

**NASKAH AKADEMIK**  
**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SITUBONDO**  
**TENTANG**  
**PENYERTAAN DAN PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL PADA**  
**PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM TIRTA BALURAN**  
**KABUPATEN SITUBONDO**



**SEKRETARIAT DAERAH  
KABUPATEN SITUBONDO  
TAHUN 2020**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

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 (UU tentang Pemerintahan Daerah) telah memberikan ruang yang cukup luas bagi daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah. Selain untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, otonomi daerah ini menuntut daerah untuk lebih mandiri dalam meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Oleh karena itu, daerah tertuntut untuk seoptimal mungkin memanfaatkan kearifan lokal, potensi daerah, kreativitas daerah, dan inovasi dalam meningkatkan kemampuan daerah.<sup>1</sup> Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, pada sektor ekonomi dan pembangunan, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini bahkan memberikan landasan hukum bagi pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan kemampuan daerah dengan mekanisme dan tata kelola perusahaan yang baik, diwujudkan dalam bentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Kendatipun demikian, yang menjadi pembeda terhadap

---

<sup>1</sup> Lihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

perusahaan swasta pada umumnya, yaitu bahwa BUMD tidak serta merta hanya berorientasi pada mekanisme pasar dengan tolok ukur rugi dan untung (*profit oriented*), namun juga harus diorientasikan pada aspek pelayanan publik (*benefit and social oriented*), penyeimbang kekuatan pasar, turut membantu pada pengembangan usaha kecil dan menengah, turut memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah, serta untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat.<sup>2</sup>

Secara umum, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah membagi bentuk BUMD ke dalam 2 (dua) macam, yaitu perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Keduanya dapat didirikan dengan dasar hukum peraturan daerah dan dasar pertimbangan kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha yang akan dibentuk.<sup>3</sup> Pembeda utama antara perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah yaitu kepemilikan modal dan mekanisme pengelolaan usaha. Jika perusahaan perseroan daerah modalnya terbagi atas saham dengan kepemilikan modal daerah seluruhnya atau sekurang-kurangnya adalah 51% (lima puluh satu persen), dan pengelolaannya mengikuti landasan hukum dan ketentuan dalam bidang perseroang terbatas. Sedangkan pada perusahaan umum daerah, modalnya tidak terbagi atas saham dengan seluruh modalnya dimiliki oleh daerah, dan pengelolaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah.

---

<sup>2</sup> Lihat dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

<sup>3</sup> Lihat dalam Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan uraian di atas, pada konteks perusahaan umum daerah yang efektivitas pengelolaannya sangat bergantung pada pemerintah daerah, maka dapat ditarik 2 (dua) variabel penting yang dapat mempengaruhinya, yaitu perhatian pemerintah terhadap suatu perusahaan umum daerah dan modal perusahaan umum daerah. Keduanya akan sangat mempengaruhi model dan mekanisme pengelolaan yang pada akhirnya akan menentukan tingkat efisiensi dan efektivitas.

Kedua variabel kunci itulah yang saat ini menjadi perhatian bagi Pemerintah Kabupaten Situbondo dalam upaya meningkatkan efektivitas kinerja BUMD. Perhatian pemerintah daerah terhadap perusahaan umum daerah saat ini dibuktikan dengan adanya usulan perubahan terhadap beberapa peraturan daerah yang menjadi dasar pengelolaan beberapa perusahaan umum daerah di Kabupaten Situbondo. Meskipun masih dalam tahap pembahasan, setidaknya hal tersebut menjadi gambaran adanya usaha pemberian dan perbaikan terhadap beberapa perusahaan umum daerah.

Berkaitan dengan aspek permodalan, pada prinsipnya, peraturan perundang-undangan telah memberikan peluang yang sangat lebar mengenai sumber modal perusahaan umum daerah. Hal ini setidaknya dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Bahwa sumber modal BUMD terdiri atas penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya berupa kapitalisasi cadangan dan keuntungan revaluasi aset. Pada perusahaan umum daerah, penyertaan modal daerah dilakukan untuk

modal pendirian serta penambahan modal, dengan bentuk berupa uang dan barang milik daerah.

Berkaitan dengan penyertaan modal daerah, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 sebagai peraturan pelaksanaannya ini juga mengamanatkan bahwa penyertaan modal daerah ditetapkan dengan peraturan daerah. Terkait dengan hal ini, memang menjadi sesuatu yang dilematis. Pada satu sisi, penetapan melalui peraturan daerah ini penting untuk kepastian hukum karena berkaitan dengan permodalan, serta bentuk pelibatan secara konkret bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sehingga dapat secara langsung menjalankan fungsi pengawasan. Di sisi yang lain, penyertaan modal yang ditetapkan dengan peraturan daerah tentu harus melalui alur formal-prosedural yang tidak sederhana dan membutuhkan waktu yang cukup lama.

Uraian di atas merupakan alasan utama urgensi disusunnya naskah akademik ini sebagai salah satu syarat utama dibentuknya suatu peraturan daerah. Bahwa pada tahun 2019, Bupati Situbondo mendapatkan hibah berdasarkan Naskah Hibah Barang Milik Negara (BMN) yang diperoleh melalui pengadaan dari Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat di Kabupaten Situbondo. Hibah barang milik negara tersebut merupakan tindak lanjut dari Surat Persetujuan Hibah dari Menteri Keuangan Nomor S-13/MK.6/WKN.10/2019 tertanggal 16 April 2019, dengan tujuan penggunaan hibah adalah untuk mempermudah pengelolaan dan meningkatkan pemanfaatan sarana dan

prasarana umum untuk kesejahteraan masyarakat. Adapun barang milik negara yang dihibahkan kepada Pemerintah Kabupaten Situbondo yaitu Satker Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, Jaringan Induk Distribusi Kapasitas Sedang, yang pemanfaatannya tentu akan dilakukan oleh Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran Kabupaten Situbondo.

Status kepemilikan Barang Milik Negara yang dihibahkan tersebut tentu masih menjadi milik Pemerintah Kabupaten Situbondo, dan dengan demikian tidak serta merta dapat dimanfaatkan oleh Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran. Hal ini berkaitan dengan karakteristik Badan Usaha Milik Daerah yang di antaranya yaitu modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, bukan merupakan organisasi perangkat daerah, dan dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha. Maka mekanisme yang paling memungkinkan yaitu dengan penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran atas hibah Barang Milik Negara Tersebut. Adapun Naskah Akademik ini merupakan legitimasi yuridis sebagaimana dipersyaratkan oleh peraturan perundang-undangan seperti yang diuraikan sebelumnya.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang permasalahan di atas, maka identifikasi masalah dalam naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi justifikasi peralihan status barang milik daerah yang tidak dipisahkan menjadi barang milik daerah yang dipisahkan untuk dijadikan modal pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo?
2. Mengapa diperlukan pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal dalam hal peralihan status barang milik daerah menjadi modal pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis atas pembentukan peraturan daerah tentang penyertaan modal Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo?
4. Apa yang menjadi sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan dasar pertimbangan peralihan status barang milik daerah yang tidak dipisahkan menjadi barang milik daerah yang dipisahkan untuk dijadikan modal pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo.

2. Merumuskan urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal dalam hal terdapat perubahan modal pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo.
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis atas pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perusahaan Daerah Air Minum.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo.

Adapun kegunaan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo.

