NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA PADANG TENTANG PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH KOTA PADANG PADA PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM KOTA PADANG

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI ii
BAB I. PENDAHULUAN 4
A. Latar Belakang 4
B. Identifikasi Masalah 6
C. Tujuan dan Kegunaan 7
D. Metode Kajian 7
BAB II. KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS 9
A. Kajian Teori 9
1. Teori Badan Hukum 9
2. BUMD sebagai Perusahaan Daerah 10
3. Kewenangan Daerah 12
4. Asas/Prinsip Penyusunan Peraturan Daerah 16
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma 20
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat 21
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah 25
BAB III. ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN 26
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 26
2. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara 27
3. UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara 29
4. UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal 29
5. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah 30
6. UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah 31
7. PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah 31
8. PP Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah 32
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 48 Tahun 2016 tentang Pedoman Penerimaan Hibah Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah, Dan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum, Dalam Rangka Penyelesaian Hutang Perusahaan Daeah Air Minum Kepada Pemerintah Pusat Secara Non Kas 33
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah 33

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024 36
12. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang 37
BAB. IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS 39
A. Landasan Filosofis 39
B. Landasan Sosiologis 40
C. Landasan Yuridis 41
BAB. V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP 43
A. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Sasaran yang Hendak Dicapai 43
B. Ruang Lingkup Materi Muatan 44
BAB VI PENUTUP 46
A. Kesimpulan 46
B. Saran 46
DAFTAR PUSTAKA 48

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu kebutuhan pokok manusia adalah ketersediaan air bersih. Sepanjang sejarah, pemenuhan kebutuhan air bersih yang sehat bagi masyarakat sangatlah penting. Karena air bersih dan sehat selalu dibutuhkan dalam kehidupan manusia, setiap orang berusaha mencari tempat dengan sumber air yang melimpah untuk mempertahankan hidupnya. Pertambahan jumlah penduduk yang terus meningkat akan sejalan dengan peningkatan konsumsi air bersih, sehingga akan ada dorongan untuk membentuk dan mengelola penyediaan serta distribusi air minum yang memenuhi standar kesehatan.[1]

Kota Padang merupakan Ibu Kota Provinsi Sumatera Barat yang terletak di pesisir barat Indonesia dimana lalu lintas barang dan manusia di Kota Padang sangat besar jumlahnya, Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Padang mencatat pertumbuhan penduduk Kota Padang bertambah dari tahun ketahun, di tahun 2023 penduduk Kota Padang berjumlah 942.938,- jiwa, sedangkan di tahun 2024 bertambah menjadi 954.177,- jiwa.[2]

Dengan tingginya laju pertumbuhan tersebut, tentunya disertai dengan sarana dan prasarana untuk memenuhi kebutuhan air bersih di Kota Padang. Oleh sebab itu untuk dapat meningkatkan pelayanan perlu di analisa bagaimana Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang ("Perumda Air Minum Kota Padang") dapat mengimbangi tingginya konsumsi air bersih di seluruh penjuru kota. Disisi lain Perumda Air Minum Kota Padang dapat melayani sebagian kebutuhan air bersih di Kota Padang sedangkan sisinya dipenuhi dari berbagai sumber, salah satunya adalah air dari tanah (sumur bor). Untuk dapat meningkatkan kapasitas serta cakupan pelayanan perlu peraturan dan ketentuan-ketentuan khusus untuk berlangsungnya pengelolaan secara menyeluruh bagi semua pihak, terutama pemerintahan Kota Padang selaku pemilik.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang

[1] Wiwik Harjanti, 2009, "Hak Atas Air Dalam Konstitusi Negara Dan Pengelolaannya Di Indonesia", Jurnal Risalah Hukum, Vol. 5, No. 2, 2022, Hlm. 1

[2] Badan Pusat Statistik Kota Padang*, Kota Padang Dalam Angka Padang Municipality In Figures 2024*, Diterbitkan Badan Pusat Statistik Kota Padang, Padang, 2024. Hlm. 78.

Pemerintahan Daerah) telah memberikan ruang yang cukup luas bagi daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah. Selain untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, otonomi daerah ini menuntut daerah untuk lebih mandiri dalam meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah.[3] Oleh karena itu, daerah dituntut untuk seoptimal mungkin memanfaatkan kearifan lokal, potensi daerah, kreativitas daerah, dan inovasi dalam meningkatkan kemampuan daerah. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, pada sektor ekonomi dan pembangunan. Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini bahkan memberikan landasan hukum bagi pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan kemampuan daerah dengan mekanisme dan tata kelola perusahaan yang baik, diwujudkan dalam bentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Secara Umum, Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah membagi bentuk BUMD ke dalam 2 (dua) macam, yaitu perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Keduanya dapat didirikan dengan dasar hukum peraturan daerah dan dasar pertimbangan kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha yang akan dibentuk. Pembeda utama antara perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah yaitu kepemilikan modal dan mekanisme pengelolaan usaha. Jika perusahaan perseroan daerah modalnya terbagi atas saham dengan kepemilikan modal daerah seluruhnya atau sekurang-kurangnya adalah 51% dan pengelolaannya mengikuti landasan hukum dan ketentuan dalam bidang perseroan terbatas. Sedangkan pada perusahaan umum daerah, modalnya tidak terbagi atas saham dengan seluruh modalnya dimiliki oleh daerah, dan pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah daerah.[4]

Berdasarkan uraian diatas, pada konteks perusahaan umum daerah yang efektifitas pengelolaannya sangat bergantung pada pemerintah daerah, maka dapat ditarik dua variabel penting yang dapat mempengaruhinya, yaitu perhatian pemerintah terhadap suatu perusahaan umum daerah dan modal perusahaan umum daerah. Keduanya itulah yang saat ini menjadi perhatian bagi Pemerintah Kota Padang dalam upaya meningkatkan efektifitas kinerja BUMD yang pada akhirnya akan menentukan tingkat efisiensi dan efektifitas.

[3] Sakinah Nadir, 2013, "Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa", Jurnal Politik Profetik, Vol. 1, No. 1, 2013, hlm. 1

[4] Dian Cahyaningrum, 2018, "Implikasi Bentuk Hukum Bumd Terhadap Pengelolaan BUMD", Jurnal Negara Hukum, Vol. 9, No. 1, 2018, hlm. 60-61.

Berkaitan dengan aspek permodalan, pada prinsipnya peraturan perundang-undangan telah memberikan peluang yang sangat besar mengenai sumber modal perusahaan umum daerah. Hal ini setidaknya dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Bahwa sumber modal BUMD terdiri atas penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya berupa kapitalisasi cadangan dan keuntungan revaluasi aset. Pada perusahaan umum daerah, penyertaan modal daerah dilakukan untuk modal pendirian serta penambahan modal, dengan bentuk berupa uang, dan barang milik daerah.[5]

Berkaitan dengan penyertaan modal daerah, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 sebagai peraturan pelaksananya ini juga mengamanatkan bahwa penyertaan modal daerah ditetapkan dengan peraturan daerah. Penetapan melalui peraturan daerah ini penting untuk kepastian hukum karena berkaitan dengan permodalan, serta bentuk pelibatan secara langsung menjalankan fungsi pengawasan, namun disisi lain penyertaan modal yang ditetapkan dengan peraturan daerah tentu harus melalui alur formal-prosedural yang tidak sederhana dan membutuhkan waktu yang cukup lama.[6]

Uraian diatas menjadikan alasan utama urgensi dari disusunnya naskah akademik ini sebagai salah satu syarat utama dibentuknya suatu peraturan daerah dan merupakan legitimasi yuridis sebagaimana dipersyaratkan oleh peraturan perundang-undangan seperti yang diuraikan sebelumnya.

B. Identifikasi Masalah

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

1. Apa yang menjadi permasalahan dalam penambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah Kota Padang pada Perumda Air Minum Minum Kota Padang?
2. Mengapa diperlukan pembentukan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Padang pada Perumda Air Minum Kota Padang?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis atas pembentukan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Padang pada Perumda Air Minum Kota Padang?

---

[5] Ronny Sautma Hotma Bako, 2010, "Permasalahan Hukum Atas Bentuk Badan Hukum Pada Badan Usaha Milik Daerah", Jurnal Kajian, Vol. 15, No. 4, 2010, hlm. 753.

[6] *Ibid,* hlm. 754.

4. Apa yang menjadi sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan tentang Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Padang pada Perumda Air Minum Kota Padang?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan dari penyusunan Naskah Akademik tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang ini adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan dalam penambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah Kota Padang pada Perumda Air Minum Kota Padang.
2. Merumuskan urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang pada Perumda Air Minum Kota Padang.
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis atas pembentukan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang pada Perumda Air Minum Kota Padang.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang pada Perumda Air Minum Kota Padang.

Naskah akademik ini, disusun sebagai acuan atau referensi dalam rangka penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Padang pada Perumda Air Minum Kota Padang.

D. Metode Kajian

Penyusunan naskah akademik Ranperda ini menggunakan penelitian hukum. Penelitian hukum sendiri merupakan suatu kegiatan know-how dalam ilmu hukum, bukan sekedar know-about. Sebagai kegiatan know-how, penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.[7] Jenis penulisan yang digunakan dalam penulisan naskah akademik ini adalah jenis penulisan yuridis normatif, dimana jenis penulisan ini mengkaji penerapan kaidah atau norma hukum dalam hukum positif. Pada prinsipnya penulisan yuridis normatif memfokuskan pada inventarisasi hukum positif, asas-asas, doktrin hukum, penemuan hukum, sistematika hukum, taraf

[7] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 60.

penyinkronan, perbandingan hukum dan sejarah hukum.[8] Penulisan yuridis normatif ini memperoleh data yang bersumber dari bahan hukum sekunder. Bahan hukum sekunder dapat berupa buku-buku yang relevan dengan hukum, jurnal-jurnal hukum, berita hukum, dan pendapat atas putusan pengadilan

[8] Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penulisan Hukum,* PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 52.

