



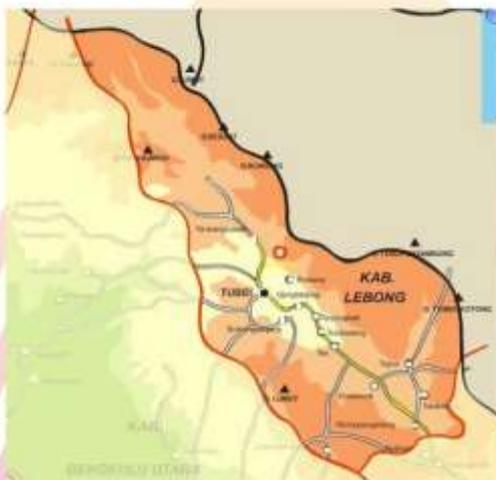
# LAPORAN NASKAH AKADEMIK



**RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN LEBONG**

**TENTANG**

**PENDIRIAN PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM  
KABUPATEN LEBONG**



*DISUSUN OLEH*

**TIM TENAGA AHLI PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK  
PENDIRIAN PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM**

**BERDASARKAN SURAT KEPUTUSAN  
Plt. DIREKTUR PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM  
KABUPATEN LEBONG  
TAHUN 2020**

**TUBEI, JANUARI 2021**

## **KATA PENGANTAR**

Tiada kata yang layak diucapkan, kecuali mengucapkan rasa syukur yang sedalam-dalamnya kehadirat Allah, S.W.T yang telah memberikan rahmat berupa kekuatan dan kesehatan yang tiada ternilai sehingga Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong ini telah dapat diselesaikan.

Penyusunan naskah akademik merupakan perintah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan agar materi muatannya dapat lebih komprehensif dan menyelesaikan permasalahan hukum yang ada di masyarakat.

Naskah Akademik ini pada prinsipnya merupakan kajian empirik serta kajian Literatif, Intensif dan Sistematis terhadap beberapa Peraturan Perundang-undangan terkait pendirian perusahaan umum daerah air minum. Penyusunan Naskah Akademik ini diharapkan dapat ditindaklanjuti dengan lahirnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong.

Sebagai sebuah hasil penelitian, tentunya masih terdapat kekurangan dan kelemahan dalam penyusunan Naskah Akademik yang terutama disebabkan oleh keterbatasan waktu yang diberikan, namun kekurangan dan kelemahan tersebut diharapkan dapat dilengkapi pada saat penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah bersangkutan baik di tingkat eksekutif maupun di tingkat legislatif.

Akhirnya, ucapan terimakasih kami sampaikan kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penyusunan naskah akademik baik berupa pikiran, tenaga maupun data yang dibutuhkan sehingga naskah akademik ini dapat terselesaikan. Semoga Rancangan Peraturan Daerah ini dapat memperbaiki kinerja Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Tebo Emas guna meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat Kabupaten Lebong.

Penyusun

## DAFTAR ISI

<b>Cover</b> .....	<b>i</b>
<b>Kata Pengantar</b> .....	<b>ii</b>
<b>Daftar Isi</b> .....	<b>iii</b>
<b>BAB I      PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	5
C. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik.....	6
D. Kegunaan Naskah Akademik.....	6
E. Metode Penelitian .....	7
<b>BAB II     KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS</b>	
A. Kerangka Teoretis.....	9
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma.....	28
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat .....	33
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.....	36
<b>BAB III    EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT DENGAN PERUSAHAAN UMUM DAERAH</b>	
A. Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan Terkait dengan Kewenangan Pendirian Perumda Air Minum .....	42
B. Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan Terkait dengan Penyelenggaraan Perumda Air Minum.....	43
C. Analisis Peraturan Perundang-undangan Pendirian Perumda Air MInum .....	54
D. Kesimpulan .....	78
<b>BAB IV     LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN LEBONG TENTANG PENDIRIAN PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM KABUPATEN LEBONG</b>	
A. Landasan Filosofis... ..	80
B. Landasan Sosiologis .....	82
C. Landasan Yuridis.....	85

<b>BAB V</b>	<b>JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN LEBONG TENTANG PENDIRIAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM KABUPATEN LEBONG</b>	
	A. Jangkauan dan Arah Pengaturan .....	87
	B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan .....	88
<b>BAB VI</b>	<b>PENUTUP</b>	
	A. Kesimpulan .....	107
	B. Rekomendasi.....	108
	<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	110

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah selain diarahkan pada percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, juga diharapkan mampu meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman kekayaan alam yang dimiliki daerah. Optimalisasi pengelolaan potensi ekonomi dan sumberdaya alam daerah membutuhkan wadah usaha berbentuk Badan Usaha Milik Daerah yang seterusnya disingkat BUMD, yang dapat berfungsi sebagai prasarana ekonomi dalam rangka menciptakan dan mendorong peningkatan usaha daerah dalam pengelolaan potensi daerahnya yang berorientasi kepada bisnis sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pendapatan asli daerah, dan meningkatkan daya saing daerah baik pada level nasional maupun internasional.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah bertekad menata ulang BUMD yang selama ini diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang dinilai sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memperkuat status dan pengelolaan BUMD sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah, sehingga dapat memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya, 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.

Pemerintah beranggapan bahwa selama ini pengelolaan Perusahaan Daerah masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme yang rendah, dan masih banyaknya intervensi Pemerintah Daerah, serta ketidakjelasan antara menghasilkan profit dan di sisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat dapat menyebabkan Perusahaan Daerah tidak fokus terhadap misi utamanya.

Perkembangan terakhir dalam rangka penguatan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjadi landasan yuridis penguatan status hukum BUMD dengan memberi alternatif kepada pemerintah daerah, untuk membentuk BUMD dengan status perusahaan umum daerah (Perumda) atau Perseroan Daerah (Perseroda), menurut ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Perubahan regulasi BUMD, membawa konsekuensi terhadap Perusahaan Daerah yang ada, yang dibentuk era Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, harus diselaraskan dengan regulasi baru, dan terhadap Perusahaan Daerah yang sudah dibentuk, pemerintah daerah dapat mengubah statusnya menjadi BUMD, dengan memilih bentuk Perumda atau Perseroda. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 139 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang mengatur bahwa Perusahaan daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD. Oleh karenanya, dalam upaya memaksimalkan kinerja Perusahaan Daerah, Pemerintah Daerah dapat menyesuaikan bentuk Perusahaan Daerah dengan BUMD

sebagaimana yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Kabupaten Lebong Provinsi Bengkulu merespon Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah dengan penyesuaian Perusahaan Daerah yang dimiliki Kabupaten Lebong menjadi BUMD. Saat ini, Kabupaten Lebong memiliki 1 (satu) Perusahaan Daerah yaitu Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Lebong. Penyesuaian tersebut dimaksud bukan hanya menyesuaikan bentuk badan hukum, melainkan pula seluruh aspek perubahan baik dari kepegawaian, pengelolaan, Direksi, pengawasan, keuangan dan aspek lainnya guna memaksimalkan kinerja Perusahaan Daerah.

Saat ini, Perusahaan Daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Lebong adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Lebong. PDAM Kabupaten Lebong didirikan pada tahun 2007 melalui Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 19 Tahun 2007 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Lebong. Pendirian PDAM Kabupaten Lebong merupakan peralihan/perubahan dari Unit Pelaksana Teknis Pengelola Air Minum (UPT. PAM) Kabupaten Lebong. Dalam Pasal 4 Perda Nomor 19 Tahun 2007 diatur bahwa Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong.

Saat ini PDAM Tirta Tebo Emas memiliki pelanggan aktif sebanyak 5.904 SR dengan jumlah penduduk yang terlayani sebanyak 35.424 jiwa atau 31,35% dari jumlah penduduk sebanyak 112.990 jiwa. Kondisi ini menunjukkan bahwa kinerja PDAM Tirta Tebo Emas belum maksimal dalam mendukung kebijakan 100 % akses air minum nasional.

Pada tahun 2019, Badan Peningkatan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM) melakukan evaluasi kinerja PDAM Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong dengan aspek evaluasi meliputi aspek keuangan, aspek operasi, aspek pelayanan, dan aspek sumber daya manusia (SD). Hasil evaluasi ditemukan bahwa

PDAM Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong masuk dalam kategori “Sakit” dengan nilai kinerja 2,03.<sup>1</sup> Dalam catatan evaluasi tersebut, disampaikan bahwa terdapat beberapa peluang peningkatan seperti restrukturisasi tariff air minum dan reklasifikasi pelanggan, kualitas pelayanan, dan Kepegawaian.

Di samping evaluasi dari BPPSPAM, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Bengkulu menemukan beberapa kelemahan dalam kinerja PDAM Tirta Tebo Emas. Salah satu yang menjadi catatan dalam evaluasi tersebut adalah status PDAM belum mengikuti PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD. Kondisi ini menyebabkan terdapat beberapa kendala dalam operasional perusahaan dikarenakan belum menyesuaikan dengan bentuk badan usaha yang diatur dalam PP 54 Tahun 2017 seperti belum adanya pengawas intern PDAM dalam struktur organisasi PDAM.<sup>2</sup> Sehingga BPKP Perwakilan Provinsi Bengkulu menyarankan untuk menyampaikan kepada Kepala Daerah selaku pemilik modal terkait status PDAM dan mengusulkan perubahan struktur Organisasi PDAM kepada Kepala Daerah selaku Pemilik Modal sesuai dengan PP 54 Tahun 2017. Untuk itu, dalam upaya perbaikan kinerja PDAM Tirta Tebo Emas, perlu dilakukan restrukturisasi organisasi dan kinerja sejalan dengan perubahan bentuk badan hukum sebagaimana yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Lampiran II diatur bahwa jika suatu perubahan Peraturan Perundang-undangan mengakibatkan:

- a. sistematika Peraturan Perundang-undangan berubah;

---

<sup>1</sup> Buku Hasil Evaluasi Kinerja BUMD Penyelenggara SPAM PDAM Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong.

<sup>2</sup> Laporan Hasil Evaluasi Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong Tahun Buku 2018, Nomor : Lev-0118/PW06/4/2019, Hal. 9.

- b. materi Peraturan Perundang-undangan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen); atau
- c. esensinya berubah,

Peraturan Perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut.<sup>3</sup> Berdasarkan hal tersebut, mengingat hasil evaluasi yang dikeluarkan oleh BPPSPAM dan BPKP Perwakilan Provinsi Bengkulu terkait kinerja PDAM maka perubahan terhadap bentuk badan hukum dan organisasi PDAM Tirta Tebo Emas melebihi 50 % (lima puluh persen). Sehingga Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 19 Tahun 2007 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Lebong perlu dicabut dengan Peraturan Daerah pendirian Perumda Air Minum Kabupaten Lebong.

Pencabutan dan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang pendirian Perumda Air Minum, harus disertai dengan kajian akademik yang dituangkan dalam Naskah Akademik sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah. Naskah Akademik ini tentu saja harus dipahami sebagai upaya untuk mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung penyusunan Ranperda tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong.

## **B. Identifikasi Masalah**

Permasalahan yang perlu dilakukan pembahasan lebih lanjut dalam Naskah Akademik ini yaitu:

1. Apa permasalahan yang dihadapi oleh PDAM Tirta Tebo Emas, masyarakat dan Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong dalam pelayanan air minum?
2. Mengapa Kabupaten Lebong memerlukan Pendirian Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum?

---

<sup>3</sup> Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Hal 72.

3. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan Rancangan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum Kabupaten Lebong?
4. Apa sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum Kabupaten Lebong?

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

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perumda Air Minum Kabupaten Lebong ini dimaksudkan untuk menginventarisasi dan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan terkait dengan pendirian Perumda Air Minum Kabupaten Lebong, sebagai acuan dalam merumuskan norma yang akan dijadikan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Perumda Air Minum Kabupaten Lebong, sehingga dapat merumuskan dengan tepat, sinkronisasi vertikal dan horizontal Raperda yang akan ditetapkan; pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Raperda; dan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang Perumda Air Minum Kabupaten Lebong.

### **D. Kegunaan Naskah Akademik**

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perumda Air Minum Kabupaten Lebong, dilihat dari aspek pembentukan produk hukum daerah, merupakan upaya untuk memenuhi persyaratan pembentukan produk hukum daerah sebagaimana diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan dilihat dari aspek penentuan materi muatan produk hukum daerah, maka Naskah Akademik ini memiliki kegunaan sebagai landasan pemikiran dalam merumuskan materi muatan Raperda

yang didasarkan pada asas hukum yang relevan, dan sebagai referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perumda Air Minum Kabupaten Lebong.

#### **E. Metode Penelitian**

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perumda Air Minum Kabupaten Lebong, pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian yang berbasis metode penelitian hukum, dengan pendekatan yuridis normatif, yaitu melakukan pengkajian terhadap bahan hukum, yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tertier.

Bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan BUMD. Bahan hukum sekunder yaitu berupa dokumen, buku teks, jurnal hukum, media massa, dan bahan lainnya sepanjang berkaitan dengan masalah BUMD. Bahan hukum tertier berupa kamus hukum, ensiklopedia dan bahan lainnya guna mendukung bahan hukum primer dan sekunder.

Di samping bahan hukum tersebut di atas, agar dalam kajian naskah akademik ini dapat lebih komperhensif, juga didukung oleh data non hukum yang berkaitan yaitu berupa data dan informasi terhadap berbagai fakta hukum, gejala sosial, ekonomi, dan budaya, yang dianggap penting, karena akan sangat menentukan kedalaman dan validitas hasil kajian.

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara melakukan penelusuran pada sumber bahan hukum yaitu melalui lembaran negara, lembaran daerah. Pengumpulan bahan hukum sekunder dan tertier dilakukan dengan cara melakukan studi kepustakaan hukum terhadap berbagai referensi terkait dengan pendirian, pengelolaan, dan pembubaran BUMD.

Setelah semua bahan hukum terkumpul, kemudian dilakukan pengolahan, yaitu dengan melakukan klasifikasi dan sinkronisasi sesuai dengan pokok bahasan masing-masing.

Analisis bahan hukum dilakukan secara yuridis kualitatif yaitu dengan cara melakukan interpretasi terhadap bahan hukum (gramatikal, autentik, teleologis). Selanjutnya hasil analisis disusun secara sistematis dan logis untuk memberikan jawaban atas permasalahan yang dikaji, kemudian disusun dalam bentuk laporan hasil kajian berupa naskah akademik, yang dijadikan acuan atau pedoman dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perumda Air Minum Kabupaten Lebong.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTEK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

##### **1. Sejarah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)**

Sejarah dan latar belakang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tidak bisa dilepaskan dari sejarah keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).<sup>4</sup> Pada era Tahun 1960-an terjadi perubahan politik dan pemerintah Indonesia yang sedang menata perekonomian negaranya banyak melakukan nasionalisasi perusahaan dan aset Belanda dan Jepang di Indonesia.

Dalam perkembangannya pemerintah pusat kemudian mendirikan berbagai perusahaan milik negara (BUMN sekarang), dan mendorong Pemerintah Swatantra Tingkat I dan Tingkat II pada waktu itu (sekarang setingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota) untuk mendirikan perusahaan milik daerah guna mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan jumlah produksi (berbagai barang dan jasa) yang waktu itu sangat dibutuhkan masyarakat. Anjuran dari Pemerintah di tingkat pusat direspon dengan antusias oleh Pemerintah Daerah Swatantra.

Banyak perusahaan daerah yang didirikan oleh pemerintah daerah pada waktu itu yang umumnya belum berorientasi untuk mencari keuntungan, melainkan ditujukan kepada terwujudnya fungsi sosial dari perusahaan daerah terhadap daerah, misalnya dalam bentuk percepatan produksi dan penyaluran barang dan jasa dan pembukaan lapangan kerja.

Memasuki tahun 1960-an, Pemerintah Pusat melihat indikasi bahwa kegiatan ekonomi (bisnis) yang dilakukan di daerah kurang tertata dan kurang jelas kaitan dan kontribusinya terhadap pembangunan nasional. Oleh karena itu, dilakukan penataan kembali, baik statusnya maupun organisasinya.

---

<sup>4</sup>BPHN. 2013. *Pengelolaan BUMD Berdasarkan Prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance)*. Jakarta: BPHN, h. 17

Sejalan dengan itu, diterbitkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor I/MPRS/1960. Dalam ketetapan tersebut antara lain disebutkan bahwa dalam rangka pemberian otonomi yang riil dan luas kepada daerah-daerah dengan mengingat kemampuan Daerah masing-masing, dipandang perlu untuk menetapkan dasar-dasar untuk mendirikan Perusahaan Daerah.

Prinsip desentralisasi dalam pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar waktu itu, menghendaki agar Daerah Swatantra dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya. Untuk dapat melaksanakan maksud tersebut, maka diperlukan adanya sumber-sumber keuangan yang memberikan cukup kemampuan dan kekuatan kepada Daerah Swatantra. Hasil Perusahaan Daerah adalah salah satu pendapatan pokok di daerah. Berhubung dengan itu, maka selain perusahaan yang mengutamakan kemanfaatan umum, dapat pula didirikan perusahaan yang khusus dimaksudkan untuk menambah penghasilan daerah.

Titik berat kegiatan Perusahaan Daerah ditujukan ke arah pembangunan daerah, dan pembangunan ekonomi nasional umumnya, untuk memenuhi kebutuhan rakyat, dengan mengutamakan industrialisasi. Oleh karena itu, sebagian dari laba yang diperoleh oleh Perusahaan Daerah wajib disediakan bagi dana pembangunan daerah yang bersangkutan.

Regulasi BUMD pertama kalinya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, walaupun Undang-Undang ini telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969, di mana dalam Undang-Undang ini disebutkan secara tegas bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tidak berlaku sejak diterbitkannya Undang-Undang pengganti, namun sampai sekarang Undang-Undang pengganti yang diamanatkan oleh

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 belum pernah dibentuk.<sup>5</sup> Oleh karena itu, meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sudah tidak berlaku, namun dalam praktik sampai tahun 2014, masih dijadikan pedoman.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 merumuskan pengertian “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.”

Tujuan dari perusahaan daerah diatur dalam Pasal 5 yang menentukan:

- (1) Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat:
  - a. memberi jasa,
  - b. menyelenggarakan kemanfaatan umum.
  - c. memupuk pendapatan.
- (2) Tujuan Perusahaan Daerah ialah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenjangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Sumber permodalan BUMD diatur dalam Pasal 7 yang berbunyi:

- (1) Modal Perusahaan Daerah terdiri untuk seluruhnya atau untuk sebagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan.
- (2) a. Modal Perusahaan Daerah yang untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan satu daerah yang dipisahkan tidak terdiri atas saham-saham.
  - b. Apabila modal Perusahaan Daerah termaksud sub a di atas terdiri atas kekayaan beberapa daerah yang dipisahkan modal perusahaan itu terdiri atas saham-saham.

---

<sup>5</sup>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- (3) Modal Perusahaan Daerah yang untuk sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan terdiri atas saham-saham.

Pasal 8 menentukan:

- (1) Saham-saham Perusahaan Daerah terdiri atas saham-saham prioritas dan saham-saham biasa.
- (2) Saham-saham prioritas hanya dapat dimiliki oleh daerah.
- (3) Saham-saham biasa dapat dimiliki oleh daerah, warga negara Indonesia dan/atau badan hukum yang didirikan berdasarkan undang-undang Indonesia dan yang pesertanya terdiri dari warga negara Indonesia.
- (4) Besarnya jumlah nominal dari saham-saham prioritas dan saham-saham biasa ditetapkan dalam peraturan pendirian Perusahaan Daerah.

Mengingat perkembangan zaman, sifat hukum dari BUMD yang sampai saat ini kebanyakan masih berbentuk badan hukum Perusahaan Daerah yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, sudah sangat tidak memadai lagi sebagai dasar hukum untuk melindungi dan mengatur seluk beluk Perusahaan Daerah sebagai suatu korporasi.