#### **D. Metode Penelitian**

##### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini dikualifikasikan ke dalam penelitian hukum normatif atau normatif yuridis. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti dan menganalisis bahan kepustakaan; penelitian terhadap asas-asas hukum yang berupa unsur-unsur hukum baik unsur ideal yang menghasilkan kaidah-kaidah hukum melalui filsafat hukum dan unsur nyata yang menghasilkan tata hukum tertentu; penelitian mengenai sistematika hukum dengan mengidentifikasi pengertian pokok dalam hukum seperti subyek hukum, hak dan kewajiban, dan

peristiwa hukum. Pada konteks naskah akademik ini, penelitian dilakukan dengan menganalisis kaidah-kaidah hukum yang berlaku mengenai prosedur dan cara penambahan penyertaan modal pemerintah daerah kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo sesuai dengan hukum positif.

## 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengidentifikasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan pedoman penyertaan modal pemerintah daerah terhadap badan usaha milik daerah, sedangkan pendekatan konseptual dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam bidang ilmu hukum terkait pengelolaan badan usaha milik daerah dan penyertaan modal pemerintah daerah terhadap badan usaha milik daerah. Artinya, penelitian dalam naskah akademik ini dilakukan juga mendasarkan pada kerangka teoretis tertentu sebagai pijakan filosofisnya.

## 3. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam naskah akademik ini adalah modal dasar Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo,

penyertaan modal Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo terhadap Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo.

#### 4. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik daerah;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016.

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku, jurnal, hasil penelitian yang berkaitan dengan topik penelitian ini, surat kabar, dokumen institusional, dan media informasi lainnya.

#### 5. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka dan studi dokumen. Studi pustaka dilakukan dengan

mengkaji dan menganalisis berbagai macam literatur baik dalam bentuk buku, jurnal, dan literatur lain yang berhubungan dengan Badan Usaha Milik Daerah dan Penyertaan Modal Negara/Daerah. Studi dokumen dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis dokumen-dokumen resmi institusional termasuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, Badan Usaha Milik Daerah, Investasi Daerah, dan Penyertaan Modal Negara/Daerah.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoretis**

##### **1. Otonomi Daerah**

Menurut Bagir Manan,<sup>4</sup> otonomi daerah dimaknai sebagai bentuk cara membagi kewenangan, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang dengan demikian pemerintah daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik dalam bentuk penyerahan maupun atas dasar pengakuan, ataupun dibiarkan atas urusan rumah tangga daerah sendiri. Anggito Abimanyu<sup>5</sup> yang melihat dari aspek ekonomi, mengartikan otonomi berupa memberikan hak yang seluas-luasnya bagi daerah untuk melakukan pengelolaan atas sumber daya ekonominya sendiri. Harapannya, pemberdayaan masyarakat dan pembangunan daerah menjadi lebih cepat, dan jurang pemisah antara pusat dan daerah menjadi tipis.

Otonomi daerah di Indonesia merupakan wujud dari kebijakan desentralisasi. Secara umum, desentralisasi merupakan kebijakan yang melimpahkan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dengan ditujukan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat lebih efektif dan

---

<sup>4</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 10

<sup>5</sup> Anggito Abimanyu dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 64

efisien, serta mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.<sup>6</sup> Parson<sup>7</sup> merumuskan desentralisasi sebagai “sharing of the governmental power by a central rulling group with other groups, each having authority within a specific area of the state”. (pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara). Mawhood<sup>8</sup> memaknai desentralisasi sebagai “devolution of power from central to local governments”. (devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah).

Ni'matul Huda menyebutkan, Desentralisasi terwujud apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, namun juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintahan yang lebih rendah dan mandiri, bersifat otonomi baik dari aspek teritorial maupun fungsional. Oleh karena itu, desentralisasi tidak hanya soal pemencaran kewenangan, namun juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah (Pemerintah Daerah).<sup>9</sup> Ada setidaknya 2 (dua) prasyarat yang harus dipertimbangkan dalam mengembangkan ciri desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu diberikan wewenang untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut daerahnya; dan diberikan kebebasan

---

<sup>6</sup> Sakinah Nadir, “Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa”, artikel dalam *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 1, No. 1 Tahun 2013, hlm. 1

<sup>7</sup> Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, “Desentralisasi dan Otonomi Daerah” dalam Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 29

<sup>8</sup> Ibid

<sup>9</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah... Op., Cit.*, hlm. 86

untuk penguasaan dan pengalihan atas berbagai sumber potensi daerah yang bersangkutan.<sup>10</sup>

Lebih lanjut Ni'matul Huda menyebutkan, terdapat beberapa kriteria yang dapat dan harus digunakan untuk mengukur sejauh mana desentralisasi, yaitu:<sup>11</sup> memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan politik; meningkatkan efektivitas administrasi atau pemerintahan; meningkatkan efisiensi ekonomi dan manajerial; meningkatkan kepekaan pemerintah terhadap kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan yang berbeda; memperbesar kepercayaan diri di antara kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi di daerah yang mewakili kepentingan-kepentingan politik yang sah; serta mengembangkan cara-cara yang tepat untuk merencanakan dan menjalankan program-program dan proyek-proyek pembangunan daerah.

Desentralisasi atau otonomi mempunya banyak sisi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik dari aspek politik, ekonomi, sosial budaya, bahkan kebutuhan pertahanan dan keamanan. Menurut David Osborne sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan, dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi daerah menunjukkan beberapa hal, yaitu: satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat; satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas secara lebih efektif dan efisien; satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif; dan satuan-satuan

---

<sup>10</sup> Ibid, hlm. 92

<sup>11</sup> Ibid, hlm. 88

desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.<sup>12</sup>

## **2. Badan Usaha Milik Daerah**

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan usaha sesuai dengan tata kelola perusahaan yang baik. Pada rezim desentralisasi atau otonomi daerah, peluang pemanfaatan BUMD oleh pemerintah daerah semakin terbuka lebar, sehingga dapat diselenggarakan sesuai dengan kondisi, karakteristik, dan potensi daerah dalam rangka menunjang perkembangan perekonomian daerah, dan penyelenggaraan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang/jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat.<sup>13</sup>

BUMD dimaknai sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Secara filosofis, kepemilikan penuh atau mayoritas modal oleh pemerintah daerah ini dimaksudkan agar daerah adalah satu-satunya organ yang memiliki kuasa dan kendali penuh atas penyelenggaraan usaha Badan Usaha Milik Daerah kendatipun dikerjasamakan dengan unsur swasta atau unsur lain yang bukan dari penyelenggara negara.<sup>14</sup> Daerah dapat menentukan arah kebijakan

---

<sup>12</sup> David Osborne-Ted Gaebler, “*Reinventing Government*” dalam Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Kedua, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2002, hlm. 174-175

<sup>13</sup> Rodi Dohar Harahap menyebutkan, BUMD merupakan badan usaha untuk mencari profit dalam bidang usahanya dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah dari deviden yang disetorkan ke kas daerah. Lihat dalam Yudho Taruno Muryanto dan Djuwityastuti, “Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Mewujudkan *Good Corporate Governance*” artikel dalam *Jurnal Yustisia*, Vol. 13, No. 1, Januari-April 2014, hlm. 126

<sup>14</sup> Menurut Rudyanti Dorotea Tobing mengenai jumlah penguasaan saham yang berkorelasi dengan penentuan kebijakan, dapat dirumuskan yaitu siapa yang menguasai saham paling banyak dalam suatu perusahaan, maka dia lah yang akan menentukan

perusahaan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum demi memenuhi hajat hidup masyarakat dengan baik.<sup>15</sup>

