NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERUBAHAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO TENTANG PENYERTAAN MODAL PERUMDA AIR MINUM TIRTA BINANGUN

Kerja Sama
Perumda Air Minum Tirta Binangun
dengan
Swasaba Research Initiative (SRI) Yogyakarta

2023

KATA PENGANTAR

Dokumen ini telah dirancang sebagai Laporan Akhir yang menggambarkan pelaksanaan kegiatan berjudul *"Naskah Akademik Rancangan Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo tentang Penyertaan Modal Perumda Air Minum Tirta Binangun"*.

Implementasi dari kegiatan ini terealisasi atas kerja sama antara Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dan Swasaba Research Initiative (SRI) Yogyakarta. Inti dari penyusunan kegiatan Naskah Akademik (NA) ini adalah untuk merespons melalui upaya penelitian ilmiah terhadap dua permasalahan mendasar, yaitu i) apakah terdapat alokasi anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dapat diarahkan untuk keperluan penyertaan modal Perumda Air Minum Tirta Binangun? dan ii) apabila ada, seberapa besar dana yang dapat dialokasikan dan bagaimana landasan argumentasi ekonominya?

Setelah melalui proses penyusunan Bab I hingga Bab VI, hasil temuan dari penelitian ini mengindikasikan adanya kebutuhan penambahan penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo terhadap Perumda Air Minum Tirta Binangun.

Naskah Akademik ini terdiri dari enam bab yang akan diuraikan secara terperinci sebagai berikut. Bab I merupakan bagian Pendahuluan, menjelaskan tentang latar belakang dan urgensi yang mendasari penelitian ini. Pada bab ini juga akan dilakukan identifikasi terhadap permasalahan, identifikasi tujuan penelitian, serta eksposisi mengenai metode yang digunakan dalam penyusunan dokumen ini.

Dalam Bab II berisi tentang Kajian Teoretis dan Praktik Empiris, menguraikan secara rinci tentang berbagai konsep yang relevan dalam pengelolaan investasi penyertaan modal oleh Pemerintah Kabupaten, konsep kapasitas fiskal daerah, APBD, dan fungsi penyertaan modal terhadap BUMD bagi daerah; serta praktik empiris.

Dalam Bab III berisi tentang Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait, akan dijelaskan tentang inventarisasi peraturan perundang-undangan yang relevan dengan pengaturan penyertaan modal daerah.

Dalam Bab IV berisi tentang Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis, menjelaskan rangkuman atas konsep negara kesejahteraan *(welfare state)*, regulasi yang terkait dengan penyertaan modal sebagai bentuk dari otonomi daerah, dan implikasi positif dari penyertaan modal terhadap pembangunan daerah dan masyarakat.

Selanjutnya, dalam Bab V berisi tentang Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah, akan membahas secara mendalam terkait besaran nilai dan waktu penyertaan modal. Dokumen ini ditutup dengan Bab VI Penutup, dijelaskan mengenai kesimpulan bahwa Pemerintah Kabupaten Kulon Progo perlu melakukan penambahan penyertaan modal kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun dan melakukan pembaruan terhadap perda yang mengatur penyertaan modal terhadap Perumda Air Minum Tirta Binangun. Hal ini karena peraturan sebelumnya telah habis masa berlakunya. Selain itu, dalam bab ini juga akan dijelaskan mengenai tindak lanjut apa saja yang harus dilakukan, setelah NA ini selesai disusun. Pada bagian akhir akan diselipkan daftar pustaka dan lampiran Perda.

Demikian Laporan Akhir *Penyusunan NA Rancangan Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo tentang Penyertaan Modal Perumda Air Minum Tirta Binangun* ini kami susun. Selanjutnya kami mengucapkan terima kasih kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo atas kepercayaan dan kesempatan yang telah diberikan. Kami berharap bahwa hasil dari kegiatan ini dapat memberikan manfaat yang berharga serta masukan yang berarti bagi penyusunan kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo dalam konteks Perumda Air Minum Tirta Binangun.

Yogyakarta, Desember 2023
Tim Peneliti

Swasaba Research Initiative (SRI) Yogyakarta

TIM PENYUSUN

Laporan *Naskah Akademik Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kulon Progo pada Perumda Air Minum "Tirta Binangun"* ini disusun oleh Tim Peneliti Swasaba Riset Inisiatif yang terdiri dari:

1. **I Wayan Nuka Lantara, S.E., M.Si., Ph.D.**
2. **Dr. Veri Antoni, S.H., M.Hum.**
3. **Awaluddin L, S.E., M.Si.**
4. **Hery Nugroho, S.E., M.Si.**
5. **R. Muhammad Fajri, S.E., M.B.A.**
6. **Daisyta Mega Sari, S.H.**
7. **Wuriyan Radia Kusuma Wardani**

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ii
TIM PENYUSUN iv
DAFTAR ISI v
DAFTAR TABEL vii
DAFTAR GAMBAR viii

BAB I PENDAHULUAN 1
- A. Latar Belakang 2
- B. Identifikasi Masalah 4
- C. Tujuan dan Manfaat Kegiatan 5
- D. Metode Penelitian 5

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS 7
- A. Kajian Asas 8
- B. Kajian Teoritis 10
  - B.1. Badan Usaha Milik Daerah dan Penyertaan Modal Daerah 10
  - B.2. Konsep Kapasitas Fiskal 16
  - B.3. Konsep Ruang Fiskal dan Analisis Surplus Defisit 17
    - B.3.1. Konsep Ruang Fiskal 17
    - B.3.2. Analisis Surplus Defisit 18
  - B.4. Peran BUMD bagi Perekonomian Daerah 19
- C. Praktik Empiris 21
  - C.1. Profil Perumda Air Minum Tirta Binangun 21
  - C.2. Analisis Kinerja Perumda Air Minum Tirta Binangun 23
    - C.2.1. Analisis Neraca 23
    - C.2.2. Analisis Laba Rugi 28
    - C.2.3. Analisis Arus Kas 31
    - C.2.4 Analisis Rasio Keuangan 33
  - C.3. Hasil Evaluasi Kinerja PDAM 36
  - C.4. Peran Perumda Air Minum Tirta Binangun pada Perekonomian 36
  - C.5. Rencana Investasi dan Urgensi Penyertaan Modal 28
  - C.6. Analisis Kemampuan Keuangan Daerah 40
    - C.6.1. Realisasi APBD Kabupaten Kulon Progo 40
    - C.6.2. Realisasi Penyertaan Modal 47
    - C.6.3. Analisis Kemampuan Keuangan Daerah 48
- D. Kajian terhadap Implikasi Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Bermasyarakat dan Dampaknya terhadap Beban Keuangan Daerah 52
  - D.1 Kondisi Saat Ini *(Baseline)* 53
  - D.2 Penilaian Risiko *(Risk Assessment)* 54
  - D.3 Analisis Biaya dan Manfaat *(Cost and Benefit Analysis)* 56

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT 62
A. Undang-Undang No. 17 tahun 2019 tentang Sumber Daya Air 62
B. Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 1 tahun 2020 jo. Undang-Undang No. 6 tahun 2020 tentang Cipta Kerja 67
C. UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara 68
D. Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah .. 70
E. Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah 72
F. Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah 73
G. Peraturan Pemerintah No. 122 tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum 75
H. Peraturan Pemerintah No. 121 tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air 79
I. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 77 tahun 2020 Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah 79
J. Permendagri No. 19 tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah 82
K. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah 83

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS 85
A. Landasan Filosofis 86
B. Landasan Sosiologis 89
C. Landasan Yuridis 92

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN 95
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan 96
B. Ruang Lingkup Materi Muatan Perda 96

BAB VI PENUTUP 98
A. Kesimpulan 99
B. Saran 101

DAFTAR PUSTAKA 102
A. Peraturan Perundang-Undangan 103
B. Jurnal dan Buku 103
C. Internet 104
LAMPIRAN 105

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1. Formula Perhitungan Ruang Fiskal 17
Tabel 2.2. Rasio Keuangan Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022 35
Tabel 2.3. Skema Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2024-2028 39
Tabel 2.4. Proyeksi Kinerja Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2024-2028 40
Tabel 2.5. Perkembangan Nilai IKF Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022 49
Tabel 2.6. Analisis Ruang Fiskal Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022 50
Tabel 2.7. Proyeksi Nilai Ruang Fiskal Kabupaten Kulon Progo, 2023-2027 51
Tabel 2.8. Permasalahan yang Dihadapi Perumda Air Minum Tirta Binangun 52
Tabel 2.9. Pemetaan Kondisi Saat ini dan Pihak Penerima Dampak dari Permasalahan Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo 53
Tabel 2.10. Penilaian Risiko dari Pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo 54
Tabel 2.11. Penilaian Biaya dan Manfaat dari Pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo 56
Tabel 2.12. Peraturan Daerah tentang Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo 60
Tabel 6.1. Alternatif Bentuk dan Waktu Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kulon Progo kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun 100

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Aset Total Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022 23
Gambar 2.2. Aset Lancar Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022 24
Gambar 2.3. Aset Tidak Lancar Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022 25
Gambar 2.4. Aset Lain-Lain Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022 25
Gambar 2.5. Ekuitas Perumda Air Minum Tirta Binangun, tahun 2018-2022 26
Gambar 2.6. Kewajiban Jangka Pendek Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022 27
Gambar 2.7. Kewajiban Jangka Panjang Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022 27
Gambar 2.8. Kewajiban Lain-Lain Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022 28
Gambar 2.9. Pendapatan Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022 29
Gambar 2.10. Beban Usaha Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022 29
Gambar 2.11. Komposisi Beban Umum dan Administrasi Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2022 30
Gambar 2.12. Laba Bersih Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2022 31
Gambar 2.13. Arus Kas Operasional Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2022 31
Gambar 2.14. Arus Kas Investasi Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2022 32
Gambar 2.15. Arus Kas Investasi Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2022 33
Gambar 2.16. Perkembangan Realisasi Capaian Pendapatan, 2018-2022 41
Gambar 2.17. Struktur Realisasi Pendapatan, 2017-2022 42
Gambar 2.18. Perkembangan Realisasi Capaian PAD, 2017-2022 43
Gambar 2.19. Struktur Pendapatan Asli Daerah, 2017-2022 44
Gambar 2.20. Realisasi dan Pertumbuhan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, 2017-2022 45
Gambar 2.21. Perkembangan Realisasi Capaian Belanja, 2017-2022 45
Gambar 2.22. Surplus/Defisit Anggaran, 2017-2022 46
Gambar 2.23. Perkembangan Penyertaan Modal Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022 47
Gambar 2.24. Perkembangan SILPA Kabupaten Kulon Progo, 2018-2022 48

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perusahaan Umum Daerah Air Minum "Tirta Binangun" (Perumda Air Minum Tirta Binangun) merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Kabupaten Kulon Progo yang pada pokoknya berperan menjalankan tugas berkenaan dengan pelayanan di bidang air minum kepada masyarakat.