BAB II
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Sesuai dengan PP 54/2017, BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD dapat diklasifikasikan ke dalam dua Jenis. Pertama, Perusahaan Umum Daerah (Selanjutnya disebut "BUMD Perum"). Kedua, Perusahaan Perseroan Daerah (Selanjutnya disebut "BUMD Persero").

1. Teori Badan Hukum

Baik BUMD Persero maupun BUMD Perum merupakan perusahaan yang berbadan hukum. Dalam arti, BUMD didirikan, melaksanakan kegiatan dan dibubarkan berdasarkan Hukum yang berlaku. Untuk itu, terlebih dahulu penting untuk dijelaskan teori-teori tentang Badan Hukum terlebih dahulu.

Teori tentang Badan Hukum yang pertama adalah Teori Fiksi.[9] Menurut teori dari Friedrich Carl von Savigny ini, badan hukum adalah badan usaha rekaan atau khayalan. Badan hukum adalah suatu fiksi yang sebenarnya tidak ada, namun diciptakan dan dirancang sebagai manusia tiruan melalui Undang-Undang seolah-olah ada. Para pihak menganggap badan hukum sebagai suatu kesatuan lahiriah dan memenuhi syarat hukum untuk berbuat sesuatu (*Entity*). Oleh karena itu, badan hukum dapat menjalankan perbuatan hukum seperti manusia yang mempunyai akal pikiran dan perasaan. Disebabkan badan hukum lahir dan diciptakan berdasarkan proses hukum, maka kehancurannya juga mesti melalui proses hukum. Seperti yang dikatakan oleh MC Oliver dan EA Marshal bahwa badan hukum o*nly be destroyed by a legal process*.[10]

Teori tentang Badan Hukum yang kedua adalah teori yang menerangkan mengenai Badan Hukum adalah Teori Organ, yang dikemukakan oleh Otto von Gierke. Menurut teori ini, badan hukum bukanlah fiksi atau khayalan belaka, namun bersifat nyata adanya seperti manusia yang memiliki akal pikiran dan perasaan. Misalnya, Organ Perseroan Terbatas terdiri atas Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi dan Dewan Komisaris merupakan wadah interaksi yang

[9] Rido, Ali. (1986). legal entities and positions of legal entities of associations, associations, cooperatives, foundations, endowments, (Bandung: Alumni, 1986), and Chidir Ali, Legal Entity. Bandung: Alumni.

[10] Harahap, M.Y. (2008). Limited Liability Company Law. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 543.

bersifat internal dan eksternal bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Von Gierke mengasumsikannya sama dengan organ manusia yang digunakan untuk berhubungan dengan pihak lain seperti mulut, tangan, kaki dan otak. Untuk itu, badan hukum melalui organ perseroannya dapat mengadakan perjanjian dengan pihak lain.

2. BUMD sebagai Perusahaan Daerah

Pengaturan terkait Perusahaan Daerah di Indonesia diatur di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah (Selanjutnya disebut "UU 5/1962"). Pada bagian pertimbangannya dijelaskan bahwa hadirnya UU 5/1962 adalah sebagai program umum Pemerintah dibidang ekonomi sebagaimana digariskan dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 yang selanjutnya telah diperkuat dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. I/MPRS/1960 dan No. II/MPRS/1960 mengenai keharusan diadakannya reorganisasi dalam alat-alat produksi dan distribusi yang ditujukan ke arah pelaksanaan pasal 33 Undang-undang Dasar. Pengaturan tersebut dalam rangka pelaksanaan pemberian isi otonomi yang rill dan luas kepada Daerah.

Namun demikian, dengan diundangkannya UU 23/2014, maka UU 5/1962 dinyatakan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian, landasan yuridis perusahaan daerah adalah UU 23/2014. Di samping itu, juga diterbitkan PP 54/2017 sebagai ketentuan pelaksana dari UU 23/2014. Berdasarkan peraturan tersebut, BUMD terbagi atas BUMD Perum dan BUMD Persero.

BUMD Perum seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, BUMD Perum tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah. BUMD Perum dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

Laba BUMD Perum ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba BUMD Perum yang menjadi hak Daerah disetor ke kas Daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal. Laba BUMD Perum dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal yang dapat digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan non fisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan

kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan. Selanjutnya, terkait dengan pembubaran badan hukum BUMD Perum dapat dibubarkan yang ditetapkan dengan Perda. Kekayaan BUMD Perum yang telah dibubarkan dan menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.

BUMD Persero berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. Untuk itu pembentukan badan hukum BUMD Persero dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas. Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan Daerah terdiri atas beberapa Daerah dan bukan Daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas. Selanjutnya, terkait dengan pembubaran badan hukum BUMD Perseroan, dapat dibubarkan yang hasil pembubaran perusahaan menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.

Terkait dengan Pengelolaan BUMD, diatur di dalam Pasal 343 UU 23/2014. Pada ayat (1) pasal tersebut diatur bahwa 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.

3. Kewenangan Daerah

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 menyatakan Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Jimly Asshiddiqie,[11] mengatakan struktur pemerintahan berdasarkan pasal tersebut terdiri atas tiga tingkatan yang masing-masing memiliki otonominya sendiri-sendiri, yaitu: pemerintah pusat, provinsi dan kab/kota. Akibatnya, sistem pemerintahan yang efektif menjadi sulit terkonsolidasi karena masing-masing unit organisasi pemerintahan di setiap tingkatan bersifat otonom.[12]

Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mendorong upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Konsekuensi yang timbul dari hubungan hukum (*rechtsbetrekking)* antara pemerintah pusat dan daerah berdasarkan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi yang mencakup tiga hal: a) Pembagian kewenangan, b) Pembagian Pendapatan, dan c) Pembagian administrasi pemerintahan daerah.[13] Untuk menilai derajat kemandirian otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dapat dilihat dari: a) Mempunyai aparatur pemerintahan sendiri, b) Mempunyai urusan/wewenang tertentu, c) Mempunyai wewenang mengelola sumber keuangan sendiri, dan d) Mempunyai wewenang membuat kebijaksanaan/perbuatan sendiri.[14]

Secara umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 terdiri atas 411 pasal. Jika dibandingkan dengan tiga Undang-Undang sebelumnya (Undang-Undang No.5 Tahun 1974, Undang-Undang No.22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 tahun 2004). Undang-Undang ini jauh lebih komprehensif, rinci dan ada terobosan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum hal yang sangat signifikan perubahan terlihat pada: a) Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah, b) Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, c) Urusan Pemerintahan, d) Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, e) Penataan Daerah, f) Perangkat Daerah, g) Keuangan

---

[11] Jimly Asshiddiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm 57

[12] *Ibid,* hlm 58

[13] Muchsan, dalam M. Arief Nasution, dkk, *Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah,* Bandung: Mandar Madju, 2000, hlm. 78

[14] *Ibid*, hlm 79

Daerah, h) Perda, dan i) Inovasi Daerah. Dalam konteks ini penulis, lebih fokus membahas hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah menurut UU No 23 tahun 2014.

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, ada beberapa urusan yang selama ini dikelola oleh Kabupaten/Kota seperti pertambangan, pendidikan menengah, dan kehutanan sekarang menjadi urusan Pemerintah Provinsi. Pengambilalihan kewenangan tersebut akan memberi dampak yang tidak menguntungkan bagi pemerintah kabupaten/kota seperti berkurangnya Pendapatan Asli Daerah.

Sebagaimana Pasal 9 ayat (1) dikatakan urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolute,[15] meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.

Urusan *pemerintahan absolut* adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.[16] Urusan *pemerintahan konkuren* adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/kota.[17] Urusan *pemerintahan umum* adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.[18]

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.[19] Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Sedangkan Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah. Urusan pemerintah wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah terbagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.[20]

[15] Lihat Pasal 10 ayat (1) UNDANG-UNDANG No. 23 tahun 2014
[16] Lihat Pasal 9 ayat (2), *Idem*
[17] Lihat Pasal 9 Ayat (3), *Idem*
[18] Lihat Pasal 9 ayat (5), Idem
[19] Lihat Pasal 11 ayat (1), *idem*
[20] Lihat Pasal 11 ayat (2), *idem*

Dalam rangka mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent*[21] penyelenggara Negara secara proporsional telah menyusun secara rinci/rigid antara Pemerintah, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Pemerintah melakukan pengaturan mengenai kriteria pemberian kewenangan setiap tingkatan sebagaimana berikut ini:

a. Kriteria *Kewenangan Pemerintah Pusat*,[22] adalah: a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; b) Urusan Pemerintahan yang penggunanya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau e) Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

b. Kriteria *kewenangan Daerah Provinsi*,[23] adalah: a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; b) Urusan Pemerintahan yang penggunanya lintas Daerah kabupaten/kota; c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

c. Kriteria *kewenangan Daerah kabupaten/kota*,[24] adalah: a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; b) Urusan Pemerintahan yang penggunanya dalam Daerah kabupaten/kota; c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Adapun bentuk urusan konkuren yang diserahkan kepada Provinsi dan Kota/Kabupaten berupa: *a) Urusan wajib,* pelayanan dasar berupa: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan

[21] *Concurrent* adalah artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah.

