuk hidup serta untuk mempertahankan hidup, negara berkewajiban untuk menjamin pemenuhan hak setiap warga negara, yang salah satunya adalah melalui penyediaan Kebutuhan Pokok Air Minum Sehari-hari. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa

cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara serta ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Oleh karena itu jelas bahwa air merupakan sumber daya alam yang mempunyai fungsi sosial. Sumber Daya Air dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dari ketentuan tersebut menunjukkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam dikuasai oleh negara, yang dikenal dengan konsep hak menguasai negara yang mana negara melalui pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi.

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap Pasal 33 UUD Tahun 1945 yang pernah dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang terkait dengan SDA (UU Migas, UU Ketenagalistrikan, UU Sumber Daya Air) bahwa "hak menguasai negara" bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichhoudendaad*). Dengan demikian, makna hak menguasai negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap SDA, tidak menafikan kemungkinan perorangan ataupun swasta berperan, asalkan lima peranan negara tersebut diatas masih dipenuhi dan pemerintah/pemerintah daerah belum mampu melaksanakan.

Pilihan berfikir yuridis dari salah satu teori tentang tujuan negara adalah Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Konsep negara hukum yang semula merupakan liberal berubah ke negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan rakyat.<sup>1</sup> Menurut konsep Negara Kesejahteraan, tujuan negara adalah untuk kesejahteraan umum. Negara dipandang hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan bersama kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat negara tersebut.<sup>2</sup> Selain konsep negara berdasar atas hukum (biasa disebut negara hukum), juga dikenal konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), yakni suatu konsep yang menempatkan peran negara dalam setiap aspek kehidupan rakyatnya demi terwujudnya kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Sehubungan dengan konsep negara kesejahteraan tersebut, maka negara yang menganut konsep negara kesejahteraan dapat mengemban (empat) fungsi yaitu:

1. Negara sebagai pelayan (*The state as provider*);
2. Negara sebagai pengatur (*The State as regulator*);
3. Negara sebagai wirausaha (*The State as enterpreaneur*), dan

---

<sup>1</sup> Kusnardi dan Bintan R. Saragih, Ilmu Negara, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), Hal. 133

<sup>2</sup> CST Kansil dan Christine ST. Kansil, Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), Hal. 20.

4. Negara sebagai wasit (*The State as umpire*).<sup>3</sup>

Merujuk pada fungsi negara yang menganut konsep negara kesejahteraan sebagaimana telah dikemukakan di atas, menyebabkan negara memegang peranan penting. Guna memenuhi fungsinya sebagai pelayan dan sebagai regulator, maka negara terlibat dan diberi kewenangan untuk membuat peraturan dalam kaitannya dengan fungsi sosial air, sehingga terwujud kesejahteraan rakyat sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 33 ayat (3). Oleh sebab itu, peranan pemerintah dalam mendorong masyarakat agar lebih berdaya dalam ikut mengelola dan memanfaatkan air menjadi suatu hal yang sangat penting.

Negara mempunyai peran penting dalam mengatur penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Instrumen penting yang dapat digunakan oleh negara dalam menyelenggarakan fungsi regulasi termasuk dalam bidang perusahaan sumber daya air khususnya terhadap pelayanan penyediaan air minum adalah peraturan perundang-undangan, dan ini merupakan aplikasi dari asas legalitas dalam konsep negara berdasar atas hukum.

Teori Negara Kesejahteraan sangat mendukung suatu pola kebijakan fungsi sosial air, sehingga akan mendukung terwujudnya kesejahteraan umum dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Konsep Negara Kesejahteraan dalam UUD 1945 pertama kali diadopsi oleh Muhammad Hatta, yang dapat dikemukakan berdasarkan ketentuan Pasal 33 yang berbunyi:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal ini diatur dalam Undang-Undang.<sup>4</sup>

Kebijakan fungsi sosial tanah di Indonesia, mengacu pada ideologi penguasaan dan pemanfaatan sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi sebagai berikut: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyatnya". Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa negara menguasai kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, namun penguasaan ini dibatasi yaitu harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penguasaan oleh negara atas Air dilakukan dengan melakukan pengaturan dan

---

<sup>3</sup> W. Friedman, *The State and The Rule of Law In A Mixed Economy*, (London: Steven & Son, 1971). Hal. 5.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1998).

pengurusan perizinan dan alokasi Air untuk menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan Air bagi pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air. Selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum juga menegaskan bahwa SPAM diselenggarakan untuk memberikan pelayanan air minum kepada masyarakat untuk memenuhi hak rakyat atas air.

Berdasarkan pertimbangan filosofis diatas maka diperlukan pengaturan kembali peraturan daerah tentang pendirian perusahaan daerah air minum yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintah daerah. Oleh karena itu sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan air minum di Kabupaten Malang, dan untuk menunjang kebijakan program Pemerintah Daerah di bidang penyediaan air minum, diperlukan pengembangan usaha melalui penyertaan modal dari Pemerintah Kabupaten Malang kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.