Pembentukan BUMD didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk, dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah; 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; serta untuk memperoleh laba dan/atau keuntungan.<sup>16</sup> Secara teoretis, menurut Rustian Kamaluddin sebagaimana dikutip oleh Ronny Sautma Hotma Bako, pembentukan Badan Usaha Milik Daerah diharapkan dapat melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada masyarakat, penyelenggaraan kemanfaatan umum, dan meningkatkan penghasilan pemerintah daerah.<sup>17</sup>

Secara umum, bentuk hukum dari Badan Usaha Milik Daerah menurut peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana Telah Diubah Beberapa Kali Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik

---

kebijakan. Lihat dalam Rudyanti Dorotea Tobing, *Aspek-Aspek Hukum Bisnis: Pengertian, Asas, Teori, dan Praktik*, LeksBang Justitia, Surabaya, 2015, hlm. 268

<sup>15</sup> Dian Cahyaningrum, “Implikasi Bentuk Hukum BUMD Terhadap Pengelolaan BUMD” artikel dalam *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 9, No. 1, Juni 2018, hlm. 66

<sup>16</sup> Lihat dalam Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

<sup>17</sup> Ronny Sautma Hotam Bako, “Permasalahan Hukum Atas Bentuk Badan Hukum Pada Badan Usaha Milik Daerah” artikel dalam *Jurnal Kajian*, Vol. 15, No. 4, Desember 2010, hlm. 753

Daerah, terbagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu perusahaan umum daerah, dan perusahaan perseroan daerah. Perusahaan umum daerah merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham; sedangkan perusahaan perseroan daerah merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau sekurang-kurangnya 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah. Apabila perusahaan perseroan daerah dibentuk sebagai persekutuan modal untuk melakukan kegiatan usaha, sehingga orientasi utamanya adalah untuk mendapatkan keuntungan,<sup>18</sup> berbeda dengan perusahaan umum daerah yang dibentuk dengan prioritas untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai dengan kondisi dan karakteristik daerah dengan mendasarkan pada tata kelola perusahaan yang baik. Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perusahaan umum daerah tidak semata-mata diorientasikan pada keuntungan ekonomi (*profit oriented*), tapi justru diprioritaskan pada kemanfaatan umum (*benefit oriented/public service oriented*).

Beberapa uraian di atas telah disimplifikasi di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah mengenai karakteristik BUMD. Bahwa di antara karakteristik BUMD yaitu badan usaha yang didirikan oleh Pemerintah Daerah; badan usaha yang dimiliki oleh 1 (satu) Pemerintah Daerah, lebih dari 1 (satu) Pemerintah

---

<sup>18</sup> Soekardono menjelaskan bahwa Perseroan Terbatas merupakan suatu perikatan yang bercorak khusus untuk tujuan memperoleh keuntungan ekonomis. Lihat dalam Richard Button Simatupang, "Aspek Hukum dalam Bisnis" dalam Ibid... hlm. 67

Daerah, atau 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah, atau lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah; seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan; bukan merupakan organisasi perangkat daerah; dan dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

### **3. Penyertaan Modal Daerah**

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa BUMD dalam bentuk perusahaan umum daerah merupakan bentuk BUMD yang kepemilikan modalnya seluruhnya merupakan milik daerah, dan tidak dalam bentuk saham. Seluruh modal tersebut merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, konsekuensinya yaitu penyertaan modal menjadi sesuatu yang niscaya.<sup>19</sup>

Makna atau definisi penyertaan modal pemerintah daerah dapat ditemui dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020. Penyertaan modal yaitu pengalihan kepemilikan barang milik negara atau daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal atau saham negara atau daerah pada Badan Usaha Milik Negara, BUMD, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.

---

<sup>19</sup> Admosudirjo menyebutkan penyertaan modal merupakan konsekuensi dari ciri-ciri badan hukum yang memiliki kekayaan sendiri, terpisah dengan kekayaan pemilik. Lihat dalam Teuku Ahmad Yani, "Pengadministrasian Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Sebagai Tanggung Jawab Dalam Mensejahterakan Rakyat" artikel dalam *Jurnal Public Policy*, Juni 2019, hlm. 118

Penyertaan modal pemerintah daerah kepada BUMD merupakan bentuk investasi pemerintah daerah, sehingga status peralihannya berupa hak kepemilikan. Artinya, terhadap uang atau barang milik daerah tersebut terjadi pengalihan kepemilikan dari yang semula merupakan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan untuk kemudian diperhitungkan sebagai modal (untuk perusahaan umum daerah) atau saham (untuk perusahaan perseroan daerah).

Penyertaan modal dilakukan dalam rangka pendirian, memperbaiki struktur permodalan, dan/atau meningkatkan kapasitas usaha BUMD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan pertimbangan barang milik daerah yang dari awal pengadaannya sesuai dokumen penganggaran diperuntukkan bagi BUMD yang dimiliki negara dalam rangka penugasan pemerintah; atau barang milik daerah lebih optimal apabila dikelola oleh BUMD, baik sudah ada maupun yang akan dibentuk.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip**

### **1. Transparansi dan Akuntabilitas**

Prinsip transparansi menurut *United Nations Developments Programs* (UNDP) dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dan dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.<sup>20</sup> Menurut Mardiasmo, transparansi dimaknai sebagai keterbukaan pemerintah untuk memberikan informasi

---

<sup>20</sup> Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, hlm. 33

terkait dengan pengelolaan sumber daya publik kepada pihak yang membutuhkan.<sup>21</sup> Sejalan dengan definisi yang dikemukakan Mardiasmo, menurut Nico Adrianto, transparansi dapat dimaknai sebagai keterbukaan yang menyeluruh sehingga dapat memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik.<sup>22</sup>

Akuntabilitas menurut UNDP yaitu prasyarat bahwa setiap aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik, harus dipertanggungjawabkan kepada publik.<sup>23</sup> Akuntabilitas menurut UNDP merupakan salah satu ciri atau karakteristik dari *good governance*. Akuntabilitas hampir selalu menjadi prinsip yang dipasangkan dengan prinsip transparansi. Keduanya memang menjadi sebuah pasangan prinsip yang saling melengkapi untuk mencapai tata kelola perusahaan yang baik. Miriam Budiarjo memaknai akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat tersebut.<sup>24</sup> Penerapan prinsip akuntabilitas pada konteks penyertaan modal pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran ini penting untuk mendorong optimalisasi pemanfaatan barang milik negara yang dihibahkan sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara transparan.

---

<sup>21</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Managemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002, hlm. 30

<sup>22</sup> Nico Adrianto, *Good e Government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui e-Government*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 20

<sup>23</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 2

<sup>24</sup> Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 397

## **2. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan**

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan diamanatkan di dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan ini mempunyai makna bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>25</sup> Asas ini penting untuk diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal ini untuk menunjukkan bahwa peraturan ini dibentuk dengan dasar legitimasi yang jelas.

## **3. Kepastian Hukum**

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Kepastian hukum hakikatnya suatu keadaan dimana telah pastinya hukum karena adanya kekuatan yang konkret bagi hukum yang bersangkutan untuk ditegakkan atau dilaksanakan.<sup>26</sup> Menurut Van Apeldoorn, kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret.

---

<sup>25</sup> Ali Marwan HSB, "Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum" artikel dalam *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 16, No. 3, September 2016, hlm. 254

<sup>26</sup> Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum" artikel dalam *Jurnal Crepido*, Vol. 01, Nomor 01, Juli 2019, hlm. 14

Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.<sup>27</sup> Asas ini penting untuk diadopsi dan diuraikan dalam naskah akademik yang akan bermuara pada pengaturan tentang penyertaan modal, mengingat penyertaan modal hanya dapat dilakukan apabila telah mempunyai landasan hukum tetap berupa peraturan daerah.