[22] Lihat Pasal 13 Ayat 2, *idem*

[23] Lihat Pasal 13 Ayat 3, *idem*

[24] Lihat Pasal 13 ayat 4, *idem*

penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial.[25] *b) Urusan wajib bukan pelayanan dasar* berupa: tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan Desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan.[26] *c) Urusan pemerintahan pilihan* berupa: kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi.[27]

Dalam menjalankan urusan pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah daerah Kota Padang terus didorong untuk mandiri dari sisi anggaran belanja dan secara berangsur meminimalkan ketergantungan dari pemerintah pusat. Diharapkan BUMD sebagai salah satu mesin pengisi pundi-pundi pendapatan asli daerah. Namun, dilema BUMD juga ada, setidaknya terdapat dua sisi. Pertama, dari sisi eksternal, UU No. 5 Tahun 1962 sebagai payung hukum pendirian BUMD sudah dicabut, karena tidak mampu mengikuti perkembangan zaman, yang "divonis" para pengamat sebagai penyebab BUMD tidak sinergis berinovasi.

Pemerintah pusat juga masih terkesan setengah hati. Pada Kementerian Dalam Negeri, BUMD hanya diurusi pejabat setingkat kepala subdirektorat. Bandingkan dengan BUMN, yang dibina kementerian sendiri, yakni Menteri BUMN. Karena hanya dibina pejabat setingkat kepala subdirektorat di Kemendagri menjadikan BUMD lebih dilihat sebagai urusan pemerintahan, bukan sebagai lembaga bisnis. Masalah ini sering menjadi kendala berkembangnya BUMD sebagai entitas bisnis.

Kedua, dari sisi internal. Sisi ini bicara tentang manajemen BUMD. Pola manajemen dan rekrutmen personalia yang terlalu berbau birokratis dianggap sebagai salah satu tumpulnya ketajaman kuku entrepreneur BUMD. Lalu diperparah masuknya pengaruh kalangan politisi dalam manajemen BUMD. Kentalnya warna birokrasi dan pengaruh politisi ini menyebabkan BUMD tak mampu hidup, bahkan menjadi beban terhadap anggaran daerah. Sebab, para direksi maupun

[25] Lihat Pasal 12 ayat (1), *idem*
[26] Lihat Pasal 12 ayat (2), *idem*
[27] Lihat Pasal 12 ayat (3), *idem*

pengawas BUMD adalah orang-orang yang kurang memahami bisnis. Padahal, BUMD harus luwes dan lincah di tengah kancah dunia bisnis.

4. Asas/Prinsip Penyusunan Peraturan Daerah

Proses terbentuknya suatu produk peraturan perundang-undangan melibatkan tiga koridor yang saling terkait, yaitu koridor administrasi, akademik, dan politik.[28] Setiap koridor memiliki peran yang berbeda dalam pembentukan peraturan tersebut. Koridor administrasi memerlukan kepatuhan terhadap aturan yang mengatur proses pembentukan peraturan. Koridor akademik memerlukan rancangan peraturan yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademik, sementara koridor politik tidak hanya menyangkut kelembagaan politik tetapi juga mengharapkan adanya aspirasi publik yang diserap dan sejalan dengan rancangan peraturan tersebut. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses kompleks yang melibatkan banyak faktor dan aktor yang harus mendapat perhatian selama proses tersebut.

Dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdapat beberapa aspek penting yang harus diperhatikan untuk menciptakan peraturan yang efektif. Beberapa aspek tersebut meliputi: (a) Aspek filosofis: mencakup tujuan hukum untuk menangani suatu masalah dalam peraturan perundang-undangan; (b) Aspek sosiologis: mencakup nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat saat ini; (d) Aspek yuridis: mencakup aspek vertikal dan horizontal, sehingga tidak bertentangan dengan peraturan yang telah ada. Kajian yuridis memberikan dasar hukum untuk pembuatan peraturan perundang-undangan, baik secara yuridis materiil, dengan mempertimbangkan landasan hukum dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberikan kewenangan kepada suatu instansi dalam membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan yang akan diatur; (e) Aspek politis: mencakup kebijakan politik yang menjadi dasar bagi kebijakan dan tata laksana pemerintahan selanjutnya.[29]

Konstruksi aturan hukum dapat membantu menentukan tujuan umum dari beberapa aturan tertentu dalam bidang hukum, sebagaimana dijelaskan oleh Paul Scholten. Meskipun prinsip hukum bukan merupakan aturan hukum, namun prinsip tersebut dapat membantu menentukan

[28] Alan Bayu Aji and Irawan Randikaparsa, "ANALISIS YURIDIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH," *J-LEE - Journal of Law, English, and Economics* 2, no. 01 (March 3, 2021): 57–72, https://doi.org/10.35960/j-lee.v2i01.590.

[29] *Ibid.* hlm.64

penyelesaian substansi suatu peristiwa. Prinsip hukum harus disesuaikan dengan konteks peristiwa agar dapat diterapkan secara konkret.

Asas hukum merupakan pilar utama dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas hukum dilihat sebagai kebenaran dasar oleh masyarakat hukum, karena prinsip-prinsip tersebut mencerminkan nilai-nilai etis dan sosial masyarakat yang mempengaruhi keberlangsungan hukum. Asas hukum memainkan peran penting dalam memelihara nilai-nilai moral dan sosial dalam masyarakat. Asas dianggap sebagai kebenaran dasar oleh masyarakat hukum, karena melalui asas hukum, pertimbangan etis dan sosial masyarakat dimasukkan ke dalam hukum dan menjadi sumber nilai-nilai etis, moral, dan sosial masyarakatnya.

Penggunaan asas hukum dalam penyusunan Rancangan Perda sangatlah penting untuk memberikan dasar dan arah yang tepat dalam menyusun Rancangan Perda yang sesuai dengan standar pembentukan perundang-undangan yang baik. Ada beberapa asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, menurut Pasal 5 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan UU No. 15/2019 dan UU No. 13/2022, yaitu:

a. **Kejelasan tujuan**, setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
b. **Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat**, setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
c. **Kesesuaian antara jenis dan materi muatan**, dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;
d. **Dapat dilaksanakan**, setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang- undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
e. **Kedayagunaan dan kehasil gunaan**, setiap Peraturan Perundang- undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

f. **Kejelasan rumusan**, setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan

g. **Keterbukaan**, dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya UU 12/2011 telah menetapkan asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan menyebutkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana disampaikan di atas. Selain asas-asas tersebut yang memang harus dimuat di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang bersifat inheren secara teknis pembuatan. Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, digunakan asas-asas yang dipakai sebagai materi muatan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

1. ***Pengayoman***. Pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

2. ***Kemanusiaan***. Kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. ***Kebangsaan***. Kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. ***Kekeluargaan***. Kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. ***Kenusantaraan***. Kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-

undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

6. ***Bhineka Tunggal Ika***. Bhineka Tunggal Ika adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, Kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

7. ***Keadilan***. Keadilan adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

8. ***Kesamaan kedudukan dalam hukum dan Pemerintahanan***. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. ***Ketertiban dan kepastian hukum***. Ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

10. ***Keseimbangan, keserasian dan keselarasan***. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Berdasarkan asas-asas di atas maka suatu pembentukan perundang-undangan yang akan dibuat maupun yang sudah dibuat dan diundangkan tidak boleh bertentangan dengan asas-asas tersebut. Asas-asas tersebut selanjutnya akan diserap dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan Perda yang akan disusun.

Harapan pemberlakuan asas-asas tersebut di maksud dalam penyusunan peraturan daerah tidak terjadi diharmonisasi, taat asas, taat prinsip, sesuai dengan kondisi masyarakat, aspek sosial politik dan kearifan lokal. Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 5 ayat (2) PP No. 12/2018 tentang

Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota menentukan bahwa Raperda yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Artinya pelaksanaan harmonisasi Perda dengan Peraturan Perundang-undang dan Perda lainnya dilakukan sejak penyusunan Naskah Akademis dan pembahasan Ranperda dilaksanakan.

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Asas-asas yang relevan dalam penyusunan norma terkait penambahan penyertaan modal pada Perumda Air Minum Kota Padang meliputi:

a. **Asas Manfaat:** Peraturan Daerah harus bertujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat. Penambahan modal pada Perumda Air Minum Kota Padang tentu diharapkan diharapkan dapat meningkatkan kapasitas perusahaan dalam memberikan layanan air minum, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan menciptakan lapangan kerja.
b. **Asas Keadilan:** Peraturan Daerah harus adil bagi semua pihak yang terlibat, termasuk Pemerintah Daerah, Perumda Air Minum, dan masyarakat. Penambahan modal harus dilakukan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dan potensi manfaat yang akan diperoleh, tanpa mengorbankan kepentingan masyarakat yang lebih luas.
c. **Asas Kepastian Hukum:** Peraturan Daerah harus memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat. Aturan mengenai tata cara, prosedur, dan persyaratan penambahan modal harus jelas dan tidak menimbulkan multitafsir. Mengingat Peraturan Daerah penyertaan modal saat ini telah melebihi besaran penyertaan modal pada Perumda Air Minum Daerah Kota Padang.
d. **Asas Akuntabilitas:** Peraturan Daerah harus memastikan adanya akuntabilitas dalam pengelolaan penyertaan modal. Pemerintah Daerah harus memiliki mekanisme pengawasan yang efektif untuk memastikan bahwa modal yang ditambahkan digunakan secara efisien dan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Kajian kelayakan investasi merupakan bentuk atau wujud dari penerapan asas akuntasbilitas.
e. **Asas Transparansi:** Peraturan Daerah harus mendorong transparansi dalam proses penambahan modal. Informasi mengenai rencana, pelaksanaan, dan hasil penambahan modal harus dapat diakses oleh publik.