Oleh karena itu Penyertaan modal daerah pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan bertujuan untuk memastikan ketersediaan air minum yang layak dan terjangkau bagi masyarakat. Air minum merupakan hak dasar dan kebutuhan vital bagi kehidupan. Negara, melalui pemerintah daerah, memiliki tanggung jawab untuk memenuhi hak ini. Dengan menyuntikkan modal, pemerintah daerah memastikan BUMD memiliki kapasitas finansial untuk meningkatkan kualitas layanan, memperluas cakupan jaringan, dan menjaga tarif yang tidak memberatkan masyarakat.

Penyertaan modal ini juga merupakan wujud dari otonomi daerah dalam mengelola sumber daya dan keuangan untuk kepentingan masyarakatnya. Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk membentuk BUMD sebagai alat untuk mencapai tujuan pembangunan di daerah. Melalui BUMD, pemerintah daerah dapat secara langsung mengendalikan dan mengawasi penyediaan air minum, menyesuaikannya dengan kondisi geografis dan sosial-ekonomi lokal, serta mengoptimalkan pendapatan asli daerah dari kegiatan ekonomi yang dikelola secara profesional.

#### **4.2 Landasan Sosiologis**

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah landasan sosiologis digunakan untuk menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Sesuai dengan bidang usahanya Perumda Tirta Kanjuruhan merupakan penyelenggara pengelolaan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di Kabupaten Malang dimana jenis dan usaha nya bergerak dalam bidang penyediaan pelayanan air minum kepada masyarakat. Dalam kegiatan pelayanan tersebut diharapkan Perumda Tirta Kanjuruhan dapat memberikan manfaat bagi perekonomian daerah, dapat memenuhi kebutuhan air minum bagi masyarakat serta dapat menerima keuntungan dari kegiatan-kegiatan tersebut.

Sesuai dengan bidang usahanya Perumda Tirta Kanjuruhan merupakan penyelenggara pengelolaan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di Kabupaten Malang dimana jenis dan usaha nya

bergerak dalam bidang penyediaan pelayanan air minum kepada masyarakat. Dalam kegiatan pelayanan tersebut diharapkan Perumda Tirta Kanjuruhan dapat memberikan manfaat bagi perekonomian daerah, dapat memenuhi kebutuhan air minum bagi masyarakat serta dapat menerima keuntungan dari kegiatan-kegiatan tersebut.

Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di Kabupaten Malang terbagi menjadi 2 (dua) yaitu SPAM Jaringan Perpipaan dan SPAM Bukan Jaringan Perpipaan. Pelayanan air bersih di ibukota Kabupaten Malang, sebagian bersbesar telah terlayani oleh Perumda Tirta Kanjuruhan dimana Perumda Tirta Kanjuruhan memiliki 26 unit wilayah pelayanan. SPAM yang dikelola oleh Perumda Tirta Kanjuruhan dibagi menjadi Jaringan Perpipaan Ibukota Kabupaten, Jaringan Perpipaan Ibukota Kecamatan (IKK) dan Bukan Jaringan Perpipaan. Praktik penyelenggaraan sistem penyediaan air minum oleh Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Air baku yang digunakan Perumda Tirta Kanjuruhan Kabupaten Malang bermacam-macam bergantung pada wilayah pelayanan, jumlah sambungan yang dilayani serta kualitas dan kuantitas air pada sumber air. Unit air baku untuk jaringan Perumda Tirta Kanjuruhan yang melayani Ibukota Kabupaten yaitu Kecamatan Kepanjen, menggunakan 3 unit sumber air yaitu Sumber Ubalan, Sumber Pompa Metro dan Sumber Dieng, Sumber Ubalan terletak di Desa Balesari. Sumber Pompa Metro terletak di Desa Dilem dan Sumber Dieng di Desa Sukorejo, Sumber Ubalan menggunakan sistem Gravitasi sedangkan sumber Metro dan Sumber Dieng menggunakan Sistem Pompa. Kapasitas maksimal yang dimiliki sumber Ubalan sebesar 115,83 liter/detik dan kapasitas minimumnya berjumlah 113,68 liter/detik. Sumber Pompa Metro memiliki kapasitas maksimal sebesar 9,45 liter/detik dan kapasitas minimum sebesar 8,85 liter/detik. Perumda Tirta Kanjuruhan memiliki 3 jenis sumber yang digunakan untuk pelayanan Jaringan Perpipaan Ibukota Kecamatan (IKK), yaitu mata air, air permukaan dan air bawah tanah. Secara keseluruhan, sumber air Perumda Tirta Kanjuruhan yang berasal dari mata air sebanyak 65,62% atau sebanyak 42 sumber dari air bawah tanah sebanyak 29,68% atau sebanyak 19 sumber, sedangkan sumber air permukaan sebanyak 4,68% atau sebanyak 3 sumber.
- b. Kapasitas produksi terpasang sampai dengan tahun 2019 sebesar 51.406.057,00 m<sup>3</sup>. dari jumlah sebesar 4.115.854,00 m<sup>3</sup> (8,01%) tidak dapat dimanfaatkan dan kapasitas yang dapat dimanfaatkan (kapasitas riil) sebesar 47.290.203,00 m<sup>3</sup> (91,99%). Kapasitas terpasang tidak dapat dimanfaatkan tersebut disebabkan debit sumber air menurun dan diameter pipa kurang besar, penyesuaian kapasitas produksi dengan kebutuhan pelanggan, tidak berfungsinya water meter induk produksi di seluruh unit serta sering terjadi pemadaman aliran listrik PLN Upaya PDAM untuk meningkatkan utilitas kapasitas produksi terpasang dengan menambah jaringan pipa transmisi dan distribusi, pemeliharaan pompa agar berfungsi dengan baik dan memperluas cakupan layanan dengan menambah jumlah pelanggan agar volume produksi dan distribusi air meningkat. Dari kapasitas riil tersebut, volume air yang dihasilkan sebesar 46.224.354,00 m<sup>3</sup>,