Perkembangan terakhir dalam rangka penguatan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Kemudian untuk pengelolaan BUMD, sesuai ketentuan Pasal 331 ayat (6) ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian BUMD akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pada tahun 2017, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang mana memberikan pengaturan tentang mekanisme dan organ-organ di dalam Badan Usaha Milik Daerah. Dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 diatur bahwa Daerah dapat mendirikan BUMD dan pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda. Sedangkan untuk bentuk BUMD terdiri atas

Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah.<sup>6</sup> Dengan dundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tersebut, mengharuskan perubahan terhadap perusahaan daerah untuk dapat menyesuaikan dengan pengaturan yang terdapat di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 139 yang mengatur bahwa Perusahaan daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD.

## **2. Jenis dan Bentuk BUMD**

BUMD adalah perusahaan yang didirikan dan dimiliki oleh pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah daerah membentuk dan mengelola BUMD saat ini didasarkan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD yang dibedakan dalam dua jenis, yaitu pertama, BUMD berbentuk Perusahaan Umum daerah (Perumda) dan BUMD Perseroan daerah (Perseroda). Jika mengacu pada konsep BUMN, Perumda lebih dekat “pada jenis Perusahaan Umum (Perum) yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan”,<sup>7</sup> namun keuntungan bukan tujuan utamanya.

Perusahaan Umum Daerah diatur dalam Pasal 334 yang berbunyi:

- (1) Perusahaan umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham.
- (2) Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah.

---

<sup>6</sup>Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

<sup>7</sup>BPHN, *Op.Cit*, h. 24

- (3) Perusahaan umum Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

Pasal 335 berbunyi:

- (1) Organ perusahaan umum Daerah terdiri atas kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organ perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 336 berbunyi:

- (1) Laba perusahaan umum Daerah ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Laba perusahaan umum Daerah yang menjadi hak Daerah disetor ke kas Daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal.
- (3) Laba perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal.
- (4) Laba perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut pada mengenai laba perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 337 berbunyi:

- (1) Perusahaan umum Daerah dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan perusahaan umum Daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai restrukturisasi perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 338 berbunyi:

- (1) Perusahaan umum Daerah dapat dibubarkan.
- (2) Pembubaran perusahaan umum Daerah ditetapkan dengan Perda.
- (3) Kekayaan perusahaan umum Daerah yang telah dibubarkan dan menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Jenis kedua yaitu Perseroda. Jika mengacu pada konsep BUMN, Perseroda lebih dekat “pada jenis Perusahaan Perseroan (Persero) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh aau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Artinya BUMD berbentuk Perseroda merupakan wadah bisnis pemerintah daerah layaknya lembaga usaha komersial yang berorientasi profit.

Perusahaan Perseroan Daerah diatur dalam Pasal 339 yang menentukan:

- (1) Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah.
- (2) Perusahaan perseroan Daerah setelah ditetapkan dengan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 331 ayat (2), pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.
- (3) Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan Daerah terdiri atas beberapa Daerah dan bukan Daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas.

Pasal 340 berbunyi:

- (1) Organ perusahaan perseroan Daerah terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organ perusahaan perseroan Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 341 berbunyi:

- (1) Perusahaan perseroan Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.
- (2) Pembentukan anak perusahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen.

Pasal 342 berbunyi:

- (1) Perusahaan perseroan Daerah dapat dibubarkan.
- (2) Kekayaan Daerah hasil pembubaran perusahaan perseroan Daerah yang menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran perusahaan perseroan Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Jenis dan bentuk hukum BUMD yang hendak diatur dalam Raperda Kabupaten Lebong, yang merupakan perubahan status hukum dari Perusahaan Daerah Air Minum, berupa Perumda.

Saat ini dibentuk sebuah lembaga yaitu Badan Kerja Sama BUMD Seluruh Indonesia (BKSBUMDSI) yang diharapkan dapat mengawal aset-aset yang dimiliki BUMD, termasuk juga sumber daya manusia. Keberadaan lembaga ini diharapkan juga dapat menjalin kerja sama di antara BUMD-BUMD, dengan harapan untuk meningkatkan prestasi BUMD melalui pertukaran informasi antar BUMD.

### **3. BUMD Sebagai Sumber Pembiayaan Pembangunan Daerah**

Ada beberapa hal yang mendasari pendirian suatu BUMD antara lain:<sup>8</sup>

- (1) Alasan ekonomis, yaitu sebagai langkah mengoptimalkan potensi ekonomi di daerah dalam upaya menggali dan mengembangkan sumber daya daerah, memberikan pelayanan masyarakat (*public services*) dan mencari keuntungan (*provit motive*).
- (2) Alasan strategis, yaitu mendirikan lembaga usaha yang melayani kepentingan publik, yang mana masyarakat atau pihak swasta lainnya tidak (belum) mampu melakukannya, baik karena investasi yang sangat besar, risiko usaha yang sangat besar, maupun eksternalitasnya sangat besar dan luas.
- (3) Alasan *budget*, yaitu sebagai upaya dalam mencari sumber pendapatan lain di luar pajak, retribusi dan dana perimbangan dari Pemerintah Pusat untuk mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah.

BUMD baik dalam bentuk Perumda maupun Perseroda dalam perspektif hukum bisnis pada dasarnya sama-sama memiliki target mendapat keuntungan dengan skala yang berbeda. Keuntungan yang diperoleh BUMD selain digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan

---

<sup>8</sup>Chairil Furkan, “Badan Usaha Milik daerah Sudah Rawan”, <http://andichairilfurqan.wordpress.com/tag/bumd/>

perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan Perumda, sekaligus berkontribusi pada pendapatan asli daerah sebagai jasa atas sejumlah modal daerah yang diinvestasikan pada BUMD bersangkutan. Dengan kata lain keuntungan BUMD dapat dijadikan sumber pembiayaan pembangunan daerah.

Faktor yang menyebabkan sulitnya BUMD memperoleh keuntungan dalam bisnisnya bersumber dari persoalan manajemen BUMD. “Masalah yang dihadapi oleh BUMD sama halnya dengan BUMN. Dalam upaya memberdayakan BUMD, pemerintah daerah dan pihak manajemen harus meredefinisikan kembali peran BUMD sebagai korporasi yang mampu mencetak laba, mendukung peningkatan pendapatan daerah, dan menjadi akselerator pertumbuhan ekonomi wilayah. Pada akhirnya sejauh mana BUMD berhasil mengemban misi peningkatan PAD bagi satu daerah, tergantung pada political pemerintah daerah untuk konsekuen dan konsisten mendesentralisasikan manajemen BUMD kepada para profesional yang bersedia untuk itu”.<sup>9</sup>

Sebuah BUMD yang berhasil dikelola dengan manajemen perusahaan yang baik akan menjadi salah satu andalan bagi pemasukan PAD suatu daerah. Kiat-kiat yang mungkin dipertimbangkan oleh BUMD dengan menggunakan pendekatan SDM sebagai keunggulan kompetitif, terutama kaitannya dengan peran BUMD dalam penggalan PAD, antara lain menyehatkan dan mengembangkan BUMD dengan melakukan berbagai perubahan. Perubahan itu, misalnya perubahan terhadap struktur organisasi agar lebih bersifat fungsional dan melakukan *job redesign*, guna meningkatkan motivasi dan menunjang proses kerja secara efektif.

Perlu dipertimbangkan pula rekrutmen karyawan dari sumber internal melalui metode *job posting*, yaitu mengumumkan secara terbuka jabatan yang tersedia dan terbuka bagi semua karyawan

---

<sup>9</sup>BPHN, *Op. Cit*, h. 72

yang memenuhi syarat untuk jabatan tersebut, atau merekrut tenaga baru yang diperlukan dengan sistem perjanjian kerja (kontrak). Penempatan karyawan tidak lagi semata-mata berdasarkan pertimbangan pengalaman, tetapi juga keahlian dan kemampuan. Semua kiat tersebut ditujukan untuk memungkinkan para karyawan terutama karyawan yang level manajer, melakukan langkah-langkah strategis dalam penyehatan dan pengembangan perusahaan.

Sementara tata kelola BUMD memiliki peran yang penting untuk meningkatkan laba perusahaan yang pada gilirannya mampu meningkatkan PAD dan melaksanakan pembangunan secara umum. Untuk itu dalam melaksanakan tugasnya BUMD harus memperbaiki kinerjanya terutama aspek tata kelola secara professional, baik internal maupun eksternal. Pada sisi internal, pengelolaan BUMD itu sendiri dengan menetapkan standar tata kelola yang baik dengan mencari praktik yang baik dan diseminasikan, sedangkan dari sisi eksternal, agar BUMD dapat melakukan hubungan yang pas dengan pimpinan daerah selaku eksekutif dan DPRD selaku legislatif agar pihak eksekutif dan legislatif tidak melakukan intervensi terlalu besar. Intervensi yang besar akan memberikan rambu-rambu yang sempit bagi professional untuk berkarya. Intervensi tinggi akan mengurangi potensi untuk mencapai prestasi tinggi.<sup>10</sup>

Desentralisasi manajemen bisnis BUMD akan berjalan efektif jika sumber daya manusia yang menduduki posisi strategis organ BUMD berasal dari kelompok professional yang berpengalaman dalam menjalankan bisnis perusahaan, yang rekrutmentnya berbasis *merryt system* bukan *spoil system* yang mengedepankan politik apiliasi kedekatan hubungan dengan penguasa daerah, yang mengabaikan profesionalisme.

Mendasarkan titik lemah pengelolaan BUMD era lama, di mana profesionalisme yang rendah menyebabkan BUMD kurang

---

<sup>10</sup>*Ibid*, h. 73

berani mengambil risiko; intervensi pemerintah daerah yang berlebihan terhadap BUMD; infrastruktur yang belum siap untuk berubah bentuk badan hukum menjadi Perumda atau Perseroda; tuntutan fungsi sosial BUMD menyebabkan BUMD tidak fokus terhadap misi utamanya, maka pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD memberikan rambu-rambu ke arah pengelolaan BUMD dengan menerapkan prinsip *good corporate governance* yang wajib dijadikan acuan dalam pengurusan dan pengelolaan BUMD yang meliputi proses perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan dan pengawasan suatu perusahaan milik daerah.

#### **4. Prinsip *Good Corporate Governance* dalam Pengelolaan BUMD**

Prinsip *good corporate governance* dalam pengelolaan BUMD, dapat mengadopsi prinsip-prinsip yang berlaku dalam pengelolaan BUMN, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*) Pada Badan Usaha Milik Negara. Dalam Pasal 1 ayat (1) disebutkan “Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*), yang selanjutnya disebut GCG adalah prinsip-prinsip yang mendasari suatu proses dan mekanisme pengelolaan perusahaan berlandaskan peraturan perundang-undangan dan etika berusaha.

*Corporate Governance* adalah rangkaian proses terstruktur yang digunakan untuk mengelola serta mengarahkan atau memimpin bisnis dan usaha-usaha korporasi dengan tujuan untuk meningkatkan nilai-nilai perusahaan serta kontinuitas usaha. Terdapat beberapa pemahaman tentang pengertian *Corporate Governance* yang dikeluarkan beberapa pihak baik dalam perspektif yang sempit (shareholder) dan perspektif yang luas (stakeholders, namun pada umumnya menuju suatu maksud dan pengertian yang

sama.<sup>11</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan *Good Corporate Governance* (GCG) adalah sistem pengendalian dan pengaturan perusahaan yang dapat dilihat dari mekanisme hubungan antara berbagai pihak yang mengurus perusahaan (hard definition), maupun ditinjau dari "nilai-nilai" yang terkandung dari mekanisme pengelolaan itu sendiri (*soft definition*).<sup>12</sup>

Untuk prinsip-prinsip GCG diatur dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011, yaitu sebagai berikut:

- 1) Transparansi (*transparency*), yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi meteril dan relevan mengenai perusahaan;
- 2) Akuntabilitas (*accountability*), yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif;
- 3) Pertanggungjawaban (*responsibility*), yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat;
- 4) Kemandirian (*independency*) yaitu keadaan di mana 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;
- 5) Kewajaran (*fairness*) yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak Pemangku Kepentingan (*stakeholders*) yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan.

Prinsip-prinsip *Corporate Governance* diperlukan untuk mengatasi masalah yang ada dalam pengelolaan perusahaan. Di samping itu, penggunaan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* dapat:<sup>13</sup>

1. Mengurangi *agency cost*, yaitu suatu biaya yang harus ditanggung pemegang saham sebagai akibat pendelegasian wewenang kepada pihak manajemen. Biaya-biaya ini dapat berupa kerugian yang diderita perusahaan sebagai akibat penyalahgunaan wewenang (*wrong-doing*), ataupun berupa

---

<sup>11</sup>Dedi Kusmayadi, dkk, *Good Corporate Governance*, LPPM Universitas Siliwangi, Tasikmalaya, 2015, h. 8.

<sup>12</sup>*Ibid.*

<sup>13</sup>*Ibid*, h.13.

biaya pengawasan yang timbul untuk mencegah terjadinya hal tersebut.

2. Mengurangi biaya modal (*cost of capital*), yaitu sebagai dampak dari pengelolaan perusahaan yang baik tadi menyebabkan tingkat bunga atas dana atau sumber daya yang dipinjam oleh perusahaan semakin kecil seiring dengan turunnya tingkat risiko perusahaan.
3. Meningkatkan nilai saham perusahaan sekaligus dapat meningkatkan citra perusahaan tersebut kepada publik luas dalam jangka panjang.
4. Menciptakan dukungan para stakeholder (para pihak yang berkepentingan) dalam lingkungan perusahaan tersebut terhadap keberadaan dan berbagai strategi dan kebijakan yang ditempuh perusahaan, karena umumnya mereka mendapat jaminan bahwa mereka juga mendapat manfaat maksimal dari segala tindakan dan operasi perusahaan dalam menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan.

Sebagai langkah nyata pengakuan prinsip tata kelola yang baik (*good corporate governance*) dalam pengelolaan perusahaan negara dalam perusahaan daerah, telah disusun beberapa peraturan yang berkenaan dengan implementasi *Good Corporate Governance* yaitu:

- 1) Surat Edaran Menteri BUMN Nomor 106 Tahun 2000 dan Keputusan Menteri BUMN Nomor 23 Tahun 2000 yang mengatur dan merumuskan tentang pengembangan praktik *good corporate governance* dalam perusahaan perseroan, kemudian disempurnakan dengan KEP-117/M-MBU /2002 tentang Penerapan Praktik *Good Corporate Governance* (GCG) pada BUMN.
- 2) Keputusan Menteri BUMN Nomor 103 Tahun 2002 tentang Pembentukan Komite Audit.
- 3) Surat Edaran Badan Pengawas Pasar Modal No. SE. 03/PM/2000 yang merekomendasikan pada perusahaan publik untuk memiliki Komite Audit.
- 4) Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan GCG bagi Bank Umum.
- 5) Pedoman Umum Implementasi GCG yang disusun oleh Komite Nasional Kebijakan *governance*.

Upaya menerapkan praktik *Good Corporate Governance* dalam pengelolaan BUMD, mengharuskan setiap BUMD memiliki visi bisnis dan pelayanan yang terukur. Secara umum visi BUMD harus mengandung unsur inovatif dan terpercaya dan mewujudkan

BUMD yang berkinerja tinggi dan berkelanjutan melalui tata kelola perusahaan yang baik.

Visi yang dipaparkan tersebut pada prinsipnya mendukung upaya pemerintah mewujudkan tata kelola yang baik (*good corporate governance*). Visi baru tersebut menunjukkan arah yang lebih kuat nuansa dinamika dan proaktif inovatifnya. Visi tersebut tetap konsisten dengan orientasi pada pembaharuan manajemen BUMD, melalui pendekatan kinerja yang pada dasarnya adalah bersifat peran dalam proses terwujudnya tata kelola perusahaan yang baik.

Terwujudnya visi yang dikemukakan tersebut merupakan tantangan yang harus dihadapi oleh segenap pengelola BUMD. Agar visi tersebut dapat direalisasikan untuk dijabarkan lebih lanjut menjadi misi yang lebih nyata.

Adapun misi BUMD secara umum ditetapkan sebagai berikut:

- 1) Mewujudkan BUMD yang mempunyai kompetensi dalam pengelolaan risiko, pengendalian dari tata kelola perusahaan yang baik untuk meningkatkan kinerja yang berkelanjutan.
- 2) Memberikan layanan yang berkualitas tinggi.
- 3) Menyediakan BUMD bagi layanan yang memuaskan masyarakat dan *stakeholders*.
- 4) Mengembangkan usaha yang dibutuhkan masyarakat dan *stakeholders*.
- 5) Mengembangkan sumber daya manusia yang handal dan kompeten.

Berdasarkan Pasal 343 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, berkenaan dengan pengelolaan BUMD ditentukan:

- (1) Pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur:
  - a. tata cara penyertaan modal;
  - b. organ dan kepegawaian;
  - c. tata cara evaluasi;
  - d. tata kelola perusahaan yang baik;
  - e. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
  - f. kerjasama;
  - g. penggunaan laba;
  - h. penugasan Pemerintah Daerah;
  - i. pinjaman;

- j. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;
  - k. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;
  - l. perubahan bentuk hukum;
  - m. kepailitan; dan
  - n. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

## **5. Pengelolaan Air Minum Di Beberapa Negara**

### **5.1. Pengelolaan Air Minum Oleh Pemerintah Daerah di Perancis<sup>14</sup>**

Kerjasama dengan pihak swasta yang dilakukan Pemerintah-Pemerintah Daerah/Kota di **Perancis** telah memberikan manfaat seperti penghematan biaya operasional, pengurangan beban subsidi, peningkatan kualitas pengolahan perusahaan, terpenuhinya biaya perawatan dan juga kualitas sir minum yang sesuai standar Eropa. Berkembangnya keterlibatan sector swasta dalam industri air minum sebagai akibat dari lahirnya peraturan investasi untuk sector swasta tidak menghalangi mereka dalam mengembangkan kualitas dan juga inovasi usahanya. Ditambah lagi bahwa pihak swasta mendapatkan insentif yang sangat besar dengan panjangnya masa kontrak yang berkisar antara 12-25 tahun.

Fleksibilitas yang diberikan pada masing-masing daerah/kota dalam mengelola kontrak kerjasama menjadikan kebijakan yang diterapkan menjadi sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah/kota. Hamper idak ada permasalahan kecuali yang berkenaan dengan hilangnya sumber penerimaan daerah dari pengelolaan air minum ini. Namun demikian, hal ini tergantikan dengan bertambahnya anggaran daerah/kota untuk mendanai proyek atau kebutuhan publik yang lain. Keberadaan sistem pengaturan, kejelasan kontrak dan hak kepemilikan yang relevan, dukungan proses investasi yang tertata dengan baik adalah kunci bagaimana masalah dapat diminimalisir. Potensi permasalahan

---

<sup>14</sup>BPHN. *Op.Cit*, h. 59

mungkin hanya ada pada jangka waktu kontrak yang sangat panjang dan rentan terhadap fluktuasi makro ekonomi, tetapi hal ini dapat diantisipasi.

## **5.2. Pengelolaan Air Minum Oleh Pemerintah Daerah di Inggris<sup>15</sup>**

Inggris dikenal sebagai sebuah bangsa yang sangat mementingkan kesejahteraan rakyatnya. Hal ini tercermin dari kebijakan privatisasi menyeluruh terhadap perusahaan air minum daerah yang ada dengan harapan bahwa beban anggaran daerah akan berkurang dan diikuti dengan peningkatan kualitas mutu air minum dan pengelolaan perusahaan. Strategi ini tidak hanya merupakan eksperimen tanpa persiapan yang matang. Berbagai peraturan dan institusi pendukung dipersiapkan dan dilaksanakan dengan konsistensi yang tinggi sehingga proses privatisasi berjalan pada jalur yang diharapkan.

Jaminan bahwa tidak akan ada intervensi pemerintah dan fluktuasi politik dalam pengelolaan perusahaan memberikan rasa nyaman bagi investor. Inggris juga menerapkan insentif bagi investor swasta melalui *price-cap regulation* yang akan memberikan jaminan bahwa harga yang diterapkan akan menyesuaikan dengan kondisi ekonomi makro seperti halnya inflasi dan mempertimbangkan faktor penyesuaian untuk setiap perusahaan.

Selain itu, proses pemerataan kesejahteraan kepada karyawan dan juga masyarakat daerah setempat dapat ditingkatkan dengan adanya hak kepemilikan saham di perusahaan air minum.