Keberadaan Perumda Air Minum Tirta Binangun menjadi sangat penting, seiring dengan diamanatkannya Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, bahwa air sebagai salah satu dari sumber daya agraria, merupakan cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup masyarakat banyak, dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Lebih lanjut, sebagaimana yang telah digariskan dalam UU No. 5 tahun 2019 tentang *Sumber Daya Air* (UU 5/2019), yang secara tegas telah melarang penguasaan atas sumber daya air secara perseorangan, kelompok masyarakat, maupun oleh badan usaha.[1] Prioritas penggunaan sumber daya air untuk kebutuhan usaha, salah satunya diprioritaskan kepada BUMD. Dengan demikian, hal ini menjadi legitimasi hukum bagi Perumda Air Minum Tirta Binangun untuk mengadakan layanan umum di bidang air minum, dengan motif sebagai kegiatan usaha untuk dapat berkontribusi dalam mendukung pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Kulon Progo.

Dalam menjalankan kegiatan usahanya, Perumda Air Minum Tirta Binangun tentu membutuhkan modal yang besar. Kebutuhan modal tersebut tidak dapat dilepaskan dari dinamika kebijakan internal perusahaan, maupun dinamika eksternal. Misalnya, kebijakan pemerintah—baik pada level nasional maupun daerah.

Berkenaan dengan modal, pada dasarnya dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 6 tahun 2020 tentang *Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun* (Perda Kulon Progo No. 6/2020) telah ditetapkan ketentuan modal bagi Perumda Air Minum Tirta Binangun, yaitu berupa Modal Dasar sebesar Rp87.430.515.998,83 dan Modal Disetor sampai dengan Tahun Anggaran 2019 sebesar Rp23.826.877.464,83.[2]

---

1 Pasal 7 Undang-Undang No. 17 tahun 2019 tentang *Sumber Daya Air.*

2 Pasal 11 ayat (1) dan (2) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 6 tahun 2020 tentang *Perusahaan Umum Daerah Air Minum "Tirta Binangun".*

Sehubungan dengan penyertaan modal tersebut, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 7 tahun 2020 tentang *Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Daerah Air Minum "Tirta Binangun"* (Perda Kulon Progo No. 7 tahun 2020).

Berkaitan dengan Penyertaan Modal Daerah Kabupaten Kulon Progo terhadap Perumda Air Minum Tirta Binangun ini, diketahui bahwa pemenuhan Modal Dasar telah dilakukan secara bertahap selama lima tahun, mulai dari tahun 2020 sampai dengan 2024, baik dalam bentuk tunai maupun aset.[3]

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 5 ayat (3) Perda Kulon Progo No. 7 tahun 2020, Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun yang diberikan dalam bentuk tunai tersebut selain bersumber dari APBD, juga bersumber dari program masyarakat berpenghasilan rendah (Program MBR) yang merupakan program hibah dari Pemerintah Pusat *c.q.* Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) melalui Direktorat Jenderal Cipta Karya kepada Pemerintah Daerah, dengan maksud agar masyarakat berpenghasilan rendah juga memperoleh akses yang sama untuk menikmati air bersih, sebagai bagian dari hak dasar mereka.

Akan tetapi, penyaluran modal tersebut tidak diberikan secara langsung, melainkan dengan cara *reimbursement*. Kondisi tersebut kemudian menjadi perhatian bagi Pemerintah Kabupaten Kulon Progo berkenaan dengan pemenuhan Modal Dasar, khususnya dengan adanya perubahan kebijakan tentang dana *reimbursement* untuk Program MBR yang akan dihapuskan pada tahun anggaran 2024 nanti.

Lebih lanjut, pada tahun mendatang, Perumda Air Minum Tirta Binangun akan menerima aset dari Pemerintah Kabupaten Kulon Progo yang telah diserahterimakan oleh Pemerintah Pusat. Penyerahan aset oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun akan dihitung sebagai Penyertaan Modal Daerah, sehingga pengelolaan asetnya menjadi kewenangan Perumda Air Minum Tirta Binangun.

---

[3] Lihat ketentuan Pasal 5 ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 7 tahun 2020 tentang *Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum "Tirta Binangun"*.

Sehubungan dengan kondisi-kondisi sebagaimana disampaikan di atas, maka tentunya akan berdampak pada keberadaan modal Perumda Air Minum Tirta Binangun, khususnya dalam konteks Penyertaan Modal Daerah dalam rangka pemenuhan Modal Dasar perusahaan.

Oleh karena itu, dipandang perlu untuk melakukan perubahan terhadap ketentuan dalam Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6 tahun 2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7 tahun 2020, khususnya yang berkenaan dengan ketentuan modal Perumda Air Minum Tirta Binangun.

Konsekuensi logis dari hal tersebut, maka perlu disusun Naskah Akademik sebagai bentuk pertanggungjawaban ilmiah sehubungan dengan perubahan peraturan daerah tersebut.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan kondisi sebagaimana diuraikan dalam latar belakang di atas, maka pokok permasalahan yang mendasari penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut.

1). Adanya perubahan kebijakan Pemerintah Pusat yang berdampak pada Penyertaan Modal Daerah Kabupaten Kulon Progo kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun, dan perlunya mengakomodasikan ketentuan mengenai rencana penyerahan aset dari Pemerintah Kabupaten Kulon Progo kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun.

2). Bahwa perubahan ketentuan dalam hal permodalan Perumda Air Minum Tirta Binangun, secara hukum telah melahirkan implikasi pada perlunya melakukan perubahan terhadap peraturan daerah yang mengatur terkait dengan ketentuan modal (Penyertaan Modal Daerah) pada Perumda Air Minum Tirta Binangun. Dalam hal ini, perubahan terhadap ketentuan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6 tahun 2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7 tahun 2020.

Dalam konteks perubahan tersebut, maka perlu pertimbangan yang matang dan komprehensif meliputi aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis yang juga akan dikaji dalam Naskah Akademik ini.

C. Tujuan dan Manfaat Kegiatan

Penyusunan Naskah Akademik ini bertujuan untuk menyediakan kajian ilmiah mengenai perubahan ketentuan permodalan Perumda Air Minum Tirta Binangun. Hasil kajian yang dituangkan dalam dokumen Naskah Akademik ini menjadi justifikasi bagi pengusulan perubahan ketentuan modal oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo pada Perumda Air Minum Tirta Binangun, yaitu pengajuan perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6 tahun 2020 tentang *Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun* dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7 tahun 2020 tentang *Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun*.

Harapannya, kajian ini dapat memberikan manfaat bagi Perumda Air Minum Tirta Binangun dan juga Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, agar pengaturan penyertaan modal lebih proporsional dengan tetap mengutamakan responsibilitas kinerja Perumda Air Minum Tirta Binangun, dalam konteks peningkatan pelayanan umum di bidang air minum bagi masyarakat. Selain itu, juga agar dapat berperan positif dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Kulon Progo.

D. Metode Penelitian

Naskah Akademik dalam rangka perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6 tahun 2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7 tahun 2020 ini disusun dengan menggunakan metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris.

Metode yuridis normatif diperlukan untuk menganalisis konsep BUMD (konteks ini adalah Perumda) beserta aspek penyertaan modalnya, dari sudut pandang normatif. Artinya, kajian ini menganalisis beberapa peraturan perundang-undangan yang secara langsung maupun tidak langsung pengaturannya berkaitan dengan Perumda Air Minum Tirta Binangun. Khususnya mengenai Penyertaan Modal Daerah pada BUMD dan pelayanan umum di bidang air minum.

Selanjutnya, metode yuridis empiris digunakan dalam kaitannya dengan respon terhadap gejala-gejala hukum yang muncul dalam penerapan norma hukum di masyarakat. Dalam konteks ini, isu yang melatarbelakangi kebutuhan perubahan regulasi di bidang permodalan Perumda Air Minum Tirta Binangun sebagaimana saat

ini diatur dengan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6 tahun 2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7 tahun 2020.

Terdapat beberapa tahapan dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini, di antaranya: mengidentifikasi permasalahan dan menetapkan permasalahan yang relevan; mengumpulkan bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, sekunder maupun tersier; serta melakukan kajian terhadap isu hukum yang diajukan sebagai permasalahan dalam penelitian berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan.

Dalam prosesnya, dilakukan beberapa kali diskusi terstruktur antara Tim Penyusun dengan organisasi perangkat daerah (OPD) di Kabupaten Kulon Progo untuk menggali informasi dan kebutuhan perubahan regulasi sebagaimana dimaksud. Dengan demikian diharapkan Naskah Akademik ini dapat benar-benar merepresentasikan sebuah kajian yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, dan memberikan solusi yang relevan untuk menyelesaikan permasalahan dan menjawab kebutuhan hukum Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.***

BAB II
KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Asas

Sub-bab ini disusun untuk memberikan gambaran bagaimana sebuah Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan harus memenuhi asas-asas pembentukan norma yang baik. Hal ini tercantum dalam Pasal 5 *jo.* Penjelasan Pasal 5 UU No. 12 tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* sebagai berikut.

1). *Asas Kejelasan Tujuan.* Asas ini bermakna bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2). *Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat.* Asas ini bermakna bahwa 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.

3). *Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan.* Asas ini bermakna bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

4). *Asas Dapat Dilaksanakan.* Asas ini bermakna bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5). *Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan.* Asas ini bermakna bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6). *Asas Kejelasan Rumusan.* Asas ini bermakna bahwa 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.

7). *Asas Keterbukaan.* Asas ini bermakna bahwa 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.

Kemudian, dalam proses perumusan, penyusunan, dan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah juga harus memperhatikan asas-asas materi muatan sebagai berikut.

1). Pengayoman adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.

2). 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 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 (NKRI).

4). Kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5). 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 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 adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8). Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah 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 adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

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

11). Asas lainnya sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain sebagai berikut.

a). Dalam Hukum Pidana misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga takbersalah.

b). Dalam Hukum Perdata misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Asas-asas tersebut kemudian membimbing para legislator dalam perumusan norma hukum ke dalam aturan hukum, yang berlangsung dengan cara menjadikan dirinya sebagai titik tolak bagi perumusan norma hukum dalam aturan hukum. Dalam penyusunan Rancangan Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo tentang Penyertaan Modal Perumda Air Minum Tirta Binangun harus berdasarkan pada asas formal dan asas materiil.

B. Kajian Teoretis

B.1. Badan Usaha Milik Daerah dan Penyertaan Modal Daerah

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Indonesia sebenarnya sudah sejak lama, baik dengan istilah berbeda maupun dengan istilah yang serupa.

Ditinjau dari sejarahnya, bahwa dikenalnya BUMD tidak dapat dilepaskan dari adanya Undang-Undang No. 5 tahun 1962 tentang *Perusahaan Daerah* (UU 5/1962). Meskipun demikian, penyebutan BUMD belum secara eksplisit/lugas dalam undang-undang tersebut.

Selanjutnya, perkembangan BUMD di Indonesia ternyata cukup pesat, sehingga mendorong pemerintah untuk melakukan beberapa perbaikan, terutama dari aspek regulasi. Sampai saat ini, BUMD berada di bawah payung hukum Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah* (UU Pemerintahan Daerah) dan Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang *Badan Usaha Milik Daerah* (PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD).