sehingga terdapat kapasitas yang masih menganggur sebesar 1.065.849,00 m<sup>3</sup> (2,25%). Kapasitas menganggur ini terutama disebabkan pengoperasian pompa menyesuaikan dengan jumlah pelanggan yang masih sedikit serta jaringan pipa belum menjangkau seluruh daerah layanan. Upaya Perusahaan untuk meningkatkan utilitas kapasitas riil dengan menambah jaringan pipa transmisi dan distribusi, pemeliharaan pompa agar berfungsi dengan baik dan memperluas cakupan layanan dengan menambah jumlah pelanggan agar volume produksi dan distribusi air meningkat. Persentase tingkat kehilangan air di unit produksi tahun 2019 sebesar 16,31% dari volume produksi, riil, sedangkan pada tahun 2018 sebesar 27,59%. Kapasitas produksi yang telah dibangun belum semuanya dapat dimanfaatkan, demikian juga terhadap kapasitas produksi ini juga belum dapat dipergunakan sepenuhnya, berikut ini adalah kondisi kapasitas terpasang dan kapasitas produksi di setiap kecamatan.

- c. Sistem distribusi air minum Perumda Tirta Kanjuruhan terdiri dari sistem pengaliran pompa dan gravitasi. Jaringan pipa yang digunakan PDAM Tirta Kanjuruhan terdiri dari pipa distribusi utama dan pipa distribusi pelayanan. Jenis pipa yang digunakan terdiri dari pipa PVC, Gi, PE dan ACP. Berikut ini jenis pipa dan panjang pipa serta gambar peta jaringan distribusi Perumda Tirta Kanjuruhan.
- d. Tercatat bahwa jumlah pelanggan pada bulan September 2020 menjangkau 131.084 Sambungan Rumah, dengan cakupan layanan mencapai 35,58% di 26 Unit Layanan. Kondisi ini mengalami kenaikan pelayanan dari tahun 2019. Tercatat pada 31 Desember 2019 Perusahaan memiliki 133.986 pelanggan, yang terdiri dari 125.710 pelanggan aktif dan 8.276 pelanggan non aktif. Dari jumlah tersebut, 28.000 pelanggan berasal dari program hibah air minum APBN perkotaan, dan 105.986 pelanggan berasal dari pemasangan reguler Perusahaan. Jumlah pelanggan yang digunakan untuk perhitungan cakupan layanan sejumlah 130.004 pelanggan. Jumlah penduduk yang terlayani di wilayah administrasi sebanyak 729.398 jiwa atau 35,58% dari jumlah penduduk sebanyak 2.049.960 jiwa. Sedangkan penduduk di wilayah teknis yang terlayani sebanyak 488.550 jiwa atau 28,34% dari jumlah penduduk yang ada jaringan pipa Perusahaan sebanyak 1.723.938 jiwa.

Pelanggan Perumda Tirta Kanjuruhan terdiri dari dua kategori yaitu pelanggan domestik dan pelanggan non domestik. Pelanggan domestik terdiri dari pelanggan Rumah Tangga. Sedangkan pelanggan non domestik terdiri dari Sosial, Instansi Pemerintah, POLRI, Niaga, dan Industri. Pada Tahun 2019 jumlah pelanggan domestik sebanyak 119.733 SR dan jumlah pelanggan non-domestik sebanyak 5.977 SR total 125.710 SL. Dalam kurun waktu tahun 2015 – 2019, pertumbuhan jumlah pelanggan domestik Perumda Tirta Kanjuruhan mengalami penambahan pelanggan rata-rata 7.798 SR/tahun, sedangkan non domestik mencapai 218 SR/tahun dengan total 8.016 SR/tahun. Pertambahan pelanggan terbesar pada tahun 2015-2016 dengan jumlah penambahan sebesar 10.166 SR. Berdasarkan data pelanggan Perumda Tirta Kanjuruhan tahun



2019, komposisi pelanggan terdiri dari pelanggan rumah tangga (domestik) sebesar 95,25% dan pelanggan non domestik sebesar 4,75%, dengan jumlah pelanggan terbesar adalah Rumah Tangga A3 sebanyak 109.981 SR dengan prosentase 87,49%.