90% karyawan pada 10 perusahaan air minum di Inggris menikmati hasil kepemilikan saham setelah adanya pasca privatisasi di tahun 1989. Kesempatan tersebut juga mendorong produktivitas kerja karyawan karena mereka merasa terpacu untuk mengejar deviden yang tinggi atas saham yang mereka punyai. Satu-satunya kerugian yang akan diterima pemerintah adalah

---

<sup>15</sup>*Ibid*, h. 59

hilangnya sumber pendapatan daerah dari sektor lain. Namun hal ini digantikan dalam membiayai perusahaan air minum daerah.

### **5.3. Pengelolaan Air Minum Oleh Pemerintah Daerah di Australia<sup>16</sup>**

Sejalan dengan sistem *franchising* di Prancis, Kota Sydney juga menerapkan pola yang hampir sama. Pemerintah Daerah tidak perlu repot untuk mengeluarkan banyak uang bagi pendanaan penyediaan fasilitas pengolahan air minum karena telah dialihkan ke investor swasta melalui proses penawaran kontrak selama 25 tahun.

Pelaksanaan proyek dengan basis *pay-as-you-go* membuat pengelolaan perusahaan air minum tidak akan memunculkan kebutuhan utang dalam pelaksanaan proyeknya. Jaminan bahwa pembangunan fasilitas pengolahan air minum akan berjalan tepat waktu dan sesuai dengan anggaran yang disepakati menghasilkan proses penyediaan air minum yang cepat dan berkualitas.

Keterkaitan investor untuk masuk ke dalam industri ini didorong dengan adanya insentif berupa jaminan dan komitmen jangka panjang bahwa Pemerintah Daerah akan membeli air hasil olahan investor.

Peraturan di Australia di mana pemerintah bertindak sebagai *retailer* yang membeli air minum dari *wholesaler* yaitu operator instansi pengolahan air minum (sector swasta) memberikan peluang bahwa Pemerintah Daerah tetap akan mendapatkan keuntungan dari penjualan kembali air olahan tersebut ke masyarakat. Hanya saja perlu diperhatikan bahwa proses transaksi semacam ini akan menambah biaya transaksi karena menjadikan harga air lebih mahal dibandingkan jika konsumen membelinya langsung dari operator air minum.

---

<sup>16</sup>*Ibid*, h. 60

#### **5.4. Pengelolaan Air Minum Oleh Pemerintah Daerah di Italia<sup>17</sup>**

Italia melakukan modifikasi peraturan yang membuat fleksibilitas Pemerintah Daerah untuk mengelola perusahaan air minum daerahnya menjadi lebih longgar dalam hal menetapkan pola kerja sama dengan pihak investor swasta. Perkembangan bentuk pengelolaan dari perusahaan milik daerah menjadi perusahaan air minum yang berbasis saham gabungan antara Pemerintah Daerah dan swasta menimbulkan banyak manfaat.

Di satu sisi pemerintah tidak akan kehilangan kepemilikan mayoritas (menguasai 54% saham) sehingga tetap memperoleh deviden terbesar sebagai pendapatan daerah, ditambah lagi dengan penghematan biaya investasi karena sebagian pemodal (46% saham) akan diperoleh dari keterlibatan sektor swasta daerah dan perusahaan tradisional.

Penyederhanaan wilayah pelayanan (dari beberapa daerah kecil menjadi beberapa kesatuan wilayah pelayanan yang mencakup beberapa daerah) mengakibatkan biaya operasional menjadi lebih efisien. Potensi masalah muncul dikarenakan masih kuatnya kepemilikan Pemerintah Daerah sehingga dapat menjadi subjek politik. Intervensi politik berpeluang bagi inefisien kinerja.

Bentuk intervensi pemerintah adalah dengan memberikan subsidi, kecuali jika perusahaan tersebut beroperasi di luar wilayah kerjanya dan bergabung dengan perusahaan swasta lain. Hal ini merupakan beban bagi anggaran Pemerintah Daerah dan juga membuat iklim persaingan dengan sektor swasta murni menjadi kurang sehat.

#### **5.5. Pengelolaan Air Minum Pemerintah Daerah di Selandia Baru<sup>18</sup>**

Dalam menjalankan perusahaan daerah yang berorientasi bisnis, Pemerintah Daerah di Selandia Baru mendorong beberapa pengembangan dalam perusahaan agar menjadi lebih komersial

---

<sup>17</sup>*Ibid*, h. 61

<sup>18</sup>*Ibid*, h. 62

dan dapat bersaing. Pengembangan yang dilakukan antara lain melakukan kontrak dengan pihak swasta untuk hal-hal yang bersifat operasional, mengembangkan manajemen, memberlakukan standar pelayanan dan operasional, perencanaan strategis, pencatatan asset, perencanaan manajemen asset serta peningkatan sistem pelayanan konsumen.

Pemerintah Daerah di Selandia Baru kemudian menerapkan beberapa kebijakan antara lain penggunaan meteran untuk mengukur kuantitas penggunaan air oleh konsumen, kebijakan *full cost pricing* (harga yang menutupi semua biaya) dan *two part tariffs* (sistem subsidi silang) agar air menjadi mudah dipasarkan. Dengan sistem ini, Pemerintah Daerah melalui perusahaan daerah dapat memperoleh keuntungan karena keuntungan usaha tetap berada di daerah dan ekonomi daerah dapat ditingkatkan. Selain itu, konsep pelayanan daerah menjadi lebih terpadu karena keluhan masyarakat dapat segera ditindaklanjuti oleh perusahaan daerah atau pemerintah daerah.

Di Selandia Baru, pemerintah daerah memiliki hak dan kewajiban yang jelas yakni sebagai regulator dunia usaha; sebagai penyedia layanan jasa bagi dunia usaha; sebagai investor pada perusahaan daerah; sebagai pembeli layanan dari perusahaan daerah dan dunia usaha; dan sebagai regulator standar harga dan pelayanan usaha.

Kesimpulan kajian literatur pengelolaan BUMD di beberapa Negara maju dan Negara berkembang menunjukkan bahwa kebijakan pengelolaan dan struktur kepemilikan BUMD yang lebih fleksibel diperlukan untuk mendorong transparansi dan pengawasan BUMD serta mencegah korupsi dan intervensi berlebihan dari pemerintah daerah; bahwa BUMD perlu memiliki tenaga manajerial dan pegawai profesional dalam rangka mendorong sistem peningkatan kompetensi sumber daya manusia; bahwa kerja sama antar daerah atau antara BUMD atau dengan pihak swasta diperlukan dalam peningkatan pelayanan publik yang

lebih efektif dan efisien; bahwa BUMD beroperasi dengan dasar hukum yang jelas dan diselenggarakan dengan dukungan peraturan yang mendorong kelancaran operasionalnya. Peraturan-peraturan ini harus didukung oleh mekanisme penegakannya; dan bahwa BUMD perlu mempunyai *road map* dalam jangka panjang menuju rekrutisasi dan privatisasi.<sup>19</sup>

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma**

Penyusunan norma Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong, harus taat asas terhadap asas dan prinsip umum pembentukan peraturan perundang-undangan, baik aspek formal dalam pembentukannya maupun aspek substansial yang berkenaan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditentukan 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.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut mutatis mutandis berlaku pula dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian

---

<sup>19</sup>BPHN, *Op. Cit.*, h. 63

Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong, dengan penjelasan secara garis besarnya di bawah ini:

**a. Asas Kejelasan Tujuan**

Raperda Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong bertujuan untuk memberikan landasan hukum terhadap rencana peningkatan pengelolaan BUMD Perumda Air Minum Kabupaten Lebong. Dengan adanya Raperda ini, legalitas formal perubahan status PDAM menjadi Perumda Air Minum, akan terstandarisasi sesuai dengan kualifikasi BUMD yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD dan peraturan pelaksanaannya.

**b. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat**

Raperda Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong, dibentuk atas inisiatif dari manajemen PDAM Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong sebagai bagian dari upaya perbaikan manajemen dan penyesuaian dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian, Bagian Ekonomi Setda Kabupaten Lebong melakukan koordinasi dengan stakeholder terkait termasuk Bagian Hukum Setda Kabupaten Lebong guna melakukan kajian akademis dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, sebelum disampaikan untuk pembahasan dalam sidang DPRD Kabupaten Lebong. Dengan demikian, dari aspek asas kelembagaan, kewenangan Bupati Lebong untuk mengajukan usul pembentukan Raperda ini sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **c. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan**

Jenis peraturan perundang-undangan yang akan diatur dalam rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong, secara hierarkis merupakan penjabaran dari Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD dan peraturan pelaksanaannya. Dengan demikian, materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong selaras dan tidak saling bertentangan dengan materi muatan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

### **d. Asas Dapat Dilaksanakan**

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong, merupakan kebutuhan pemerintah daerah dalam menata BUMD, dengan demikian sesuai teori kekuasaan, dengan besarnya *political will* pemerintah daerah dalam membentuk Raperda ini, secara serta merta melahirkan komitmen untuk melaksanakannya secara konsisten dalam praktik pengelolaan BUMD Perumda Air Minum Kabupaten Lebong.

### **e. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan**

Aspek kedayagunaan (*doelmatigheid*) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong, tercermin dari adanya kebutuhan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong dalam merevitalisasi PDAM yang ada, dengan meningkatkan status badan hukum menjadi Perumda Air Minum, sedangkan keberhasilannya (*doeltrefenheid*) tercermin dari sinkronisasi materi muatan Raperda dengan Peraturan Pemerintah tentang BUMD, sehingga pasca pengundangannya, Raperda ini dapat diterapkan langsung sebagai pedoman dalam peningkatan kinerja BUMD Perumda Air Minum Kabupaten Lebong.

#### **f. Asas Kejelasan Rumusan**

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong, dinilai sudah memenuhi persyaratan teknis penyusunan raperda yang dimulai dengan pengkajian dan dituangkan dalam Naskah Akademik; persyaratan sistematika, sudah sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan; dan syarat kebahasaan berupa pilihan kata atau istilah, dan bahasa hukum sudah diupayakan dengan memilih kata, frase kata dan nomenklatur yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga diyakini dalam pelaksanaannya tidak akan menimbulkan berbagai multi interpretasi.

#### **g. Asas Keterbukaan**

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Di mana setiap instansi pemerintah daerah relevan, perwakilan pelanggan air minum, dan swasta dilibatkan dalam proses tahapan raperda dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk menyampaikan usul, saran, dan kritik, yang dijaring melalui kegiatan sosialisasi pra raperda.

Berdasarkan uraian di atas, maka dilihat dari segi pembentukannya, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong, sudah memenuhi asas-asas yang dikehendaki dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya berkenaan dengan materi muatan ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa:

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di atas, secara mutatis mutandis harus dijadikan asas materi muatan atau substansi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong.

Berdasarkan uraian di atas, maka dilihat dari segi materi muatannya, raperda yang akan dibentuk harus memenuhi asas-asas yang dikehendaki dalam perumusan norma atau materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Keharusan memperhatikan asas materi muatan tersebut dipertegas kembali dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ketentuan Pasal 237 ayat (1) 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.”

Di samping memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa “Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.”

Dengan demikian dalam perumusan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong, juga harus memperhatikan asas-asas yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMD, dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, antara lain dalam pengelolaannya menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), dengan unsur-unsur transparansi (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), pertanggungjawaban (*responsibility*), dan kemandirian (*independency*).

### **C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat**

#### **1. Praktik Empiris Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong**

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong didirikan pada tahun 2007 melalui Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 19 Tahun 2007 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Lebong. Pendirian PDAM Kabupaten Lebong merupakan peralihan/perubahan dari Unit Pelaksana Teknis Pengelola Air Minum (UPT. PAM) Kabupaten Lebong. Dalam Pasal 4 Perda Nomor 19 Tahun 2007 diatur bahwa Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong.

Sampai dengan tahun 2019, PDAM tirta Tebo Emas telah melayani 36,03 % dari jumlah penduduk atau sebanyak 39.993 jiwa telah terlayani oleh PDAM Tirta Tebo Emas. Cakupan

pelayanan ini terbilang cukup baik mengingat topografi Kabupaten Lebong yang sangat bervariasi mulai dari bukit-bukit sampai dengan pegunungan. Saat ini, masyarakat Kabupaten Lebong dalam mengisi kekosongan cakupan layanan hingga 100 %, mencukupi kebutuhan air minumnya dari sumur gali hingga penyediaan air minum oleh Desa (PAM-SIMAS).

Pada tahun 2019, Badan Peningkatan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM) melakukan evaluasi kinerja PDAM Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong dengan aspek evaluasi meliputi aspek keuangan, aspek operasi, aspek pelayanan, dan aspek sumber daya manusia (SD). Hasil evaluasi ditemukan bahwa PDAM Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong masuk dalam kategori “Sakit” dengan nilai kinerja 2,03.<sup>20</sup> Dalam catatan evaluasi tersebut, disampaikan bahwa terdapat beberapa peluang peningkatan seperti restrukturisasi tarif air minum dan reklasifikasi pelanggan, kualitas pelayanan, dan Kepegawaian.

Di samping evaluasi dari BPPSPAM, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Bengkulu menemukan beberapa kelemahan dalam kinerja PDAM Tirta Tebo Emas. Salah satu yang menjadi catatan dalam evaluasi tersebut adalah status PDAM belum mengikuti PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD. Kondisi ini menyebabkan terdapat beberapa kendala dalam operasional perusahaan dikarenakan belum menyesuaikan dengan bentuk badan usaha yang diatur dalam PP 54 Tahun 2017 seperti belum adanya pengawas intern PDAM dalam struktur organisasi PDAM.<sup>21</sup> Sehingga BPKP Perwakilan Provinsi Bengkulu menyarankan untuk menyampaikan kepada Kepala Daerah selaku pemilik modal terkait status PDAM dan mengusulkan perubahan struktur Organisasi PDAM kepada Kepala

---

<sup>20</sup> Buku Hasil Evaluasi Kinerja BUMD Penyelenggara SPAM PDAM Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong.

<sup>21</sup> Laporan Hasil Evaluasi Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong Tahun Buku 2018, Nomor : Lev-0118/PW06/4/2019, Hal. 9.

Daerah selaku Pemilik Modal sesuai dengan PP 54 Tahun 2017. Untuk itu, dalam upaya perbaikan kinerja PDAM Tirta Tebo Emas, perlu dilakukan restrukturisasi organisasi dan kinerja sejalan dengan perubahan bentuk badan hukum sebagaimana yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Beberapa catatan yang dihimpun dari hasil evaluasi BPKP Provinsi Bengkulu dan penelitian lapangan oleh tim penyusun terhadap kondisi PDAM Tirta Tebo Emas dapat diuraikan sebagaimana berikut:

1. Saat ini PDAM Tirta Tebo Emas belum memberikan kontribusi terhadap penguatan fisik Pemerintah Pusat maupun fisik Pemerintah Daerah.
2. Cakupan layanan hingga 31 Desember 2018 sebanyak 31,35 % atau sebanyak 35.424 dari 112.990 jiwa penduduk Kabupaten Lebong yang mana kondisi ini menurun -2,9 % dari tahun sebelumnya.
3. Kualitas air belum memenuhi syarat yang ditetapkan dalam Permenkes 492/MENKES/PER/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum.
4. Status PDAM belum mengikuti PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD.
5. Perusahaan masih dipimpin oleh Plt Direktur.
6. Perusahaan belum memiliki SOP Keuangan dan Kebijakan Akuntansi.

## **2. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat Kabupaten Lebong**

Jumlah penduduk Kabupaten Lebong pada tahun 2020 adalah sebanyak 110.996 jiwa. Kabupaten Lebong memiliki luas wilayah seluas lebih kurang 1.665,27 km<sup>2</sup> yang terdiri atas 12 Kecamatan dimana sebagian besar wilayah Kabupaten Lebong memiliki topografi bergunung-gunung yang membentang dari utara ke selatan. Dari luas tersebut, Kabupaten Lebong menduduki peringkat Kabupaten Terluas Ketiga di Provinsi Bengkulu.

Data tersebut menunjukkan luas wilayah Kabupaten yang menjadi cakupan wilayah pelayanan PDAM Tirta Tebo Emas. Sampai dengan tahun 2019, PDAM tirta Tebo Emas telah melayani 36,03 % dari jumlah penduduk atau sebanyak 39.993 jiwa telah terlayani oleh PDAM Tirta Tebo Emas. Cakupan pelayanan ini terbilang cukup baik mengingat topografi Kabupaten Lebong yang sangat bervariasi mulai dari bukit-bukit sampai dengan pegunungan. Saat ini, masyarakat Kabupaten Lebong dalam mengisi kekosongan cakupan layanan hingga 100 %, mencukupi kebutuhan air minumnya dari sumur gali hingga penyediaan air minum oleh Desa (PAM-SIMAS).

Ketersediaan air minum yang bersih merupakan bentuk pelayanan dasar kepada masyarakat. Berdasarkan Laporan BPKP Provinsi Bengkulu, kualitas air minum yang disalurkan oleh PDAM Tirta Tebo Emas belum memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Permenkes 492/MENKES/PER/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum. Hal ini membuat kekhawatiran dari pengguna layanan air minum PDAM Tirta Tebo Emas akan kesehatan diri dan keluarga dalam penggunaan air minum tersebut. Menurut definisi Permenkes 492/MENKES/PER/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum, Air Minum adalah air yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum. Untuk itu diperlukan perbaikan terhadap kualitas air minum guna kesehatan pengguna air minum PDAM Tirta Tebo Emas.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.**

##### **1. Kajian Terhadap Implikasi Penyelenggaraan Perumda Air Minum yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Kabupaten Lebong**

Air merupakan kebutuhan dasar hidup manusia yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa bagi seluruh bangsa

Indonesia. Air merupakan kebutuhan yang amat penting bagi kehidupan. Oleh karena itu 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.

Pengaturan mengenai Sumber Daya Air antara lain air untuk kebutuhan pokok sehari-hari berupa air minum, baik air minum yang melalui pengolahan atau tanpa pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum, menjadi tanggungjawab negara (pemerintah) atas rakyatnya.

Kewenangan Pemerintah dan pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan air minum wajib 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 Minum bertujuan untuk memberikan perlindungan dan menjamin pemenuhan hak rakyat atas air minum.

Pemerintah daerah sebagai pemegang wewenang dalam pengelolaan sumber daya air, mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada BUMD yang menjadi perpanjangan tangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan sistem penyediaan air minum daerah.

Aspek positif penyerahan urusan penyelenggaraan sistem penyediaan air minum bagi masyarakat daerah kepada BUMD dilihat dari kewajiban pemerintah menjamin ketersediaan air minum, lebih efektif dan efisien, karena terjadi desentralisasi urusan pengelolaan air minum yang dilakukan sebuah BUMD dengan menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik, sehingga ada jaminan bagi masyarakat di wilayah layanan untuk mendapatkan air minum yang sehat dan bersih, dengan jumlah

yang cukup, kualitas yang baik, aman, terjaga keberlangsungannya, dan terjangkau.

Sebaliknya aspek negatifnya, walaupun dapat diantisipasi melalui kebijakan pemerintah daerah, yakni semangat BUMD air minum dalam mengembangkan produksi air minum disertai dorongan memufuk keuntungan, sangat berdampak pada terganggunya sumber daya air yang sudah dimanfaatkan oleh masyarakat secara alami turun temurun, karena sumber daya airnya (mata air) dialirkan ke dalam ke bak-bak penampung dan pipa-pipa distribusi milik BUMD air minum.

Sebagai perumpamaan, di suatu desa yang berada di area wilayah pelayanan teknis air minum, tentu masyarakatnya sudah memiliki sistem penyediaan air minum alamiah, baik mandiri, kelompok tani pemakai air untuk sawah, bahkan mungkin sumber air sudah dikelola oleh BUMDesa air minum. Pasokan air minum yang menjadi hak masyarakat desa, di mana sumber air di hulu desanya dialirkan menjadi sumber bisnis BUMD, tentu akan terganggu, dan berpotensi sengketa.