### **C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi**

Kajian mengenai penyelenggaraan dan pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Baluran saat ini setidaknya dapat merujuk pada 4 (empat) dokumen hukum, yaitu Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2009 tentang Investasi Daerah Tahun Anggaran 2009, Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Situbondo Kepada Peursahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo, Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, dan Laporan Keuangan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Situbondo untuk tahun yang berakhir 31 Desember 2019.

*Pertama*, Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 1 Tahun 2009. Peraturan ini dibentuk dengan maksud agar investasi yang dilaksanakan pemerintah daerah memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan atau manfaat lainnya; serta dengan tujuan agar investasi daerah dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dalam rangka memajukan

---

<sup>27</sup> R. Tony Prayogo, "Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang" artikel dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 02, Juni 2016, hlm. 193

kesejahteraan umum. Investasi pemerintah daerah melalui peraturan daerah ini dilakukan dalam bentuk investasi jangka pendek dan investasi jangka panjang. Investasi jangka pendek meliputi deposito dengan jangka waktu 3 (tiga) sampai dengan 12 (dua belas) bulan, pembelian surat utang negara, pembelian sertifikat Bank Indonesia, dan/atau pembelian surat perbendaharaan negara. Sedangkan investasi jangka panjang meliputi investasi non permanen yang antara lain meliputi pembelian obligasi/surat utang jangka panjang, bantuan modal kerja, dana bergulir, dan fasilitas pendanaan kepada usaha mikro dan menengah; serta investasi permanen yang terdiri dari kerjasama daerah dengan pihak ketiga dalam bentuk penggunaan/pemanfaatan aset daerah, penyertaan modal daerah pada BUMD dan/atau badan usaha lainnya, dan investasi permanen lainnya.

Berkaitan dengan Perusahaan Daerah Air Minum, bidang investasi daerah dengan dana investasi dikualifikasikan sebagai pengembangan jasa pelayanan umum, yang dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing dan efisiensi kegiatan usaha masyarakat, yang salah satunya berupa layanan air bersih. Sumber dana investasi daerah ini dapat berasal dari APBD, keuntungan dari investasi yang terdahulu, dana/barang amanat pihak lain yang dikelola pemerintah daerah, dan/atau sumber-sumber lain yang sah. Besaran investasi daerah pada tahun 2009 terhadap Perusahaan Daerah Air Minum yang termasuk ke dalam investasi daerah jangka panjang permanen menurut peraturan daerah ini sebesar Rp. 1.800.000.000,00 (satu miliar delapan ratus juta rupiah).

*Kedua, Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Situbondo Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo.* Penyertaan modal berdasarkan peraturan daerah ini dilaksanakan sebagai bagian dari upaya untuk mencapai target Program Pembangunan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) IKK Kendit dengan target pelayanan 800 (delapan ratus) Sambungan Rumah. Secara lebih rinci, penyertaan modal melalui peraturan daerah ini bertujuan untuk memperluas akses permodalan bagi pelaku usaha untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, menambah pendapatan daerah, mengendalikan suatu badan usaha guna menambah kepemilikan modal atau sebagai investasi jangka panjang, menjaga hubungan baik antara Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur, dan mendampingi dana hibah dari pemerintah pusat.

Bentuk penyertaan modal pemerintah daerah ini berupa modal pemerintah daerah yang ditambahkan pada PDAM dan merupakan kekayaan yang dipisahkan, dengan jumlah dalam bentuk uang sebesar Rp. 3.550.000.000,- (tiga milyar lima ratus lima puluh juta rupiah), yang bersumber dari APBD Kabupaten Situbondo. Jumlah penyertaan modal tersebut terdiri dari penyertaan modal pemerintah daerah yang telah diberikan kepada PDAM pada tahun 2009 sampai dengan tanggal 14 September 2012 sebesar Rp. 1.800.000.000,- (Satu Milyar Delapan Ratus Juta Rupiah); penyertaan modal pemerintah daerah yang diberikan kepada

PDAM tahun 2012 sampai dengan tahun 2015 sebesar Rp. 1.750.000.000,- (satu milyar tujuh ratus lima puluh juta rupiah) dengan tahapan :

1. Tahun 2012 sebesar Rp. 400.000.000,- (empat ratus juta rupiah);
2. Tahun 2013 sebesar Rp. 400.000.000,- (empat ratus juta rupiah);
3. Tahun 2014 sebesar Rp. 400.000.000,- (empat ratus juta rupiah);
4. Tahun 2015 sebesar Rp. 550.000.000,- (lima ratus lima puluh juta rupiah).

*Ketiga,* Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perusahaan Daerah Air Minum. Peraturan daerah ini merupakan dasar penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo karena juga telah mencabut Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Situbondo Nomor 5 Tahun 1991 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Daerah Tingkat II Situbondo, kecuali ketentuan Pasal 2 yang mengatur tentang pendirian perusahaan dan Pasal 8 yang mengatur tentang modal perusahaan. Materi muatan Pasal 8 Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Situbondo Nomor 5 Tahun 1991 mengatur mengenai modal dasar perusahaan daerah yaitu sebesar Rp. 17.689.362,10 (tujuh belas juta enam ratus delapan puluh sembilan ribu tiga ratus enam puluh dua rupiah sepuluh sen). Pada saat Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 ini dibentuk, modal PDAM yang merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, seluruhnya berjumlah Rp. 8.343.576.910,00 (delapan milyar tiga ratus empat puluh tiga juta lima ratus tujuh puluh enam ribu sembilan ratus sepuluh rupiah). Modal PDAM tersebut dapat ditambah melalui

mekanisme penyertaan modal yang pelaksanaannya ditetapkan dengan peraturan daerah.

*Keempat*, laporan keuangan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Situbondo untuk tahun yang berakhir 31 Desember 2019. Jumlah pelanggan aktif per 31 Desember 2019 berdasarkan dokumen tersebut adalah 28.910 sambungan. Saldo keseluruhan pada tahun 2019 sebesar Rp. 36.151.838.590,- (tiga puluh enam milyar seratus lima puluh satu juta delapan ratus tiga puluh delapan ribu lima ratus sembilan puluh rupiah). Terdapat juga penyertaan pusat yang belum ditetapkan statusnya sebesar Rp. 1.591.891.200,- (satu milyar lima ratus sembilan puluh satu juta delapan ratus sembilan puluh satu ribu dua ratus rupiah).

#### **D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah**

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Tambahan Penyertaan Modal Daerah ini diharapkan memberikan landasan yuridis berdasarkan kepastian hukum atas barang milik daerah yang diperoleh dari hibah pemerintah pusat dengan nilai sebesar Rp. 1.591.891.200,- (satu milyar lima ratus sembilan puluh satu juta delapan ratus sembilan puluh satu ribu dua ratus rupiah). Sebagaimana diketahui, hibah dari pemerintah pusat yang semula mempunyai status Barang Milik Negara, berdasarkan Naskah Hibah Barang Milik Negara (BMN) antara Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dengan Pemerintah Kabupaten Situbondo, telah beralih status menjadi Barang Milik Daerah (BMD). Aset BMD tersebut tentu tidak serta merta dapat menjadi modal BUMD dalam

hal ini adalah Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran, mengingat modal BUMD merupakan kekayaan daerah yang terpisahkan.