Tingkat pemakaian air pelanggan Perumda Tirta Kanjuruhan pada tahun 2019 tiap kategori pelanggan bervariasi. Rata-rata pemakaian air pelanggan rumah tangga sebesar 15,89 m<sup>3</sup>/bulan sedangkan rata-rata pemakaian non domestik sebesar 34,28 m<sup>3</sup>/bulan. Berdasarkan komposisi prosentase pemakaian airnya, pemakaian air terbesar adalah pelanggan rumah tangga A3 sebesar 77,07%, sementara yang terkecil adalah pelanggan industri besar dengan prosentase pemakaian air sebesar 0,06%. Hal ini mengindikasikan bahwa dominasi pemakaian air pelanggan Perumda Tirta Kanjuruhan adalah pelanggan domestik dengan perbandingan 90,28% (Domestik) dan 9,72% (Non Domestik).

Kehilangan air pada unit produksi dapat disebabkan oleh bangunan penangkap mata air (brongcapring) dan reservoir yang bocor karena usia, pemasangan air valve pada pipa transmisi, pencucian pada pipa transmisi, serta adanya overflow pada reservoir terutama saat malam hari untuk sumber yang menggunakan sistem gravitasi. Sedangkan tingkat kehilangan air distribusi dapat disebabkan meter air pelanggan rusak, meter induk distribusi tidak berfungsi, adanya pengambilan air dipipa distribusi oleh mobil tangki, serta tekanan air pada jaringan distribusi yang terlalu besar melebihi 4 (empat) bar. Kinerja Perumda Tirta Kanjuruhan cukup baik dalam menurunkan tingkat kehilangan air untuk distribusi air bersih ke pelanggan dari tahun 2016 sebesar 25,26% menjadi 20,60% pada tahun 2019.

Landasan sosiologis peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan berhubungan erat dengan kebutuhan sosial masyarakat. Peraturan Daerah ini dibentuk untuk menyelesaikan masalah-masalah yang timbul di masyarakat terkait akses air bersih dan sanitasi.

a. Pemenuhan Kebutuhan Dasar Masyarakat

Secara sosiologis, air minum yang bersih, aman, dan terjangkau adalah kebutuhan dasar seluruh lapisan masyarakat. Ketersediaan air bersih yang memadai akan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, mengurangi risiko penyakit, dan mendukung aktivitas ekonomi. Peraturan Daerah ini hadir sebagai respons dari pemerintah daerah untuk memastikan bahwa hak dasar ini terpenuhi secara merata, tanpa memandang status sosial atau ekonomi.

b. Peningkatan Partisipasi Publik dan Keterlibatan Sosial

Penyertaan modal daerah dapat menjadi landasan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan air. Dengan adanya BUMD yang kuat, masyarakat bisa lebih terlibat dalam memberikan masukan, mengawasi kinerja, dan menjadi mitra dalam

menjaga sumber daya air. Hal ini menciptakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, BUMD, dan masyarakat untuk keberlanjutan pasokan air bersih.

c. Aspek Keadilan Sosial dan Pemerataan Layanan

Peraturan Daerah ini juga bertujuan untuk mencapai keadilan sosial dengan penyertaan modal memungkinkan Perumda Tirta Kanjuruhan untuk memperluas jangkauan layanannya ke wilayah-wilayah yang secara komersial kurang menguntungkan, namun sangat membutuhkan. Ini adalah wujud dari peran pemerintah daerah sebagai pelayan publik yang menjunjung prinsip pemerataan.

#### 4.3 Landasan Yuridis

Secara konseptual dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah landasan yuridis digunakan untuk menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Sebagaimana telah diterangkan pada bab sebelumnya bahwa ketentuan Pasal 21 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menerangkan bahwa penyertaan modal daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Oleh karena itu untuk melaksanakan amanat Pasal 21 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, serta untuk pengembangan usaha dan penguatan struktur permodalan dalam rangka meningkatkan kemampuan pendanaan guna meningkatkan kemampuan menyediakan pelayanan air minum untuk memenuhi hak rakyat atas air minum, perlu melakukan penambahan penyertaan modal daerah pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan. Maka perlu di bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Darerah Pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.