Masyarakat yang sejak semula memanfaatkan langsung air bersih tanpa membayar, kemudian dengan adanya investasi BUMD air minum, meskipun masyarakat desa tetap diprioritaskan mendapat manfaat dari sumber daya air di wilayah desanya, namun dengan membayar harga air sesuai tarif air minum yang ditetapkan Pemerintah Daerah, sehingga menambah beban masyarakat. Jika dilihat dari teori keadilan utilitarianism-nya Jeremy Bentham, yang menyatakan “Tujuan hukum “kemanfaatan” sudah tercapai apabila kemanfaatan itu dapat dirasakan oleh sebanyak mungkin orang (*the greatest happiness for the greatest number of peoples*).<sup>22</sup> Jangan sampai regulasi di daerah demi pemenuhan kebutuhan air minum masyarakat wilayah pelayanan BUMD air minum, umumnya di perkotaan, dengan mengurangi

---

<sup>22</sup>Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Cetakan Ke-5, Jakarta: Gramedia, 2016, h. 160.

akses masyarakat desa atas sumber air minum di desanya sendiri. Namun dampak negatif tersebut dapat dihindari, misalnya dengan mengadakan kerjasama pengelolaan dengan pihak BUMdes air minum atau memberi keringanan bahkan membebaskan masyarakat desa di mana sumber air minum berasal dari kewajiban membayar tarif air minum, sehingga berkeadilan, tidak ada yang dikorbankan.

Pada akhirnya tujuan penguatan badan ukum PDAM menjadi BUMD Perumda Air Minum ditujukan meningkatkan tata kelola perusahaan air minum yang baik dalam rangka memenuhi ebutuhan masyarakat akan air minum yang merupakan hajat hidup orang banyak dan menjadi tanggungjawab pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam pada itu, usaha-usaha yang sudah dirintis oleh masyarakat desa mungkin melalui BUM Desa air minum, tentunya harus dijamin keberlangsungannya, karena bagaimana pun juga misi Pemerintah desa dengan BUMDesa air minumnya itu bertujuan membantu Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong dalam memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air bagi warga desa.

## **2. Kajian Terhadap Implikasi Penyelenggaraan Perumda Air Minum yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah**

Rencana peningkatan kualitas layanan dan kuantitas penyediaan air minum bagi masyarakat Lebong yang diharapkan pasca perubahan status badan hukum PDAM Tirta Tebo Emas menjadi Perumda Air Minum Kabupaten Lebong yang berkait dengan pelayanan dasar sebagai kewajiban pokok pemerintah daerah sudah pasti akan membebani keuangan daerah.

Raperda Kabupaten Lebong tentang Perumda Air Minum Kabupaten Lebong yang akan dibentuk, memiliki fungsi instrumental sebagai alat kendali dalam pengalokasian anggaran keuangan bagi multi program pembangunan daerah di bidang sistem penyediaan air minum. Program penyelenggaraan sistem

penyediaan air minum di daerah merupakan program yang membutuhkan dukungan anggaran dalam jumlah besar. Anggaran yang dibutuhkan tersebut digunakan untuk keperluan pembangunan fisik program pengembangan pelayanan pelanggan, pengembangan kapasitas produksi, pemasangan pipa distribusi, pemeliharaan dan penggantian meter air. Selain itu menuju Perumda Air Minum yang baik sesuai prinsip *good corporate government*, dibutuhkan pula dukungan anggaran peningkatan kualitas dan keterampilan sumber daya manusia sebagai penggerak Perumda Air Minum.

Hingga tahun 2019, Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong telah melakukan penyertaan modal yang bersumber dari APBD Kabupaten Lebong sebesar Rp. 26.363.630.246,00 dalam bentuk pembangunan, kegiatan dan proyek. Dengan nilai bantuan Pemerintah Pusat Yang Belum ditetapkan Statusnya sebesar Rp. 33.557.346.154,00. Dari penyertaan modal tersebut, hingga tahun 2019 Kabupaten Lebong belum memberikan kontribusi terhadap PAD.

Sebagai Pemilik Modal Tunggal, tentunya Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong memiliki kewajiban untuk menyetatkan PDAM Tirta Tebo Emas. Kewajiban tersebut dilakukan dengan memberikan penyertaan modal secara berkala dan sesuai dengan Rencana Bisnis PDAM Tirta Tebo Emas hingga Perusahaan Daerah ini dapat memberikan kontribusi PAD bagi Kabupaten Lebong. Penyertaan modal tersebut tentunya mengedepankan aspek rasionalitas dan kemampuan keuangan daerah.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**  
**TERKAIT DENGAN PERUSAHAAN UMUM DAERAH**

Evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Lebong sebagai salah satu BUMD di Kabupaten Lebong, dimaksudkan untuk memberikan penilaian dari aspek legalitas formal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penekanan evaluasi dititikberatkan pada inventarisasi ketentuan hukum yang masih berlaku dan hukum yang tidak berlaku, atau hukum yang lama dan yang baru (*lex posterior derogat legi priori*), hukum yang lebih tinggi dan hukum yang merupakan peraturan pelaksanaan yang dibentuk atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*), serta hukum yang bersifat khusus dan hukum yang umum (*lex specialis derogat legi generalis*).

Evaluasi aspek formil dimaksudkan agar ada kepastian, bahwa norma yang dijadikan acuan merupakan norma hukum yang masih berlaku. Atas dasar pertimbangan tersebut, maka ketentuan hukum yang dievaluasi, yaitu peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Lebong

Di samping itu, dilakukan pula upaya menemukan payung hukum yang memberikan landasan yuridis dalam pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Lebong, dan penegasan dasar kewenangan delegatif pemerintah daerah, dalam hal ini Pemerintahan Daerah Kabupaten Lebong dalam pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Lebong.

Landasan yuridis yang menjadi dasar kewenangan bagi pemerintah daerah dalam membentuk atau mengubah status hukum Perusahaan Daerah yang ada menjadi Perumda atau Perseroda, dapat

ditemukan baik secara implisit maupun eksplisit dalam peraturan perundang-undangan di bawah ini.

**A. Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan Terkait dengan Kewenangan Pembentukan Perumda Air Minum**

1. 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 dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5589).
2. 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).
3. 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).
4. 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).
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas Atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 700).
6. 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 2018 Nomor 155).
7. Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 19 Tahun 2007 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Lebong (Lembaran Daerah Nomor 19 Tahun 2007).
8. Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 6 Tahun 2016 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Tebo Emas.

9. Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 8 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Lebong Tahun 2016-2021.

## **B. Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan Terkait dengan Penyelenggaraan Perumda Air Minum**

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279).
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

Undang-Undang Keuangan Negara tidak mengatur secara eksplisit perihal BUMD, namun dalam Pasal 1 butir 6 Undang-Undang Keuangan Negara dinyatakan, Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Bab VI mengatur hubungan keuangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, serta badan pengelola dana masyarakat, dalam Pasal 24 ayat (1) memuat aturan “pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah.” Ayat (2) menentukan “(2) pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.” Ayat (4) menentukan “(4) gubernur/bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan daerah.” Ayat (6) menentukan “Pemerintah daerah dapat melakukan penjualan dan/atau

privatisasi perusahaan daerah setelah mendapat persetujuan DPRD.”

Bab VIII mengatur pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD, dalam Pasal 31 ditentukan:

- (1) Gubernur/bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh badan pemeriksa keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- (2) Laporan keuangan dimaksud setidaknya meliputi laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Berdasarkan ruang lingkup keuangan daerah di atas, yang mencakup pula pengeluaran daerah dan kekayaan daerah, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan pada perusahaan daerah (Perumda atau Perseroda), maka ketentuan tersebut berlaku pula sebagai pedoman dalam kebijakan pengelolaan BUMD (Perumda Air Minum), yang menjadi wadah penyertaan modal (investasi daerah).

4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).

Undang-Undang Perbendaharaan Negara tidak mengatur BUMD, namun memiliki keterkaitan dengan BUMD, dalam Bab VI mengatur Pengelolaan Investasi, tepatnya dalam Pasal 41 yang berbunyi:

- (1) Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya.
- (2) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung.
- (3) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.
- (4) Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

- (5) Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.

Dalam Pasal 43 ayat (5) ditentukan “Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.” Regulasi di atas relevan dengan Undang-Undang Keuangan Negara, di mana pengelolaan investasi pemerintah daerah yang ditempatkan pada perusahaan daerah/BUMD wajib dilakukan menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Dengan demikian Undang-Undang Perbendaharaan Negara tetap menjadi pedoman dalam pengelolaan keuangan daerah yang diinvestasikan pada BUMD (Perumda Air Minum) yang akan didirikan.

5. 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).

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang ini yang terkait pengelolaan air minum termasuk yang dikelola melalui BUMD bidang Air Minum, antara lain ketentuan Pasal 1 angka 5 “Air Minum adalah air yang melalui pengolahan atau tanpa pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum”.

Pasal 2 berbunyi:

Pengelolaan Sumber Daya Air dilakukan berdasarkan asas:

- a. kemanfaatan umum;
- b. keterjangkauan;
- c. keadilan;
- d. keseimbangan;
- e. kemandirian;
- f. kearifan lokal;
- g. wawasan lingkungan;
- h. kelestarian;
- i. keberlanjutan;
- j. keterpaduan dan keserasian; dan
- k. transparansi dan akuntabilitas.

Pasal 6 berbunyi:

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.

Pasal 8 ayat (1) dan (2) berbunyi:

- (1) Hak rakyat atas Air yang dijamin pemenuhannya oleh negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 merupakan kebutuhan pokok minimal sehari-hari.
- (2) Selain hak rakyat atas Air yang dijamin pemenuhannya oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Negara memprioritaskan hak rakyat atas Air sebagai berikut:
  - a. kebutuhan pokok sehari hari;
  - b. pertanian rakyat; dan
  - c. penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha guna memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari melalui Sistem Penyediaan Air Minum.

Pasal 15 berbunyi:

Dalam mengatur dan mengelola Sumber Daya Air, Pemerintah Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 bertugas:  
huruf i. memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas Air bagi masyarakat di wilayah kabupaten/kota;  
huruf k. mengembangkan dan mengelola Sistem Penyediaan Air Minum di daerah kabupaten/kota;

Pasal 16 berbunyi:

Dalam mengatur dan mengelola Sumber Daya Air, Pemerintah Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 berwenang: huruf i. menetapkan keblakan dan strategi kabupaten / kota dalam penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum.

6. 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)

Peraturan Pemerintah ini tidak mengatur BUMD, melainkan mengatur Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah yang dalam pelaksanaannya banyak diinvestasikan pada BUMD, hal tersebut secara implisit dapat diketahui dalam Pasal 72 berbunyi:

- (1) Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam rangka pendirian, memperbaiki struktur permodalan dan/atau meningkatkan kapasitas usaha Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - (2) Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan pertimbangan:
    - a. Barang Milik Negara/Daerah yang dari awal pengadaannya sesuai dokumen penganggaran diperuntukkan bagi Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara dalam rangka penugasan pemerintah; atau
    - b. Barang Milik Negara/Daerah lebih optimal apabila dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara, baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk.
7. 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)

Beberapa pengertian terkait air minum diatur dalam Pasal 1 angka-angka:

1. Air Minum adalah Air Minum Rumah Tangga yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum.
2. Kebutuhan Pokok Air Minum Sehari-hari adalah air untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang digunakan untuk keperluan minum, masak, mandi, cuci, peturasan, dan ibadah.
3. Penyediaan Air Minum adalah kegiatan menyediakan Air Minum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat agar mendapatkan kehidupan yang sehat, bersih, dan produktif.
4. Sistem Penyediaan Air Minum yang selanjutnya disingkat SPAM merupakan satu kesatuan sarana dan prasarana penyediaan Air Minum.
5. Penyelenggaraan SPAM adalah serangkaian kegiatan dalam melaksanakan pengembangan dan pengelolaan sarana dan prasarana yang mengikuti proses dasar manajemen untuk penyediaan Air Minum kepada masyarakat.
6. Pengembangan SPAM adalah kegiatan yang dilakukan terkait dengan ketersediaan sarana dan prasarana SPAM dalam rangka memenuhi kuantitas, kualitas, dan

kontinuitas Air Minum yang meliputi pembangunan baru, peningkatan, dan perluasan.

7. Pengelolaan SPAM adalah kegiatan yang dilakukan terkait dengan kemanfaatan fungsi sarana dan prasarana SPAM terbangun yang meliputi operasi dan pemeliharaan, perbaikan, peningkatan sumber daya manusia, serta kelembagaan.
8. Badan Usaha Milik Daerah Penyelenggara SPAM yang selanjutnya disebut BUMD adalah badan usaha yang dibentuk khusus untuk melakukan kegiatan Penyelenggaraan SPAM yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.
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)

Peraturan Pemerintah ini sepanjang berkenaan dengan BUMD, mengatur:

Pasal 156 berbunyi:

- (1) Belanja operasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) huruf a dirinci atas jenis:
  - a. belanja pegawai;
  - b. belanja barang dan jasa;
  - c. belanja bunga;
  - d. belanja subsidi;
  - e. belanja hibah; dan
  - f. belanja bantuan sosial.
- (2) Belanja modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) huruf b dirinci atas jenis belanja modal.
- (3) Belanja tidak terduga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) huruf c dirinci atas jenis belanja tidak terduga.
- (4) Belanja transfer sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) huruf d dirinci atas jenis:
  - a. belanja bagi hasil; dan
  - b. belanja bantuan keuangan.

Pasal 61 berbunyi:

- (1) Belanja subsidi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) huruf d digunakan agar harga jual produksi atau jasa yang dihasilkan oleh badan usaha milik negara, BUMD dan/atau badan usaha milik swasta, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga dapat terjangkau oleh masyarakat.
- (2) Badan usaha milik negara, BUMD dan/atau badan usaha milik swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

merupakan badan yang menghasilkan produk atau jasa Pelayanan Dasar masyarakat.

- (3) Badan usaha milik negara, BUMD, badan usaha milik swasta, dan/atau badan hukum lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang akan diberikan subsidi terlebih dahulu dilakukan audit keuangan oleh kantor akuntan publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Hasil audit sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan bahan pertimbangan untuk memberikan subsidi.
- (5) Dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, penerima subsidi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana subsidi kepada Kepala Daerah.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian dan pertanggungjawaban subsidi diatur dalam perkada sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 62 berbunyi:

- (1) Belanja hibah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) huruf e diberikan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah lainnya, badan usaha milik negara, BUMD, dan/atau badan dan lembaga, serta organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus setiap tahun anggaran, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pemberian hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk menunjang pencapaian Sasaran Program dan Kegiatan Pemerintah Daerah sesuai kepentingan Daerah dalam mendukung terselenggaranya fungsi pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat.
- (3) Belanja hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggarkan dalam APBD sesuai dengan kemampuan Keuangan Daerah setelah memprioritaskan pemenuhan belanja Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 78 berbunyi:

- (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.

Pasal 79 berbunyi:

- (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.

Pasal 194 ayat (1) berbunyi:

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.

8. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum

Pasal 3 berbunyi:

- (1) Tingkat keberhasilan PDAM adalah:
  - a. Baik Sekali, bila memperoleh nilai kinerja diatas 75;
  - b. Baik, bila memperoleh nilai kinerja diatas 60 sampai dengan 75;
  - c. Cukup, bila memperoleh nilai kinerja diatas 45 sampai dengan 60;
  - d. Kurang, bila memperoleh nilai kinerja diatas 30 sampai dengan 45;

- e. Tidak Baik, bila memperoleh nilai kinerja kurang dari atau sama dengan 30.
- (2) Bobot untuk masing-masing aspek adalah:
  - b. Aspek Keuangan 45;
  - b. Aspek Operasional 40;
  - c. Aspek Administrasi 15.
- (3) Indikator setiap aspek terdiri atas:
  - a. Aspek Keuangan:
    - 1. Rasio Laba terhadap Aktiva Produktif;
    - 2. Rasio Laba terhadap Penjualan;
    - 3. Rasio Aktiva Lancar terhadap Utang Lancar;
    - 4. Rasio Utang Jangka Panjang terhadap Total Utang;
    - 5. Rasio Total Aktiva terhadap Total Utang;
    - 6. Rasio Biaya Operasi terhadap Pendapatan Operasi;
    - 7. Rasio Laba Operasi sebelum Biaya Penyusulan terhadap Angsuran Pokok dan Bunga Jatuh Tempo;
    - 8. Bunga Jatuh Tempo;
    - 9. Rasio Aktiva Produktif terhadap Penjualan Air;
    - 10. Jangka Waktu Penagihan Piutang;
    - 11. Efektivitas Penagihan.
  - b. Aspek Operasional
    - 1. Cakupan Pelayanan;
    - 2. Kualitas Air Distribusi;
    - 3. Kontinuitas Air;
    - 4. Produktifitas Pemanfaatan Instalasi Produksi;
    - 5. Tingkat Kehilangan Air;
    - 6. Peneraan Meter Air;
    - 7. Kecepatan Penyambungan Baru;
    - 8. Kemampuan Penanganan Pengaduan Rata-rata per bulan;
    - 9. Kemudahan Pelayanan;
    - 10. Rasio Karyawan per 1000 pelanggan.
  - c. Aspek Administrasi:
    - 1. Rencana Jangka Panjang (Corporate Plan);
    - 2. Rencana Organisasi dan Uraian Tugas;
    - 3. Prosedur Operasi Standar;
    - 4. Gambar Nyata Laksana (As Built Drawing);
    - 5. Pedoman Penilaian Kerja Karyawan;
    - 6. Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP);
    - 7. Tertib Laporan Internal;
    - 8. Tertib Laporan Eksternal;
    - 9. Opini Auditor Independen;
    - 10. Tindak lanjut hasil pemeriksaan tahun terakhir.
- (5) Perbaikan terhadap indikator:
  - f. Peningkatan Rasio Laba terhadap Aktiva Produktif;
  - g. Peningkatan Rasio Laba terhadap Penjualan;

- h. Peningkatan Cakupan Pelayanan;
  - i. Penurunan Tingkat Kehilangan Air;
- Di berikan nilai tambah berupa bonus dengan memperbandingkan hasil tahun buku saat ini dan sebelumnya.

- (6) Jumlah nilai indikator maksimum pada masing-masing aspek adalah:
  - a. Aspek Keuangan 60;
  - b. Aspek Operasional 47;
  - c. Aspek Administrasi 36.

9. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 492/Menkes/PER/IV/Tahun 2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum.

Pasal 1 angka 2 Penyelenggara air minum adalah badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, koperasi, badan usaha swasta, usaha perorangan, kelompok masyarakat dan/atau individual yang melakukan penyelenggaraan penyediaan air minum.

Pasal 4 berbunyi:

- (1) Untuk menjaga kualitas air minum yang dikonsumsi masyarakat dilakukan pengawasan kualitas air minum secara eksternal dan secara internal.
- (2) Pengawasan kualitas air minum secara eksternal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota atau oleh KKP khusus untuk wilayah kerja KKP.
- (3) Pengawasan kualitas air minum secara internal merupakan pengawasan yang dilaksanakan oleh penyelenggara air minum untuk menjamin kualitas air minum yang diproduksi memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Peraturan ini.
- (4) Kegiatan pengawasan kualitas air minum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi inspeksi sanitasi, pengambilan sampel air, pengujian kualitas air, analisis hasil pemeriksaan laboratorium, rekomendasi dan tindak lanjut.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata laksana pengawasan kualitas air minum ditetapkan oleh Menteri.