BUMD diakui sebagai salah satu bentuk usaha atau kontributor yang berpengaruh terhadap pendapatan daerah. Karakter khas BUMD adalah bahwa Pemerintah Daerah dapat bertindak sebagai pemilik modal, atau sebagai salah satu pemegang saham. Namun demikian, kekayaan BUMD merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Pemberlakuan UU Pemerintahan Daerah melahirkan konsekuensi tentang pencabutan UU Perusahaan Daerah. Artinya,UU Perusahaan Daerah tersebut tidak lagi berlaku. Namun demikian, dalam ketentuan penutup UU Pemerintahan Daerah terdapat pengecualian terhadap status pemberlakuan peraturan pelaksana dari UU Perusahaan Daerah, yaitu sebagaimana tertuang dalam Pasal 405 UU Pemerintahan Daerah, bahwa:

> *... Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387),* ***dinyatakan masih tetap berlaku*** *sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini".*

Dengan demikian, beberapa hal yang tidak diatur secara tegas dalam UU Pemerintahan Daerah, termasuk pengertian BUMD, dituliskan berdasarkan ketentuan yang telah ada sebelumnya, yaitu dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 tahun 1998 tentang *Bentuk Badan Hukum BUMD*.

Berdasarkan Pasal 1 angka 40 UU Pemerintahan Daerah, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) didefinisikan sebagai Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.Sementara itu, berdasarkan Pasal 1 angka 4 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 153 tahun 2004 tentang *Pedoman Pengelolaan Barang Daerah yang Dipisahkan* dinyatakan bahwa, Perusahaan Daerah atau Badan Usaha Milik Daerah adalah Badan Usaha yang seluruhnya atau sebagian modalnya berasal dari Kekayaan Daerah yang Dipisahkan.

Menurut T. Dzulkarnaen, beberapa faktor yang mendorong Pemerintah terlibat dalam kegiatan usaha dengan mendirikan BUMN maupun BUMD di antaranya sebagai berikut. [4]

---

[4] Idah Rosida, 2017, *Urgensi Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance) Pada Badan Usaha Milik Daerah: Studi pada Perusahaan Daerah Pasar Kota Kupang,* Tesis, Magister Ilmu Hukum UGM, Yogyakarta, 29.

1). Di negara-negara berkembang, kegiatan pemerintah dalam bidang usaha dimaksudkan untuk mengisi kekosongan usahawan, karena swasta tidak atau belum mampu berperan.

2). Untuk melindungi kepentingan umum atau orang banyak, Pemerintah dapat menjalankan usaha dengan maksud melaksanakan pelayanan yang bersifat monopoli atau untuk memberikan pelayanan dasar kepada masyarakat.

3). Mencari keuntungan dalam rangka mencari dana untuk membiayai kegiatan pemerintah, baik untuk kegiatan rutin maupun untuk peningkatan pelayanan jasa publik.

Sementara itu, dalam konteks BUMD, Hari Sandjojo Malang Joeda memberikan pendapatnya mengenai alasan pendirian BUMD sebagai berikut.[5]

1). Alasan ekonomis. Alasan ekonomis ini biasanya dijadikan acuan dalam mendirikan BUMD pada suatu wilayah. Pendirian BUMD adalah untuk mengoptimalisasikan potensi ekonomi di daerah dalam upaya menggali dan mengembangkan sumber daya daerah, memberikan pelayanan masyarakat *(public service),* dan mencari keuntungan *(profit motive).*

2). Alasan strategis. Dalam konteks ini, pendirian BUMD dimaknai sebagai kegiatan mendirikan lembaga usaha yang bertujuan untuk melayani kepentingan publik, namun masyarakat atau swasta tidak mampu atau belum mampu untuk melakukanya, baik karena investasi yang sangat besar, risiko usaha yang sangat besar, maupun karena eksternalitasnya sangat besar dan luas.

3). Alasan politis. Alasan politisnya adalah untuk mempertahankan potensi ekonomi yang mempunyai daya dukung politis bagi Pemerintah Daerah.

4). Alasan anggaran *(budget)*. Hal ini berkaitan dengan adanya kepentingan bahwa Pemerintah Daerah perlu mempunyai sumber pendapatan lain di luar pajak dan alokasi dana dari Pemerintah Pusat untuk mendukung anggaran belanja dan pembangunan daerah.

Lebih lanjut, mengenai motif pendirian BUMD, maka sebagaimana dalam Pasal 331 ayat (4) UU Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut.

1). Memberikan manfaat bagi perekonomian daerah pada umumnya.

---

[5] Hari Sandjojo Malang Joedo dan Riant Nugroho D., 2006, *Reinventing BUMD Badan Usaha Milik Daerah Kunci Sukses Mengembangkan BUMD Produktif dan Profesional*, PT Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, Jakarta, 13-14.

2). Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.

3). Memperoleh laba dan atau keuntungan.

Hal ini menjadi berbeda dengan tujuan pendirian BUMD sebelumnya yang diatur dalam UU No. 5 tahun 1962, sebagaimana tertuang pada Pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa tujuan dari Perusahaan Daerah adalah dalam rangka turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya, dan pembangunan ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman, serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Seperti yang telah diungkapkan pada tujuan pendirian BUMD itu sendiri pada awalnya tidak hanya demi penerimaan daerah, melainkan untuk melaksanakan pembangunan daerah dari segala aspek. Oleh sebab itu, berdasarkan kategori sasarannya, BUMD dapat dikategorikan menjadi beberapa sebagai berikut. [6]

1). Bersifat sosial komersial, yaitu BUMD yang ditugaskan untuk melayani kepentingan daerah, seperti untuk membuka lapangan pekerjaan, atau untuk memenuhi kebutuhan daerah itu sendiri. Sifat ini, sebagaimana telah diterangkan sebelumnya, akan menyebabkan BUMD harus menanggung kerugian. Keuntungan hanyalah tujuan akhir yang hanya bisa dicapai jika misi sosialnya sudah terpenuhi.

2). Bersifat komersial murni, yaitu BUMD yang betul-betul didirikan untuk tujuan mencari keuntungan, guna meningkatkan pendapatan asli daerah.

Kemudian jika ditinjau dari struktur kepemilikan modalnya, BUMD terbagi atas Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Dalam konteks ini, Perumda merupakan Perusahaan Daerah yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham.

Berbeda dengan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda), jika mengacu pada ketentuan Pasal 339 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah, yaitu Perusahaan Perseroan Daerah (atau disebut juga PT) adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas

---

[6] Wawan Zulmawan, 2015, *Kenapa Harus BUMD?*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 46-47.

yang modalnya terbagi dalam saham, yang seluruhnya atau paling sedikit 51 persen sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa hanya ada satu daerah yang menjadi pemegang saham mayoritas dalam sebuah BUMD berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah.

Selain itu, Perseroan Daerah juga dapat dimiliki oleh beberapa daerah, atau campuran antara beberapa daerah dan entitas lain. Hal ini memberikan penjelasan bahwa tidak mungkin hanya ada satu daerah yang menjadi pemegang saham di suatu Perusahaan Perseroan Daerah. Hal tersebut juga sesuai dengan yang dimaksud dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan* Pasal 334 ayat (2), bahwa dalam hal Perusahaan Umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, maka perusahaan umum daerah tersebut harus mengubah bentuk badan hukum menjadi Perusahaan Perseroan Daerah.

Namun demikian, tetap harus ditegaskan bahwa ada satu daerah sebagai pemegang saham mayoritas sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan* Pasal 339 ayat (3), bahwa jika Perusahaan Perseroan Daerah dimiliki oleh beberapa daerah, maka salah satu daerah harus menjadi pemegang saham mayoritas.

Pembentukan badan hukum Perusahaan Perseroan Daerah tetap tunduk dan terikat pada Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang *Perseroan Terbatas* (UU Perseroan Terbatas). Hal ini berdasarkan ketentuan dalam UU Perseroan Terbatas Pasal 339 ayat (2) yang dinyatakan bahwa Perusahaan Perseroan Daerah setelah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 331 ayat (2), pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Perseroan Terbatas. Selain itu, dalam UU Pemerintahan Daerah Pasal 340 ayat (1) menerangkan mengenai organ Perusahaan Perseroan Daerah memberikan suatu persamaan lainnya dengan Perseroan Terbatas, sebagaimana diatur dalam UU Perseroan Terbatas. Organ Perusahaan Perseroan Daerah terdiri dari sebagai berikut.

1). Rapat Umum Pemegang saham;
2). Direksi; dan
3). Komisaris.

Sumber penerimaan daerah terdiri dari sumbangan Pemerintah Pusat, pajak daerah, dan penerimaan lain seperti laba perusahaan daerah. Apabila subsidi yang diberikan

pemerintah semakin berkurang, maka yang perlu dilakukan adalah mengoptimalkan sumber pendapatan asli daerah, salah satunya melalui peran perusahaan daerah atau BUMD.

Pendirian dan Pengelolaan BUMD adalah jalan keluar yang terbaik bagi daerah untuk menambah sumber penerimaan daerah masing-masing. Daerah melalui Pemerintah Daerah memiliki peranan penting dalam melakukan penyertaan modal dalam mendirikan BUMD, dan apabila pengelolaan dilakukan dengan baik dan akuntabel, maka akan menghasilkan keuntungan yang cukup besar bagi setiap daerah, dan publik akan diuntungkan karena pelayanan yang optimal.

Ditinjau dari sumber modalnya, maka sumber modal BUMD terdiri atas komponen-komponen sebagai berikut. [7]

1). Penyertaan Modal Daerah (berupa uang dan barang milik daerah).
2). Pinjaman.
3). Hibah.
4). Sumber modal lainnya (kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham).

Penyertaan Modal berupa barang kepada BUMD juga diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*. Dalam Pasal 72 ayat (1) PP *a quo* menyatakan bahwa penyertaan modal Pemerintah Daerah atas barang milik daerah dilakukan dalam rangka pendirian, perbaikan struktur permodalan, dan atau peningkatan kapasitas BUMD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Barang milik daerah di sini adalah barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD, dan barang lainnya yang berasal dari perolehan lainnya yang sah seperti hibah atau sumbangan, atau yang diperoleh dari pelaksanaan perjanjian atau kontrak (termasuk kontrak pengadaan barang dan jasa).

Penyertaan modal Pemerintah Daerah berupa barang dapat dilakukan dengan pertimbangan: (a) barang milik daerah yang dari awal pengadaannya sesuai dokumen penganggaran diperuntukkan bagi BUMD; atau (b) barang milik daerah akan lebih optimal apabila dikelola oleh BUMD, baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk.

[7] *Ibid*., hlm. 66.

B.2. Konsep Kapasitas Fiskal

Kemampuan daerah dalam membiayai penyertaan modal daerah dapat diukur melalui beberapa pendekatan seperti pendekatan ruang fiskal, pendekatan kapasitas fiskal daerah, dan analisis surplus defisit APBD.

Kapasitas fiskal merupakan salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mendapatkan gambaran mengenai kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), untuk membiayai tugas pemerintahan setelah dikurangi dengan belanja pegawai dan dikaitkan dengan jumlah penduduk miskin.

Terkait dengan berbagai hal perhitungan perimbangan dana pusat dan daerah, Kementerian Keuangan RI mengemukakan definisi tentang kapasitas fiskal, yang dikaitkan secara langsung dengan kemampuan keuangan daerah, yang mencakup provinsi, kabupaten/kota.