## **BAB V**

# **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

Materi muatan peraturan perundang-undangan tolok ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu pula sebaliknya, semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin rinci dan konkrit pula materi muatannya. Kesemuanya itu mencerminkan adanya tingkatan-tingkatan atau hierarki tentang materi muatan peraturan perundang-undangan dimana peraturan daerah di tingkat kabupaten/kota merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berada paling bawah dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yang mana dibawah peraturan presiden dan peraturan daerah provinsi.

Hierarki tersebut merupakan penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kajian ini berfungsi untuk mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kedalam Modal Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan. Materi muatan rancangan peraturan daerah tersebut di dasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya.

Bahwa Pemerintah Kabupaten Malang dalam menyediakan pelayanan air minum sejak 1981 telah mendirikan Perusahaan Daerah Air Minum. Perusahaan yang didirikan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang, dilanjutkan berdirinya berdasarkan Peraturan Daerah Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.

Melalui Peraturan Daerah tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Malang melanjutkan penugasan kepada Perumda Tirta Kanjuruhan untuk melaksanakan penyelenggaraan SPAM dalam rangka menyediakan pelayanan air minum untuk memenuhi hak rakyat atas Air Minum. Sebagai Badan Usaha Milik Daerah maka sumber modal Perumda Tirta Kanjuruhan dapat berasal dari penyertaan modal daerah. Penyertaan modal daerah dilakukan dalam rangka penambahan modal Badan Usaha Milik Daerah, yang digunakan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan dan penugasan pemerintah daerah.

Bahwa untuk pengembangan usaha dan penguatan struktur permodalan dalam rangka meningkatkan kemampuan pembiayaan dalam penyelenggaraan sistem penyediaan air minum, perlu melakukan penambahan penyertaan modal. Dalam perkembangannya jumlah penyertaan modal daerah

### **LAPORAN AKHIR**

Penyusunan Naskah Akademiak dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan

sebagaimana diatur Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan. Oleh karena itu perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Ke Dalam Modal Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Kanjuruhan;

#### **5.1 Konsideran Menimbang**

Konsideran menimbang dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kedalam Modal Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan diterangkan sebagai berikut:

- a. bahwa dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, transparansi, dan akuntabilitas pelaksanaan penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan;
- b. bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan huruf b, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.

#### **5.2 Konsideran Mengingat**

Konsideran menimbang dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kedalam Modal Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan, ialah sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur, Djawa Tengah, Djawa Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4266);

4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4355);
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia);
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indoneis Nomor 6173);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 902);
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781);
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 547);

**LAPORAN AKHIR**

Penyusunan Naskah Akademiak dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan

13. Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Darah Tirta Kanjuruhan (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2018 Nomor 12 Seri D, Tambabahan Lembaran Daerah Nomor 482-17/2018);
14. Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2022 Nomor 2 Seri D);
15. Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Nomor;

### 5.3 Arah Pengaturan

Arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kedalam Modal Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan disesuaikan dengan ketentuan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang menerangkan bahwa:

- (1) Penyertaan modal Daerah dilakukan untuk:
  - a. pendirian BUMD;
  - b. penambahan modal BUMD; dan
  - c. pembelian saham pada perusahaan perseroan Daerah lain.
- (2) Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.
- (3) Barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah.
- (4) Nilai riil sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.

Selanjutnya khusus penyertaan modal dalam rangka penambahan modal BUMD sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa:

- (1) Penyertaan modal Daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk:
  - a. pengembangan usaha;
  - b. penguatan struktur permodalan; dan
  - c. penugasan Pemerintah Daerah.
- (2) Penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD.

#### 5.4 Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kedalam Modal Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan ialah sebagai berikut:

##### A. Ketentuan Umum

1. Daerah adalah Kabupaten Malang.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Malang.
3. Bupati adalah Bupati Kabupaten Malang.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Malang yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah.
5. Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Kanjuruhan adalah badan usaha milik daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.
6. Penyertaan Modal Daerah adalah kekayaan daerah yang dipisahkan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk dijadikan penyertaan modal daerah pada Badan Usaha Milik Daerah.
7. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

##### B. Pengaturan Penyertaan Modal Daerah

- Modal Dasar Perusahaan Umum Darah Tirta Kanjuruhan sebesar Rp155.500.000.000,00 (seratus lima puluh lima miliar lima ratus juta rupiah) yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Darah Tirta Kanjuruhan sebesar.
- Nilai penambahan Penyertaan Modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebesar paling banyak Rp900.000.000.000,00 (sembilan ratus miliar rupiah) yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.
- Modal yang telah ditempatkan dan disetor penuh sampai dengan tahun 2025 sebesar Rp203.183.000.000,00 (dua ratus tiga miliar seratus delapan puluh tiga juta rupiah).
- Realisasi penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) dengan rincian:
  - a. sejumlah Rp155.500.000.000,00 (seratus lima puluh lima miliar lima ratus juta rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang

Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2022 Nomor 2 Seri D);