10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2016 tentang Penghitungan dan Penetapan Tarif Air Minum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1400)

Beberapa pengertian umum diatur dalam Ketentuan Pasal 1 angka-angka:

1. Air Minum adalah air minum yang diproduksi BUMDAir Minum.
2. Badan Usaha Milik Daerah Air Minum selanjutnya disebut BUMDAir Minum adalah Badan Usaha Milik Daerah yang menyelenggarakan sistem penyediaan air minum.
3. Dewan Pengawas adalah organ Perumda yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Perumda.
4. Pelanggan adalah masyarakat atau institusi yang terdaftar sebagai penerima layanan Air Minum untuk memenuhi kebutuhan sendiri.
5. Pelanggan Khusus adalah institusi atau badan yang memanfaatkan air minum untuk memenuhi kebutuhan yang diatur dalam perjanjian.
6. Jenis Pelanggan adalah himpunan pelanggan yang memiliki kesamaan kriteria dalam masing-masing kelompok pelanggan.
7. Standar Kebutuhan Pokok Air Minum adalah kebutuhan air sebanyak 10 meter kubik/kepala keluarga/bulan atau 60 liter/orang/hari, atau sebesar satuan volume lainnya.
8. Tarif Air Minum yang selanjutnya disebut Tarif adalah kebijakan biaya jasa layanan Air Minum yang ditetapkan Kepala Daerah untuk pemakaian setiap meter kubik (m<sup>3</sup>) atau satuan volume lainnya yang diberikan oleh BUMD Air Minum yang wajib dibayar oleh pelanggan.
9. Tarif Rendah adalah Tarif bersubsidi yang nilainya lebih rendah dibanding Biaya Dasar.
10. Tarif Dasar adalah Tarif yang nilainya sama atau ekuivalen dengan Biaya Dasar.
11. Tarif Penuh adalah Tarif yang nilainya lebih tinggi dibanding Biaya Dasar.
12. Tarif Kesepakatan adalah Tarif yang nilainya dihitung berdasarkan kesepakatan antara BUMD Air Minum dan pelanggan.
13. Tarif Rata-rata adalah total pendapatan Tarif dibagi total volume air terjual.

Pasal 2 berbunyi:

Perhitungan dan penetapan Tarif air minum didasarkan pada:

- a. keterjangkauan dan keadilan;
- b. mutu pelayanan;
- c. pemulihan biaya;

- d. efisiensi pemakaian air;
- e. perlindungan air baku; dan
- f. transparansi dan akuntabilitas.

### **C. Analisis Peraturan Perundang-undangan Pendirian Perumda Air Minum**

#### **1. Aspek Hukum Kewenangan Daerah Membentuk BUMD (Perumda Air Minum)**

Kewenangan bertindak oleh pemerintah (pemerintah daerah) menjadi dasar legitimasi untuk melakukan suatu tindakan hukum. Tidak ada satu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang tidak didasarkan pada kewenangan yang sah. Oleh karena itu, kewenangan menjadi satu pijakan dasar bagi pemerintah (pemerintah daerah) dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>23</sup>

Kewenangan yang sah tentu didasarkan pada sumber yang sah. Seiring dengan pilar utama dari konsepsi negara hukum, yakni asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa kewenangan pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berarti bahwa sumber kewenangan bagi pemerintah ada di dalam peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan ini diperoleh melalui dua cara, masing-masing kewenangan atribusi yang terjadi dengan cara ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang (Pasal 1 butir 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan), dan kewenangan delegasi yang terjadi dengan cara ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah, dan merupakan kewenangan pelimpahan atau sebelumnya telah ada.

Dasar hukum kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong membentuk BUMD (Perumda Air Minum) didasarkan pada kewenangan atributif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23

---

<sup>23</sup>Aminuddin Ilmar. 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenadamedia Group, h. 101.

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 331 berbunyi:

- (1) Daerah dapat mendirikan BUMD
- (2) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.
- (3) BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah.
- (4) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:
  - a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
  - 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.
- (5) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada:
  - a. kebutuhan Daerah; dan
  - b. kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

Tata cara pelaksanaan kewenangan atributif tersebut berpedoman pada ketentuan pelaksana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, yang dalam Pasal 4 menegaskan kewenangan Daerah membentuk BUMD.

Daerah diberi kebebasan menentukan dan mengatur sendiri jenis BUMD yang akan dibentuk, berupa perusahaan umum Daerah, atau perusahaan perseroan Daerah. Jika BUMD berbentuk perusahaan umum daerah, maka kedudukan BUMD perusahaan umum Daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat Peraturan Daerah yang mengatur mengenai pendirian BUMD perusahaan umum Daerah mulai berlaku. Sebaliknya jika BUMD yang hendak dibentuk berupa persero, kedudukan BUMD perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai

perseroan terbatas Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas).

Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong atas dasar kewenangan atributif yang dimilikinya sudah menetapkan rencana perubahan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Dharma Kabupaten Lebong yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat II Kabupaten Lebong Nomor 16 Tahun 1986, selanjutnya status hukumnya diubah menjadi Perumda. Meskipun perubahan tersebut tidak bersifat wajib, namun Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong menilai perubahan tersebut penting guna meningkatkan profesionalitas pengelolaan air minum. Kebijakan pemerintah daerah tersebut mengambil landasan Pasal 139 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 yang berbunyi:

- a. Perusahaan daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD;
- b. Terhadap perusahaan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang kepemilikan saham 1 (satu) Daerah di bawah 51% (lima puluh satu persen), Daerah tersebut wajib menyesuaikan kepemilikan sahamnya menjadi paling sedikit 51% (lima puluh satu persen).
- c. Ketentuan mengenai penyesuaian kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Jelas bahwa dari aspek norma acuan yang dijadikan dasar hukum dalam pembentukan Perumda Air Minum, bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong memiliki dasar kewenangan atributif yang diberikan oleh Undang-Undang, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang secara operasional sudah diatur pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

## **2. Aspek Hukum Tujuan Pendirian Perumda Air Minum**

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan mengemban tiga fungsi, yaitu fungsi pengayoman/pengaturan,

fungsi pelayanan, dan fungsi pemberdayaan.<sup>24</sup> Dalam menyelenggarakan fungsi pengayoman, pemerintah wajib memberikan perlindungan terhadap rakyat di dalam berbagai peran dan statusnya (warga negara, penduduk atau kelompok kepentingan) melalui penyediaan aturan-aturan hukum yang dapat diberlakukan sebagai upaya menjamin agar setiap orang menikmati suasana kehidupan yang tertib, aman dan damai.

Pemerintah dalam melaksanakan fungsi pelayanan, wajib memenuhi semua kebutuhan material dan immaterial sebagai hak rakyat atau prestasi negara atas rakyat.<sup>25</sup> *A.M.Donner* mengemukakan, bahwa sebagai penguasa, pemerintah memiliki empat fungsi yang terdiri atas fungsi pemeliharaan ketertiban, pengelola keuangan, tuan tanah, dan fungsi pengusaha.<sup>26</sup>

Pemerintah melalui fungsi pengusaha (pelaku bisnis), melakukan usaha ekonomi yang berorientasi pada kepentingan negara dan kepentingan umum. Ada usaha bisnis pemerintah yang berorientasi pada keuntungan, dan sebaliknya ada usaha bisnis pemerintah yang tidak berorientasi pada laba, melainkan ditujukan untuk memberikan jaminan dan penyediaan atas kebutuhan dan kepentingan umum berupa penyediaan dan pemeliharaan infrastruktur, sanitasi, penguatan ketahanan pangan, dan sebagainya. Penyediaan segala sesuatu yang diusahakan oleh pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu dalam kapasitas sebagai pengusaha memerlukan persetujuan rakyat yang direpresentasikan oleh wakil-wakil rakyat. Sebagai contoh pendirian BUMN dan BUMD sejak proses pendirian hingga operasionalnya senantiasa melibatkan lembaga perwakilan rakyat, sehingga rakyatlah yang memutuskan layak atau tidak layaknya suatu BUMD didirikan.

---

<sup>24</sup>Fariied Ali dan Nurlina Muhidin. 2012. *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom*. Bandung: Refika Aditama, h. 10.

<sup>25</sup>*Ibid*, h. 10

<sup>26</sup>*Ibid*, h. 13

Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong dengan merencanakan pendirian Perumda Air Minum pada dasarnya sudah melaksanakan fungsi pelayanan dan fungsi pemerintah daerah sebagai pengusaha dengan tujuan memberikan kemanfaatan umum berupa penyediaan air bersih yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat, sehingga tercukupinya air bersih, terutama bagi kebutuhan penduduk Kabupaten Lebong. Tujuan pendirian Perumda Air Minum tersebut sesuai dengan tujuan pendirian BUMD sebagaimana diatur dalam Pasal 331 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan diatur kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah Pasal 7 yang berbunyi:

Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
- 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.

Selain tujuan di atas, beberapa hal yang mendorong pentingnya pendirian Perumda Air Minum antara lain, membuka lapangan kerja dengan membangun BUMD yang memiliki etos kerja baik, memiliki orientasi pasar, professional, dan mandiri bebas dari intervensi pemerintah daerah yang berlebihan, serta menghasilkan profit, dengan tetap melaksanakan fungsi sosial terhadap masyarakat melalui program bina lingkungan dan kontribusi BUMD (Perumda Air Minum) terhadap peningkatan pendapatan asli daerah Kabupaten Lebong, sebagaimana diatur dalam Pasal 336 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, berbunyi “laba perusahaan umum Daerah

yang menjadi hak Daerah disetor ke kas Daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal.”

### **3. Aspek Hukum Dasar Pendirian Perumda Air Minum**

Pendirian BUMD (Perumda Air Minum) didasarkan pada kebutuhan Daerah, dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Karena itu dasar pendirian BUMD (Perumda Air Minum) selaras dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 331 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan ketentuan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, yang mengatur:

Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada:

- a. kebutuhan Daerah; dan
- b. kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

Penjelasan Ayat (5) huruf a hal Kebutuhan Daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat di antaranya air minum, pasar, transportasi. Penegasan yang sama dinyatakan pula dalam Penjelasan Pasal 9 Ayat (1) Huruf a Kebutuhan Daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat, antara lain air minum, pasar, dan transportasi. Dengan demikian aspek pelayanan masyarakat dan kebutuhan daerah yang dapat dijadikan bidang usaha BUMD tidak terbatas pada bidang air minum, pasar, transportasi. Kata “diantaranya” yang dimuat dalam penjelasan ayat tersebut tidak bersifat tertutup, terbatas pada bidang air minum, pasar, transportasi, melainkan terbuka untuk usaha lainnya, seperti air minum kemasan.

Kajian kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, ditujukan terhadap BUMD (Perumda atau Perseroda) yang baru dibentuk. Artinya terhadap kebijakan perubahan yang dimaksudkan

mengubah status badan hukum dari Perusahaan Daerah menjadi Perumda atau Perseroda, tentunya kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usahanya, aspek kebutuhan daerah dalam pelayanan publik guna pemenuhan kebutuhan dasar, kebutuhan air bersih masyarakat, aspek organ perusahaan dan pegawai, tetap berpedoman pada praktik empirik penyelenggaraan Perusahaan Daerah sebelum perubahan status menjadi Perumda Air Minum Kabupaten Lebong.

#### **4. Aspek Hukum Bentuk Badan Hukum BUMD (Perumda)**

Istilah badan hukum merupakan terjemahan dari *rechtspersoon* (Belanda), *persona moralis* (Latin), atau *legal persons* (Inggris), dalam istilah Indonesia umumnya diterjemah menjadi badan hukum. Akan tetapi istilah yang resmi ialah badan hukum dan istilah ini dapat dijumpai dalam perundang-undangan.<sup>27</sup>

Badan hukum adalah subyek hukum, yaitu badan yang menurut hukum berkuasa (berwenang) menjadi pendukung hak yang tidak berjiwa, atau lebih tepat yang bukan manusia. Syarat penting bagi pergaulan hukum ialah hal badan hukum itu mempunyai kekayaan sendiri yang sama sekali terpisah dari kekayaan anggotanya, yaitu dalam hal badan hukum itu berupa korporasi.

R. Subekti menyatakan badan hukum diperlakukan sebagai subyek dalam lalu lintas hukum, yang dapat memiliki kekayaan sendiri, dapat menggugat dan digugat di muka pengadilan, yang bertindak ke luar adalah pengurusnya.<sup>28</sup> Bentuk badan hukum dari BUMD yang hendak didirikan merupakan BUMD yang berbentuk perusahaan umum daerah yang diberi nama Perusahaan Umum Daerah Air Minum, seterusnya disebut Perumda Air Minum. Kedudukan Perumda Air Minum sebagai badan hukum diperoleh

---

<sup>27</sup>Chidir Ali, 2005. *Badan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, h. 14-17.

<sup>28</sup>R. Subekti. 1984. *Aneka Perjanjian*. Bandung: Alumni, h. 90.

pada saat Peraturan Daerah yang mengatur mengenai pendiriannya mulai berlaku.

Ketentuan khusus untuk Perusahaan Umum Daerah diatur dalam pasal-pasal Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di bawah ini.

Pasal 334 yang berbunyi:

- (1) Perusahaan umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham.
- (2) Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah.
- (3) Perusahaan umum Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

Pasal 335 berbunyi:

- (1) Organ perusahaan umum Daerah terdiri atas kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organ perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 336 berbunyi:

- (1) Laba perusahaan umum Daerah ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Laba perusahaan umum Daerah yang menjadi hak Daerah disetor ke kas Daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal.
- (3) Laba perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal.
- (4) Laba perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.

- (5) Ketentuan lebih lanjut pada mengenai laba perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 337 berbunyi:

- (1) Perusahaan umum Daerah dapat melakukan restrukturisasi untuk menyetatkan perusahaan umum Daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai restrukturisasi perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 338 berbunyi:

- (1) Perusahaan umum Daerah dapat dibubarkan.
- (2) Pembubaran perusahaan umum Daerah ditetapkan dengan Perda.
- (3) Kekayaan perusahaan umum Daerah yang telah dibubarkan dan menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Kekuasaan pengelolaan Perumda Air Minum Kabupaten Lebong, terletak di tangan Bupati Lebong sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan (KPM). Pelaksanaan kekuasaan Kepala Daerah dalam kebijakan Perumda Air Minum Kabupaten Lebong meliputi: penyertaan modal; subsidi; penugasan; penggunaan hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan; dan pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada Perumda Air Minum Kabupaten Lebong (Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah). Perumda Air Minum Kabupaten Lebong merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh Daerah Kabupaten Lebong dan tidak terbagi atas saham (Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah).

Bupati Lebong sebagai wakil Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan KPM pada Perumda Air Minum Kabupaten Lebong, merupakan organ Perumda Air Minum Kabupaten Lebong yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Perumda Air Minum Kabupaten Lebong dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas (Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas Atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah).

## **5. Aspek Hukum Kelembagaan Perumda Air Minum**

Kelembagaan BUMD (Perumda Air Minum) yang baik, merupakan kunci dari keberhasilan pengolahan sebuah BUMD dalam merealisasikan tujuannya. Banyak BUMD yang gagal merealisasi tujuan pendiriannya, antara lain karena kegagalan kelembagaan dari perusahaan BUMD itu sendiri. Kelembagaan ini bertujuan untuk menjelaskan organ-organ yang akan terlibat dalam pengembangan Perumda Air Minum Kabupaten Lebong meliputi struktur kelembagaan, tugas dan fungsi masing-masing organ yang selama ini datur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 6 Tahun 2013 tentunya patut ditinjau kembali pasca perubahan status menjadi Perumda Air Minum Kabupaten Lebong. Oleh karena itu kelembagaan dalam kaitannya dengan Perumda Air Minum Kabupaten Lebong dipahami sebagai suatu tatanan dan pola hubungan antar organ Perumda Air Minum Kabupaten Lebong yang saling mengikat yang dapat menentukan bentuk hubungan antar subyek yang diwadahi dalam satu organisasi Perumda Air Minum Kabupaten Lebong yang saling terikat dengan faktor-faktor pembatas dan pengikat berupa norma, kode etik atau aturan formal maupun informal untuk pengendalian tugas dan fungsi masing-masing organ untuk sebuah kerjasama guna mencapai tujuan Perumda Air Minum Kabupaten Lebong.

Pedoman kelembagaan BUMD dan menjadi pedoman pula dalam Perumda Air Minum Kabupaten Lebong yang hendak didirikan, bahwa kelembagaan BUMD meliputi organ dan pegawai BUMD, yang diatur dalam Anggaran Dasar Perusahaan Umum Daerah dan merupakan bagian Perda pendiriannya (Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah).

Kelembagaan Perumda Air Minum Kabupaten Lebong yang akan dibentuk terdiri atas:

- 1) KPM (Kepala Daerah Yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan) Pada Perumda Air Minum Kabupaten Lebong adalah organ Perumda yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Perumda dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas Perumda Air Minum Kabupaten Lebong.

Norma yang berkenaan dengan KPM tunduk pada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, antara lain Pasal 31 berbunyi:

KPM tidak bertanggung jawab atas kerugian perusahaan umum Daerah apabila dapat membuktikan:

- a. tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung;
- b. tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perusahaan umum Daerah; dan/atau
- c. tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan perusahaan umum daerah secara melawan hukum.

- 2) Dewan Pengawas

Dewan Pengawas adalah organ Perumda Air Minum Kabupaten Lebong yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Perumda, yang bertugas melakukan pengawasan terhadap perusahaan umum

Daerah; dan mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan Perumda. Dalam melaksanakan tugasnya Dewan Pengawas wajib melaporkan hasil pengawasan kepada KPM; dan membuat dan memelihara risalah rapat.

3) Direksi

Direksi Perumda Air Minum Kabupaten Lebong adalah organ yang bertanggung jawab atas pengurusan Perumda untuk kepentingan dan tujuan Perumda serta mewakili Perumda Air Minum Kabupaten Lebong baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar Perumda Air Minum Kabupaten Lebong. Direksi Perumda Air Minum Kabupaten Lebo diangkat dan diberhentikan oleh KPM.

4) Pegawai

Pegawai Perumda Air Minum Kabupaten Lebong merupakan pekerja Perumda yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan (Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan).

5) Satuan Pengawas Intern

Satuan Pengawas Intern Perumda Air Minum Kabupaten Lebong merupakan organ aparat pengawas intern perusahaan, yang dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada direktur utama, yang diangkat oleh Direksi setelah mendapatkan pertimbangan dari Dewan Pengawas.

Satuan Pengawas Intern membantu direktur utama dalam melaksanakan pemeriksaan operasional dan keuangan BUMD, menilai pengendalian, pengelolaan, dan

pelaksanaannya pada BUMD, dan memberikan saran perbaikan; memberikan keterangan tentang hasil pemeriksaan atau hasil pelaksanaan tugas satuan pengawas intern kepada direktur utama; dan memonitor tindak lanjut atas hasil pemeriksaan yang telah dilaporkan (Pasal 80 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah).

6) Komite Audit dan Komite Lainnya

Kelembagaan Perumda Air Minum Kabupaten Lebong dapat membentuk komite audit yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu Dewan Pengawas dalam melaksanakan tugas pengawasan.

Tugas Komite Audit diatur dalam Pasal 85 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, yaitu:

- a. membantu Dewan Pengawas atau Komisaris dalam memastikan efektivitas sistem pengendalian intern dan efektivitas pelaksanaan tugas eksternal auditor;
- b. menilai pelaksanaan kegiatan serta hasil audit yang dilaksanakan oleh satuan pengawas intern maupun auditor eksternal;
- c. memberikan rekomendasi mengenai penyempurnaan sistem pengendalian manajemen serta pelaksanaannya;
- d. memastikan telah terdapat prosedur reviu yang memuaskan terhadap segala informasi yang dikeluarkan perusahaan;
- e. melakukan identifikasi terhadap hal yang memerlukan perhatian Dewan Pengawas atau Komisaris; dan
- f. melaksanakan tugas lain yang terkait dengan pengawasan yang diberikan oleh Dewan Pengawas atau Komisaris.

Pembentukan Komite Audit pada Perumda Air Minum Kabupaten Lebong tidak wajib, melainkan disesuaikan dengan kemampuan keuangan Perumda. Dalam hal Komite Audit belum terbentuk, tugas dan fungsi Komite Audit dilaksanakan oleh Satuan Pengawas Intern Perumda Air Minum Kabupaten Lebong.