f. **Asas Kehati-hatian**: Mengingat peran penting Perumda Air Minum Daerah dalam perekonomian daerah, prinsip kehati-hatian harus menjadi landasan dalam setiap keputusan penambahan modal. Hal ini termasuk melakukan penilaian risiko yang komprehensif, memastikan kecukupan modal, dan menerapkan tata kelola perusahaan yang baik.

g. **Asas Kemandirian**: Meskipun mendapatkan suntikan modal dari pemerintah daerah, Perumda Air Minum Kota Padang diharapkan tetap beroperasi secara mandiri dan profesional, dengan menerapkan prinsip-prinsip bisnis yang sehat.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang merupakan Badan Usaha Milik Pemerintah Kota Padang yang bergerak dalam bidang pelayanan air minum. Sistem air minum di Kota Padang mulai dibangun pada tahun 1897 dengan memanfaatkan air baku yang diambil dari tanah dengan sistem pengolahan berupa sumur bor berkapasitas 22 l/dtk. Penyediaan saat itu dikelola oleh Pemerintah Kolonial Belanda dengan nama *Gemeentelejk Waterleiding Berdijf* atau Perusahaan 14 Air Kota Padang. Sesuai dengan Keputusan Kepala Daerah Kota Padang Nomor 05/PD/1974 tanggal 30 Desember 1974 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Tingkat II Padang, maka Perumda Air Kota kemudian berubah status menjadi Perusahaan Daerah Air Minum Tingkat II Padang, yang terakhir diperbarui dengan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 8 Tahun 2013 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Padang. Pada tahun 2020, Pemerintah Kota Padang telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tanggal 15 Januari 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum Kota Padang. Bentuk hukum tersebut di atas telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang yang diterbitkan pada tanggal 15 Januari 2020, dijelaskan bahwa Perumda Air Minum Kota Padang bertujuan untuk mewujudkan penyelenggaraan usaha pengelolaan dan pelayanan air minum guna pemenuhan hajat hidup orang banyak secara adil, merata, dan terus menerus. Selain itu, perusahaan ini juga berupaya untuk memberikan

pengelolaan dan pelayanan air minum yang berkualitas. Perumda Air Minum Kota Padang tidak hanya berperan dalam penyediaan air minum, tetapi juga menjadi salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pembagian dividen, serta berkontribusi dalam pembangunan daerah dan peningkatan perekonomian setempat.

Peraturan daerah tersebut juga menjelaskan bahwa modal dasar Perumda Air Minum Kota Padang ditetapkan sebesar Rp 300.000.000.000. Untuk pemenuhan modal dasar ini, dapat dilakukan penambahan modal disetor melalui penyertaan modal dari Pemerintah Daerah, kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, serta sumber modal lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hingga saat ini, total penyertaan modal dari Pemerintah Kota Padang telah mencapai Rp 219.396.930.530. Rincian penyertaan modal ini mencerminkan komitmen pemerintah dalam mendukung operasional dan pengembangan perusahaan guna memastikan kelangsungan dan peningkatan kualitas pelayanan air minum kepada masyarakat.

Dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kota Padang, konsep penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang (Pemkot Padang) bertujuan dalam rangka memberikan peningkatan akan produksi, perluasan, serta penyediaan air minum untuk kepentingan masyarakat dan memenuhi modal dasar serta modal disetor. Serta penyertaan modal tersebut dianggarkan dalam APBD tahun 2019 sebanyak 150 Milyar rupiah dengan periode pembayaran dari tahun 2019 hingga tahun 2024.

Berdasarkan Pasal 5 Perda tersebut dapat diketahui bahwa total penyertaan modal Pemerintah Kota Padang ke Perumda Air Minum Kota Padang menjadi sebesar Rp. 215.945.688.228,43 (dua ratus lima belas milyar sembilan ratus empat puluh lima juta enam ratus delapan puluh delapan ribu dua ratus dua puluh delapan, empat puluh tiga rupiah) dengan sebagai berikut:

a. Kekayaan yang berasal dari APBD Kota Padang sebesar Rp 1.997.498.828,43 (satu milyar sembilan ratus sembilan puluh tujuh juta empat ratus sembilan puluh delapan ribu delapan ratus dua puluh delapan empat puluh tiga rupiah);
b. Setoran modal Pemerintah Kota Padang yang berasal dari Pinjaman Pemerintah Pusat dalam bentuk Penyertaan Modal Pemerintah (PMP) tahun 1985 sebesar

Rp.3.324.946.040,00 (tiga milyar tiga ratus dua puluh empat juta sembilan ratus empat puluh enam ribu empat puluh rupiah);

c. Pengalihan kepada Pemerintah Kota Padang oleh Menteri Muda Keuangan Republik Indonesia Tahun 1991 sebesar Rp. 1.077.210.460,00 (satu milyar tujuh puluh tujuh juta dua ratus sepuluh ribu empat ratus enam puluh rupiah);
d. Bantuan Proyek Peningkatan Prasarana Air Bersih Sumatera Barat sampai 1997 sebesar Rp. 739.473.000,00 (tujuh ratus tiga puluh sembilan juta empat ratus tujuh puluh tiga ribu rupiah);
e. Pembuatan Instalasi Pengolahan Air di Sungai Latung penambahan kapasitas 10 l/d, tahun 2001 sebesar Rp. 672.340.000,00 (enam ratus tujuh puluh dua juta tiga ratus empat puluh ribu rupiah);
f. Penjualan sumur bor Sawahan tahun 2004 sebesar Rp 77.533.500,00 (tujuh puluh tujuh juta lima ratus tiga puluh tiga ribu lima ratus rupiah);
g. Penyediaan sarana dan prasarana air bersih di Sungai Pisang tahun 2005 sebesar Rp 660.035.200,00 (enam ratus enam puluh juta tiga puluh lima ribu dua ratus rupiah);
h. Penyediaan sarana dan prasarana air bersih di Padang Sarai tahun 2005 sebesar Rp 396.651.200,00 (tiga ratus sembilan puluh enam juta enam ratus lima puluh satu ribu dua ratus rupiah);
i. Tambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah tahun 2011 sebesar Rp.3.500.000.000,00 (tiga milyar lima ratus juta rupiah);
j. Tambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah tahun 2013 sebesar Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah);
k. Tambahan penyertaan modal tahun 2014 sebesar Rp. 3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah);
l. Tambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah tahun 2015 sebesar Rp. 7.500.000.000,00 (tujuh milyar lima ratus juta rupiah);
m. Tambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah tahun 2016 sebesar Rp. 17.500.000.000,00 (tujuh belas milyar lima ratus juta rupiah);
n. Tambahan penyertaan modal tahun 2017 sebesar Rp 5.500.000.000,00 (lima milyar lima ratus juta rupiah);
o. Tambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah tahun 2018 sebesar Rp. 15.000.000.000,00 (lima belas milyar rupiah).

Berdasarkan fakta pada tahun 2023, diketahui bahwa setoran penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah kepada Perumda Air Minum Kota Padang adalah sebesar Rp. 57.900.000.000 (lima puluh tujuh miliar Sembilan ratus juta rupiah). Dengan rincian sebagai berikut:

a. Tambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah tahun 2019 sebesar Rp. 21.000.000.000,00 (dua puluh satu miliar rupiah).
b. Tambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah tahun 2020 sebesar Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).
c. Tambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah tahun 2021 sebesar Rp. 20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah).
d. Tambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah tahun 2022 sebesar Rp. 3.600.000.000,00 (tiga miliar enam ratus juta rupiah).

e. Tambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah tahun 2023 sebesar Rp. 3.300.000.000,00 (tiga miliar tiga ratus juta rupiah).

Disamping itu, pada tahun 2018 juga terjadi pemindahbukuan yang diperhitungkan sebagai penambahan penyertaan modal yaitu sebesar Rp. 63.477.140.000,00 (enam puluh tiga miliar empat ratus tujuh puluh tujuh juta seratus empat puluh ribu rupiah) sebagaimana dimuat dalam Berita Acara Pinjam Pakai Aset N0. 09bapp/PSPAM-SB/II-2018 Tanggal 5 Februari 2018. Pada tahun 2022 dilakukan pemindahbukuan Modal Hibah menjadi Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang berdasarkan surat Walikota Padang No.500/20.52/BPKAD/2022 tgl 13 Mei 2022, sebagai tindak lanjut hasil audit BPK-RI pada Pemerintah Kota Padang. Pemindahbukuan tersebut dapat diperhitungkan sebagai penambahan penyertaan modal sebesar Rp.32.074.102.302 (tiga puluh dua miliar tujuh puluh empat juta seratus dua ribu tigaratus dua rupiah).

Dengan demikian total penyertaan modal dari Pemerintah Kota Padang telah mencapai Rp 219.396.930.530 (dua ratus sembilan belas miliar tiga ratus sembilan puluh enam juta sembilan ratus tiga puluh ribu lima ratus tiga puluh rupiah). Rincian penyertaan modal ini mencerminkan komitmen pemerintah dalam mendukung operasional dan pengembangan perusahaan guna memastikan kelangsungan dan peningkatan kualitas pelayanan air minum kepada masyarakat. Jumlah ini telah terlihat telah melebihi total penyertaan modal Pemerintah Kota Padang ke Perumda Air Minum Kota Padang sebesar Rp. 215.945.688.228,43. Kondisi ini tidak terlepas dari adanya penyertaan modal dari proses pemindahbukuan tersebut.