- b. sejumlah Rp13.500.000.000,00 (tiga belas miliar lima ratus juta rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2021 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022;
- a. sejumlah Rp12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 10 Tahun 2022 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023;
- b. sejumlah Rp1.325.000.000,00 (satu miliar tiga ratus dua puluh lima juta rupiah) berupa bidang tanah yang berlokasi diKecamatan Turen dengan Luas 6.549 m<sup>2</sup> berdasarkan Berita Acara Serah Terima Barang Milik Pemerintah Kabupaten Malang Yang Disertakan Sebagai Penyertaan Modal Kepada Perumda Tirta Kanjuruhan Nomor : 000.2.3.2/3758/35.07.403/2024 dan Nomor : 690/877/Tirkan/III/2024
- c. sejumlah Rp7.058.000.000,00 (tujuh miliar lima puluh delapan juta rupiah berupa bidang Tanah yang berlokasi di Pakisaji dengan luas Luas 3.110 m<sup>2</sup> sesuai dengan Berita Acara Serah Terima Barang Milik Pemerintah Kabupaten Malang Yang Disertakan Sebagai Penyertaan Modal Kepada Perumda Tirta Kanjuruhan Nomor : 000.2.3.2/3758/35.07.403/2024 dan Nomor : 690/877/Tirkan/III/2024)
- d. sejumlah Rp3.800.000.000,00 (tiga miliar delapan ratus juta rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 8 Tahun 2023 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024;
- e. sejumlah Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 8 Tahun 2024 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025.

C. Penutup

- Bupati melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan, dan
- Dalam melakukan pembinaan sebagaimana dimaksud Bupati menunjuk Sekretaris Daerah.
- Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud Bupati menunjuk Inspektorat Daerah.

LAPORAN AKHIR

Penyusunan Naskah Akademiak dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan



## **BAB VI PENUTUP**

### **5.1 Simpulan**

Berdasarkan pembahasan sebagaimana diterangkan dalam bab sebelumnya, maka simpulan dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan, diuraikan sebagai berikut:

1. Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang telah bertransformasi secara hukum dan kelembagaan. Awalnya didirikan pada tahun 1981 sebagai Perusahaan Daerah, kemudian disesuaikan menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Tirta Kanjuruhan pada tahun 2018 melalui Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018. Perubahan ini sejalan dengan kebijakan nasional, khususnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017.
2. Perumda Tirta Kanjuruhan memiliki peran yang sangat strategis dalam memenuhi hak dasar masyarakat atas air minum. Ini merupakan bagian dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 28A dan Pasal 33, serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Pemerintah Kabupaten Malang menunjukkan komitmennya melalui penambahan modal yang signifikan kepada Perumda Tirta Kanjuruhan. Hingga tahun 2025, realisasi penyertaan modal telah mencapai Rp203.183.000.000,00, baik berupa uang tunai maupun aset tanah. Penambahan modal ini bertujuan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan, dan peningkatan pelayanan.
4. Untuk menjamin kepastian hukum, transparansi, dan akuntabilitas, Pemerintah Kabupaten Malang menganggap penting untuk menyusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah mengenai Penyertaan Modal pada Perumda Tirta Kanjuruhan. Hal ini dilakukan untuk mengkonsolidasikan semua realisasi penyertaan modal ke dalam satu peraturan daerah yang sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

### **5.2 Saran**

Berdasarkan data dan analisis yang ada, disarankan agar Pemerintah Kabupaten Malang segera menyusun dan mengesahkan Peraturan Daerah baru tentang Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Tirta Kanjuruhan. Peraturan ini perlu mengkonsolidasikan seluruh realisasi penyertaan modal yang telah diberikan sejak tahun 2015 hingga 2025, baik dalam bentuk uang maupun aset tanah, ke dalam satu payung hukum yang kuat. Langkah ini krusial untuk memastikan kepastian hukum,

meningkatkan transparansi, dan memperkuat akuntabilitas dalam pengelolaan permodalan perusahaan, yang pada akhirnya akan mendukung pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan, dan optimalisasi peran Perumda Tirta Kanjuruhan dalam memenuhi hak dasar masyarakat atas air minum.