## **6. Aspek Hukum Kemitraan Usaha Perumda Air Minum**

Keterlibatan pemerintah dan pemerintah daerah dalam usaha ekonomi melalui BUMN/BUMD tidak boleh mengakibatkan pelemahan terhadap UKM, Koperasi dan badan usaha lainnya. Idealnya pemerintah daerah mendorong pembangunan usaha ekonomi dengan menggarap sektor usaha yang belum diminati usaha swasta, sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan pasar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil dan menengah. Sektor penyediaan air minum tepat sebagai domain BUMD, yang hendak diurus Perumda Air Minum Kabupaten Lebong merupakan sektor usaha yang belum banyak diusahakan oleh pelaku usaha kecil dan menengah di Kabupaten Lebong, Oleh karena itu sangat terbuka ruang kelola bagi Perumda sebagai perpanjangan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik dalam penyediaan air minum dengan tidak mematikan badan usaha lain yang menggarap usaha yang sama, seperti Badan Usaha Milik Desa yang menyelenggarakan air minum skala desa. Dalam kasus demikian, maka BUMD dapat memosisikan diri sebagai mitra bisnis, BUMdes, sepanjang Bumdes sudah memiliki usaha pengelolaan air bersih skala desa.

Perumda Air Minum Kabupaten Lebong wajib mematuhi larangan-larangan monopoli usaha ekonomi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha (Pasal 1 angka 1). Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum (Pasal 1 angka 2). Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan

produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha (Pasal 1 angka 6).

Jalan keluar yang harus dipilih Perumda Air Minum Kabupaten Lebong agar terhindar dari potensi pemonopolian usaha pengelolaan air minum salah satunya ditempuh dengan membangun kemitraan usaha dengan pelaku usaha kecil dan menengah serta usaha swasta lainnya yang sejak lama sudah menggarap sektor penyediaan air minum, termasuk dalam potensi ini industri air minum kemasan, Bumdes Air Minum skala desa dan sebagainya.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah sudah mengantisipasi dengan diaturnya ketentuan “kerjasama” sebagaimana diatur dalam Pasal 94 berbunyi:

- (1) BUMD dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain.
- (2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus saling menguntungkan dan melindungi kepentingan Pemerintah Daerah, masyarakat luas, dan pihak yang bekerja sama.
- (3) Pelaksanaan kerja sama BUMD dengan pihak lain merupakan kewenangan Direksi sesuai dengan mekanisme internal perusahaan.
- (4) Dalam hal kerja sama berupa pendayagunaan aset tetap yang dimiliki BUMD, kerja sama dimaksud dilakukan melalui kerja sama operasi.
- (5) Dalam hal kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Daerah pada perusahaan perseroan Daerah dan dikerjasamakan dalam jangka waktu lebih dari 10 (sepuluh) tahun harus disetujui oleh RUPS luar biasa.
- (6) Kerja sama dengan pihak lain berupa pendayagunaan ekuitas berlaku ketentuan:
  - a. disetujui oleh KPM atau RUPS luar biasa;
  - b. laporan keuangan BUMD 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;
  - a. tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari BUMD yang berasal dari penyertaan modal Daerah; dan
  - b. memiliki bidang usaha utama.

- (7) BUMD memprioritaskan kerja sama dengan BUMD milik Pemerintah Daerah lain dalam rangka mendukung kerja sama daerah.
- (8) Pemerintah Daerah dapat memberikan penugasan kepada BUMD untuk melaksanakan kerja sama.
- (9) Ketentuan lebih lanjut mengenai kerja sama BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

Pedoman rinci pelaksanaan kerja sama BUMD lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah, antara lain mengenai bentuk kerja sama diatur dalam Pasal 25 berbunyi:

- (1) Bentuk kerja sama meliputi:
  - a. operasi (*joint operation*);
  - b. pendayagunaan ekuitas (*joint venture*); dan
  - c. lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.
- (2) Bentuk kerja sama berupa operasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dilakukan dengan ketentuan:
  - a. disetujui oleh KPM atau RUPS luar biasa; dan
  - b. memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama.
- (3) Bentuk kerja sama berupa pendayagunaan ekuitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dilakukan dengan ketentuan:
  - a. disetujui oleh KPM atau RUPS luar biasa;
  - b. laporan keuangan BUMD 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;
  - c. tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari BUMD yang berasal dari penyertaan modal daerah; dan
  - d. memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama.

Mencermati bentuk usaha yang diatur dalam ketentuan di atas, terbuka peluang bagi Perumda Air Minum Kabupaten Lebong untuk melakukan kerja sama berupa operasi (*joint operation*) atau kerja sama pendayagunaan ekuitas dengan Bumdes yang sudah menjalankan bidang usaha air minum skala desa yang dapat menunjang bisnis utama Perumda Air Minum Kabupaten Lebong. Dengan demikian beroperasinya Perumda Air Minum Kabupaten Lebong tidak mengakibatkan matinya usaha air minum yang sudah

atau akan dibangun Bumdes yang sudah lebih dulu menyelenggarakan pengelolaan air minum.

## **7. Aspek Hukum Sumber Modal Perumda Air Minum**

Mengenai sumber permodalan BUMD diatur dalam Pasal 332 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

- (1) Sumber Modal BUMD terdiri atas:
  - b. penyertaan modal Daerah;
  - c. pinjaman;
  - d. hibah; dan
  - e. sumber modal lainnya.
- (2) Sumber modal lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d adalah:
  - b. kapitalisasi cadangan;
  - c. keuntungan revaluasi aset; dan
  - d. agio saham.

Pasal 333 mengatur:

- (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.

Pasal 334 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah mengatur norma yang sama bahwa “Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham”.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka sumber modal Perumda Air Minum Kabupaten Lebong bersumber dari penyertaan modal

Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong yang ditetapkan bersamaan dengan Peraturan Daerah.

Selain dari penyertaan modal sejumlah uang, dalam rangka penguatan Perumda Air Minum Kabupaten Lebong asset yang akan dialihkan dari Perusahaan Daerah Air Minum, baik berupa benda tetap (tanah) maupun benda bergerak berupa mesin-mesin produksi dan peralatan lainnya wajib diperhitungkan pula sebagai penyertaan modal berbentuk barang milik daerah.

Pelaksanaan penyertaan modal pemerintah daerah ke dalam BUMD, dalam kajian ini Perumda Air Minum Kabupaten Lebong, dari aspek keuangan daerah memiliki dasar hukum yang kuat karena diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Keuangan Negara ini memang tidak mengatur secara eksplisit perihal BUMD, namun dalam Pasal 1 butir 6 dinyatakan, bahwa Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Selanjutnya mengenai hubungan keuangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, diatur dalam Pasal 24 yang berbunyi:

- (1) Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/ penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah.
- (2) Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.”

Pada ayat (4) diatur bahwa “Gubernur/bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan daerah.” Pada ayat (6) diatur bahwa “Pemerintah Daerah dapat melakukan penjualan dan/atau privatisasi perusahaan daerah setelah mendapat persetujuan DPRD.”

Regulasi lain makin memperkuat dasar hukum kewenangan daerah melakukan penyertaan modal pada BUMD diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan, yang meskipun tidak secara khusus mengatur BUMD, namun memiliki keterkaitan dengan BUMD, terkait dengan pengelolaan investasi, tepatnya dalam Pasal 43 ayat (5) yang mengatur “Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan Peraturan Daerah.”

Regulasi di atas relevan dengan Undang-Undang Keuangan Negara, di mana pengelolaan investasi pemerintah daerah yang ditempatkan pada perusahaan daerah/BUMD wajib dilakukan menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Dengan demikian Undang-Undang Perbendaharaan Negara tetap menjadi pedoman dalam pengelolaan keuangan daerah yang diinvestasikan pada BUMD.

Penyertaan modal pemerintah daerah pada BUMD (Perumda Air Minum Kabupaten Lebong) yang berupa barang milik daerah, pengelolaannya wajib mengikuti manajemen pengelolaan barang milik daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Peraturan Pemerintah mengatur pula Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah berupa barang milik Negara/daerah yang dalam pelaksanaannya banyak diinvestasikan pada BUMD, yang dapat dilakukan dengan mempedomani ketentuan Pasal 72 yang berbunyi:

- (1) Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam rangka pendirian, memperbaiki struktur permodalan dan/atau meningkatkan kapasitas usaha Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan pertimbangan:

- a. Barang Milik Negara/Daerah yang dari awal pengadaannya sesuai dokumen penganggaran diperuntukkan bagi Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara dalam rangka penugasan pemerintah; atau
- b. Barang Milik Negara/Daerah lebih optimal apabila dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara, baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk.

Regulasi *lex specialis* pengelolaan keuangan daerah, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, mengatur sumber permodalan BUMD, dalam kajian ini Perumda Air Minum Kabupaten Lebong, yang berasal dari subsidi, hibah dan penyertaan modal pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal-pasal di bawah ini:

Pasal 61 berbunyi:

- (1) Belanja subsidi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) huruf d digunakan agar harga jual produksi atau jasa yang dihasilkan oleh badan usaha milik negara, BUMD dan/atau badan usaha milik swasta, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga dapat terjangkau oleh masyarakat.
- (2) Badan usaha milik negara, BUMD dan/atau badan usaha milik swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan badan yang menghasilkan produk atau jasa Pelayanan Dasar masyarakat.
- (3) Badan usaha milik negara, BUMD, badan usaha milik swasta, dan/atau badan hukum lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang akan diberikan subsidi terlebih dahulu dilakukan audit keuangan oleh kantor akuntan publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Hasil audit sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan bahan pertimbangan untuk memberikan subsidi.
- (5) Dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, penerima subsidi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana subsidi kepada Kepala Daerah.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian dan pertanggungjawaban subsidi diatur dalam perkada sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 62 berbunyi:

- (1) Belanja hibah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) huruf e diberikan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah lainnya, badan usaha milik negara, BUMD, dan/atau badan dan lembaga, serta organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus setiap tahun anggaran, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pemberian hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk menunjang pencapaian Sasaran Program dan Kegiatan Pemerintah Daerah sesuai kepentingan Daerah dalam mendukung terselenggaranya fungsi pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat.
- (3) Belanja hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggarkan dalam APBD sesuai dengan kemampuan Keuangan Daerah setelah memprioritaskan pemenuhan belanja Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 78 berbunyi:

- (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.

Pasal 79 berbunyi:

- (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.

Berdasarkan ruang lingkup keuangan daerah di atas, yang mencakup pula pengeluaran daerah dan kekayaan daerah, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan pada perusahaan daerah, maka ketentuan tersebut berlaku pula sebagai pedoman dalam kebijakan pengelolaan BUMD, yang menjadi wadah penyertaan modal (investasi daerah).

## **8. Aspek Hukum Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Perumda Air Minum**

Kekuasaan pengelolaan keuangan BUMD berbentuk Perumda berada di tangan Kepala Daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, yang berbunyi:

- (1) Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan.
- (2) Pelaksanaan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam kebijakan BUMD meliputi:
  - a. penyertaan modal;
  - b. subsidi;
  - c. penugasan;
  - d. penggunaan hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan; dan
  - e. pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.

Kepala Daerah dalam melaksanakan kewenangan pengelolaan keuangan Perumda menyampaikan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan Perumda kepada DPRD yang dimuat dan disampaikan bersamaan dengan pengajuan Peraturan Daerah yang mengatur tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Beberapa regulasi mengatur kewajiban Kepala Daerah

menyampaikan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan Perumda bersamaan dengan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah ini:

Pasal 31 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, mengatur:

- (1) Gubernur/bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh badan pemeriksa keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- (2) Laporan keuangan dimaksud setidaknya-tidaknya meliputi laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Pasal 320 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur:

- (1) Kepala daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- (2) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit meliputi: huruf g. catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan ikhtisar laporan keuangan BUMD.

Pasal 194 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, mengatur:

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.

Kepala Daerah dengan kewenangan anggarannya berwenang memberikan penugasan pemerintah kepada BUMD untuk mendukung perekonomian Daerah dan menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum tertentu dengan tetap memperhatikan maksud

dan tujuan BUMD. Setiap penugasan didukung dengan anggaran pendanaan yang dapat berupa penyertaan modal, subsidi, pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada BUMD. BUMD yang melaksanakan penugasan harus secara tegas melakukan pemisahan pembukuan mengenai penugasan tersebut dengan pembukuan dalam rangka pencapaian sasaran usaha perusahaan. Pelaksanaan penugasan kepala daerah kepada BUMD dilaksanakan dengan Peraturan Kepala Daerah (Pasal 108 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah).

## **9. Aspek Hukum Ketenagakerjaan Perumda Air Minum**

Pendirian Perumda Air Minum selain memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah Kabupaten Lebong pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan air minum yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah Kabupaten Lebong, juga membuka lapangan kerja bagi pencari kerja di Kabupaten Lebong.

Pendirian Perumda Air Minum dilihat dari kebijakan ketenagakerjaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, merupakan salah satu upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong yang dibebankan tanggungjawab mengupayakan perluasan kesempatan kerja baik di dalam maupun di luar hubungan kerja. Semua kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah di setiap sektor diarahkan untuk mewujudkan perluasan kesempatan kerja baik di dalam maupun di luar hubungan kerja (Pasal 39 ayat (1) dan (3). Perluasan kesempatan kerja di luar hubungan kerja dilakukan melalui penciptaan kegiatan yang produktif dan berkelanjutan dengan mendayagunakan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan teknologi tepat guna. Penciptaan perluasan kesempatan kerja dilakukan dengan pola pembentukan dan pembinaan tenaga kerja mandiri, penerapan sistem padat karya,

penerapan teknologi tepat guna, dan pendayagunaan tenaga kerja sukarela atau pola lain yang dapat mendorong terciptanya perluasan kesempatan kerja (Pasal 40).

Permasalahan tingginya angka pengangguran di Kabupaten Lebong yang disebabkan minimnya lapangan kerja dapat dikurangi dengan pendirian Perumda Air Minum, yang dalam operasinya membutuhkan tenaga kerja terampil multi keterampilan, yang mengisi berbagai unit kerja di lingkungan Perumda.

#### **D. Kesimpulan**

Bahwa Daerah Otonom Kabupaten Lebong merupakan badan hukum publik yang memiliki kewenangan melakukan perbuatan hukum dalam batas wilayah kewenangannya untuk mengatur dan menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, salah satunya di bidang pendirian BUMD (Perumda Air Minum).

Bahwa kualifikasi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong membentuk BUMD (Perumda Air Minum) merupakan kewenangan atributif yang didasarkan ketentuan dalam Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan kemudian dijabarkan ke dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Bahwa urgensi pendirian Perumda Ar Minum Kabupaten Lebong selain bertujuan memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan air minum 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, bertujuan pula membuka lapangan kerja dengan membangun BUMD yang memiliki etos kerja baik, memiliki orientasi pasar, professional, dan mandiri bebas dari intervensi

pemerintah daerah yang berlebihan, serta menghasilkan profit, dengan tetap melaksanakan fungsi sosial terhadap masyarakat melalui program bina lingkungan Perumda Air Minum.

Bahwa dasar pendirian Perumda Air Minum secara kumulatif didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha air minum guna memenuhi kebutuhan masyarakat perkotaan Kabupaten Lebong.

Bahwa perubahan badan hukum BUMD Air Minum mengambil bentuk Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum dengan pemilik modal tunggal Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham, bersumber dari penyertaan modal daerah, yang untuk pertamakalinya dan setiap penambahan penyertaan modalnya ditetapkan dalam Perda pendiriannya.

Bahwa pendirian Perumda Air Minum sama sekali tidak mengakibatkan monopoli usaha sektor pengelolaan air minum yang memengaruhi kebutuhan pertanian pangan (sawah) beririgasi teknis, atau mematikan Bumdes dengan usaha yang sejenis, pengelolaan air minum skala desa, melainkan bersinergi dalam kerja sama kemitraan yang saling menguntungkan.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN LEBONG TENTANG PENDIRIAN PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM KABUPATEN LEBONG

#### A. LANDASAN FILOSOFIS

Landasan atau dasar filosofis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan filosofis atau ideologi negara. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban dan kesejahteraan. Hal ini yang disebut dengan cita hukum; yaitu yang berkaitan dengan baik dan buruk adil atau tidak. Hukum diharapkan mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan dirasa adil dalam masyarakat.

Peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Menurut *Rudolf Stamler*, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu (*leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski merupakan titik akhir yang tidak mungkin tercapai, namun cita hukum memberikan manfaat karena mengandung dua sisi yaitu dengan cita hukum kita dapat menguji hukum positif yang berlaku dan cita hukum kita dapat mengarahkan hukum positif sebagai usaha dengan sanksi pemaksa menuju sesuatu yang adil (*zwangversuch zum Richtigen*).<sup>29</sup>

Selanjutnya Gustav Radbruch menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum kehilangan maknanya. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya

---

<sup>29</sup>Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (2), Proses dan Teknik Penyusunan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 237

nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum ke dalam norma hukum tergantung kepada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang akan dibentuk nantinya. Oleh karena itu dalam Negara Indonesia yang memiliki cita Hukum Pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka peraturan perundang-undangan yang hendak dibuat, hendaknya diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum tersebut.

Menurut Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan 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.

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa tujuan dari pembentukan negara diantaranya untuk memajukan kesejahteraan umum. Kesejahteraan umum dalam kaitannya dengan ranperda tentang pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong ialah kesejahteraan dari sisi aparatur perusahaan (organisasi intern) dan kesejahteraan masyarakat pelanggan (organisasi ektern) yang menikmati pelayanan yang diberikan organisasi intern. Pembentukan Perusahaan Umum Daerah Air Minum pada dasarnya merupakan realisasi dari upaya daerah untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat daerah berkaitan dengan pelayanan penyediaan air bersih.

Mendasarkan pada pandangan tersebut, maka secara filosofis pembentukan ranperda ini merupakan realisasi dari pemenuhan kewajiban Pemerintahan Daerah dalam rangka meningkatkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat berkaitan dengan

ketersediaan air yang ada di daerah. Secara filosofis juga dalam rangka memberikan kesempatan pelayanan yang sama bagi masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan air minum, dan sekaligus juga memberikan upaya peningkatan pelayanan yang sesuai prinsip pemerintahan yang baik.

## **B. LANDASAN SOSIOLOGIS**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara<sup>30</sup> atau daerah. Dalam kaitan dengan perubahan status badan hukum dari Perusahaan Daerah menjadi Perumda Air Minum, maka kebutuhan Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong melakukan perubahan status badan hukum tersebut, bertolak dari keinginan membangun sebuah BUMD yang professional sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong dalam menyelenggarakan sistem penyediaan air minum bagi masyarakat Kabupaten Lebong, yang hakikatnya merupakan urusan pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar yang menjadi kewajiban Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong.

Kebutuhan Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong meningkatkan kinerja PDAM Tirta Tebo Emas dengan mengubah status badan hukumnya menjadi Perumda, didasarkan pertimbangan-pertimbangan, bahwa dengan tahun 2019, PDAM tirta Tebo Emas telah melayani 36,03 % dari jumlah penduduk atau sebanyak 39.993 jiwa telah terlayani oleh PDAM Tirta Tebo Emas. Cakupan pelayanan ini terbilang cukup baik mengingat topografi Kabupaten Lebong yang sangat bervariasi mulai dari bukit-bukit sampai dengan pegunungan. Saat ini, masyarakat Kabupaten

---

<sup>30</sup>Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, angka 4 Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis, pada huruf B. Landasan Sosiologis.

Lebong dalam mengisi kekosongan cakupan layanan hingga 100 %, mencukupi kebutuhan air minumnya dari sumur gali hingga penyediaan air minum oleh Desa (PAM-SIMAS).

Pada tahun 2019, Badan Peningkatan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM) melakukan evaluasi kinerja PDAM Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong dengan aspek evaluasi meliputi aspek keuangan, aspek operasi, aspek pelayanan, dan aspek sumber daya manusia (SD). Hasil evaluasi ditemukan bahwa PDAM Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong masuk dalam kategori “Sakit” dengan nilai kinerja 2,03.<sup>31</sup> Dalam catatan evaluasi tersebut, disampaikan bahwa terdapat beberapa peluang peningkatan seperti restrukturisasi tariff air minum dan reklasifikasi pelanggan, kualitas pelayanan, dan Kepegawaian.