Berdasarkan uraian di atas, untuk dapat menjadikan barang milik daerah menjadi modal BUMD, salah satunya adalah dengan penyertaan modal, yang penetapannya melalui peraturan daerah. Maka dalam rangka memenuhi syarat tersebut, naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini disusun. Barang milik daerah yang berasal dari hibah pemerintah pusat pada tahun 2019 tersebut, diharapkan mempunyai kejelasan status, sehingga dapat dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Lebih lanjut, dengan beralihnya barang milik daerah menjadi modal Perusahaan Umum Daerah Air Minum tersebut, maka hibah yang berasal dari pemerintah pusat diharapkan dapat dikelola dan dilaksanakan sesuai dengan prinsip pengelolaan keuangan yang baik sehingga Hibah Daerah harus dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Implikasi utama yang diharapkan, tentu dengan bertambahnya modal pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran, akan semakin bertambah tingkat efisiensi dan efektivitas pengelolaan perusahaan sesuai dengan tujuan pendiriannya. Pelayanan terhadap masyarakat (*public service*) menjadi lebih baik, dan tingkat kepuasan masyarakat bertambah, serta kontribusi terhadap pendapatan daerah dalam rangka membantu perekonomian juga lebih baik.

### **BAB III**

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

##### **TERKAIT**

###### **A. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (UU tentang Pemerintahan Daerah) ini menjadi landasan hukum utama yang menyebutkan secara eksplisit atas keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Selain karena isi UU tentang Pemerintahan Daerah memuat pengaturan tentang BUMD dan dasar perubahan penyelenggaraan BUMD, melalui undang-undang ini juga telah dicabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yang ini merupakan payung hukum penyelenggaraan BUMD sebelumnya. Oleh karena itu, rujukan peraturan perundang-undangan yang utama dalam diskursus mengenai BUMD adalah UU tentang Pemerintahan Daerah, termasuk aspek penyertaan modal pemerintah daerah kepada BUMD.

Materi muatan mengenai BUMD di dalam Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah ini diatur dengan bab khusus tentang BUMD pada Bab XII dimulai dari Pasal 331. Meskipun, pengaturan mengenai penyertaan modal juga disebut di luar bab tentang BUMD, misalnya pada Pasal 304 dan

Pasal 305. Pasal 304 menyebutkan bahwa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD, yang penyertaan modal tersebut dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Adapun Pasal 305 menyebutkan bahwa daerah dapat menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk pengeluaran pembiayaan daerah, apabila diperkirakan APBD surplus, yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Pengeluaran pembiayaan tersebut dapat digunakan salah satunya untuk penyertaan modal daerah.

Ketentuan penyertaan modal daerah yang lain diatur lebih detail di dalam Bab tentang BUMD. Bahwa penyertaan modal daerah merupakan salah satu dari sumber modal BUMD, di samping pinjaman, hibah, dan sumber-sumber lainnya. Penyertaan modal ini dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD, dengan bentuknya berupa uang dan barang milik daerah, yang keduanya ditetapkan dengan peraturan daerah. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 333 UU tentang Pemerintahan Daerah ini.

Berkaitan dengan barang milik daerah yang dijadikan objek penyertaan modal, penilaiannya disesuaikan dengan nilai riil pada saat barang milik daerah akan dijadikan penyertaan modal. Nilai riil tersebut diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik daerah yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **B. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara ini juga mengatur mengenai penyertaan modal daerah terhadap BUMD. Menarik untuk diperhatikan terkait pengaturan penyertaan modal dalam Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara ini, yaitu penyertaan modal yang masuk dalam kategori investasi pemerintah. Di dalam Bab VI mengenai Pengelolaan Investasi disebutkan bahwa pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Investasi tersebut dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung. Pada ayat tersendiri disebutkan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.

## **C. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah**

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah ini merupakan pengganti atas Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Hibah Kepada Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 ini secara umum mengatur mengenai hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang sesuai dengan konsepsi otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan. Bahwa dalam rangka penyelenggaraan asas desentralisasi dan untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah pusat memberikan sumber-sumber penerimaan kepada pemerintah daerah, terdiri atas pendapatan asli daerah,

dana perimbangan, pinjaman daerah sebagai salah satu sumber pемbiayaan, serta peluang untuk memperoleh pendapatan lainnya, yaitu berupa pendapatan hibah sebagai lain-lain pendapatan.

Hibah selain bentuk dari hubungan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, juga merupakan bentuk pemerataan antar-daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Hibah daerah menurut Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 ini adalah pemberian dengan pengalihan hak atas sesuatu dari Pemerintah atau pihak lain kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan dilakukan melalui perjanjian. Adapun bentuknya, hibah dapat berupa uang, barang, dan/atau jasa. Hibah kepada pemerintah daerah ini dapat berasal dari pemerintah pusat; badan, lembaga, atau organisasi dalam negeri; dan/atau kelompok masyarakat atau perorangan dalam negeri.

Berkaitan dengan peruntukannya, Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 ini telah mengatur, bahwa hibah kepada pemerintah daerah adalah untuk mendanai penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam kerangka hubungan keuangan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Sebagaimana diketahui, pembagian kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat telah ditentukan dan diklasifikasikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang terbagi

menjadi 3 (tiga) klasifikasi, yaitu urusan pemerintahan wajib, urusan pemerintahan pilihan, dan urusan pemerintahan konkuren.

Hibah sebagaimana dijelaskan di atas kemudian dapat diteruskan oleh pemerintah daerah kepada badan usaha milik daerah. Makna diteruskan ini yaitu dapat berbentuk diteruspinjamkan, diterushibahkan, dan/atau dijadikan penyertaan modal kepada BUMD. Namun demikian, hibah kepada pemerintah daerah tersebut diprioritaskan untuk penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan dilaksanakan dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal. Penyelenggaraan pelayanan publik ini dapat dilakukan oleh pemerintah daerah atau juga dapat dilimpahkan atau didelegasikan kepada pihak lain seperti BUMD, badan/lembaga swasta.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah ini dibentuk untuk menindaklanjuti amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Pemerintah ini mengatur sangat detail mengenai BUMD, karena memang selain untuk mengisi kekosongan hukum setelah dicabutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, juga bentuk transformasi dan penyempurnaan terhadap pengelolaan BUMD, yang dianggap masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, rendahnya profesionalisme, serta banyaknya intervensi

pemerintah daerah secara berlebihan terhadap pengelolaan BUMD. Peraturan pemerintah ini diharapkan menjadi landasan hukum pembenahan beberapa persoalan tersebut.

Berdasarkan peraturan pemerintah ini ditegaskan bahwa kepala daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pelaksanaan kekuasaan tersebut terdiri dari penyertaan modal, subsisi, penugasan, penggunaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD. Terhadap BUMD yang berbentuk perusahaan umum daerah, kepala daerah yang wakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan berkedudukan sebagai pemilik modal, sedangkan pada perusahaan perseroan daerah berkedudukan sebagai pemegang saham.

Karakteristik BUMD juga telah ditentukan secara jelas di dalam peraturan pemerintah ini, yaitu badan usaha yang didirikan oleh Pemerintah Daerah; badan usaha yang dimiliki oleh 1 (satu) pemerintah daerah, lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah, 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah, atau lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah; seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan; bukan merupakan organisasi perangkat daerah; dan dikelola dengan menggunakan kelaziman dunia usaha.

Sebagai suatu perusahaan, baik dalam bentuk perusahaan umum daerah maupun perusahaan perseroan daerah, yang tentu salah satu

tujuannya adalah mencari keuntungan, maka bagian permodalan tentu menjadi hal terpenting. Pada konteks ini, yang membedakan antara perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah, yaitu modal perusahaan perseroan daerah terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah, dengan mekanisme pengelolaan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perseroan terbatas. Sedangkan perusahaan umum daerah, seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dengan demikian menunjukkan bahwa perusahaan umum daerah lebih banyak menggantungkan efektivitas dan efisiensi pengelolaannya kepada pemerintah daerah. Namun demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 ini telah memberikan aturan baku mengenai sumber modal BUMD.