## Daftar Kepustakaan

- Abdulkadir Muhammad, Hukum dan Penelitian Hukum. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.
- Anna Erliyana, "Tindak/Perbuatan Administrasi Negara (Bestuurdaad/ Bestuurhandelingen)" dalam Hukum Administrasi Negara. Depok: FH UI, 2007.
- Arifin P. Soeria Atmadja, "Konsepsi Dasar Keuangan Daerah dan Keuangan Badan Usaha Milik Daerah Dalam Perspektif Hukum Serta Penentuan Kerugian Negara Dalam Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah" dalam Modul Hukum Anggaran Negara.
- Burhan Bungin, Analisis Data Penelitian Kualitatif "Pemahaman Filosofis dan Metodologi ke Arah Penguasaan Model Aplikasi. Jakarta: Raja Grafinso Persada, 2003.
- Diana Halim Koentjoro, Hukum Administrasi Negara, Cet. Pertama. Bogor: Ghalia, 2004.
- Cabib Soleh dan Heru Rocmansjah, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah. Jakarta: Fokusmedia, 2010.
- Chidir Ali, Badan Hukum, Cet. Ketiga. Bandung: Alumni, 2005.
- H. De Vos, Pengantar Etika, Terjemahan : Soejono Soe Margono. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1987.
- Herman Bakir, Asas Hukum dan Aspek Galiannya (Jakarta: Magister Ilmu Hukum Universitas Tarumanegara, Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.
- IR. Purwadi, Penelitian Tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Surabaya: Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur, 2002.
- JB. Daliyo, Pengantar Hukum Indonesia Buu Panduan Mashasiswa. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Jimly Asshiddiqie, Lembaga Negara Pasca Reformasi, Cet. Kedua. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Johny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Malang: Banyu Publiishing, 2006.
- Koenjoro Purbopranoto, Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara, Cet. Keempat. Bandung: Alumni, 1985.
- Mas Achmad Daniri, *Good Corporate Governance: Konsep Dan Penerapannya Dalam Konteks Indonesia*. cet, I. Ray Indonesia: Jakarta, 2006
- Moch. Faisal Salam, Pemberdayaan BUMN di Indonesia. Bandung: Penerbit Pustaka, 2003.
- Moh Nazir, Metode Penelitian. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998.
- Mulhadi, Hukum Perusahaan: Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia, Cet. Pertama. Bogor: Ghalia. 2010.
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana, 2005.
- \_\_\_\_\_, Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana, 2009.
- \_\_\_\_\_, Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djadmia, Argumentasi Hukum. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Soeria Atmadja, Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum. Jakarta: Rajafindo Persada, 2009.
- Soetandyo Wingnjosoebroto, Hukum, Paradigma, Metode dan Paradigma Masalahnya. Jakarta: Elsam dan Huma, 2001.
- Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar). Yogyakarta: Liberty, 2006.
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: Universitas Indonesia UI Press, 2007.
- \_\_\_\_\_, Pengantar Penelitian Hukum, Cet Ketiga. Jakarta: UI Press, 2012.
- \_\_\_\_\_, dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Cet. Kedelapan. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Theo Huijbers, Filsafat Hukum. Yogyakarta : Kanisius, 1990.

### LAPORAN AKHIR

Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan

- The Liang Gie, Ilmu Politik Suatu Pembahasan Tentang Pengertian, Kedudukan, Lingkup Metodologi. Yogyakarta: Gadjah Mada Universitu Press, 1982.
- W. Lawrence Neuman, *Social Rearch Methids, Qualitative and Quantitative Approach*. Massacuthetts: Allyn & Bacoon, 2003.
- Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.



RANCANGAN

BUPATI MALANG  
PROVINSI JAWA TIMUR

PERATURAN DAERAH KABUPATEN MALANG  
NOMOR ..... TAHUN 2025

TENTANG

PENYERTAAN MODAL DAERAH KEPADA PERUSAHAAN UMUM DAERAH  
TIRTA KANJURUHAN

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI MALANG,

- Menimbang : a. bahwa dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, transparansi, dan akuntabilitas pelaksanaan penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan;
- b. bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Malang sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan huruf b, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan;

- Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur, Djawa Tengah, Djawa Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4266);
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4355);
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia);
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana

telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

7. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5533) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6523);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indoneis Nomor 6173);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 902);
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor

- 1781);
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
  13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 547) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 350);
  14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 155);
  15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2024 tentang Organ dan Kepegawaian Badan Usaha Milik Daerah Air Minum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 1074);
  16. Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2018 Nomor 12 Seri D, Tambabahan Lembaran Daerah Nomor 482-17/2018);
  17. Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2022



Nomor 2 Seri D);

18. Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Nomor;

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN MALANG

dan

BUPATI MALANG

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PENYERTAAN MODAL DAERAH KEPADA PERUSAHAAN UMUM DAERAH TIRTA KANJURUHAN.

#### Pasal 1

Dalam peraturan daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Malang.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Malang.
3. Bupati adalah Bupati Kabupaten Malang.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Malang yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah.
5. Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Kanjuruhan adalah badan usaha milik daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.
6. Penyertaan Modal Daerah adalah kekayaan daerah yang dipisahkan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk dijadikan penyertaan modal daerah pada Badan Usaha Milik Daerah.

7. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

#### Pasal 2

- (1) Modal Dasar Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan sebesar Rp155.500.000.000,00 (seratus lima puluh lima miliar lima ratus juta rupiah) yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan sebesar.
- (2) Nilai penambahan Penyertaan Modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebesar paling banyak Rp900.000.000.000,00 (sembilan ratus miliar rupiah) yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.
- (3) Modal yang telah ditempatkan dan disetor penuh sampai dengan tahun 2025 sebesar Rp203.183.000.000,00 (dua ratus tiga miliar seratus delapan puluh tiga juta rupiah).