Di samping evaluasi dari BPPSPAM, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Bengkulu menemukan beberapa kelemahan dalam kinerja PDAM Tirta Tebo Emas. Salah satu yang menjadi catatan dalam evaluasi tersebut adalah status PDAM belum mengikuti PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD. Kondisi ini menyebabkan terdapat beberapa kendala dalam operasional perusahaan dikarenakan belum menyesuaikan dengan bentuk badan usaha yang diatur dalam PP 54 Tahun 2017 seperti belum adanya pengawas intern PDAM dalam struktur organisasi PDAM.<sup>32</sup> Sehingga BPKP Perwakilan Provinsi Bengkulu menyarankan untuk menyampaikan kepada Kepala Daerah selaku pemilik modal terkait status PDAM dan mengusulkan perubahan struktur Organisasi PDAM kepada Kepala Daerah selaku Pemilik Modal sesuai dengan PP 54 Tahun 2017. Untuk itu, dalam upaya perbaikan kinerja PDAM Tirta Tebo Emas, perlu dilakukan restrukturisasi organisasi dan kinerja sejalan

---

<sup>31</sup> Buku Hasil Evaluasi Kinerja BUMD Penyelenggara SPAM PDAM Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong.

<sup>32</sup> Laporan Hasil Evaluasi Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong Tahun Buku 2018, Nomor : Lev-0118/PW06/4/2019, Hal. 9.

dengan perubahan bentuk badan hukum sebagaimana yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Beberapa catatan yang dihimpun dari hasil evaluasi BPKP Provinsi Bengkulu dan penelitian lapangan oleh tim penyusun terhadap kondisi PDAM Tirta Tebo Emas dapat diuraikan sebagaimana berikut:

1. Saat ini PDAM Tirta Tebo Emas belum memberikan kontribusi terhadap penguatan fiscal Pemerintah Pusat maupun fiscal Pemerintah Daerah.
2. Cakupan layanan hingga 31 Desember 2018 sebanyak 31,35 % atau sebanyak 35.424 dari 112.990 jiwa penduduk Kabupaten Lebong yang mana kondisi ini menurun -2,9 % dari tahun sebelumnya.
3. Kualitas air belum memenuhi syarat yang ditetapkan dalam Permenkes 492/MENKES/PER/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum.
4. Status PDAM belum mengikuti PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD.
5. Perusahaan masih dipimpin oleh Plt Direktur.
6. Perusahaan belum memiliki SOP Keuangan dan Kebijakan Akuntansi.

Upaya mewujudkan PDAM Tirta Dharma sebagai penyelenggara sistem penyediaan air minum yang professional yang dapat memenuhi kebutuhan air minum yang layak dalam kualitas dan kuantitasnya, didekati dengan mengubah badan hukumnya menjadi BUMD Perumda Air Minum, yang menerapkan prinsip *good corporate government*, sehingga ke depan di bawah status Perumda, siap mendukung target 100% akses air minum nasional sesuai target RISPAM 2015-2035.

Upaya menuju optimalisasi pelayanan publik dalam pengelolaan air minum, sangat mendesak dilakukan, mengingat fakta di lapangan yang menunjukkan masih rendahnya fungsi

komersial yang berimplikasi terhadap rendahnya kontribusi PDAM terhadap pendapatan asli daerah. Kondisi masih banyaknya masyarakat yang belum terlayani sambungan langsung, adanya kehilangan air secara fisik akibat kebocoran air pada jaringan distribusi, adanya kesalahan pada meter produksi dan meter pelanggan, pemakaian air tanpa menggunakan meter air, sambungan liar dan pencurian air, serta adanya kesalahan dalam membaca meter air, dan sebagainya yang berkorelasi dengan kinerja pegawai, menjadi pertimbangan sosiologis urgennya keputusan melakukan perbaikan performa PDAM Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong, dengan perubahan status perusahaan menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong.

### **C. LANDASAN YURIDIS**

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. 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.<sup>33</sup>

Berkenaan dengan landasan yuridis ini maka penyusunan Ranperda *a quo* dimotivasi oleh situasi di mana perintah peraturan

---

<sup>33</sup>Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, angka 4 Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis, pada huruf C. Landasan Yuridis.

perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Di dalam pengaturan tersebut, bentuk dan jenis dari Badan Usaha Milik Daerah dapat diubah menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD diatur bahwa pendirian Perusahaan Umum Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN LEBONG TENTANG PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM KABUPATEN LEBONG**

#### **A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Jangkauan dan arah pengaturan Raperda yang akan dibentuk akan memberikan pedoman bagi kebijakan pemerintah daerah dalam pembentukan Perumda Air Minum Kabupaten Lebong, merevitalisasi pengelolaan PDAM yang sudah ada dengan perubahan status menjadi Perumda, dengan mengadopsi regulasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMD seperti penyesuaian jumlah Direksi dan Dewan Pengawas, Kepegawaian, dan Pendirian Sistem Pengawasan Internal, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, dan peraturan pelaksanaannya.

Secara khusus dalam pengelolaan Perumda, raperda ini akan memberikan pedoman bagi manajemen pengelolaan Perumda dalam menggerakkan Perumda, sehingga dapat melaksanakan tugas dan fungsi sesuai dengan tujuan pendiriannya, yakni dalam rangka memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan air bersih 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.

## **B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan**

Materi pokok yang diatur dalam Raperda ini mencakup semua aspek yang sudah diarahkan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan yuridis pembentukannya, yang secara garis besarnya terdiri atas ketentuan umum, maksud dan tujuan Perumda, sumber modal Perumda, organ Perumda, pengelolaan Perumda, pembinaan dan pengawasan Perumda, pembubaran Perumda, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup.

Bagian konsiderans Raperda *a quo* secara garis besarnya memuat pertimbangan bahwa perubahan status PDAM menjadi Perumda Air Minum Kabupate Lebong dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan regulasi baru BUMD sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Perubahan status hukum menjadi Perumda dimaksudkan untuk mendukung pelayanan publik kepada masyarakat Kabupaten Lebong terhadap kebutuhan air minum, karena itu perlu adanya peningkatan kinerja melalui penataan organ, kepegawaian dan permodalan sesuai dengan prinsip tata kelola perusahaan yang sehat pada Perumda Air Minum Kabupaten Lebong.

Beberapa dari materi muatan Raperda tentang Pembentukan Perumda Air Minum Kabupaten Lebong dapat dijelaskan:

Bab I Ketentuan Umum.

Bahwa ketentuan umum dalam suatu peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi yang sangat penting, karena dengan adanya ketentuan umum arah dan batas pengertian yang akan dimasukkan dalam materi muatan peraturan perundang-undangan mempunyai maksud yang sama, sehingga terjadinya keseragaman penafsiran terhadap beberapa pengertian. Dalam suatu peraturan yang pengertiannya spesifik maka rumusannya dapat disesuaikan dengan kondisi ril dari objek yang dirumuskan dan tidak boleh

mempunyai arti ganda. Ketentuan umum dalam peraturan daerah ini berisi:

- a. Batasan pengertian yang memberikan makna pada suatu istilah yang hanya berlaku pada peraturan yang bersangkutan, artinya pengertian tersebut tidak sesuai jika diterapkan untuk peraturan yang lain seperti pengertian daerah, pemerintah daerah dan yang terkait dengan kelembagaan yang terlibat dan mempunyai kompetensi tentang penyertaan modal daerah.
- b. Singkatan atau akronim, yang digunakan dinyatakan dalam ketentuan umum, sehingga ketika terminologi tertentu muncul dalam pasal-pasal berikutnya, penyebutan cukup mencantumkan singkatannya.

Pengertian-pengertian umum yang dapat dimuat dalam bab ketentuan umum Raperda yang akan dibentuk antara lain:

1. Daerah adalah Kabupaten Lebong.
2. Kepala Daerah adalah Bupati Lebong.
3. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
4. 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.
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD, adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lebong yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
6. Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disebut Perumda, adalah Badan Usaha Milik Daerah yang seluruh modalnya dimiliki oleh Daerah Kabupaten Lebong dan tidak terbagi atas saham.
7. Penyertaan Modal Daerah adalah bentuk investasi pemerintah daerah Kabupaten Lebong berupa uang dan/atau barang milik daerah pada Perusahaan Umum Daerah dengan mendapat hak kepemilikan untuk diperhitungkan sebagai modal.
8. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

9. Dewan Pengawas Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong yang selanjutnya disebut Dewan Pengawas, adalah Organ Perusahaan Umum Daerah Air Kabupaten Lebong yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Perusahaan Umum Daerah Air Minum.
10. Direksi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong yang selanjutnya disebut disebut Direksi, adalah organ Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong yang bertanggung jawab atas pengurusan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong untuk kepentingan dan tujuan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong serta mewakili Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.
11. Pegawai Perumda Air Minum Kabupaten Lebong yang selanjutnya disebut Pegawai adalah pekerja Perumda Air Minum Kabupaten Lebong yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan.
12. Modal adalah investasi yang dilakukan pemilik perusahaan.
13. Laba bersih adalah seluruh pendapatan setelah dikurangi biaya biaya dan pajak dalam satu tahun buku.
14. Kontrak Kinerja adalah pernyataan kesepakatan dengan perusahaan yang memuat antara lain janji atau pernyataan anggota Dewan Pengawas dan anggota Direksi untuk memenuhi target yang ditetapkan oleh KPM.
15. Uji Kelayakan dan Kepatutan yang selanjutnya disingkat UKK adalah proses untuk menentukan kelayakan dan kepatutan seseorang untuk menjabat sebagai anggota Dewan Pengawas dan anggota Direksi.
16. Panitia Seleksi adalah panitia yang dibentuk untuk melakukan seleksi Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas dan Bakal Calon anggota Direksi sampai pengangkatan oleh KPM.
17. Lembaga Profesional adalah Badan Hukum yang memiliki fungsi dan keahlian untuk melakukan proses penilaian, mempunyai lisensi atau sertifikasi apabila dipersyaratkan untuk menjalankan profesinya, mempunyai reputasi baik, untuk melakukan proses penilaian terhadap Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas dan Bakal Calon Anggota Direksi Perusahaan Umum Daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.
18. Pembinaan adalah kegiatan untuk memberikan pedoman bagi Perusahaan Umum Daerah dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian dengan maksud agar Perusahaan Umum Daerah yang bersangkutan dapat melaksanakan tugas dan

fungsinya secara guna dan berhasil serta dapat berkembang dengan baik.

19. Pemeriksaan adalah kegiatan untuk menilai Perusahaan Umum Daerah dengan cara membandingkan antara keadaan yang sebenarnya dengan keadaan yang seharusnya dilakukan, baik dalam bidang keuangan dan dalam bidang teknik operasional.
20. Air minum adalah air bersih yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang kualitasnya memenuhi syarat kesehatan dan dapat diminum setelah dimasak.
21. Kerja sama adalah usaha bersama antara Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong dengan Pemerintah, pemerintah daerah swasta maupun pihak ketiga lainnya di dalam maupun di luar negeri dalam rangka meningkatkan nilai perusahaan dalam bentuk usaha patungan atau kerjasama lainnya yang pelaksanaannya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pendapatan asli Daerah.
22. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Kabupaten Lebong yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
23. Tata Kelola Perusahaan yang baik adalah proses dan struktur yang digunakan oleh Organ Perusahaan untuk menentukan kebijakan dalam rangka meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas Perseroan sehingga dapat meningkatkan nilai tambah bagi Pemegang Saham dalam jangka panjang dengan memperhatikan kepentingan para Stakeholders berdasarkan ketentuan Anggaran Dasar dan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Bab II Perubahan Bentuk Badan Hukum, Nama dan Kedudukan. Bab ini mengatur hal perubahan bentuk badan hukum dari Perusahaan Daerah Air Minum menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum, nama dan tempat kedudukan Perusahaan Umum Daerah Air Minum.

Berkenaan dengan “Nama Perumda”, pemilihan namanya dilakukan dengan memperhatikan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, Pasal 12 berbunyi:

- (1) Perusahaan umum Daerah harus menggunakan nama yang:
  - a. belum dipakai secara sah oleh perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain atau sama pada pokoknya dengan nama perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain;

- b. tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan;
  - c. berbeda dengan nama lembaga negara, lembaga Pemerintah Pusat, dan lembaga Pemerintah Daerah;
  - d. berbeda dengan nama lembaga internasional, kecuali mendapat izin dai yang bersangkutan;
  - e. sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan perusahaan umum Daerah saja tanpa nama diri;
  - f. terdiri atas angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang membentuk kata;
  - g. tidak mempunyai arti sebagai BUMD, badan hukum, atau persekutuan perdata; atau
  - h. tidak mengandung bahasa asing.
- (2) Nama perusahaan umum Daerah didahului dengan perkataan perusahaan umum Daerah atau dapat disingkat Perumda yang dicantumkan sebelum nama perusahaan.

Berkenaan dengan tempat kedudukan, tentunya Perumda Air Minum Kabupaten Lebong mempunyai tempat kedudukan di wilayah Daerah pendiri yang ditentukan dalam Perda pendirian perusahaan umum Daerah, dalam hal ini Curup. Tempat kedudukan Perumda sekaligus merupakan kantor pusat perusahaan umum Daerah Air Minum.

Perumda Air Minum yang hendak didirikan perlu diberikan Lambang sebagai Lambang Perumda Air Minum Lebong, yang disepakati bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Lebong.

Bab III Maksud dan Tujuan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong. Bab ini mengatur maksud pembentukan Perumda Air Minum, misalnya dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas air minum yang dapat dijangkau oleh semua lapisan masyarakat Kabupaten Lebong, atau mengembang dan meningkatkan usaha di bidang penyediaan air minum atau usaha lainnya bagi kemanfaatan umum, memberikan manfaat untuk perkembangan perekonomian daerah dan mendapatkan laba/keuntungan, sehingga berkontribusi terhadap pendapatan asli daerah.

Berkenaan dengan tujuan pembentukan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong yang diaturnya dalam Raperda ini antara lain, agar dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ekonomi Daerah; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan air bersih yang bermutu tinggi, dan memadai bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat; meningkatkan tata kelola perusahaan yang baik; melakukan pengembangan unit usaha lain di bidang penyediaan air bersih dan air minum bagi masyarakat; dan menyusun dan merumuskan kebijakan rencana program dan kegiatan pembangunan serta pengembangan jaringan instalasi air minum; menyelenggarakan pemasangan jaringan instalasi air minum sesuai dengan peraturan perundang-undangan; mengatur pemasangan atau penempatan jaringan instalasi air minum kepada masyarakat sebagai pelanggan; melakukan pengkajian tarif air sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan melakukan penyuluhan dan pembinaan kepada masyarakat dalam penyediaan, penggunaan dan penanganan air minum.

Bab IV Sumber Modal Perumda Air Minum Kabupaten Lebong. Acuan dalam mengatur sumber modal Perumda tentunya berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, Pasal 19 berbunyi:

- (1) Sumber modal BUMD terdiri atas:
  - a. penyertaan modal Daerah;
  - b. pinjaman;
  - c. hibah; dan
  - d. sumber modal lainnya.
- (2) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat bersumber dari:
  - a. APBD; dan/atau
  - b. konversi dari pinjaman.
- (3) Pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat bersumber dari:
  - a. Daerah;
  - b. BUMD lainnya; dan/atau
  - c. sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (4) Hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat bersumber dari:
  - a. Pemerintah Pusat;
  - b. Daerah;
  - c. BUMD lainnya; dan/atau
  - d. sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Sumber modal lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat huruf d meliputi:
  - a. kapitalisasi cadangan;
  - b. keuntungan revaluasi aset; dan
  - c. agio saham.

Sumber modal lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dapat berupa pinjaman yang berasal dari lembaga keuangan Bank atau Non Bank sesuai dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan berlaku.

Mengingat Perumda Air Minum yang dibentuk merupakan perubahan badan hukum dari badan hukum terdahulu “Perusahaan Daerah”, maka dalam Raperda *a quo* perlu diatur juga besaran modal dasar Perumda Air Minum saat perubahan status ditetapkan. Besaran modal dasar Perumda Air Minum Lebong meliputi seluruh kekayaan Daerah yang dipisahkan yang dinyatakan dalam rupiah.

Bab V Bidang Usaha Perumda Air Minum. Raperda ini perlu membuka peluang pada Perumda Air Minum untuk mengemangkan bidang usaha lain sepanjang terkait dengan urusan bisnis pokoknya. Misalnya selain melakukan kegiatan usaha utama dalam penyediaan air minum, dimungkinkan pula membuka jenis usaha baru, selain penyediaan air minum, misalnya usaha air minum kemasan, dan sebagainya. Pengembangan bidang usaha Perumda tentunya atas persetujuan KPM selaku pemilik modal.

Bab VI Organ dan Pegawai Perumda Air Minum. Organ Perumda merupakan tim manajemen Perumda yang melaksanakan bisnis Perumda, yang terdiri atas KPM, Dewan Pengawa dan Direksi Perumda.

Acuan berkenaan dengan KPM berpedoman pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, antara lain yang diatur dalam pasal-pasal di bawah ini:

Tentang KPM:

Pasal 31 berbunyi:

KPM tidak bertanggung jawab atas kerugian perusahaan umum Daerah apabila dapat membuktikan:

- a. tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung;
- c. tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perusahaan umum Daerah; dan/atau
- d. tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan perusahaan umum daerah secara melawan hukum.

Pasal 32 berbunyi:

- (1) KPM, Dewan Pengawas, dan Direksi melakukan rapat dalam pengembangan usaha perusahaan umum Daerah.
- (2) Rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. rapat tahunan;
  - b. rapat persetujuan rencana kerja anggaran perusahaan umum Daerah; dan
  - c. rapat luar biasa.

Tentang Dewan Pengawas Perumda:

Pasal 36 berbunyi:

- (1) Anggota Dewan Pengawas dapat terdiri dari unsur independen dan unsur lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Unsur lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat terdiri atas pejabat Pemerintah Pusat dan pejabat Pemerintah Daerah yang tidak bertugas melaksanakan pelayanan publik.

Pasal 37 berbunyi:

Anggota Dewan Pengawas diangkat oleh KPM dan anggota Komisaris diangkat oleh RUPS.

Pasal 38 berbunyi:

Untuk dapat diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas yang bersangkutan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. sehat jasmani dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- d. memahami manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen;

- e. menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya;
- f. berijazah paling rendah Strata I (S-1);
- g. berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
- h. tidak pernah dinyatakan pailit;
- i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- j. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- k. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah, dan/atau calon anggota legislatif.

Pasal 39 berbunyi:

- (1) Proses pemilihan anggota Dewan Pengawas dilakukan melalui seleksi.
- (2) Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi tahapan uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga profesional.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri.

Pasal 42 berbunyi:

Anggota Dewan Pengawas diangkat untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Pasal 43 berbunyi:

Dewan Pengawas bertugas:

- a. melakukan pengawasan terhadap perusahaan umum Daerah; dan
- b. mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan perusahaan umum Daerah.

Pasal 44 berbunyi:

Jabatan anggota Dewan Pengawas berakhir apabila:

- a. meninggal dunia;
- b. masa jabatannya berakhir; dan/ atau
- c. diberhentikan sewaktu-waktu.

Pada Bab ini perlu diatur pula kewenangan Dewan pengawas membentuk Komite Audit yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu Dewan Pengawas dalam melaksanakan tugas pengawasan.

Pembentukan Komite Audit sangat tergantung pada kemampuan keuangan Perumda, jika keuangan belum memungkinkan, fungsi Komite Audit dilaksanakan oleh satuan pengawas intern Perumda.

Komite audit beranggotakan unsur independen dipimpin oleh seorang anggota Dewan Pengawas. Dalam pelaksanaan tugasnya Komite audit dapat berkoordinasi dengan satuan pengawas intern.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, dalam Pasal 85 berbunyi:

Komite audit Perumda mempunyai tugas:

- a. membantu Dewan Pengawas dalam memastikan efektivitas sistem pengendalian intern dan efektivitas pelaksanaan tugas eksternal auditor;
- b. menilai pelaksanaan kegiatan serta hasil audit yang dilaksanakan oleh satuan pengawas intern maupun auditor eksternal;
- c. memberikan rekomendasi mengenai penyempurnaan sistem pengendalian manajemen serta pelaksanaannya;
- d. memastikan telah terdapat prosedur reviu yang memuaskan terhadap segala informasi yang dikeluarkan perusahaan;
- e. melakukan identifikasi terhadap hal yang memerlukan perhatian Dewan Pengawas; dan
- f. melaksanakan tugas lain yang terkait dengan pengawasan yang diberikan oleh Dewan Pengawas.