Pada Pasal 1 butir 2 Peraturan Kementerian Keuangan PMK No. 37/PMK.07/2016 tentang *Peta Kapasitas Fiskal Daerah* disebutkan bahwa Kapasitas Fiskal adalah gambaran kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui penerimaan umum APBD (tidak termasuk dana alokasi khusus, dana darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu) untuk membiayai tugas pemerintahan, setelah dikurangi belanja pegawai dan dikaitkan dengan jumlah penduduk miskin.

Selanjutnya, formula yang digunakan untuk menghitung kapasitas fiskal daerah adalah sebagai berikut.

$$KF = \frac{(\text{PAD} + \text{DAU} + \text{DBH} + \text{OTSUS} + \text{TRANSFER PROV} + \text{LP}) - \text{BP}}{\text{JUMLAH PENDUDUK MISKIN}}$$

Keterangan:

KF	=	Kapasitas Fiskal
PAD	=	Pendapatan Asli Daerah
DBH	=	Dana Bagi Hasil
DAU	=	Dana Alokasi Umum
Otsus	=	Dana Otonomi Khusus
Transfer Prov	=	Transfer Pemerintah Provinsi ke Kabupaten/Kota (bernilai positif untuk Kabupaten/Kota dan bernilai negatif untuk Provinsi)
LP	=	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah
BP	=	Belanja Pegawai

B.3. Konsep Ruang Fiskal dan Analisis Surplus Defisit

B.3.1. Konsep Ruang Fiskal

Pada dasarnya ruang fiskal merupakan ukuran besarnya dana daerah dalam satu tahun anggaran, yang bisa digunakan secara bebas oleh daerah, setelah dikeluarkan pendapatan-pendapatan yang sudah tertentu penggunaannya, dan dipenuhinya belanja-belanja yang bersifat wajib.

Ukuran ini didasarkan pada pertimbangan bahwa sebagian besar pendapatan daerah harus dibelanjakan untuk hal-hal yang tidak dapat dihindari, seperti gaji PNS. Selain itu juga terdapat berbagai jenis pendapatan yang bersifat (*earmarked;* ditentukan penggunaannya).

Semakin besar ruang fiskal daerah, maka semakin besar dana yang masih bisa digunakan secara bebas oleh daerah, termasuk untuk penyertaan modal pada BUMD. Secara teknis perhitungan ruang fiskal dapat menggunakan formula berikut ini.

Tabel 2.1.
Formula Perhitungan Ruang Fiskal

Ruang Fiskal	=	(Total Pendapatan + silpa) – Pendapatan Mengikat – Belanja Wajib Daerah
Pendapatan Mengikat	=	DAK + Pendapatan Hibah + Dana Darurat + Dana Penyesuaian/otsus
Belanja Wajib	=	Belanja Urusan Pendidikan (20%) + Belanja Urusan Kesehatan (10%) + Gaji dan Tunjangan + belanja wajib lainnya

Sumber: Tim Penyusun, 2023

Keefektifan penggunaan anggaran berpengaruh juga pada terciptanya ruang fiskal untuk memberi ruang dalam pembangunan daerah bersangkutan. Dalam hal ini, perencanaan dan penganggaran yang dituangkan dalam APBD suatu daerah memegang peranan sangat penting. Stephen S. Heller (*IMF Policy Discussion Paper*, 2005) mengemukakan bahwa ruang fiskal dapat didefinisikan sebagai ketersediaan ruang yang cukup pada anggaran pemerintah untuk menyediakan sumber daya tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan tanpa mengancam kesinambungan posisi keuangan pemerintah.

B.3.2. Analisis Surplus Defisit

APBD disusun sebagai suatu perencanaan terkait dengan pendapatan dan belanja. Apabila pendapatan lebih besar dari pada belanja, maka akan terjadi surplus, dan sebaliknya jika belanja lebih besar dari pada pendapatan, maka akan terjadi defisit.

Apabila dalam APBD direncanakan akan terdapat surplus atau defisit, maka APBD tersebut wajib mencantumkan pos pembiayaan yang meliputi anggaran Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*. Pos Penerimaan Pembiayaan berfungsi untuk menutup defisit, sedangkan pos Pengeluaran Pembiayaan berfungsi untuk menyalurkan dana surplus.

Dalam Pasal 14 Permendagri No. 52 tahun 2012 tentang *Pedoman Pengelolaan Investasi Daerah* dinyatakan bahwa investasi Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan dalam hal Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diperkirakan surplus, yang penggunaannya ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Skenario penganggaran surplus yang ditetapkan oleh pemerintah merupakan upaya untuk menghindarkan daerah dari jerat utang terhadap pihak ke tiga pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal ini juga sejalan dengan ketentuan Kementrian Keuangan yang setiap tahun mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan tentang Batas Maksimal Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah.

Hal tersebut diperkuat dengan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah* Pasal 303, yang menyatakan bahwa Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pengendalian atas defisit APBD kabupaten/kota dengan berdasarkan batas maksimal defisit APBD dan batas maksimal jumlah kumulatif pinjaman daerah yang ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan.

Selanjutnya batasan defisit yang diperbolehkan dalam APBD adalah sebagai berikut.

1) Batas Maksimal Defisit APBD masing-masing Daerah ditetapkan berdasarkan kategori kapasitas fiskal sebagai berikut.

a). Sebesar enam persen dari perkiraan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran berkenaan untuk kategori “sangat tinggi”.

b). Sebesar lima persen dari perkiraan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran berkenaan untuk kategori “tinggi”.

c). Sebesar empat persen dari perkiraan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran berkenaan untuk kategori “sedang”.

d). Sebesar tiga persen dari perkiraan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran berkenaan untuk kategori rendah.

2) Defisit APBD merupakan defisit yang dibiayai dari Pinjaman Daerah.

B.4. Peran BUMD bagi Perekonomian Daerah

Pemerintah daerah telah memperkenalkan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai salah satu pelaku ekonomi di Indonesia yang diharapkan mampu mendukung pembangunan ekonomi dan penyediaan layanan publik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota secara luas, aktual, dan akuntabel.

Peraturan perundang-undangan yang masih berlaku sampai dengan saat ini terkait dengan bentuk usaha BUMD adalah Permendagri No. 3 tahun 1998, dan dipayungi lebih umum dengan Peraturan Pemerintah No. 1 tahun 2008 *jo* Peraturan Pemerintah No. 49 tahun 2011.

Harapan terhadap Pemerintah Daerah adalah agar mampu memberikan kontribusi bagi pembangunan. Ada dua macam dari kontribusi tersebut, yakni: secara langsung dengan memberikan hasil keuntungan berupa deviden kepada APBD, dan secara tidak langsung berupa kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Selain hal tersebut, Pemerintah Daerah juga akan mendapatkan manfaat kekayaannya untuk menambah penerimaan daerah, seperti penyewaan tanah dan bangunan milik daerah.

BUMD merupakan badan hukum, dengan demikian meskipun dimiliki oleh Pemerintah Daerah, pengelolaan dan kewenangan BUMD dilaksanakan secara terpisah dari pengelolaan Pemerintah Daerah. Dengan demikian, BUMD memiliki hak dan kewajiban yang terpisah dari Pemerintah Daerah.

Hubungan antara BUMD dengan Pemerintah Daerah berbentuk kepemilikan saham atau penyertaan modal Pemerintah Daerah di BUMD tersebut, serta bagi hasil laba atau dividen dari BUMD ke Pemerintah Daerah, sebagai hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Intervensi Pemerintah Daerah terhadap pengelolaan BUMD dapat dilakukan pada Rapat Umum Pemegang Saham Tahunan (RUPST) BUMD tersebut.

BUMD dengan badan hukum Perusahaan Daerah bertujuan untuk menyediakan kemanfaatan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu dengan harga terjangkau oleh masyarakat, serta mengupayakan laba atau keuntungan berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Sedangkan BUMD dengan badan hukum PT, memiliki tujuan untuk menyelenggarakan usaha daerah untuk menyediakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu, serta mencari keuntungan berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Dari dua tujuan yang disebutkan di atas, maka dapat dikatakan bahwa apa pun bentuk badan hukum dari BUMD, hal yang mutlak perlu diupayakan adalah "tata kelola perusahaan yang baik" untuk dapat menghasilkan keuntungan yang dapat meningkatkan PAD. Di sinilah peran penting BUMD dalam meningkatkan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. BUMD memiliki peran dalam mewujudkan kemakmuran daerah, dengan memberikan kontribusi terhadap Penerimaan PAD, baik dalam bentuk deviden atau pun pajak.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi serta peningkatan peranan dan pemberdayaan BUMD dalam pembangunan ekonomi regional dan nasional, perlu diambil kebijakan dan langkah-langkah sebagai berikut

1). Pemberian wewenang dan pendelegasian kebijakan yang lebih besar dan luas oleh pimpinan daerah kepada BUMN dalam operasionalnya. Di samping perlu pengurangan campur tangan Pemda dalam berbagai hal dalam menjalankan usaha BUMD tersebut.

2). Penumbuhan dan pengembangan BUMD perlu dibina dan dilaksanakan, khususnya yang bermotifkan laba usaha untuk meningkatkan penerimaan bagian laba perusahaan daerah bagi PAD, melalui peningkatan keahlian dan

profesionalisme direksi beserta stafnya, dalam menjalankan perusahaan sebagai usaha komersial murni yang mengutamakan pertimbangan efisiensi, dan pencapaian laba usaha yang memadai. Hendaklah ditanamkan dan dikembangkan jiwa dan semangat wirausaha *(entrepreneurship)* pada direksi beserta staf BUMD dalam melaksanakan operasionalisasi usahanya.

3). Pertimbangan perlindungan lingkungan bisnis perlu pula diperhatikan dan diterapkan. Dalam hal ini, upaya peningkatan daya saing BUMD jangan sampai mematikan usaha-usaha perekonomian rakyat berskala kecil dan menengah (UMKM). Demikian pula antar-BUMD, dalam persaingan jangan sampai saling memukul dan mematikan satu sama lain, tetapi perlu dilakukan upaya perlindungan oleh Pemda agar dapat terhindar dari kompetisi yang tidak sehat, sehingga usaha BUMD dan UMKM dapat saling bekerja sama, serta saling mendukung dan memperkuat.

C. Praktik Empiris

C.1. Profil Perumda Air Minum Tirta Binangun

Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo merupakan alih status dari BPAM (Badan Pengelola Air Minum) yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 722/KPTS/1992 tentang *Penyerahan Pengelolaan Prasarana dan Sarana Penyediaan Air Bersih di Kabupaten Kulon Progo kepada Gubernur Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.*

Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo didirikan berdasarkan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 04/1991 dan diumumkan pada Lembaran Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 07/1991 tentang *Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kulon Progo*.

Kemudian Peraturan Daerah No. 02/2009 mengubah nama Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Kulon Progo menjadi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo. Terakhir, bentuk badan hukum perusahaan berubah menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo melalui Peraturan Daerah No. 6 tahun 2020 tanggal 27 Agustus 2020.

Fungsi Perusahaan adalah sebagai berikut.

1). Pelayanan umum

2). Penyelenggaraan kemanfaatan umum

3). Mendukung pendapatan asli daerah

Untuk menjalankan tujuan dan fungsinya, perusahaan mempunyai tugas pokok sebagai berikut.

1). Mengusahakan air bersih dan atau air minum yang berkualitas, berkuantitas, dan berkesinambungan untuk keperluan masyarakat.