#### Pasal 3

Realisasi penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) dengan rincian:

- a. sejumlah Rp155.500.000.000,00 (seratus lima puluh lima miliar lima ratus juta rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2022 Nomor 2 Seri D);
- b. sejumlah Rp13.500.000.000,00 (tiga belas miliar lima ratus juta rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2021 tentang

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022;

- a. sejumlah Rp12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 10 Tahun 2022 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023;
- b. sejumlah Rp1.325.000.000,00 (satu miliar tiga ratus dua puluh lima juta rupiah) berupa bidang tanah yang berlokasi diKecamatan Turen dengan Luas 6.549 m<sup>2</sup> berdasarkan Berita Acara Serah Terima Barang Milik Pemerintah Kabupaten Malang Yang Disertakan Sebagai Penyertaan Modal Kepada Perumda Tirta Kanjuruhan Nomor : 000.2.3.2/3758/35.07.403/2024 dan Nomor : 690/877/Tirkan/III/2024
- c. sejumlah Rp7.058.000.000,00 (tujuh miliar lima puluh delapan juta rupiah berupa bidang Tanah yang berlokasi di Pakisaji dengan luas Luas 3.110 m<sup>2</sup> sesuai dengan Berita Acara Serah Terima Barang Milik Pemerintah Kabupaten Malang Yang Disertakan Sebagai Penyertaan Modal Kepada Perumda Tirta Kanjuruhan Nomor : 000.2.3.2/3758/35.07.403/2024 dan Nomor : 690/877/Tirkan/III/2024)
- d. sejumlah Rp3.800.000.000,00 (tiga miliar delapan ratus juta rupiah) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 8 Tahun 2023 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024;
- e. sejumlah Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 8 Tahun 2024 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025.

#### Pasal 4

- (1) Bupati melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan.
- (2) Dalam melakukan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bupati menunjuk Sekretaris Daerah.

- (3) Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bupati menunjuk Inspektorat Daerah.

Pasal 5

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Malang.

Ditetapkan di Kepanjen  
pada tanggal ....., .....2025  
BUPATI MALANG,

ttd.

SANUSI

Diundangkan di Kepanjen  
pada tanggal  
SEKRETARIS DAERAH KABUPATENMALANG,

ttd.

.....

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN MALANG TAHUN 2025 NOMOR .....  
NOREG PERATURAN DAERAH KABUPATEN MALANG, PROVINSI JAWA TIMUR  
: .... (Nomor Urut Perda Per Kabupaten), ... (Nomor Urut Penyampaian Perda  
Kabupaten) / ...(2025);  
Salinan sesuai dengan aslinya

KEPALA BAGIAN HUKUM,

TTD

NAMA

NIP

PENJELASAN  
ATAS  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN MALANG  
NOMOR ..... TAHUN 2025  
TENTANG  
PENYERTAAN MODAL DAERAH KEPADA PERUSAHAAN UMUM DAERAH  
TIRTA KANJURUHAN

I. UMUM

Pemerintah Daerah Kabupaten Malang sejak Tahun 1981 telah mendirikan Perusahaan Daerah di bidang Air Minum yang dibentuk dengan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang (sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Malang).

Untuk dapat meningkatkan kinerja Perusahaan Daerah Air Minum dalam pelayanan kepada masyarakat dan penyesuaian kebijakan nasional. Pemerintah Kabupaten Malang pada Tahun 2018 telah melakukan penyesuaian bentuk badan hukum yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan, dengan bidang usaha sebagai penyelenggara sistem penyediaan air minum. Mengingat penyediaan pelayanan air minum merupakan bentuk urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan menjadi prioritas penyelenggara pemerintahan daerah maka Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan mempunyai kedudukan yang strategis dalam upaya pembangunan daerah dan pemenuhan hak rakyat atas air minum di Kabupaten Malang.

Dalam rangka pengembangan usaha dan penguatan struktur permodalan Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan, Pemerintah Kabupaten Malang melakukan penyertaan modal pada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan. Modal Dasar Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan sebesar Rp155.500.000.000,00 (seratus lima puluh lima miliar lima ratus juta rupiah) yang ditetapkan berdasarkan Peraturan

Daerah Kabupaten Malang Nomor 17 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Darah Tirta Kanjuruhan sebesar. Nilai penambahan Penyertaan Modal Daerah sebesar paling banyak Rp900.000.000.000,00 (sembilan ratus miliar rupiah) yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Tirta Kanjuruhan. Modal yang telah ditempatkan dan disetor penuh sampai dengan tahun 2025 sebesar Rp203.183.000.000,00 (dua ratus tiga miliar seratus delapan puluh tiga juta rupiah).

## II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas

Pasal 2

Cukup jelas

Pasal 3

Cukup jelas

Pasal 4

Cukup jelas

Pasal 5

Cukup jelas