Mengingat modal dasar yang ditetapkan bagi Perumda Air Minum Kota Padang adalah sebesar Rp. 300.000.000.000,-, maka Pemerintah Kota Padang masih memiliki ruang untuk melakukan penambahan modal, guna mendukung operasional dan pengembangan Perumda Air Minum Kota Padang. Adapun jumlah maksimum modal yang dapat disertakan sebesar Rp.80.603.069.470 (delapan puluh miliar enam ratus tiga juta enam puluh sembilan ribu empat ratus tujuh puluh rupiah).

Untuk itu perlu landasan hukum yang baru untuk mendukung rencana penambahan penyertaan modal tersebut. Penyusunan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyerataan pada Perumda Air Minum Kota Padang adalah penting karena penyertaan modal Pemerintah Kota Padang telah memenuhi atau mencukupi jumlah yang ditetukan dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang.

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah

Peraturan Daerah yang baru tentang penambahan penyertaan modal pada Perumda Air Minum Kota Padang diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat dan pembangunan daerah. Beberapa implikasi positif yang diharapkan adalah:

a. **Peningkatan kinerja Perumda Air Minum Kota Padang:** tambahan modal akan memungkinkan perusahaan untuk meningkatkan kapasitas produksi, memperluas jaringan distribusi, dan meningkatkan efisiensi operasional, sehingga dapat memberikan layanan air minum yang lebih baik kepada masyarakat.
b. **Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)**: Dengan meningkatnya kinerja Perumda Air Minum, diharapkan perusahaan dapat memberikan kontribusi yang lebih besar kepada PAD melalui pembagian dividen.
c. **Efisiensi Pengelolaan Keuangan Daerah**: Dengan meningkatnya efisiensi operasional Perumda Air Minum,diharapkan dapat mengurangi beban keuangan daerah dalam penyediaan air minum bagi masyarakat.

Namun, terdapat juga potensi dampak negatif yang perlu diantisipasi, antara lain (1) Beban Keuangan Daerah: Penambahan penyertaan modal akan meningkatkan beban keuangan daerah dalam jangka pendek. Disamping itu terdapat Risiko Kegagalan Investasi, dimana jika Perumda Air Minum tidak dikelola dengan baik, investasi tersebut dapat gagal dan menimbulkan kerugian bagi daerah. Oleh karena itu, penting bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan pengawasan dan evaluasi yang ketat terhadap penggunaan dana penyertaan modal, serta memastikan bahwa Perumda Air Minum dikelola secara profesional dan transparan.

BAB III
ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam bab ini, akan dilakukan evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan materi atau substansi yang menjadi fokus kajian. Proses evaluasi ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menilai efektivitas, relevansi, serta keterkaitan berbagai peraturan yang ada. Analisis ini juga akan menyoroti potensi tumpang tindih atau ketidaksesuaian antara peraturan-peraturan tersebut, serta mengevaluasi sejauh mana harmonisasi dan sinkronisasi telah tercapai. Lebih lanjut, bab ini akan menguraikan posisi peraturan perundang-undangan yang baru, serta membandingkannya dengan peraturan yang sudah ada. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa setiap peraturan yang baru disusun tidak hanya koheren dengan kerangka hukum yang ada, tetapi juga memperkuat dan menyempurnakan tata kelola hukum yang berlaku. Dengan demikian, analisis ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai kondisi peraturan perundang-undangan yang ada, serta menjadi dasar yang kuat bagi pembentukan landasan filosofis dan yuridis peraturan baru. Berikut beberapa peraturan perundang-undangan yang memiliki koherensi dan relevansi untuk dianalisis, diantaranya:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ditinjau berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dinyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Oleh karena itu, Negara Indonesia ditinjau berdasarkan atas hukum (rechtsstaat), tidak hanya berdasarkan kekuasaan belaka (machtsstaat). Setiap perbuatan ataupun tindakan yang dijalankan, baik oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah harus berlandaskan hukum.

Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Dalam konteks ini, BUMD dapat diartikan sebagai instrumen untuk mewujudkan prinsip-prinsip tersebut. BUMD bertujuan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi daerah, pemberdayaan masyarakat, dan pelayanan jasa kepada masyarakat. Meskipun UUD 1945 tidak secara eksplisit menyebutkan BUMD, konsep dan prinsip yang terkandung dalam UUD 1945 memberikan landasan hukum yang jelas untuk pembentukan dan pengelolaan BUMD. Pasal 33 UUD 1945 menekankan bahwa pembangunan nasional harus

didasarkan pada prinsip keseimbangan dan keselarasan antara pembangunan ekonomi, pembangunan sosial, dan pembangunan budaya.

2. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagaimana diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4268, merupakan salah satu regulasi penting yang mengatur aspek keuangan daerah di Indonesia. Dalam Pasal 3 ayat (1) undang-undang tersebut, dinyatakan bahwa surplus penerimaan negara atau daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara atau daerah pada tahun anggaran berikutnya. Penggunaan surplus penerimaan ini ditujukan untuk membentuk dana cadangan atau **penyertaan modal** pada perusahaan negara atau daerah, dengan syarat bahwa setiap penggunaan surplus tersebut harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Selain itu, Pasal 24 ayat 1 undang-undang ini menjelaskan bahwa dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, serta badan pengelola dana masyarakat, pemerintah dapat memberikan pinjaman, hibah, atau **penyertaan modal**. Sebaliknya, pemerintah juga dapat menerima pinjaman atau hibah dari perusahaan negara atau daerah, dengan ketentuan bahwa setiap tindakan tersebut harus mendapatkan persetujuan dari DPR atau DPRD. Ketentuan ini menegaskan pentingnya adanya transparansi dan akuntabilitas dalam setiap transaksi keuangan antara pemerintah dan entitas lain, baik itu perusahaan milik negara atau daerah maupun perusahaan swasta.

Lebih lanjut, Pasal 24 ayat (2) menegaskan bahwa pemberian pinjaman, hibah, penyertaan modal, dan penerimaan pinjaman atau hibah harus terlebih dahulu ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal ini menunjukkan bahwa setiap transaksi keuangan yang dilakukan oleh pemerintah harus

terencana dengan baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penetapan dalam APBN atau APBD ini berfungsi sebagai mekanisme kontrol untuk memastikan bahwa penggunaan dana publik dilakukan dengan bijak dan sesuai dengan prioritas pembangunan nasional atau daerah.

Pasal 24 ayat 7 memberikan penjelasan tambahan bahwa dalam keadaan tertentu, untuk menyelamatkan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta, asalkan tindakan tersebut mendapat persetujuan dari DPR. Ketentuan ini memungkinkan pemerintah untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam situasi darurat ekonomi, dengan tetap menjaga prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas melalui persetujuan legislatif.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah memainkan peran penting dalam mengatur pengelolaan keuangan di tingkat daerah. Undang-undang ini tidak hanya memastikan bahwa surplus penerimaan negara atau daerah digunakan secara efisien dan efektif, tetapi juga menekankan pentingnya persetujuan legislatif dalam setiap transaksi keuangan yang melibatkan pemerintah. Selain itu, undang-undang ini juga memberikan kerangka kerja yang jelas untuk pemberian pinjaman, hibah, dan **penyertaan modal,** baik kepada maupun dari perusahaan negara, daerah, dan swasta.

Keberadaan undang-undang ini juga mencerminkan komitmen pemerintah Indonesia untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan publik. Dengan adanya persetujuan DPR atau DPRD untuk setiap penggunaan surplus penerimaan dan transaksi keuangan lainnya, diharapkan dana publik dapat dikelola dengan lebih baik dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain itu, penetapan dalam APBN atau APBD memastikan bahwa setiap tindakan keuangan pemerintah didasarkan pada perencanaan yang matang dan sesuai dengan tujuan pembangunan.

Secara keseluruhan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah memberikan landasan hukum yang kuat bagi pengelolaan keuangan daerah di Indonesia. Dengan mengatur penggunaan surplus penerimaan, pemberian dan penerimaan pinjaman serta hibah, undang-undang ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan publik, sehingga dapat mendukung pembangunan yang berkelanjutan dan kesejahteraan Masyarakat.

3. UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sebagaimana diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang

Dalam peraturan perundang-undangan ini ditinjau dari Pasal 1 angka 10 dan angka 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Atas dasar pengertian tersebut ruang lingkup barang milik daerah disamping berasal dari pembelian atau perolehan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Daerah juga berasal dari perolehan lainnya yang sah. Selanjutnya diperjelas lingkupnya yang meliputi barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan/sejenisnya, diperoleh sebagai pelaksanaan perjanjian/kontrak, diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang dan diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pengaturan mengenai lingkup barang milik daerah dibatasi pada pengertian barang milik daerah yang bersifat berwujud *(tangible).*

Pengelolaan barang milik daerah mencakup berbagai tahapan mulai dari perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, hingga pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Proses ini merupakan bagian dari siklus logistik yang dirinci sesuai dengan siklus yang diatur dalam penjelasan Pasal 49 ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Penjelasan ini didasarkan pada kebutuhan untuk menyesuaikan dengan siklus perbendaharaan.

4. UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal sebagaimana diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Konsep yang terdapat dalam penanaman modal ini mengatur lebih lanjut mengenai hubungan antara penanaman modal baik bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penanaman modal, diatur dalam

Pasal 30 yang isinya yaitu: (1) Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menjamin kepastian dan keamanan berusaha bagi pelaksanaan penanaman modal; (2) Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan penanaman modal yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan penyelenggaraan penanaman modal yang menjadi urusan Pemerintah; (3) Penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal yang merupakan urusan wajib pemerintah daerah didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi pelaksanaan kegiatan penanaman modal; (4) Penyelenggaraan penanaman modal yang ruang lingkupnya lintas provinsi menjadi urusan Pemerintah; (5) Penyelenggaraan penanaman modal yang ruang lingkupnya lintas kabupaten/kota menjadi urusan pemerintah provinsi; (6) Penyelenggaraan penanaman modal yang ruang lingkupnya berada dalam satu kabupaten/kota menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota. Sehingga dengan pembagian tersebut, sejatinya menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan penyaluran modal yang merupakan bagian dari investasi daerah.

5. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penatapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Pasal 304 dari UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, memberikan payung hukum yang tegas mengenai keabsahan dari penambahan penyertaan modal oleh Pemda sebagaimana akan dimuat dalam Ranperda ini. Lengkapnya Pasal *a quo* menerangkan bahwa daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Penyertaan modal daerah tersebut dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Praktik penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 332 ayat (1) diterangkan bahwa salah satu sumber modal BUMD adalah penyertaan modal daerah itu sendiri. Kemudian Pasal 333 menguraikan: 1). Penyertaan modal daerah 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 dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah akan dijadikan penyertaan modal; dan 5). Nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terakhir melalui Pasal 343 ayat (1) menggariskan, bahwa pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur yang salah satunya adalah tata cara penyertaan modal.

6. UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi, sedangkan urusan pemerintahan yang bukan merupakan tanggung jawab Pemda dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan urusan pemerintahan dari tingkat pusat hingga daerah merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan yang berada di tangan Presiden sesuai dengan UUD NRI 1945 sehingga tidak dapat berjalan sendiri-sendiri. Hal ini menuntut adanya sinergisme pendanaan atas urusan tersebut dalam rangka pencapaian tujuan bernegara.

Kemampuan keuangan daerah masih relatif terbatas dalam mendanai penyediaan sarana dan prasarana publik. Dalam rangka mendukung daerah dalam pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat, Daerah dapat mengakses sumber-sumber pembiayaan utang daerah, baik yang berskema konvensional maupun syariah, meliputi pinjaman daerah, obligasi daerah, dan sukuk daerah. Skema pinjaman daerah akan didasarkan pada penggunaannya dan bukan pada periodisasi jangka waktu pinjaman, meliputi pinjaman untuk pengelolaan kas, pembiayaan pembangunan infrastruktur daerah, pengelolaan portofolio utang daerah, dan penerusan pinjaman dan/atau penyertaan modal BUMD. Se1ain itu, jenis pinjaman daerah akan diperluas, yaitu pinjaman tunai dan pinjaman kegiatan. Hal tersebut dapat ditelusuri dalam Pasal 156 dan 157 UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

7. PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Pasal 1 angka 1 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mendefinisikan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. PP ini dibentuk atas amanat Pasal 293 dan Pasal 330 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. PP ini disusun untuk menyempurnakan pengaturan pengelolaan keuangan daerah yang sebelumnya diatur dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan

Daerah, berdasarkan identifikasi masalah dalam pengelolaan keuangan daerah yang terjadi dalam pelaksanaannya selama ini. Penyempurnaan pengaturan tersebut juga dilakukan untuk menjaga 3 pilar tata pengelolaan keuangan daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. PP ini mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Keterkaitannya dengan penyertaan modal, misalnya dapat dilihat dalam rumusan Pasal 78 yang menjabarkan: 1). Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMD dan/atau BUMN; 2). Penyertaan modal Pemda 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. Kemudian pada Pasal 79 ditegaskan bahwa pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Perda tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan. Dalam hal Pemda akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal, Pemda melakukan perubahan Perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

8. PP Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah

Investasi pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau aset keuangan dalam jangka panjang untuk investasi dalam bentuk saham, surat utang, dan/atau investasi langsung guna memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. PP ini hadir untuk memenuhi kebutuhan pelaksanaan investasi pemerintah yang lebih optimal di masa yang akan datang, dengan melakukan penyempurnaan pengaturan mengenai kewenangan pengelolaan investasi pemerintah yang meliputi kewenangan regulasi, kewenangan supervisi, dan kewenangan operasional. Pembagian 3 kewenangan tersebut merupakan ekosistem ideal untuk pengelolaan investasi pemerintah berdasarkan *best practices* pengelolaan investasi. Dengan demikian, pembagian kewenangan dalam pengelolaan investasi akan meningkatkan akuntabilitas dan menjamin

terselenggaranya *check and balances* dalam proses pelaksanaan investasi pemerintah mulai dari tahap perencanaan hingga tahap pertanggungjawaban.

9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 48 Tahun 2016 tentang Pedoman Penerimaan Hibah Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah, Dan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum, Dalam Rangka Penyelesaian Hutang Perusahaan Daerah Air Minum Kepada Pemerintah Pusat Secara Non Kas

Dalam peraturan ini mengatur memang secara khusus terkait dengan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Hal ini termaktub secara jelas dalam Pasal 1 angka 5 menyatakan bahwa Penyertaan Modal Daerah adalah bentuk Investasi Pemerintah Daerah pada PDAM. Lebih lanjut dalam memberikan penyertaan modal daerah berdasarkan Pasal 3 ayat 1 peraturan ini mengatur bahwa penyertaan modal dan penambahan penyertaan modal ditetapkan melalui peraturan daerah.

10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Permendagri Nomor 77 Tahun 2020) dibentuk atas amanat Pasal 221 ayat (1) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pada Pasal 1 angka 1 Permendagri *a quo* yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Lebih lanjut diuraikan melalui Pasal 2 ayat (2) yang menyatakan bahwa pedoman teknis pengelolaan keuangan daerah terdiri atas: 1). Pengelola keuangan daerah; 2). APBD; 3). Penyusunan APBD; 4). Penetapan APBD; 5). Pelaksanaan dan penatausahaan; 6). Laporan realisasi semester pertama APBD dan perubahan APBD; 7). Akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah; 8). Penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; 9). Kekayaan daerah dan utang daerah; 10). Badan layanan umum daerah; 11) Penyelesaian kerugian keuangan daerah; 12). Informasi keuangan daerah; dan 13). Pembinaan dan pengawasan.

Pada bagian Lampiran Permendagri ini, memberikan pedoman penyertaan modal daerah dan keterkaitannya dengan pengeluaran pembiayaan daerah. Sebagaimana dapat dijabarkan sebagai berikut:

1) Pemda dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik negara, badan usaha swasta dan/atau koperasi.
2) Penyertaan modal daerah bertujuan untuk meningkatkan pendapatan daerah, pertumbuhan perkembangan perekonomian daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
3) Penyertaan modal daerah untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.
4) Manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya meliputi:
    a) bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah;
    b) keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa dividen, bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah;
    c) peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil penyertaan modal sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu;
    d) peningkatan penerimaan daerah dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari penyertaan modal daerah;
    e) keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa dividen, bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah;
    f) peningkatan penyerapan tenaga kerja sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari penyertaan modal daerah;
    g) peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai akibat dari penyertaan modal daerah.
5) Bentuk penyertaan modal daerah meliputi penyertaan modal berupa investasi surat berharga dan/atau penyertaan modal berupa investasi langsung.
6) Penyertaan modal berupa investasi surat berharga dilakukan dengan cara pembelian saham dan atau pembelian surat utang.

7) Penyertaan modal berupa investasi langsung dilakukan dengan cara penyertaan modal daerah dan/atau pemberian pinjaman.
8) Penyertaan modal berupa investasi langsung dalam pemberian pinjaman kepada masyarakat (dana bergulir), penyalurannya dilakukan melalui lembaga keuangan bank atau lembaga keuangan bukan bank.
9) Penyertaan modal berupa investasi surat berharga dan investasi langsung dilaksanakan berdasarkan hasil analisis oleh penasehat investasi untuk mendapatkan nilai wajar.
10) Penyertaan modal Pemda dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam **Perda** mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan.
11) Penyertaan modal dapat dilakukan pemerintah daerah walaupun APBD tidak surplus sepanjang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, dalam hal ini antara lain telah ada Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan
12) Peraturan Daerah ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.
13) Penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
14) Pengelolaan penyertaan modal daerah meliputi perencanaan investasi pelaksanaan investasi, penganggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan anggaran dan pertanggungjawaban penyertaan modal pemerintah daerah, divestasi, serta pembinaan dan pengawasan.
15) Pengelolaan penyertaan modal daerah sejalan dengan kebijakan pengelolaan penyertaan modal/investasi secara nasional.
16) Pengelolaan penyertaan modal daerah diatur dengan Perkada.
17) Pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Peraturan Daerah tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan.
18) 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.

19) Penyertaan modal pemerintah daerah dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang surat berharga dan investasi langsung.
20) Dalam hal pemerintah daerah akan melaksanakan penyertaan modal, pemerintah daerah terlebih dahulu menyusun perencanaan investasi pemerintah daerah yang dituangkan dalam dokumen rencana kegiatan investasi.
21) Dokumen rencana kegiatan investasi disiapkan oleh PPKD selaku pengelola investasi untuk disetujui oleh kepala daerah.
22) Berdasarkan dokumen rencana kegiatan investasi, pemerintah daerah menyusun analisis penyertaan modal/investasi pemerintah daerah sebelum melakukan penyertaan modal.
23) Analisis penyertaan modal/investasi pemerintah daerah dilakukan oleh penasehat investasi pemerintah daerah.
24) Penasihat investasi pemerintah daerah ditetapkan oleh kepala daerah.
25) Hasil analisis penyertaan modal/investasi pemerintah daerah berupa hasil analisis penilaian kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko.

Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 ini, mencabut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang sebelumnya dijadikan rujukan dalam pembentukan Perda tentang Penyertaan Modal Daerah.

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024

Dalam rangka memperkuat struktur permodalan pada BUMD, Pemda dapat menambah modal yang disetor dan/atau melakukan penambahan penyertaan modal pada BUMD, sehingga BUMD tersebut dapat lebih berkompetisi, tumbuh dan berkembang.

12. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang

Peraturan Daerah Kota Padang tahun Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang merupakan dasar pendirian dari Perumda Air Minum Kota Padang. Melalui peraturan ini Status hukum Perusahaan Daerah Air Minum Tingkat II Padang, yang didirikan dengan Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Padang No.05/PD/1974 tentang Pendirian Perumda Air Minum Tingkat II Padang atau Perusahaan Daerah Air Minum Kota Padang sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 8 Tahun 2013 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (Lembaran Daerah Tahun 2013 Nomor 8, Tambahan Lembaran Daerah Nomor 100) diubah menjadi BUMD berbentuk Perusahaan Umum Daerah.

Terkait dengan penyertaan modal yang akan dilakukan terdapat beberapa ketentuan yang perlu untuk diperahatikan, sebagai berikut:

Pasal 13

(1) Modal Perumda Air Minum Kota Padang terdiri dari:
    a. modal dasar, dan
    b. modal disetor.
(2) Sumber modal Perumda Air Minum Kota Padang terdiri atas:
    a. penyertaan modal Daerah yang bersumber dari APBD dan/atau konversi dari pinjaman, yang ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor,
    b. pinjaman yang bersumber dari Daerah, BUMD lainnya dan/atau sumber lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan,
    c. hibah yang bersumber dari Pemerintah Pusat, Daerah, BUMD lainnya dan/atau sumber lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dan
    d. sumber modal sah lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang- undangan.

Pasal 14

(1) Penyertaan modal Daerah dilakukan untuk:
    a. pendirian Perumda Air Minum Kota Padang, dan
    b. penambahan modal Perumda Air Minum Kota Padang.

(2) Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.
(3) Barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah.
(4) Nilai riil sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(5) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pasal 15

(1) Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian Perumda Air Minum ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor.
(2) Penyertaan modal Daerah untuk memenuhi modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah.
(3) Modal dasar Perumda Air Minum Kota Padang ditetapkan sebesar Rp.300.000.000.000,00 (tiga ratus milyar rupiah).
(4) Modal disetor pada saat Peraturan Daerah ini ditetapkan sebesar Rp. 65.945.688.228,43,- (enam puluh lima milyar sembilan ratus empat puluh lima juta enam ratus delapan puluh delapan ribu dua ratus dua puluh delapan rupiah empat puluh tiga sen).
(5) Untuk pemenuhan modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan:
    a. penambahan modal disetor melalui penyertaan modal Pemerintah Daerah,
    b. melalui kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan sumber modal lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengingat Modal Dsar Perumda Air Minum Kota Padang ditetapkan sebesar Rp sebesar Rp.300.000.000.000,00 (tiga ratus milyar rupiah), maka jumlah maksimal yang dilakukan adalah sebesar Rp.300.000.000.000,00 (tiga ratus milyar rupiah). Dalam hal pemerintah daerah hendak melakukan penyertaan melebihi jumlah yang ditetapkan tersebut, maka diperlukan perubahan terhadap Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2020 terlebih dahulu.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal pada **P**erusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang berlandaskan pada semangat negara kesejahteraan yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat. Amanat konstitusi ini menempatkan pemerintah dalam posisi bertanggung jawab untuk secara aktif memajukan kesejahteraan umum, yang mencakup kesejahteraan sosial, ekonomi, dan akses terhadap pelayanan publik yang berkualitas.

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) menekankan peran pemerintah dalam menjamin standar kesejahteraan minimum bagi seluruh warga negara.[30] Hal ini meliputi penyediaan jaminan sosial (*social welfare*), jaminan keamanan ekonomi (*economic welfare*), dan pelayanan kesejahteraan sosial (*state welfare*). Penambahan penyertaan modal pada Perumda Air Minum Kota Padang merupakan bentuk nyata dari komitmen pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan ekonomi masyarakat Sumatera Barat.

Sebagaimana dikemukakan oleh G. Esping Andersen, negara kesejahteraan menuntut peran aktif negara dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian, termasuk tanggung jawab untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar.[31] Dalam hal ini, penambahan modal pada Perumda Air Minum Kota Padang merupakan bentuk intervensi negara yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas bank dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, menciptakan lapangan kerja, dan meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan keuangan.

Anthony Giddens menjelaskan bahwa peran negara dalam negara kesejahteraan cenderung bersifat intervensionis, di mana negara terlibat aktif dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan umum.[32] Penambahan modal pada PDAM mencerminkan

---

[30] Oman Sukmana, "Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan" artikel dalam *Jurnal Sospol,* Vol. 2, No. 1, Juli-Desember 2016, hlm. 104

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

[32] Anthony Giddens, *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial,* Gramedia, Jakarta, 1998, hlm. 100

komitmen pemerintah untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dengan memastikan ketersediaan air minum yang memadai.

Lebih dari sekadar penyediaan layanan dasar, penambahan modal ini juga sejalan dengan konsep negara kesejahteraan yang mendorong intervensi negara dalam perekonomian demi mencapai keadilan sosial. Melalui penguatan PDAM, pemerintah daerah berupaya memperbaiki ketidaksempurnaan pasar dan memastikan akses yang adil terhadap air bersih bagi seluruh lapisan masyarakat, tanpa diskriminasi. Dengan demikian, inisiatif ini tidak hanya bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan PDAM, tetapi juga berperan dalam menciptakan masyarakat yang lebih adil dan sejahtera.

Sebagaimana ditegaskan oleh para ahli seperti Pierson dan Giddens, negara kesejahteraan menuntut peran aktif negara dalam menjamin kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat. Penyertaan modal pada PDAM merupakan langkah konkret yang diambil pemerintah daerah untuk memenuhi tanggung jawab tersebut. Dengan memberikan dukungan finansial yang memadai, PDAM diharapkan dapat meningkatkan kapasitas produksi, memperluas jaringan distribusi, dan terus berinovasi dalam memberikan layanan air minum yang berkualitas.

Pada akhirnya, penambahan penyertaan modal pada Perumda Air Minum Kota Padang adalah investasi untuk masa depan masyarakat dan pembangunan daerah. Melalui pengelolaan yang baik dan transparan, diharapkan PDAM dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi Kota Padang secara berkelanjutan.

B. Landasan Sosiologis

Kondisi sosiologis masyarakat menjadi pendorong utama di balik urgensi penambahan penyertaan modal pada Perumda Air Minum Kota Padang . Akses terhadap air bersih bukan hanya kebutuhan dasar, melainkan juga pilar penting untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat. Namun, tantangan seperti cakupan pelayanan yang belum merata, tingkat kehilangan air yang tinggi, dan keterbatasan kapasitas produksi menjadi hambatan dalam pemenuhan kebutuhan tersebut.

Penambahan penyertaan modal akan memungkinkan Perumda Air Minum Kota Padang untuk menjawab tantangan-tantangan ini. Dengan adanya suntikan dana, PDAM dapat melakukan investasi dalam perluasan jaringan distribusi, perbaikan infrastruktur, dan peningkatan efisiensi

operasional. Hal ini akan berdampak langsung pada perluasan cakupan pelayanan, peningkatan kualitas air minum, dan pengurangan tingkat kehilangan air. Pada akhirnya, masyarakat Kota Padang akan merasakan manfaat nyata dari peningkatan aksesibilitas dan kualitas layanan air minum.

Selain itu, penambahan modal juga akan memberikan dampak positif pada pertumbuhan ekonomi daerah. Dengan adanya peningkatan kapasitas produksi dan perluasan jaringan distribusi, PDAM dapat membuka lapangan kerja baru dan memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Peningkatan PAD akan memungkinkan pemerintah daerah untuk membiayai berbagai program pembangunan, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Peran Perumda Air Minum Kota Padang sebagai perusahaan umum daerah yang berorientasi pada pelayanan publik juga menjadi landasan sosiologis yang penting. Masyarakat memiliki harapan yang tinggi terhadap PDAM untuk menyediakan layanan air minum yang berkualitas, terjangkau, dan berkelanjutan. Penambahan penyertaan modal akan memperkuat kemampuan PDAM dalam memenuhi harapan tersebut, sehingga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah dan memperkuat legitimasi PDAM sebagai penyedia layanan air minum utama di Kota Padang.

Dengan demikian, penambahan penyertaan modal pada Perumda Air Minum Kota Padang bukan hanya sebuah keputusan finansial, tetapi juga sebuah langkah strategis untuk menjawab kebutuhan dan harapan masyarakat, mendorong pembangunan daerah, dan mewujudkan keadilan sosial dalam akses terhadap air bersih.

C. Landasan Yuridis

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit memberikan kewenangan kepada daerah untuk melakukan penyertaan modal pada BUMD, termasuk penambahan modal. Sejalan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah juga mendukung daerah dalam mengakses sumber pembiayaan, termasuk penyertaan modal pada BUMD.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal juga menegaskan peran pemerintah daerah sebagai penanam modal dalam negeri, termasuk dalam hal penyertaan modal pada BUMD. Hal ini diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan

Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang mengatur mekanisme dan tata cara penyertaan modal oleh pemerintah daerah, termasuk penggunaan surplus APBD dan perlunya persetujuan DPRD.