2). Menghimpun dana guna pengembangan dan menjaga kelangsungan hidup perusahaan.

3). Mengusahakan sarana pengembangan dalam rangka pembangunan daerah

Struktur organisasi perusahaan tahun 2022 sesuai Keputusan Direktur Perumda Air Minum Tirta Binangun No. 20/KPTS/PUDAM.KP/II/2021 tanggal 27 Februari 2021 tentang *Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo* sebagai perubahan atas Keputusan Direktur No. 15/2020 tentang *SOTK*, dengan susunan organisasi sebagai berikut.

1). Bupati selaku pemilik modal
2). Dewan Pengawas
3). Direktur
4). SPI
5). Bagian Hubungan Langganan:
    a). Subbag Pembaca Meter dan Rekening
    b). Subbag Pelayanan dan Penagihan
    c). Subbag Pemasaran
6). Bagian Administrasi dan Keuangan:
    a). Subbag Keuangan dan Pembukuan
    b). Subbag Umum dan Kepegawaian
    c). Subbag Pemeliharaan Umum dan Logistik
7). Bagian Teknik:
    a). Subbag Perencanaan
    b). Subbag Transmisi/Distribusi
    c). Subbag Produksi dan Pemeliharaan Peralatan Teknik

8). Cabang:

a). Seksi Administrasi
b). Seksi Teknik
c). Seksi Penagihan

9). Unit Pelayanan

10). Unit Air Minum Dalam Kemasan (AMDK)

C.2. Analisis Kinerja Perumda Air Minum Tirta Binangun

C.2.1. Analisis Neraca

Salah satu analisis laporan keuangan yang paling mendasar adalah analisis neraca. Dalam neraca, terdapat berbagai informasi keuangan yang dipotret pada akhir suatu periode tertentu. Pada Perumda Air Minum Tirta Binangun, neraca yang disusun merupakan potret kondisi perusahaan pada tanggal 31 Desember tahun pelaporan.

Perusahaan memiliki jumlah aset Rp68,25 miliar pada 2022, meningkat dari Rp31,72 miliar pada 2018. Dengan demikian, aset total perusahaan tumbuh sebesar 115 persen dalam lima tahun terakhir atau 21,11 persen CAGR setiap tahun. Klasifikasi aset perusahaan terbagi menjadi tiga: aset lancar, aset tidak lancar, dan aset lain-lain yang akan jelaskan pada paragraf berikutnya.

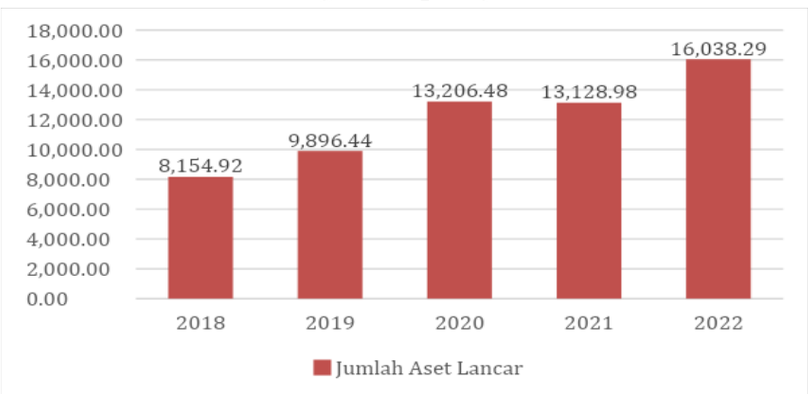
Gambar 2.1.
Aset Total Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022
(juta Rupiah)

Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

Aset lancar merupakan bagian dari aset perusahaan yang terdiri dari atas: kas, investasi jangka pendek, piutang usaha (dikurangi penyisihannya), piutang lain-lain, persediaan bahan, dan pembayaran di muka.

Keberadaan aset lancar sangat penting bagi perusahaan sebagai modal kerja untuk membiayai kewajiban jangka pendek perusahaan. Jumlah aset lancar perusahaan pada 2022 mencapai Rp16,03 miliar atau tumbuh 97 persen (setara 18,42 persen per tahun) dibandingkan 2019 (Rp8,15 miliar). Komposisi utama aset lancar perusahaan yaitu persediaan bahan (35,60 persen), kas (33,86 persen), dan piutang (24,11 persen).

Gambar 2.2.
Aset Lancar Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022
(juta rupiah)

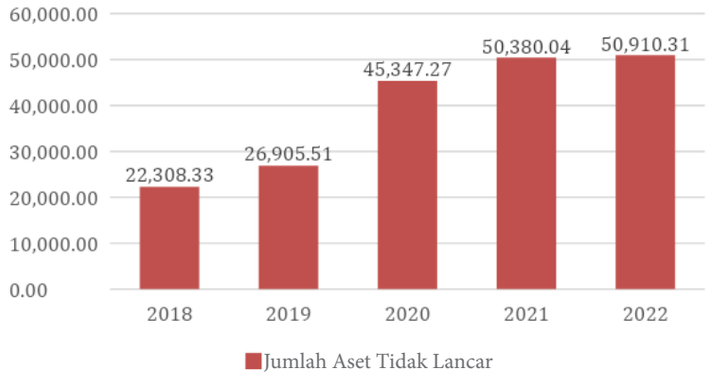


Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

Aset tidak lancar (lazim disebut aset tetap) merupakan aset yang dapat diutilisasikan dalam rangka mencapai tingkat produksi yang diharapkan perusahaan. Dalam hal ini, aset tetap digunakan untuk mengambil, mengolah, dan mendistribusikan air minum kepada masyarakat Kabupaten Kulon Progo seperti instalasi sumber air, pompa, transmisi, distribusi, dan sambungan baru.

Aset total tidak lancar perusahaan (setelah dikurangi akumulasi penyusutannya) pada 2022 tercatat Rp50,91 miliar, mengalami pertumbuhan sebesar 128 persen (atau 22,91 persen CAGR per tahun) dari Rp22,30 pada 2018.

Gambar 2.3.
Aset Tidak Lancar
Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022



Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

Selain aset lancar dan aset tidak lancar, perusahaan juga mencatat aset lain-lain. Aset ini memiliki proporsi yang sangat kecil dibandingkan dengan aset total perusahaan (1,90 persen) pada 2022. Aset lain-lain terdiri atas aset dalam penyelesaian, pembayaran di muka kepada Pemerintah Daerah, uang jaminan, aset tidak berwujud, amortisasi, nilai buku, dan aset tetap tidak berfungsi (beserta akumulasi penyusutannya). Jumlah aset lain-lain pada 2022 tercatat Rp1,30 miliar, terpaut tipis dari catatan 2018 (Rp1,26 miliar).

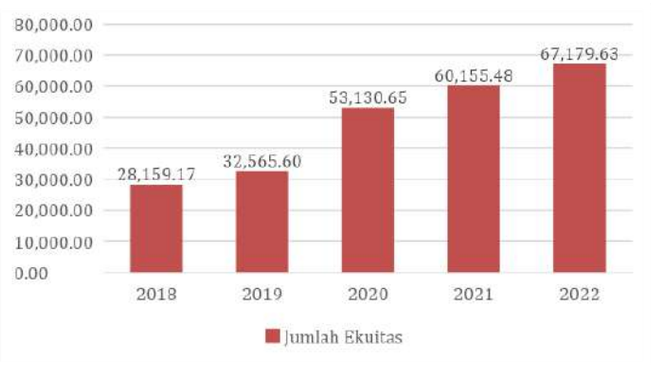
Gambar 2.4.
Aset Lain-Lain
Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022
(juta rupiah)

Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

Dalam rangka membangun aset, perusahaan dapat menggunakan dua sumber alternatif: ekuitas atau liabilitas. Ekuitas (lazim disebut modal) adalah sumber daya keuangan yang disediakan oleh pemilik perusahaan. Pada Perumda Air Minum Tirta Binangun, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo menjadi pihak yang menyediakan sumber daya keuangan tersebut.

Selain setoran modal, ekuitas juga terdiri atas laba tahun berjalan, Cadangan, dan akumulasi kerugian. Dalam lima tahun terakhir, total ekuitas perusahaan tercatat tumbuh 139 persen (setara 24,28 persen CAGR setiap tahun) dari Rp28,15 miliar pada 2018 menjadi Rp67,17 miliar. Dari jumlah tersebut, 96,09 persen di antaranya merupakan kekayaan Pemerintah Daerah yang dipisahkan (disebut penyertaan modal Pemerintah Daerah).

Gambar 2.5.
Ekuitas Perumda Air Minum Tirta Binangun, tahun 2018-2022
(juta rupiah)



Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

Selain dari ekuitas, perusahaan juga menggunakan sejumlah kecil kewajiban (liabilitas) untuk memenuhi kebutuhan pendanaan. "Kewajiban" menunjukkan jumlah dana yang disediakan oleh pihak lain, dan perusahaan berkewajiban untuk mengembalikannya.

Kewajiban dapat terbagi menjadi dua: kewajiban jangka pendek dan jangka panjang. Kewajiban jangka pendek terdiri atas utang usaha, pendapatan diterima di muka, kewajiban imbalan pascakerja jangka pendek, utang pajak, beban yang masih harus dibayar, serta utang jangka panjang yang akan segera jatuh tempo.

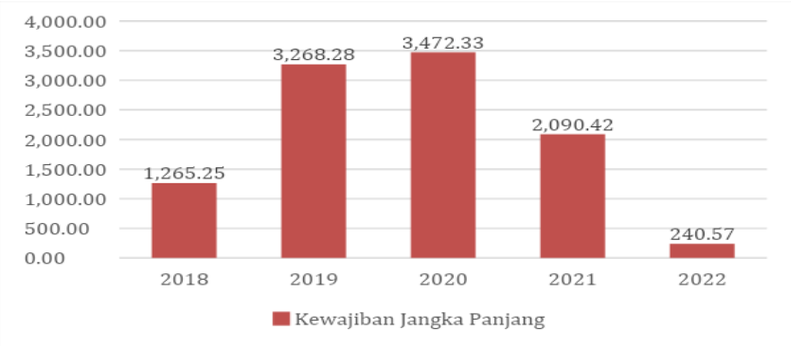
Dalam lima tahun terakhir, kewajiban jangka pendek perusahaan turun 70 persen (setara 25,85 persen CAGR setiap tahun) dari Rp2,19 miliar pada 2018 menjadi Rp663,89 juta pada 2022, meskipun pada 2020 terjadi lonjakan hingga Rp3,10 miliar.

Gambar 2.6.
Kewajiban Jangka Pendek
Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022
(juta rupiah)

Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

Selain kewajiban jangka pendek, perusahaan juga memanfaatkan kewajiban jangka panjang yang terdiri atas utang jangka panjang dan kewajiban imbalan pascakerja jangka panjang. Dalam lima tahun terakhir, kewajiban jangka panjang perusahaan turun 81 persen (setara 33,97 persen CAGR setiap tahun) dari Rp1,26 miliar pada 2018 menjadi Rp240,57 juta pada 2022.