Berdasarkan Pasal 19, sumber modal BUMD terdiri dari penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya. BUMD mendapatkan modal dari penyertaan modal daerah yang dapat bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan/atau konversi dari pinjaman; pinjaman yang bersumber dari daerah, Badan Usaha Milik Daerah lainnya, dan/atau sumber lain yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; hibah yang dapat bersumber dari pemerintah pusat, daerah, Badan Usaha Milik Daerah lainnya, dan/atau sumber lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan sumber modal lainnya yang dapat bersumber dari kapitalisasi cadangan,

keuntungan revaluasi aset, dan agio saham.<sup>28</sup> Modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal daerah merupakan batas pertanggungjawaban daerah atas kerugian BUMD.

Terkait materi muatan tentang penyertaan modal daerah, diatur di dalam bagian kedua pada Bab tentang Modal BUMD. Bahwa penyertaan modal daerah dilakukan untuk pendirian BUMD, penambahan modal BUMD, dan pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain, yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Adapaun bentuknya yaitu dapat berupa uang dan barang milik daerah, dengan ketentuan barang milik daerah dinilai sesuai dengan nilai riil pada saat barang milik daerah dijadikan penyertaan modal daerah. Nilai riil tersebut diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyertaan modal daerah pada bagian penambahan modal BUMD, dilakukan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan, dan penugasan pemerintah daerah. Penugasan kepada BUMD tersebut harus disesuaikan dengan jenis penugasan pemerintah daerah dan tujuan BUMD. Penyertaan modal daerah untuk penambahan modal BUMD dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh pemerintah daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD, yaitu rincian kegiatan dengan jangka waktu paling singkat 3 (tiga) tahun (*bussiness plan*).

---

<sup>28</sup> Lihat dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis paling utama untuk dijadikan rujukan dalam konteks ini yaitu pembukaan UUD 1945 yang mempunyai spirit negara kesejahteraan (*welfare state*). Ditegaskan pada alenia keempat, bahwa pemerintah Indonesia 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. Klausul memajukan kesejahteraan umum tersebut dinilai mempunyai korelasi yang sangat erat dengan konsepsi negara kesejahteraan. Hal ini berangkat dari substansi konsep negara kesejahteraan yang mengasumsikan pemerintah negara dianggap bertanggungjawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya.<sup>29</sup> Pierson menyebutkan, kata kesejahteraan dalam konstruksi negara kesejahteraan mengandung setidak-tidaknya 3 (tiga) subklasifikasi, yaitu:<sup>30</sup> *pertama, social welfare*, yang ini mengacu pada penerimaan kolektif kesejahteraan. *Kedua, economic welfare*, yang mengacu pada jaminan keamanan melalui pasar atau ekonomi formal. *Ketiga, state welfare*, yang mengacu pada jaminan pelayanan kesejahteraan sosial melalui agen dari negara.

---

<sup>29</sup> Oman Sukmana, "Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan" artikel dalam *Jurnal Sospol*, Vol. 2, No. 1, Juli-Desember 2016, hlm. 104

<sup>30</sup> Christopher Pierson, *Welfare State: The New Political Economy of Welfare*, dalam ibid

G. Esping Andersen sebagaimana dikutip oleh Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo memandang negara kesejahteraan sebagai bentuk peran aktif negara dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup juga tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warga negara.<sup>31</sup> Negara dituntut untuk melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat.<sup>32</sup> Sejalan dengan pendapat Anthony Giddens, bahwa peran negara pada konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) cenderung bersifat *interventionist*, yang bermakna bahwa negara selalu akan ambil bagian dalam setiap gerak dan langkah masyarakat dengan alasan serta tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.<sup>33</sup>

Uraian di atas menunjukkan bahwa negara kesejahteraan mengenghendaki negara berperan dan terlibat langsung untuk memperbaiki ketidaksempurnaan pasar dalam menyediakan pelayanan sosial yang menjadi hak warga negara sehingga menimbulkan ketidakadilan. Negara dituntut untuk hadir secara aktif dalam menjamin stabilitas sosial dalam mencapai kesejahteraan warganya.

---

<sup>31</sup> G. Esping Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, dalam Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 9

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, “Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaannya di Indonesia” dalam Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Cetakan Pertama, Kaukaba Dipantara, Yogyakarta, 2013, hlm. 7

<sup>33</sup> Anthony Giddens, *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*, Gramedia, Jakarta, 1998, hlm. 100

Cita-cita negara kesejahteraan yang terkandung dalam tujuan nasional sebagaimana disebutkan dalam Alenia Keempat UUD 1945 tersebut, kemudian diterjemahkan ke dalam berbagai macam kebijakan hukum, serta pembentukan badan-badan tertentu yang turut andil dalam pengendalian pasar dan stabilitas sosial guna mencapai kesejahteraan umum. Salah satu bentuknya yaitu adanya Badan Usaha Milik Negara pada konteks pemerintah pusat dan Badan Usaha Milik Daerah pada konteks pemerintahan daerah.

Pembentukan badan usaha milik pemerintah tersebut merupakan bentuk konkret dari keterlibatan negara dalam konteks perekonomian masyarakat dan penyeimbang kekuatan pasar, sehingga mekanisme pengelolaannya mengikuti tata kelola perusahaan yang baik, namun tetap berorientasi pada pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat. Bahkan pasca reformasi, daerah dengan semangat otonomi juga diberikan ruang yang sangat lebar untuk mengelola Badan Usaha Milik Daerah, dengan bentuknya berupa perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Perusahaan umum daerah dibentuk terutama dalam sektor publik yang berkaitan dengan pelayanan hak dasar warga, seperti halnya perusahaan umum daerah air minum. Hal ini diharapkan agar daerah dapat melakukan pengendalian dengan kuat, mengingat modal perusahaan umum secara keseluruhan dimiliki oleh pemerintah daerah.

Pada sisi yang lain, maka pengelolaan perusahaan umum daerah juga tentu akan sangat bergantung pada pemerintah daerah, termasuk pada konteks besaran modalnya. Artinya, pemerintah pada saat yang bersamaan

mempunyai tanggung jawab yang besar untuk turut melancarkan pengelolaan perusahaan umum daerah. Karena itu, menjadi penting bagi pemerintah daerah untuk memberikan afirmasi bagi perusahaan umum daerah terutama dalam bidang permodalan. Bentuk tanggung jawab negara itulah yang diaktualisasikan ke dalam penyertaan modal pemerintah daerah terhadap Perusahaan Umum Daerah Air Minum, dengan penetapannya melalui peraturan daerah inilah yang melatarbelakangi penyusunan naskah akademik ini.

## **B. Landasan Sosiologis**

Pada bulan September 2019, Bupati Situbondo yang bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kabupaten Situbondo, bersama Direktur Jenderal Cipta Karya yang bertindak untuk dan atas nama Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, berdasarkan Berita Acara Serah Terima Barang Milik Negara antara Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dengan Pemerintah Kabupaten Situbondo Nomor 032/0612/431.005.1.3.2019 telah bersepakat untuk melakukan serah terima Barang Milik Negara (BMN). Pembangunan dilakukan oleh Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat di Kabupaten Situbondo. Penyerahan BMN tersebut dilakukan dalam rangka hibah BMN dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat kepada Pemerintah Kabupaten Situbondo.