Selain itu, berbagai peraturan pemerintah dan peraturan menteri terkait, seperti PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, memberikan pedoman teknis dan prosedur yang harus diikuti dalam pelaksanaan penyertaan modal daerah, termasuk pada PDAM.

Kemudian juga dapat dilihat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024 yang memberikan pedoman teknis dan prosedur yang harus diikuti dalam pelaksanaan penyertaan modal daerah.

Terakhir terdapat Peraturan Daerah Kota Padang tahun Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang sebagai merupakan dasar pendirian dari Perumda Air Minum Kota Padang. Perda ini sekaligus menetapkan jumlah modal dasar Perumda Air Minum Kota Padang sebesar Rp. 3.000.000.000,- (tiga miliar rupiah).

Dengan demikian, keseluruhan kerangka hukum ini memberikan landasan yuridis yang kokoh bagi Pemerintah Kota Padang untuk menerbitkan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal pada Perumda PDAM. Peraturan Daerah ini akan menjadi instrumen hukum yang sah dan mengikat untuk memastikan bahwa penambahan modal dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik, akuntabilitas, dan transparansi, serta memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat dan pembangunan daerah.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP

Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 11 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah terakhir melalui UU Nomor 13 Tahun 2022 (UU PPP), naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah provinsi atau rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Eksistensi naskah akademik merupakan suatu hal yang sangat strategis dan urgen dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Sebab dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang sedang dalam masa transisi demokrasi secara yuridis masih belum banyak aturan hukum yang lengkap mengatur segala hal.[33] Pada muaranya, naskah akademik berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah provinsi atau rancangan peraturan daerah kabupaten/kota yang akan dibentuk. Namun, sebelum masuk pada ruang lingkup dan materi muatan terlebih dahulu diuraikan sasaran yang akan diwujudkan, arah, dan jangkauan pengaturan.

A. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Sasaran yang Hendak Dicapai

Jangkauan dan arah pengaturan dalam rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk ini berkaitan dengan latar belakang atau landasan yang dilakukannya penyertaan modal pemerintah daerah, prinsip penyertaan modal pemerintah daerah tujuan penyertaan modal pemerintah daerah, bentuk penyertaan modal pemerintah daerah, rincian atas penyertaan modal pemerintah daerah kepada Perumda Air Minum Kota Padang .

Sementara itu terkait dengan sasaran dalam dibentuknya Rancangan Peraturan Daerah ini yakni dalam rangka meningkatkan kapasitas usaha dan memperkuat struktur permodalan Perumda Air Minum Kota Padang , sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan perusahaan. Selanjutnya, diharapkan memberikan suatu kepastian hukum dan memenuhi amanat undang-undang terkait dengan penyaluran penambahan modal dari Pemerintah Daerah. Dengan

[33] Abdul Basyir, "Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif dan Responsif, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 2, No. 5, 2014, hlm. 287-288.

harapan bahwa tambahan penyertaan modal ini dapat dimanfaatkan dan dioperasionalkan sesuai peruntukannya.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Padang tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang pada Perumda Air Minum Daerah Kota Padang adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Dalam Bab Ketentuan Umum lazimnya memuat: 1). Batasan pengertian atau definisi; 2). Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau 3). Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Berikut dijelaskan beberapa istilah yang akan digunakan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini yaitu:

a. Daerah adalah Kota Padang.
b. Walikota adalah Walikota Padang.
c. Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang adalah perusahaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang.
d. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
e. Penyertaan Modal adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.
f. Investasi adalah penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis seperti bunga, dividen, royalti, manfaat sosial dan/atau manfaat lainnya sehingga dapat

meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

2. Materi Pokok Yang akan diatur

Materi pokok yang diatur dalam konteks Ranperda ini adalah sebagai berikut:

a. Menetapkan tambahan penyertaan modal Pemerintah Kota Padang pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang
b. Tambahan penyertaan modal Pemerintah Kota Padang pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang bertujuan:
    1) meningkatkan kapasitas produksi, cakupan penyediaan air minum;
    2) meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah;
    3) meningkatkan pendapatan asli daerah; dan
    4) meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.
c. Jumlah Penambahan penyertaan modal
d. Bentuk Penambahan penyertaan modal dalam bentuk investasi permanen dan disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah.
e. Penganggaran penambahan penyertaan modal.
f. Besaran tambahan penyertaan modal.
g. Rincian total penyertaan modal Pemerintah Kota Padang pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang.

BAB VI

PENUTUP

Berdasarkan naskah akademik yang telah disusun di atas, berikut disampaikan kesimpulan dan saran.

A. Kesimpulan

Naskah akademik ini mengkaji urgensi penambahan penyertaan modal pada Perusahaan Daerah Air Minum Kota Padang. Berdasarkan analisis yang dilakukan, dapat disimpulkan bahwa penambahan modal ini sangat diperlukan untuk mengatasi berbagai tantangan yang dihadapi perusahaan, seperti cakupan pelayanan yang belum merata, tingkat kehilangan air yang tinggi, dan keterbatasan kapasitas produksi. Dengan tambahan modal, Perumda Air Minum Kota Padang diharapkan dapat meningkatkan kualitas dan jangkauan pelayanan air bersih, mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, serta memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Secara filosofis, penambahan modal ini sejalan dengan semangat negara kesejahteraan yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, di mana pemerintah daerah bertanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum. Secara sosiologis, penambahan modal ini diharapkan dapat meningkatkan peran perusahaan daerah yang memiliki peran strategis dalam pembangunan daerah. Secara yuridis, penambahan modal ini memiliki landasan hukum yang kuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik di tingkat nasional maupun daerah. Kajian teoritis dalam naskah akademik ini membahas konsep BUMD sebagai perusahaan daerah yang memiliki peran strategis dalam pembangunan daerah. Asas-asas penting dalam penyusunan peraturan daerah, seperti asas manfaat, keadilan, kepastian hukum, akuntabilitas, transparansi, kehati-hatian, dan kemandirian, juga menjadi fokus pembahasan.

B. Saran

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan, berikut adalah beberapa saran yang dapat dipertimbangkan:

1. Mengingat pentingnya penambahan modal ini bagi pembangunan daerah, disarankan agar Rancangan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang pada Perumda Air Minum Kota Padang dimasukkan dalam skala prioritas Program Pembentukan Peraturan Daerah.

2. Untuk menyempurnakan Naskah Akademik ini lebih lanjut, disarankan untuk melakukan *focus group discussion* untuk memperluas pemahaman akan dampak ekonomi dan sosial dari penambahan penyertaan modal, serta melibatkan berbagai pemangku kepentingan untuk kesempurnaan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah.

Dengan memperhatikan saran-saran tersebut, diharapkan Naskah Akademik ini dapat menjadi landasan yang kokoh dalam penyusunan Peraturan Daerah yang efektif dan memberikan manfaat optimal bagi masyarakat dan pembangunan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Aji, Alan Bayu, and Irawan Randikaparsa. "ANALISIS YURIDIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH." J-LEE - Journal of Law, English, and Economics 2, No. 1, 2021

Andersen, G. Esping. Dalam Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo. Mimpi Negara Kesejahteraan. LP3ES, Jakarta, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Badan Pusat Statistik Kota Padang, Kota Padang Dalam Angka Padang Municipality In Figures, Diterbitkan Badan Pusat Statistik Kota Padang, Padang, 2024.

Bako, Ronny Sautma Hotma, "Permasalahan Hukum Atas Bentuk Badan Hukum Pada Badan Usaha Milik Daerah", Jurnal Kajian, Vol. 15, No. 4, 2010

Basyir, Abdul. "Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif dan Responsif." Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan 2, no. 5, 2014

Cahyaningrum, Dian. "Implikasi Bentuk Hukum Bumd Terhadap Pengelolaan BUMD", artikel dalam Jurnal Negara Hukum, Vol. 9, No. 1, 2018.

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

Harjanti, Wiwik. 2009, "Hak Atas Air Dalam Konstitusi Negara Dan Pengelolaannya Di Indonesia", Jurnal Risalah Hukum, Vol. 5, No. 2, 2022.

Hendrayanti, Silvia dan Zumrotun Nafi'ah. Rencana Optimalisasi Rencana Investasi Badan Usaha Milik Daerah. Pekalongan: PT. Nasya Expanding Management, 2024

Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana, 2017

Muchsan. Dalam M. Arief Nasution, dkk. Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah. Bandung: Mandar Madju, 2000

Muhammad, Abdulkadir, Hukum dan Penulisan Hukum, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.

Muqoyyidin, Andik Wahyun. “Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan.” Jurnal Konstitusi 10, no. 2 2013.

Nadir, Sakinah, “Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa”, Jurnal Politik Profetik, Vol. 1, No. 1, 2013

Njatrijani, Rinitami, Bagus Rahmanda, dan Reyhan Dewangga Saputra. “Hubungan Hukum dan Penerapan Prinsip Good Corporate Governance dalam Perusahaan.” Jurnal Gema Keadilan 6, no. 3, 2019

Putra, Marsudi Dedi. “Negara Kesejahteraan (Welfare State), dalam Perspektif Pancasila.” LIKITHAPRADNYA Jurnal Ilmiah 23, No. 2, 2021

Sekretariat Kabinet RI. 2022. “Tata Kelola Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Peningkatan Perekonomian Daerah.” https://setkab.go.id/tata-kelola-badan-usaha-milik-daerah-bumd-dalam-peningkatan-perekonomian-daerah/. Diakses pada tanggal 31 Juli 2023.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003.

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

Yuliana, Sundari. Strategi Manajemen Badan Usaha Milik Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, Jurnal Wiraraja, Vol.1, No. 3, 2016.