Gambar 2.7.
Kewajiban Jangka Panjang
Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022
(juta rupiah)

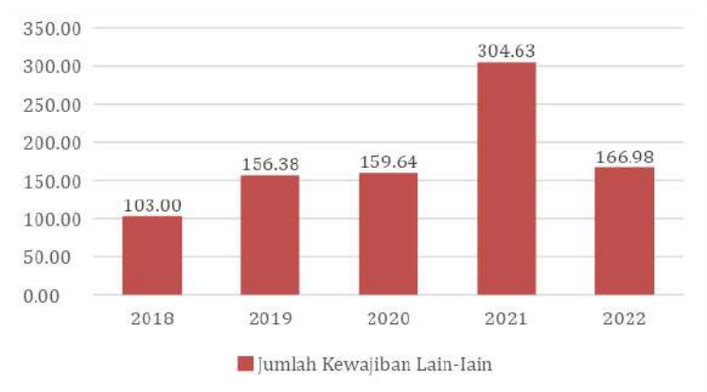


Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

Perusahaan juga memiliki kewajiban yang diklasifikasikan sebagai kewajiban lain-lain, terdiri atas tanggung jawab sosial dan lingkungan, kewajiban angsuran kendaraan jangka panjang, jaminan langganan, serta rupa-rupa kewajiban lainnya. Jumlah

kewajiban lain-lain perusahaan tercatat meningkat 62 persen (setara 12,84 persen CAGR per tahun) dari Rp103 juta pada 2018 menjadi Rp166,98 juta. Jumlahnya yang kecil menjadikan pertumbuhan kewajiban lain-lain ini menjadi tidak substansial terhadap kondisi keuangan perusahaan secara umum.

Gambar 2.8.
Kewajiban Lain-Lain Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022
(juta Rupiah)

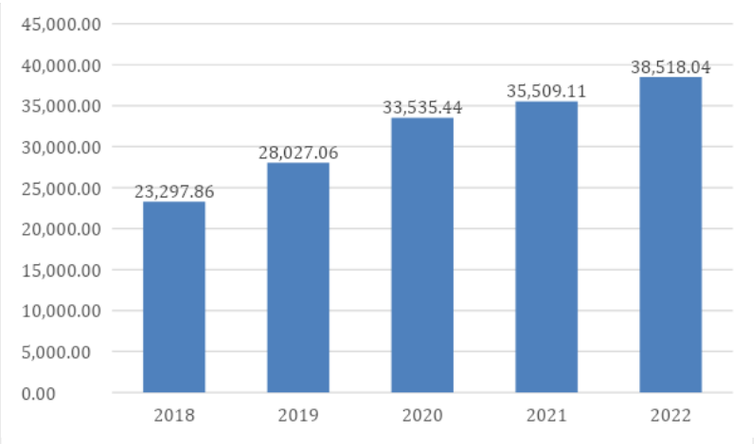


Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

C.2.2. Analisis Laba Rugi

Analisis Laba Rugi dilakukan untuk melihat kemampuan perusahaan melakukan aktivitas yang menghasilkan pendapatan bagi perusahaan, sehingga dapat memperoleh laba. Dalam lima tahun terakhir, pendapatan perusahaan tercatat tumbuh 65 persen (setara 13,39 persen CAGR setiap tahun) dari Rp23,29 miliar pada 2018 menjadi Rp38,51 miliar pada 2022. Sebagian besar pendapatan ditopang dari pendapatan air (92,73 persen), pendapatan nonair (6,53 persen) dan pendapatan lain-lain (0,74 persen).

Gambar 2.9.
Pendapatan Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022
(juta Rupiah)



Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

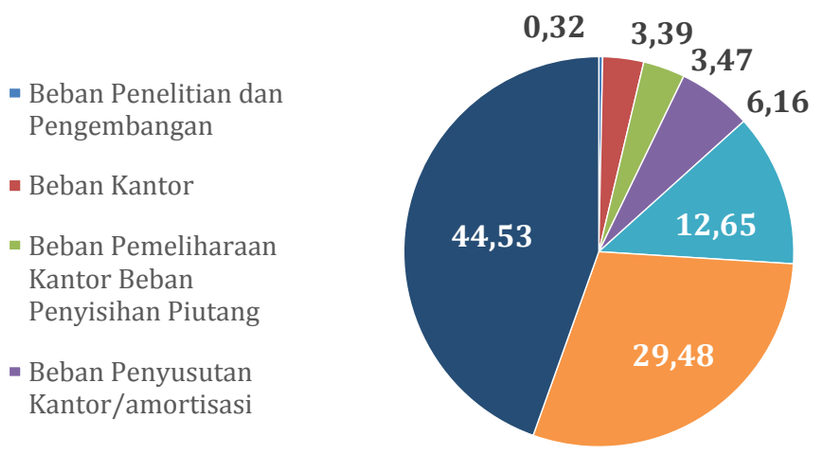
Beban Usaha perusahaan terdiri atas beban sumber air, beban pengolahan air, beban transmisi dan distribusi, beban umum dan administrasi, serta beban lain-lain. Dalam lima tahun terakhir, beban usaha perusahaan tercatat tumbuh 61 persen (setara 12,65 persen CAGR setiap tahun) dari Rp21,87 miliar pada 2018 menjadi Rp32,22 miliar pada 2022. Kontribusi beban terbesar adalah beban umum dan administrasi (38,44 persen), disusul oleh beban transmisi dan distribusi (27,50 persen), beban sumber air (24,56 persen), beban pengolahan air (8,76 persen), dan beban lain-lain (0,74 persen).

Gambar 2.10.
Beban Usaha Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022
(juta rupiah)

Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

Mengingat komposisi terbesar adalah beban umum dan administrasi, maka perlu dilakukan *breakdown* atau pengamatan lebih khusus terhadap beban tersebut. Berdasarkan laporan keuangan 2022, diketahui bahwa komponen terbesar beban umum dan administrasi adalah rupa-rupa beban umum (44,53 persen) disusul oleh beban pegawai (29,48 persen), sementara komponen terkecil adalah beban penelitian dan pengembangan (0,32 persen) disusul oleh beban kantor (3,39 persen).

Gambar 2.11.
Komposisi Beban Umum dan Administrasi
Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2022
(persen)

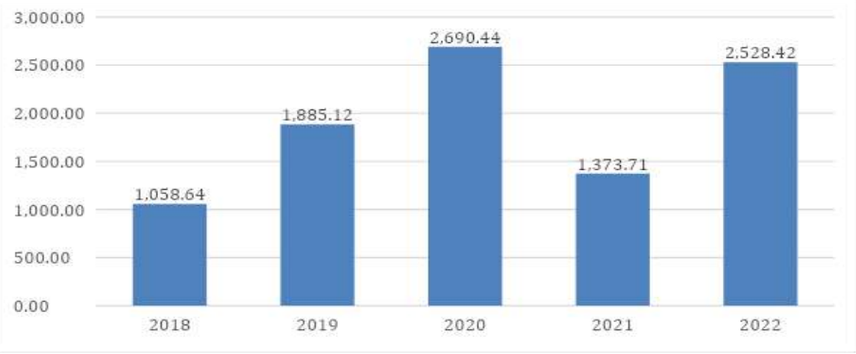


Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2022

Selanjutnya adalah menganalisis laba bersih perusahaan, yang merupakan hasil pengurangan dari pendapatan usaha dan beban usaha, kemudian dikurangi dengan beban pajak badan usaha.

Dalam lima tahun terakhir, tercatat laba bersih perusahaan cenderung meningkat dengan penurunan yang cukup tajam pada 2021. Secara umum, laba bersih perusahaan dalam lima tahun terakhir tumbuh 139 persen (setara 24,32 persen CAGR per tahun) dari Rp1,05 miliar pada 2018 menjadi Rp2,52 miliar pada 2022. Pertumbuhan ini lebih tinggi jika dibandingkan dengan pertumbuhan penjualan (65 persen) dan pertumbuhan aset perusahaan (115 persen). Artinya, perusahaan semakin efisien dalam menjalankan aktivitas operasionalnya untuk menghasilkan pendapatan yang lebih tinggi, sehingga memperoleh laba bersih yang lebih baik.

Gambar 2.12.
Laba Bersih Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2022
(juta rupiah)

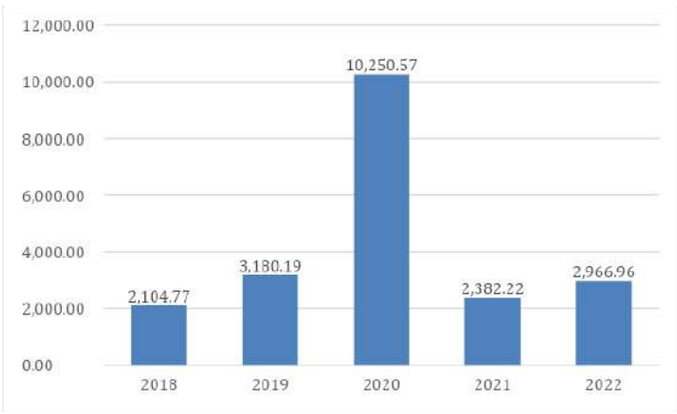


Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

C.2.3. Analisis Arus Kas

Terdapat tiga jenis arus kas dalam perusahaan: arus kas operasional, arus kas investasi, dan arus kas pendanaan. Ketiganya merepresentasikan aktivitas yang berbeda dalam perusahaan. Arus kas operasional merupakan gambaran aliran kas yang diperoleh atau dikeluarkan perusahaan dari aktivitas inti seperti laba bersih, piutang, persediaan, beban-beban, hingga utang yang berkaitan. Dalam lima tahun terakhir, perusahaan mencatatkan arus kas yang positif pada aktivitas operasional. Artinya, kegiatan tersebut dilangsungkan secara efektif untuk menghasilkan kemanfaatan bagi perusahaan.

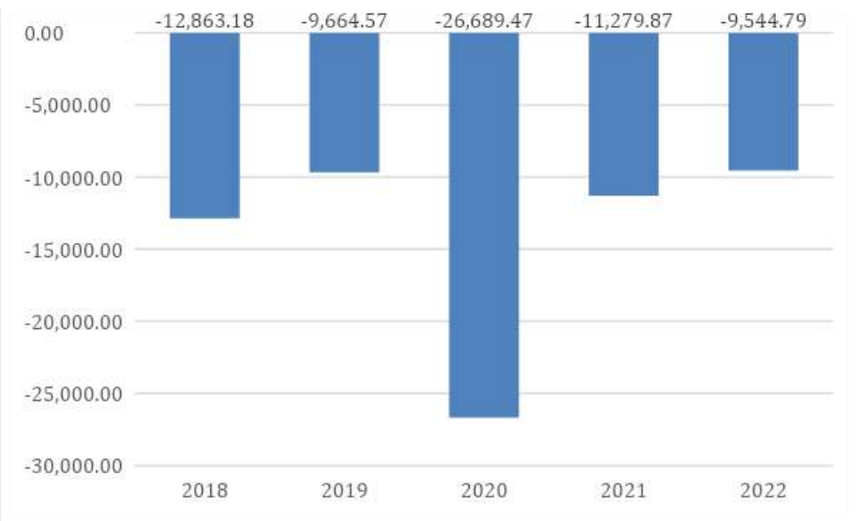
Gambar 2.13.
Arus Kas Operasional Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2022
(juta rupiah)



Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

Arus kas investasi merupakan gambaran aliran kas yang diperoleh/dikeluarkan perusahaan dari aktivitas untuk mengadakan kebutuhan produksi jangka panjang, seperti aset tetap, aset tidak berwujud, dan utang jangka panjang. Dalam lima tahun terakhir, perusahaan mencatatkan arus kas yang negatif pada aktivitas investasi. Artinya, perusahaan melakukan kegiatan investasi yang cukup ekspansif, sehingga membutuhkan pengeluaran kas dari perusahaan.