Tentang Direksi:

Pasal 55 ayat (1) berbunyi:

Direksi melakukan pengurusan terhadap BUMD.

Pasal 56 ayat (1) berbunyi:

Direksi pada perusahaan umum Daerah diangkat oleh KPM.

Pasal 57 berbunyi:

Untuk dapat diangkat sebagai anggota Direksi, yang bersangkutan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. sehat jasmani dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- d. memahami manajemen perLlsahaan;
- e. memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha perusahaan;
- f. berijazah paling rendah Strata 1 (S-1);
- g. pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun di bidang manajerial perusahaan berbadan hukum dan pernah memimpin tim;
- h. berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun dan paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun pada saat mendaftar pertama kali;

- i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- j. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara atau keuangan daerah;
- k. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- l. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah, dan/atau calon anggota legislatif.

Pasal 58 berbunyi:

- (1) Proses pemilihan anggota Direksi dilakukan melalui seleksi.
- (2) Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi tahapan uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga profesional.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri.

Pasal 63 berbunyi:

- Jabatan anggota Direksi berakhir apabila anggota Direksi:
- a. meninggal dunia;
  - b. masa jabatannya berakhir; atau
  - c. diberhentikan sewaktu-waktu.

Bab VII Pegawai Perumda. Pegawai Perumda Air Minum Lebong, tentunya berasal dari pegawai PDAM yang sudah ada. Dalam Raperda *a quo* hal Pegawai Perumda paling tidak memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, antara lain yang diatur dalam pasal-pasal di bawah ini:

Pasal 74 berbunyi:

Pegawai Perumda merupakan pekerja Perumda yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan.

Pasal 75 berbunyi:

- (1) Pegawai Perumda memperoleh penghasilan yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan, tanggung jawab, dan kinerja.

- (2) Direksi menetapkan penghasilan pegawai Perumda sesuai dengan rencana kerja dan anggaran Perumda.
- (3) Penghasilan pegawai BUMD paling banyak terdiri atas:
  - a. gaji;
  - b. tunjangan;
  - c. fasilitas; dan/atau
  - d. jasa produksi atau insentif pekerjaan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai penghasilan pegawai Perumda diatur dalam Peraturan Menteri.

Pasal 76 berbunyi:

Perumda wajib mengikutsertakan pegawai Perumda pada program jaminan kesehatan, jaminan hari tua, dan jaminan sosial lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bab VIII Satuan Pengawas Intern. Dalam organisasi Perumda dibentuk satuan pengawas intern yang merupakan aparat pengawas intern perusahaan, yang dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada direktur utama. Pengangkatan kepala satuan pengawas intern dilakukan setelah mendapatkan pertimbangan dari Dewan Pengawas.

Pedoman mengenai satuan pengawas intern Perumda diatur sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, diantaranya dalam pasal-pasal di bawah ini:

Pasal 80 berbunyi:

Satuan pengawas intern mempunyai tugas:

- a. membantu direktur utama dalam melaksanakan pemeriksaan operasional dan keuangan BUMD, menilai pengendalian, pengelolaan, dan pelaksanaannya pada BUMD, dan memberikan saran perbaikan;
- b. memberikan keterangan tentang hasil pemeriksaan atau hasil pelaksanaan tugas satuan pengawas intern sebagaimana dimaksud pada huruf a kepada direktur utama; dan
- c. memonitor tindak lanjut atas hasil pemeriksaan yang telah dilaporkan.

Pasal 81 berbunyi:

- (1) Satuan pengawas intern memberikan laporan atas hasil pelaksanaan tugas kepada Direktur utama dengan tembusan kepada Dewan Pengawas atau Komisaris.
- (2) Satuan pengawas intern dapat memberikan keterangan secara langsung kepada Dewan Pengawas atau Komisaris atas laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 82 berbunyi:

- (1) Direktur utama menyampaikan hasil pemeriksaan satuan pengawas intern kepada seluruh anggota direksi, untuk selanjutnya ditindaklanjuti dalam rapat direksi.
- (2) Direksi wajib memperhatikan dan segera mengambil langkah yang diperlukan atas segala sesuatu yang dikemukakan dalam setiap laporan hasil pemeriksaan yang dibuat oleh satuan pengawas intern.

Pasal 83 berbunyi:

Dalam melaksanakan tugasnya, satuan pengawas intern wajib menjaga kelancaran tugas satuan organisasi lainnya dalam BUMD sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing.

Bab IX Rencana Bisnis dan Rencana Kerja dan Anggaran Perumda. Sebagai Perumda baru yang hakikatnya merupakan perubahan satus badan hukum, mengikuti perubahan statusnya, maka semua dokumen perencanaan yang sudah dimiliki menjadi dokumen perencanaan Perumda, namun perlu disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan yang akan diatur dalam Raperda *a quo*.

Ketentuan mengenai Rencana Bisnis Perumda Air Minum wajib disusun oleh Direksi untuk jangka waktu waktu 5 (lima) tahun, yang isinya memuat:

- a. evaluasi hasil rencana bisnis sebelumnya;
- b. kondisi Perumda saat ini;
- c. asumsi yang dipakai dalam penyusunan rencana bisnis; dan
- d. penetapan visi, misi, sasaran, strategi, kebijakan, dan program kerja.

Rencana Bisnis Perumda ditandatangani bersama oleh Direksi dan Dewan Pengawas, kemudian disahkan oleh KPM Rencana bisnis Perumda berfungsi sebagai dasar perjanjian kontrak kinerja.

Penjabaran dari rencana bisnis dimuat dalam Rencana Kerja dan Anggaran Perumda yang setiap tahun wajib disusun oleh Direksi. Rencana kerja dan anggaran paling sedikit memuat rencana rinci program kerja dan anggaran tahunan.

Direksi menyampaikan rencana kerja dan anggaran kepada Dewan Pengawas paling lambat pada akhir bulan November untuk ditandatangani bersama. Rencana kerja dan anggaran yang telah ditandatangani bersama Dewan Pengawas disampaikan kepada KPM untuk mendapatkan pengesahan.

Bab X Operasional Perumda. Bab ini mengatur Standar Operasional Prosedur Perumda dan tata kelola Perumda. SOP menjadi pedoman operasional Perumda. SOP disusun oleh Direksi dan disetujui oleh Dewan Pengawas. SOP harus memenuhi unsur perbaikan secara berkesinambungan dan paling sedikit memuat aspek: organ; organisasi dan kepegawaian; keuangan; pelayanan pelanggan; resiko bisnis; pengadaan barang dan jasa; pengelolaan barang; pemasaran; dan pengawasan.

SOP harus sudah dipenuhi paling lambat 1 (satu) tahun sejak pendirian BUMD. SOP disampaikan kepada Sekretaris Daerah. Perumda Air Minum Lebong, karena perubahan dari badan hukum Perusahaan Daerah, tentunya sudah memiliki SOP dan setelah perubahan status badan hukum menjadi Perumda, dilakukan penyesuaian sesuai kebutuhan operasional Perumda.

Berkenaan dengan pengaturan Tata Kelola Perumda. Secara umum bahwa pengurusan Perumda dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik yang dilaksanakan sesuai dengan prinsip: transparansi; akuntabilitas; pertanggungjawaban; kemandirian; dan kewajaran.

Direksi wajib menetapkan Tata Kelola Perumda Yang Baik dan Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik dilakukan paling lambat 2 (dua) tahun setelah Perumda didirikan.

Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik dalam Perumda Air Minum bertujuan untuk:

- a. mencapai tujuan Perumda;
- b. mengoptimalkan nilai Perumda agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional;
- c. mendorong pengelolaan Perumda secara profesional,
- d. efisien, dan efektif, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ Perumda;
- e. mendorong agar organ Perumda dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial Perumda terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar Perumda;
- f. meningkatkan kontribusi Perumda dalam perekonomian nasional; dan
- g. meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.

Bab XI Kerjasama Perumda. Bab ini mengatur kewenangan Perumda melakukan kerja sama dengan pihak lain. Kerja sama harus saling menguntungkan dan melindungi kepentingan Pemerintah Daerah, masyarakat luas, dan pihak yang bekerja sama. Pelaksanaan kerja sama BUMD dengan pihak lain merupakan kewenangan Direksi sesuai dengan mekanisme internal Perumda.

Dalam hal kerja sama berupa pendayagunaan aset tetap yang dimiliki Perumda seperti tanah, kerja sama dimaksud dilakukan melalui kerja sama operasi.

Kerja sama dengan pihak lain berupa pendayagunaan ekuitas berlaku ketentuan: disetujui oleh KPM; laporan keuangan Perumda 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat; tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari Perumda yang berasal dari penyertaan modal Daerah; dan memiliki bidang usaha utama.

Perumda dapat memprioritaskan kerja sama dengan BUMD milik Pemerintah Daerah lain dalam rangka mendukung kerja sama daerah.

Pemerintah Daerah dapat memberikan penugasan kepada Perumda untuk melaksanakan kerja sama.

## Bab XII Pelaporan Dewas dan Direksi Perumda.

Pertama, Pelaporan Dewan Pengawas. Laporan Dewan Pengawas terdiri dari laporan triwulan dan laporan tahunan. Laporan triwulan dan laporan tahunan paling sedikit terdiri dari laporan pengawasan yang disampaikan kepada KPM. Laporan triwulan disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah akhir triwulan berkenaan. Laporan tahunan disampaikan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari kerja setelah tahun buku Perumda Air Minum Lebong ditutup. Laporan tahunan disahkan oleh KPM. Dalam hal terdapat Dewan Pengawas tidak menandatangani laporan tahunan harus disebutkan alasannya secara tertulis.

Kedua, Laporan Direksi. Laporan direksi Perusahaan Umum Daerah terdiri dari laporan bulanan, laporan triwulan dan laporan tahunan.

Laporan bulanan dan Laporan triwulan terdiri atas laporan kegiatan operasional dan laporan keuangan yang disampaikan kepada Dewan Pengawas, sedangkan laporan tahunan terdiri atas laporan keuangan yang telah diaudit dan laporan manajemen yang ditandatangani bersama Direksi dan Dewan Pengawas.

Laporan triwulan dan laporan tahunan disampaikan kepada KPM. Laporan tahunan disahkan oleh KPM paling lambat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja setelah diterima.

Direksi mempublikasikan laporan tahunan kepada masyarakat paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah laporan tahunan disahkan oleh KPM. Dalam hal terdapat anggota direksi tidak menandatangani laporan tahunan harus disebutkan alasannya secara tertulis. Laporan tahunan disampaikan kepada KPM.

Laporan tahunan bagi Perumda Air Minum Kabupaten Lebong paling sedikit memuat: laporan keuangan; laporan mengenai kegiatan Perumda Air Minum; laporan pelaksanaan tanggung jawab

sosial dan lingkungan; rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha Perumda; laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Pengawas selama tahun buku yang baru lampau; nama anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas; dan penghasilan anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas untuk tahun yang baru lampau.

Laporan keuangan tahunan Perumda paling sedikit memuat: neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya; laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan; laporan arus kas; laporan perubahan ekuitas; dan catatan atas laporan keuangan.

Bab XIII Penggunaan dan Pembagian Laba Perumda. Pengaturan penggunaan laba Perumda Air Minum Lebong diatur dalam anggaran dasar. Penggunaan laba Perumda Air Minum digunakan untuk: pemenuhan dana cadangan; peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan Perumda; dividen yang menjadi hak Daerah; tantiem untuk anggota Direksi dan Dewan Pengawas; bonus untuk pegawai; dan/atau penggunaan laba lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KPM memprioritaskan penggunaan laba Perumda Air Minum untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan Perumda Air Minum yang bersangkutan setelah dana cadangan dipenuhi. Besaran penggunaan laba Perusahaan Umum Daerah ditetapkan setiap tahun oleh KPM.

Perumda Air Minum wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk dana cadangan. Penyisihan laba bersih wajib dilakukan sampai dengan dana cadangan mencapai paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari modal Perumda.) Kewajiban penyisihan dana cadangan berlaku apabila Perumda mempunyai saldo laba yang positif.

Dana cadangan sampai dengan jumlah 20% (dua puluh persen) dari modal Perumda hanya dapat digunakan untuk menutup kerugian Perumda. Apabila dana cadangan telah melebihi jumlah 20% (dua puluh persen), KPM dapat memutuskan agar kelebihan dari dana cadangan tersebut digunakan untuk keperluan Perumda.

Direksi harus mengelola dana cadangan agar dana cadangan tersebut memperoleh laba dengan cara yang baik dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba yang diperoleh dari pengelolaan dana cadangan dimasukkan dalam perhitungan laba rugi. Dividen Perumda yang menjadi hak daerah merupakan penerimaan daerah setelah disahkan oleh KPM.

Jika perhitungan laba rugi pada suatu tahun buku menunjukkan adanya kerugian yang tidak dapat ditutup dengan dana cadangan, kerugian tersebut tetap dicatat dalam pembukuan Perumda dan dianggap tidak mendapat laba selama kerugian yang tercatat tersebut belum seluruhnya tertutup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bab XIII Pembinaan dan Pengawasan. Bab ini memuat ketentuan pembinaan Perumda, yang merupakan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong. Ruang lingkup pembinaan meliputi pembinaan organisasi, manajemen, dan keuangan; pembinaan kepengurusan; pembinaan pendayagunaan aset; pembinaan pengembangan bisnis; monitoring dan evaluasi; administrasi pembinaan.

Pengawasan terhadap Perumda dilakukan untuk menegakkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik, yang dilakukan oleh pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh satuan pengawas intern, komite audit, dan/atau komite lainnya. Pengawasan eksternal dilakukan oleh Pemerintah Daerah; Menteri untuk pengawasan umum; dan menteri teknis atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian untuk pengawasan teknis.

Bab XIV Pembubaran Perumda, memuat ketentuan mekanisme Pembubaran Perumda, yang dilakukan berdasarkan hasil analisis investasi, penilaian tingkat kesehatan, dan hasil evaluasi Perumda. Pembubaran ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Bab XV Ketentuan Peralihan. Bab ini memuat ketentuan peralihan terhadap Pegawai Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Lebong menjadi Pegawai Perumda dengan hak dan kewajiban yang diatur dalam Peraturan Daerah ini.

Periodesasi jabatan Dewan Pengawas, dan Direksi yang telah ditetapkan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya periodesasi masa jabatan dimaksud.

Jabatan Dewan Pengawas, dan Direksi yang telah diangkat sebelum Peraturan Daerah ini diundangkan, tidak termasuk dalam periodesasi masa jabatan yang diatur dalam Peraturan Daerah yang akan dibentuk.

Menyatakan semua hak, kewajiban, perlengkapan, kekayaan dan kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Lebong yang ada pada saat perubahan badan hukum ini menjadi hak, kewajiban, perlengkapan, kekayaan dan kepegawaian Perumda Air Minum Kabupaten Lebong berdasarkan Peraturan Daerah ini.

Bab XVI Ketentuan Penutup. Bab ini mengatur hal pernyataan tidak berlaku dan dicabutnya 7. Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 19 Tahun 2007 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Lebong (Lembaran Daerah Nomor 19 Tahun 2007) serta Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 06 Tahun 2016 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Tebo Emas.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong merupakan perwujudan dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pemenuhan pelayanan dasar pemerintah daerah dalam menyelenggarakan sistem penyediaan air minum yang layak bagi masyarakat Kabupaten Lebong.
2. Peraturan Daerah tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong merupakan upaya optimalisasi PDAM Tirta Tebo Emas Kabupaten Lebong dalam meningkatkan kinerja dan pelayanannya kepada masyarakat sebagaimana perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Pertimbangan filosofis pembentukan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong merupakan pemenuhan terhadap hak dasar masyarakat Kabupaten Lebong dalam memperoleh air minum yang layak. Pertimbangan sosiologis, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong dilakukan untuk meningkatkan sistem penyediaan air minum daerah Lebong yang mampu memenuhi kebutuhan air minum setiap jiwa penduduk Kabupaten Lebong di wilayah pelayanan teknis. Pertimbangan Yuridis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong adalah amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
4. Keberlakuan Peraturan Daerah tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum di Kabupaten Lebong mempunyai jangkauan yang sangat ideal sebagai landasan yuridis dalam menjamin upaya mewujudkan kemanfaatan bagi perkembangan

perekonomian Daerah pada umumnya; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan air minum bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat Lebong berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan memperoleh laba dan/atau keuntungan. Arah pengaturan untuk terwujudnya sasaran yang akan dicapai dengan dibentuknya Peraturan Daerah *a quo* adalah terciptanya sistem penyediaan air minum yang layak bagi masyarakat Kabupaten Lebong.

5. Ruang lingkup pengaturan: Bab I tentang Ketentuan Umum, Bab II tentang perubahan bentuk badan hukum dari Perusahaan Daerah Air Minum menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum, nama dan tempat kedudukan Perusahaan Umum Daerah Air Minum, Bab III maksud dan tujuan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong, Bab IV tentang Sumber Modal Perumda Kabupaten Lebong, Bab V tentang Organ Perumda Kabupaten Lebong, Bab VI tentang Satuan Pengawas Intern Kabupaten Lebong, Bab VII tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perumda Kabupaten Lebong, Bab VIII tentang Pegawai Perumda Kabupaten Lebong, Bab IX tentang Dana Pensiun, Bab X tentang Rencana Bisnis Perumda Kabupaten Lebong, Bab XI tentang Rencana Kerja dan Anggaran Perumda Kabupaten Lebong, Bab XII tentang Unit Usaha Perumda Kabupaten Lebong, Bab XIII tentang Pelaporan Dewas dan Direksi Perumda Kabupaten Rejang Lebong, Bab XIV tentang Pembinaan Pengawasan dan Evaluasi; Bab XV tentang Ketentuan Peralihan, dan Bab XVI tentang Ketentuan Penutup.

## **B. REKOMENDASI**

Berdasarkan pembahasan yang dikemukakan pada bab-bab terdahulu, penulis merekomendasi:

1. Pelayanan Air Minum sangat dibutuhkan oleh masyarakat Kabupaten Lebong, untuk itu diperlukan political will

Pemerintah Daerah dalam membenahan sistem penyediaan air minum, salah satunya dengan perubahan status badan hukum PDAM menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong.

2. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Pembentukan Perusahaan Umum Daerah harus dilakukan dengan menggunakan Peraturan Daerah sebagai dasar pembentukannya.
3. Mengingat urgensitas dalam membenahan pelayanan air minum di Kabupaten Lebong, perlu memasukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lebong ke dalam Propemperda sesegera mungkin untuk dapat dibahas dan mendapat persetujuan bersama antara Bupati dengan DPRD kabupaten Lebong.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aminuddin Ilmar. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Anonim, PDAM Kabupaten Lebong, *Corporate Plan 2016-2020*, Curup, 2016.
- Anonim, PDAM Lebong, *Rekapitulasi Data Jumlah Pelanggan PDAM Lebong Tahun 2019*. Curup, 2019.
- BPHN. *Pengelolaan BUMD Berdasarkan Prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance)*. Jakarta: BPHN, 2013.
- BPKP Perwakilan Provinsi Bengkulu, *Laporan Hasil Evaluasi Kinerja PDAM Tirta Dharma Kabupaten Lebong Tahun Buku 2018 Nomor LEV-0117/PW06/4/2019 tanggal 15 Mei 2019*.
- Chairil Furkan, “Badan Usaha Milik daerah Sudah Rawan”, <http://andichairilfurqan.wordpress.com/tag/bumd/> diunduh 5 Januari 2020.
- Chidir Ali, *Badan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Cetakan Ke-5, Jakarta: Gramedia, 2016.
- Dedi Kusmayadi, dkk, *Good Corporate Governance*, LPPM Universitas Siliwangi, Tasikmalaya, 2015.
- Faried Ali dan Nurlina Muhidin. *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom*. Bandung: Refika Aditama, 2012.
- Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (2), Proses dan Teknik Penyusunan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- R. Subekti. *Aneka Perjanjian*. Bandung: Alumni, 1984.