BMN yang menjadi objek hibah tersebut berupa Jaringan Induk Distribusi Kapasitas Sedang, Satker Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. Total nilai perolehan yaitu Rp. 1.591.891.200,00 (satu miliar lima

ratus sembilan puluh satu juta delapan ratus sembilan puluh satu ribu dua ratus rupiah). Sumber dana berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2016.

Berdasarkan Naskah Hibah Barang Milik Negara antara Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dengan Pemerintah Kabupaten Situbondo Nomor 032/0611/431.005.1.3/2019, tujuan hibah adalah untuk dipergunakan oleh Pemerintah Kabupaten Situbondo dalam mempermudah pengelolaan dan meningkatkan pemanfaatan sarana dan prasarana umum untuk kesejahteraan masyarakat. Sesuai dengan prosedur, mekanisme, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, maka Direktorat Jenderal Cipta Karya menghapus status Barang Milik Negara sebagaimana dimaksud di atas, dari daftar Barang Milik Negara Kuasa Pengguna Barang dan Daftar Barang Milik Negara Pengguna Barang. Selanjutnya Pemerintah Kabupaten Situbondo mencatat Barang Milik Negara tersebut sebagai aset Barang Milik Daerah Pemerintah Kabupaten Situbondo. Dengan demikian, status kepemilikan yang semula Barang Milik Negara, berubah menjadi Barang Milik Daerah, dengan konsekuensi pemeliharaan, pemanfaatan, pengoperasian, dan perawatannya juga menjadi hak dan kewajiban Pemerintah Kabupaten Situbondo.

Objek hibah berupa jaringan induk distribusi kapasitas sedang pengembangan sistem penyediaan air minum tersebut, kurang optimal apabila dikelola langsung oleh organisasi perangkat daerah Pemerintah Kabupaten Situbondo, atau setidak-tidaknya akan lebih optimal apabila

diserahkan kepada Badan Usaha Milik Daerah. Terlebih BUMD yang kompatibel dengan objek hibah tersebut telah terbentuk sejak lama, yaitu Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran. Oleh karena itu, pilihan paling rasional yaitu dengan menyerahkan BMD tersebut kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum untuk dimanfaatkan secara optimal untuk kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat.

Pemanfaatan objek hibah tersebut tentu tidak bisa serta merta dilakukan oleh Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo. Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, BUMD bukan merupakan organisasi perangkat daerah, dan modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Oleh karena itu, diperlukan prosedur tertentu untuk menjadikan Barang Milik Daerah berupa Jaringan Induk Distribusi Kapasita Sedang ini sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan sehingga menjadi modal bagi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo. Mekanisme atau prosedur tersebut dapat dilakukan melalui penyertaan modal pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam rangka hal tersebut, maka naskah akademik dan Rancangan Peraturan Daerah ini disusun.

### **C. Landasan Yuridis**

Korelasi antara uraian pada Bab III mengenai evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dan landasan sosiologis di atas pada dasarnya telah memberikan gambaran umum atas landasan yuridis dibentuknya naskah akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tambahan Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum

Tirta Baluran Kabupaten Situbondo. Secara lebih detail, pijakan yuridis ini dapat dilihat dari beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai BUMD, penyertaan modal daerah, hibah, dan investasi daerah.

*Pertama*, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, menyebutkan dalam Pasal 304 bahwa daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMD. Mekanisme penyertaan modal daerah ditetapkan dengan peraturan daerah, baik untuk pembentukan BUMD maupun penambahan modal BUMD, yang bentuknya dapat berupa uang dan barang milik daerah, disebutkan secara eksplisit di dalam Pasal 333.

*Kedua*, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Peraturan pemerintah ini dengan jelas memberikan makna kekayaan daerah yang dipisahkan sebagai karakteristik BUMD, yaitu kekayaan daerah yang berasal dari APBD untuk dijadikan penyertaan modal daerah pada BUMD. Ketentuan mengenai penyertaan modal daerah untuk ditetapkan dengan peraturan daerah juga disebutkan secara eksplisit di dalam Pasal 21 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, yang dapat dilakukan untuk pendirian BUMD, penambahan modal BUMD, dan pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain. Peraturan pemerintah ini kiranya juga memberikan rasionalisasi mengapa kemudian memilih mekanisme penyertaan modal daerah atas barang milik daerah sebagaimana disebutkan di atas, yaitu bahwa modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal daerah merupakan batas pertanggungjawaban

daerah atas kerugian BUMD. *Ketiga*, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 juga menyebutkan secara tegas mengenai penyertaan modal. Pada Pasal 41 ayat (5) disebutkan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.

*Keempat*, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah 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. Peraturan ini memberikan batasan baku mengenai penyertaan modal pemerintah daerah, yaitu pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara. Penyertaan modal pemerintah daerah merupakan salah satu cara pemindahtanganan baran milik daerah yang tidak diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Penyertaan modal pemerintah daerah atas barang milik daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 ini dilakukan dalam rangka pendirian, memperbaiki struktur permodalan, dan/atau meningkatkan kapasitas usaha badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, dengan pertimbangan barang milik daerah yang dari awal pengadaannya sesuai dokumen penganggaran

diperuntukkan bagi BUMD, atau barang milik daerah lebih optimal apabila dikelola oleh BUMD, baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk. Kedua pertimbangan ini, dikorelasikan dengan barang milik daerah yang akan dijadikan objek penyertaan modal pemerintah daerah untuk PDAM sebagaimana diuraikan di atas, kiranya sangat sesuai dan terpenuhi. Terkait bentuk penetapannya, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 ini juga menegaskan secara eksplisit dalam Pasal 75 bahwa penyertaan modal ditetapkan dengan peraturan daerah.

Berdasarkan beberapa uraian di atas, secara yuridis, pembentukan Peraturan Daerah tentang Tambahan Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran Kabupaten Situbondo mutlak diperlukan.

## **BAB V**

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

#### **A. Sasaran yang Akan Diwujudkan**

Sasaran yang akan diwujudkan dengan dibentuknya Peraturan Daerah tentang Penyertaan dan Penambahan Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran Kabupaten Situbondo ini yaitu *pertama*, meningkatkan kapasitas usaha dan memperkuat struktur permodalan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran Kabupaten Situbondo, sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan perusahaan. *Kedua*, memberikan kepastian hukum atas status barang milik daerah yang akan dijadikan objek penyertaan modal pemerintah daerah, sehingga barang milik daerah tersebut menjadi bagian dari modal perusahaan. Harapannya, barang milik daerah dimaksud akan dapat segera dimanfaatkan dan diopersionalkan sesuai dengan peruntukannya.

#### **B. Arah dan Jangkauan Pengaturan**

Arah dan jangkauan pengaturan dalam peraturan daerah yang akan dibentuk berkaitan dengan latar belakang atau landasan dilakukannya penyertaan modal pemerintah daerah, prinsip penyertaan modal pemerintah daerah tujuan penyertaan modal pemerintah daerah, bentuk penyertaan modal pemerintah daerah, rincian atas penyertaan modal pemerintah

daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran Kabupaten Situbondo.

### **C. Ketentuan Umum**

Beberapa ketentuan umum di dalam peraturan daerah ini adalah sebagai berikut :

1. Daerah adalah Kabupaten Situbondo.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Situbondo.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah DPRD Kabupaten Situbondo.
4. Bupati adalah Bupati Situbondo.
5. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Situbondo.
6. Penyertaan Modal Daerah adalah penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis, manfaat modal dan/atau manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.
7. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah Badan Usaha yang berbentuk Perusahaan Daerah yang seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Situbondo atau Perseroan Terbatas yang seluruh atau sebagian besar modalnya (paling sedikit 51%) dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Situbondo.

8. Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran Kabupaten Situbondo, yang selanjutnya disebut Perumda Air Minum Tirta Baluran adalah Perusahaan Umum Daerah Kabupaten Situbondo yang didirikan berdasarkan ketentuan pasal 2 Peraturan Daerah Tingkat II Situbondo Nomor 5 Tahun 1991 tentang Pendirian Perusahaan Daerah (PDAM) Kabupaten Daerah Tingkat II Situbondo yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang bergerak di bidang pelayanan air minum bagi masyarakat Daerah.

#### **D. Materi yang Akan Diatur**

Beberapa materi muatan yang akan diatur di dalam Peraturan Daerah tentang Penyertaan dan Penambahan Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran Kabupaten Situbondo ini adalah sebagai berikut :

##### **1. Tujuan Tambahan Penyertaan Modal**

Tambahan penyertaan modal daerah bertujuan untuk meningkatkan kinerja Perumda Air Minum Tirta Baluran, pertumbuhan perekonomian daerah, dan meningkatkan pendapatan asli daerah, yang dilaksanakan berdasarkan prinsip ekonomi perusahaan dan pelayanan kepada masyarakat.

##### **2. Bentuk Tambahan Penyertaan Modal**

Bentuk penyertaan modal pemerintah daerah dapat berupa uang dan barang milik daerah.

### 3. Penyertaan Modal Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum

Tambahan penyertaan modal daerah pada Perumda sampai dengan 31 Desember tahun 2020 sebesar Rp. 9.935.468.110,00 (sembilan milyar sembilan ratus tiga puluh lima juta empat ratus enam puluh delapan ribu seratus sepuluh rupiah). Penambahan penyertaan modal dilakukan dalam bentuk uang tunai yang dibebankan dalam APBD tahun berkenaan dan barang milik daerah. Pengakuan penyertaan modal kepada BUMD dapat bertambah atau berkurang karena adanya penerapan metode ekuitas berdasarkan kebijakan akuntasi Pemerintah Daerah.

### 4. Rincian Penyertaan dan Penambahan Penyertaan Modal Pada

Jumlah tambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran sampai dengan Peraturan Daerah ini dibuat sebesar Rp. 9.935.468.110,00 (sembilan milyar sembilan ratus tiga puluh lima juta empat ratus enam puluh delapan ribu seratus sepuluh rupiah) dengan rincian sebagai berikut:

URAIAN	NILAI
Tambahan penyertaan modal:	
a. Tahun 1992	47.509.153
b. Tahun 1994 berupa :	
1) bantuan Inpres Dati II	29.656.000
2) pengembalian pajak ABT	73.085.205
c. Tahun 1997 berupa :	
1) Uang	4.490.507.322

2) Pengalihan aktiva	- 237.602.650
3) Kekayaan eks anggaran belanja daerah	50.171.880
d. Tahun 2003 berupa bantuan biaya modal RKUD	340.250.000
e. Tahun 2009	1.800.000.000
f. Tahun 2012 berupa Dana Pendamping IKK Kendit I	400.000.000
g. Tahun 2013 berupa Dana Pendamping IKK Kendit II	400.000.000
h. Tahun 2014 berupa Dana Pendamping IKK Kendit III	400.000.000
i. Tahun 2015 berupa Dana Pendamping IKK Kendit III	550.000.000
j. Tahun 2019 berupa jaringan induk distribusi kapasitas sedang	1.591.891.200
<b>Jumlah</b>	<b>9.935.468.110,00</b>

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

1. Hibah pemerintah pusat yang kemudian menjadi Barang Milik Daerah dengan bentuk Jaringan Induk Distribusi Kapasitas Sedang Satker Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum akan kompatibel untuk dioperasionalisasikan oleh Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Baluran Kabupaten Situbondo, sehingga diperlukan peralihan status dari kekayaan daerah yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan, dan menjadi modal Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran Kabupaten Situbondo.
2. Mengingat modal BUMD merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, maka mekanisme penyertaan modal merupakan salah satu pilihan paling rasional atas perubahan status barang milik daerah yang didapatkan dari hibah pemerintah pusat untuk dijadikan modal pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran Kabupaten Situbondo, dengan penetapannya melalui peraturan daerah.
3. Sasaran yang hendak dicapai dari pembentukan naskah akademik dan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal ini yaitu adanya kepastian hukum atas pemisahan kekayaan daerah berupa Jaringan Induk Distribusi Kapasitas Sedang Satker Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum sehingga menjadi

modal bagi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran Kabupaten Situbondo. Implikasi yang diharapkan yaitu barang milik daerah tersebut akan optimal dimanfaatkan untuk menunjang kegiatan perusahaan dalam rangka menciptakan sarana prasarana umum dan mewujudkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya untuk rakyat.

## **B. Saran**

1. Dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap Barang Milik Daerah yang berasal dari hibah Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, serta upaya optimalisasi pemanfaatan Barang Milik Negara oleh Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran Kabupaten Situbondo, maka penting untuk memasukkan Rancangan Peraturan Daerah ini ke dalam skala prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Daerah.
2. Diperlukan pengawasan dan evaluasi lebih komprehensif terhadap pemanfaatan, pengoperasian, dan perawatan fasilitas barang milik daerah yang menjadi modal Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Baluran Kabupaten Situbondo agar dapat memberikan dampak nyata terhadap sarana dan prasarana umum.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009

Anthony Giddens, *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*, Gramedia, Jakarta, 1998

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994

\_\_\_\_\_, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Kedua, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2002

Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta, 2006

Mardiasmo, *Otonomi dan Managemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002

Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Cetakan Pertama, Kaukaba Dipantara, Yogyakarta, 2013

Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005

\_\_\_\_\_, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2010

Nico Adrianto, *Good e Government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui e-Government*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007

Rudyanti Dorotea Tobing, *Aspek-Aspek Hukum Bisnis: Pengertian, Asas, Teori, dan Praktik*, LeksBang Justitia, Surabaya, 2015

Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003

Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003

### **Jurnal dan Hasil Penelitian**

Ali Marwan HSB, “Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum” artikel dalam *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 16, No. 3, September 2016

Dian Cahyaningrum, “Implikasi Bentuk Hukum BUMD Terhadap Pengelolaan BUMD” artikel dalam *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 9, No. 1, Juni 2018

Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, “Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum” artikel dalam *Jurnal Crepido*, Vol. 01, Nomor 01, Juli 2019

Oman Sukmana, “Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan” artikel dalam *Jurnal Sospol*, Vol. 2, No. 1, Juli-Desember 2016.

R. Tony Prayogo, “Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang” artikel dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 02, Juni 2016

Ronny Sautma Hotam Bako, “Permasalahan Hukum Atas Bentuk Badan Hukum Pada Badan Usaha Milik Daerah” artikel dalam *Jurnal Kajian*, Vol. 15, No. 4, Desember 2010

Sakinah Nadir, “Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa”, artikel dalam *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 1, No. 1 Tahun 2013

Teuku Ahmad Yani, "Pengadministrasian Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Sebagai Tanggung Jawab Dalam Mensejahterakan Rakyat" artikel dalam *Jurnal Public Policy*, Juni 2019

Yudho Taruno Muryanto dan Djuwityastuti, "Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Mewujudkan *Good Corporate Governance*" artikel dalam *Jurnal Yustisia*, Vol. 13, No. 1, Januari-April 2014

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2009 tentang Investasi Daerah Tahun Anggaran 2009

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perusahaan Daerah Air Minum

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Situbondo Kepada Peusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Situbondo

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah

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

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

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