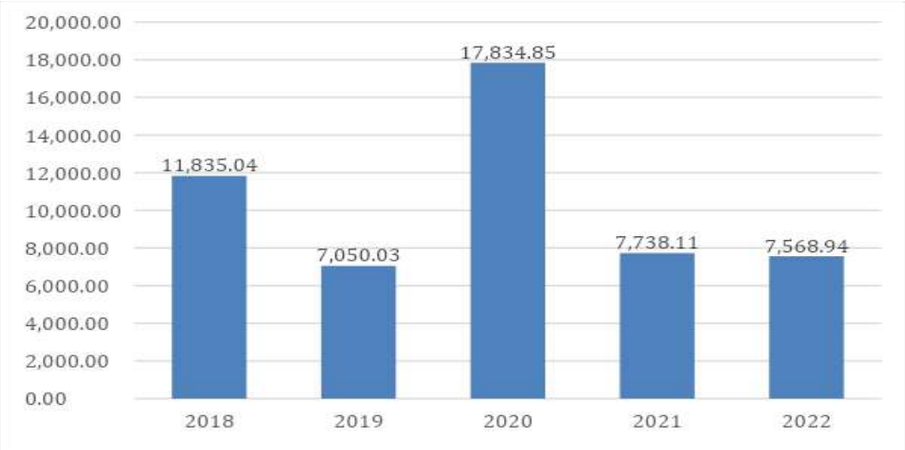
Gambar 2.14.
Arus Kas Investasi Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2022
(juta rupiah)



Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

Arus kas pendanaan merupakan gambaran aliran kas yang diperoleh atau dikeluarkan perusahaan dari aktivitas pemenuhan kebutuhan dana, seperti penyertaan modal, cadangan, TJSL, dan keuntungan atau kerugian aktuaria. Dalam lima tahun terakhir, perusahaan mencatatkan arus kas yang positif pada aktivitas pendanaan. Artinya, perusahaan berhasil mendapatkan pendanaan yang dibutuhkan untuk menjalankan aktivitasnya.

Gambar 2.15.
Arus Kas Investasi Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2022
(juta rupiah)



Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

C.2.4 Analisis Rasio Keuangan

Rasio keuangan atau indikator keuangan sangat bermanfaat untuk melihat posisi kinerja perusahaan dalam sebuah parameter yang terstandar, sehingga mudah untuk dilakukan pengendalian, peningkatan, bahkan perbandingan *(benchmarking)* dengan perusahaan lain. Berikut adalah indikator keuangan historis untuk 2018-2022.

1). Rasio Lancar adalah rasio yang mengukur kemampuan aset lancar perusahaan untuk menutupi atau memenuhi kewajiban jangka pendek perusahaan. Perusahaan memiliki rasio lancar yang tinggi (3,71-24,61 kali). Dalam lima tahun terakhir, tercatat rata-rata rasio lancar sebesar 8,56 kali.

2). Rasio Cepat adalah rasio yang mengukur kemampuan aset lancar yang perusahaan yang mudah dicairkan ata dijadikan kas untuk menutupi atau memenuhi kewajiban jangka pendek perusahaan. Perusahaan tercatat memiliki rasio cepat yang tinggi (2,62- 18,21 kali). Dalam lima tahun terakhir, tercatat rata-rata rasio cepat sebesar 6,40 kali.

3). Rasio Kas adalah rasio yang mengukur kemampuan kas perusahaan untuk menutupi atau memenuhi kewajiban jangka pendek perusahaan. Perusahaan tercatat memiliki rasio kas yang tinggi (1,66 sampai 8,18 kali). Dalam lima

tahun terakhir, tercatat rata-rata rasio kas sebesar 3,13 kali. Angka tersebut terlihat tinggi, sebab kewajiban lancar perusahaan relatif rendah. Namun demikian, apabila dibandingkan dengan kemampuan perusahaan dalam menutup biaya operasional, maka ketersediaan kas tersebut setara dengan 58,61 hari operasional atau masih belum mencapai standar penyelenggara SPAM (60 hari).

4). Perputaran Aset Total adalah rasio yang mengukur kemampuan aset perusahaan secara keseluruhan dalam menghasilkan penjualan. Perusahaan tercatat memiliki rasio perputaran aset total yang rendah dan cenderung menurun (0,55-0,74 kali), menunjukkan produktivitas aset yang masih rendah. Dalam lima tahun terakhir, tercatat rata-rata rasio perputaran aset total sebesar 0,63 kali.

5). Perputaran Aset Tetap adalah rasio yang mengukur kemampuan aset tetap perusahaan secara keseluruhan dalam menghasilkan penjualan. Perusahaan tercatat memiliki rasio perputaran aset tetap yang rendah dan cenderung menurun (0,70-1,04 kali), menunjukkan produktivitas aset yang masih rendah. Dalam lima tahun terakhir, tercatat rata-rata rasio aset tetap sebesar 0,86 kali.

6). Periode Penagihan (hari) adalah waktu yang diperlukan bagi piutang perusahaan untuk dapat dibayarkan oleh para kreditur atau pelanggan. Perusahaan tercatat memiliki periode penagihan yang rendah (32,11-36,66 hari). Hal ini mengindikasikan bahwa pelanggan cukup tertib dalam memenuhi kewajiban kepada perusahaan. Dalam lima tahun terakhir, tercatat rata-rata periode penagihan sebesar 33,67 hari.

7). Rasio Utang adalah perbandingan utang yang digunakan terhadap aset total perusahaan. Hingga saat ini, perusahaan belum mengutilisasikan kapasitas utang dengan maksimal, dengan cenderung menggunakan utang jangka pendek. Perusahaan tercatat memiliki rasio utang yang rendah (1,33-13,95 persen). Dalam lima tahun terakhir, tercatat rata-rata rasio utang sebesar 8,78 persen.

8). Rasio Laba Kotor adalah perbandingan laba kotor terhadap penjualan total perusahaan. Perusahaan memiliki rasio laba kotor antara 5,05 persen sampai

10,22 persen. Dalam lima tahun terakhir, tercatat rata-rata rasio laba kotor sebesar 7,77 persen.

9). Rasio Laba Bersih adalah perbandingan laba bersih terhadap penjualan total perusahaan. Perusahaan memiliki rasio laba bersih antara 3,87 persen sampai 8,02 persen. Dalam lima tahun terakhir, tercatat rata-rata rasio laba bersih sebesar 5,95 persen.

10). Pengembalian Aset adalah kemampuan perusahaan menghasilkan laba untuk menutupi investasi pada aset total perusahaan. Perusahaan memiliki rasio pengembalian aset antara 2,12 persen sampai 4,96 persen. Dalam lima tahun terakhir, rata-rata rasio pengembalian aset sebesar 3,72 persen.

11). Pengembalian Ekuitas adalah kemampuan perusahaan menghasilkan laba untuk menutupi investasi yang disetorkan oleh pemilik perusahaan (Pemerintah Kabupaten). Perusahaan memiliki rasio pengembalian ekuitas antara 2,28 persen sampai 5,79 persen. Dalam lima tahun terakhir, rata-rata rasio pengembalian ekuitas sebesar 4,13 persen.

Tabel 2.2.
Rasio Keuangan Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2018-2022
(kali, kecuali dinyatakan lain)

Jenis Rasio	2018	2019	2020	2021	2022	Rata2
Rasio Lancar	3,71	4,86	4,25	5,82	24,16	8,56
Rasio Cepat	2,62	3,59	3,27	4,28	18,21	6,40
Rasio Kas	1,66	2,06	1,80	1,97	8,18	3,13
Operasional Kas	60,70	60,12	67,89	48,07	56,28	58,61
Perputaran Aset Total	0,73	0,74	0,56	0,55	0,56	0,63
Perputaran Aset Tetap	1,04	1,04	0,74	0,70	0,76	0,86
Periode Penagihan	35,71	32,11	32,28	31,59	36,66	33,67
Rasio Utang (%)	10,91	13,95	10,99	6,71	1,33	8,78
Margin Laba Kotor (%)	6,10	8,94	10,22	5,05	8,55	7,77
Margin Laba Bersih (%)	4,54	6,73	8,02	3,87	6,56	5,95
Pengembalian Aset (%)	3,34	4,96	4,49	2,12	3,70	3,72
Pengembalian Ekuitas (%)	3,76	5,79	5,06	2,28	3,76	4,13

Sumber: Laporan Keuangan Perusahaan 2018-2022

C.3. Hasil Evaluasi Kinerja PDAM

Penyelenggara SPAM (PDAM) mendapatkan evaluasi kinerja tahunan dari BPKP, termasuk Perumda Air Minum Tirta Binangun. Berikut adalah hasil evaluasi kinerja perusahaan berdasarkan berbagai indikator.

1). Berdasarkan indikator Kementerian PUPR, perusahaan mendapatkan niai 3,74 ("sehat") untuk kinerja 2022. Nilai ini lebih tinggi 0,15 poin dibandingkan dengan kinerja 2021 (3,59).

2). Berdasarkan indikator Kementerian Dalam Negeri, perusahaan mendapat nilai 69,51 ("baik") untuk kinerja 2022. Nilai ini lebih tinggi 4,26 poin dibandingkan kinerja 2021 (65,25).

3). Pencapaian rencana bisnis perusahaan pada tahun anggaran 2022 mencapai 93,17 persen untuk pendapatan, sementara realisasi beban sebesar 92,12 persen. Lebih lanjut, realisasi pendapatan operasional mencapai 93,58 persen dan realisasi beban operasional sebesar 90,96 persen.

4). Keefektifan penagihan piutang pada 2022 tercatat sebesar 97,73 persen, turun 2,17 persen dibandingkan capaian 2021 (99,90 persen).

5). Cakupan pelayanan hingga 2022 sebesar 36,68 persen dari target 37,33 persen dalam Rencana Bisnis.

6). Perusahaan telah memenuhi kepastian terkait kuantitas (13,78 m^3 per bulan, lebih tinggi dari standar yaitu 10 m^3 per bulan), kontinuitas (24 jam per hari), dan keterjangkauan air, namun belum memenuhi syarat yang ditetapkan dalam Permenkes No. 492 tahun 20210 tentang *Persyaratan Kualitas Air Minum*.

7). Rata-rata tarif sebesar Rp4.875,31 per m^3, harga pokok air berdasarkan tingkat kehilangan air standar (25 persen) sebesar Rp4.642,63 per m^3, dan harga pokok air berdasarkan tingkat kehilangan air riil (23,42 persen) sebesar Rp4.547,14 per m^3. Rata-rata tarif air yang berlaku tersebut telah dapat menutup biaya secara penuh *(full cost recovery)* jika menggunakan harga pokok dengan tingkat kehilangan air riil.

C.4. Peran Perumda Air Minum Tirta Binangun pada Perekonomian

Ketersediaan air bersih merupakan kebutuhan dasar bagi masyarakat di mana pun, termasuk di Kabupaten Kulon Progo. Perusahaan telah berperan untuk memenuhi kebutuhan dasar tersebut dengan baik, sebagaimana telah dipaparkan pada evaluasi

kinerja PDAM. Dengan ketersediaan air bersih yang andal, masyarakat dapat melakukan berbagai kegiatan seperti sanitasi, memasak, melakukan pencucian, dan lain sebagainya.

Peran lain yang dilakukan oleh Perumda Air Minum Tirta Binangun adalah sumbangsih kepada Pendapatan Asli Daerah dalam bentuk pajak dan dividen. Setiap tahun, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo mendapat pembagian dividen sebesar 50 persen dari laba bersih tahun buku sebelumnya.

Kontribusi fiskal kepada Pemerintah Kabupaten pada 2022 sebesar Rp851.809.190, yang berasal dari deviden sebesar Rp686.853.143, pajak air permukaan dan pajak air tanah sebesar Rp160.774.861, dan pajak atau retribusi lainnya sebesar Rp4.181.186.

Selain itu, perusahaan juga berkontribusi pada fiskal negara dalam bentuk penyetoran pajak kepada Pemerintah Pusat sebesar Rp503.693.922, yang berasal dari PPh Badan, PPh pasal 21, PPh pasal 23, dan PPN.

Pada 2021, perusahaan juga telah memberikan kontribusi serupa terhadap penguatan fiskal Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Nilai pajak yang harus disetorkan kepada Pemerintah Pusat sebesar Rp768.631.508 yang bersumber dari PPh Badan, PPh pasal 21, PPh pasal 23, dan PPN. Sedangkan kontribusi fiskal kepada Pemerintah Daerah sebesar Rp1.492.160.478 terdiri dari bagian laba bersih perusahaan untuk Pemkab Kulon Progo sebesar Rp1.345.217.697 (laba ditahan), PBB sebesar Rp4.183.781, dan setoran pajak air permukaan kepada Pemerintah Daerah DI Yogyakarta sebesar Rp142.759.000.

Sebagai korporasi, perusahaan juga memiliki kewajiban untuk melaksanakan kegiatan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL). Perusahaan menyisihkan tiga persen dari laba setiap tahun buku untuk disalurkan kepada masyarakat. Atas perolehan laba 2022, perusahaan menyisihkan sebesar Rp75.852.588,67 sebagai anggaran pelaksanaan TJSL pada 2023.

Dana tersebut kemudian disalurkan dalam bentuk paket sambungan rumah gratis, bedah rumah, dukungan dana kegiatan, dukungan dana sarana dan prasarana umum, dukungan dana pendidikan, modal usaha, dan mendukung Upaya pelestarian lingkungan

C.5. Rencana Investasi dan Urgensi Penyertaan Modal

Dalam rangka pengembangan SPAM di Kabupaten Kulon Progo, terdapat dua dokumen acuan yang dapat digunakan untuk menghitung kebutuhan investasi, yaitu Rencana Induk SPAM Kabupaten Kulon Progo 2021-2040 (dicuplik untuk 2027-2028) dan Rencana Bisnis Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo 2022-2026 (dicuplik untuk 2024-2026).

Beberapa hal yang menjadi fokus adalah pengembangan SPAM Kamijoro, penguatan segmen AMDK, perluasan cakupan pelayanan, dan aktivitas perawatan, peremajaan, dan perbaikan sarana, maupun pengembangan sarana dan prasarana baru. Berikut adalah besaran investasi yang dibutuhkan untuk mengembangkan SPAM Non-SPAMDES:

1). Tahun 2024 sebesar Rp69,67 miliar
2). Tahun 2025 sebesar Rp88,83 miliar
3). Tahun 2026 sebesar Rp75,85 miliar
4). Tahun 2027 sebesar Rp94,9 miliar
5). Tahun 2028 sebesar Rp66,81 miliar

Sebagian dari nilai investasi tersebut akan dilakukan oleh Perumda Air Minum Tirta Binangun. Oleh karena itu, dibutuhkan penyertaan modal daerah untuk mendukung program tersebut. Nilai penyertaan modal yang diperhitungkan untuk memenuhi kebutuhan tersebut (setelah dikurangi dengan porsi APBN dan pendanaan langsung dari APBD) adalah sebesar RP92.903.624.415.

Untuk mewujudkannya, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo memiliki beberapa alternatif. Bentuk penyertaan modal yang dimungkinkan tidak hanya berupa uang tunai, tetapi juga aset nonokupansi *(idle)* daerah yang membutuhkan pengelolaan atau pemanfaatan.

Berdasarkan analisis keuangan daerah pada bagian sebelumnya, diketahui bahwa Pemerintah Kabupaten Kulon Progo masih memiliki kapasitas fiskal atau keuangan anggaran untuk melakukan investasi daerah. Kemudian, alternatif tatakala dan bentuk penyertaan modal dapat dijelaskan sebagai berikut.

Tabel 2.3.
Skema Penyertaan Modal Daerah
kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2024-2028
(rupiah, kecuali dinyatakan lain)

Tahun	Bentuk Aset	Bentuk Uang Tunai Langsung	Reinvestasi	Proyeksi Bentuk Uang Tunai Reinvestasi	Jumlah
2024	37.182.094.293	5.315.000.000	100% dividen tahun buku 2023	1.993.337.485	43.397.814.818
2025	22.258.741.608	4.500.000.000	100% dividen tahun buku 2024	962.223.366	27.720.964.974
2026	3.377.468.676	4.500.000.000	100% dividen tahun buku 2025	1.180.991.784	9.058.460.460
2027	-	4.500.000.000	100% dividen tahun buku 2026	1.270.360.203	5.770.360.203
2028	-	4.500.000.000	100% dividen tahun buku 2027	1.363.407.000	5.863.407.000
Jumlah	62.818.304.577	23.315.000.000	100% dividen tahun buku 2023-2027	**6.774.319.838**	**91.811.007.455**

Sumber: Rencana Bisnis Perusahaan 2022-2026, diolah.

Dukungan tersebut diharapkan dapat membuat perusahaan meraih kinerja yang lebih tinggi di masa mendatang. Laba bersih perusahaan diproyeksikan tumbuh antara 5,85-22,74 persen per tahun. Saldo kas perusahaan diproyeksikan tumbuh antara 6,39-44,39 persen per tahun, sedangkan aset total diproyeksikan tumbuh antara 3,84-43,17 persen. Pertumbuhan aset cenderung tinggi karena besarnya nilai aset yang diserahkan pada 2024-2025.

Sementara itu, proyeksi laba perlu dipertimbangkan pada pertumbuhan moderat karena terdapat beban penyusutan atas aset tersebut yang perlu ditanggung, sementara produktivitasnya mungkin belum maksimal.

Tabel 2.4.
Proyeksi Kinerja
Perumda Air Minum Tirta Binangun, 2024-2028
(rupiah, kecuali dinyatakan lain)

Tahun	Proyeksi Laba	Proyeksi Kas	Proyeksi Neraca
2024	1.924.446.732	5.787.278.776	129.654.174.617
2025	2.361.983.567	7.892.187.536	158.719.402.955
2026	2.540.720.405	11.395.831.461	169.034.109.207
2027	2.726.814.000	12.123.780.820	188.298.676.693
2028	2.886.427.000	13.019.668.547	195.525.490.693

Sumber: Rencana Bisnis Perusahaan 2022-2026 dan Perhitungan Tim Ahli

Sehubungan dengan adanya rencana penambahan modal dan rencana investasi kembali (reinvestasi) atas dividen yang dibagikan kepada Perumda Air Minum "Tirta Binangun" sebagaimana telah diuraikan di atas, maka diperlukan peningkatan modal dasar Perumda. Adapun jumlah modal dasar Perumda sebagaimana disebutkan dalam Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Air Minum Tirta Binangun yang telah ditetapkan sebesar Rp87.430.515.998,83, maka Perumda direkomendasikan memiliki nilai modal dasar yang lebih longgar agar dapat mengakomodasi berbagai dinamika dalam penyertaan modal hingga tahun 2028 nanti. Nilai tersebut kemudian ditetapkan sebesar Rp200 miliar, yang pemenuhannya dilakukan secara bertahap di masa mendatang, bahkan setelah tahun 2028.

C.6. Analisis Kemampuan Keuangan Daerah

C.6.1. Realisasi APBD Kabupaten Kulon Progo

Kondisi keuangan daerah menjadi satu faktor yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Fungsi keuangan daerah penting bagi sektor pemerintahan dan pembangunan daerah lainnya, guna aktualisasi produktivitas daerah secara keseluruhan. Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, dan segala sesuatu berupa uang/ barang yang menjadi milik daerah, yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Tujuan diaturnya keuangan daerah oleh Pemerintah Daerah adalah untuk meningkatkan efisiensi dan keefektifan dalam pengelolaan sumber daya keuangan daerah.

Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berjalan. Pendapatan Daerah dikelompokkan menjadi Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Gambar 2.16.
Perkembangan Realisasi Capaian Pendapatan, 2018-2022
(miliar rupiah)

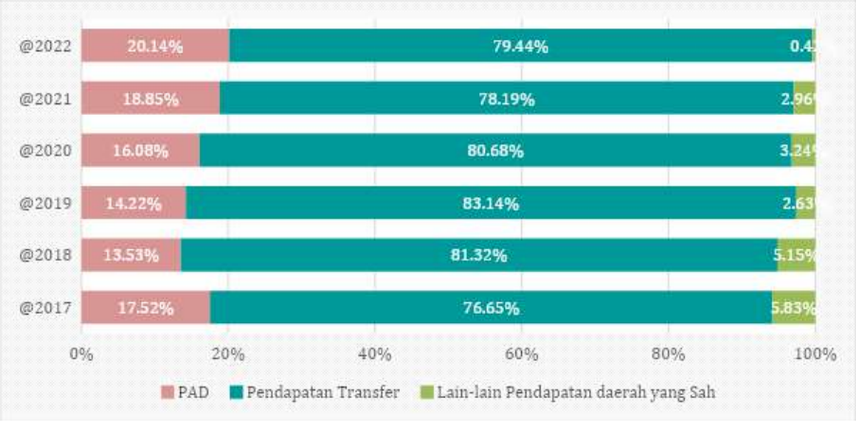
Sumber: LRA Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022 (diolah)

Selama periode 2017-2022, realisasi Pendapatan Kabupaten Kulon Progo mengalami fluktuasi. Realisasi total pendapatan mengalami peningkatan dari sebesar Rp 1,43 triliun (2017) menjadi sebesar Rp 1,67 triliun (2019).

Selama pandemi Covid-19 (2020), terjadi penurunan yang cukup signifikan sebesar 5,37 persen, sehingga realisasi pendapatan menjadi sebesar Rp1,58 triliun. Pada 2021, realisasi pendapatan total mengalami peningkatan 2,99 persen, sehingga mencapai Rp 1,63 triliun.

Selanjutnya, pada 2022 realisasi pendapatan total mengalami penurunan signifikan sebesar 6,10 persen, sehingga menjadi Rp1,53 triliun. Berdasarkan analisis struktur pendapatan, penurunan signifikan tersebut terjadi pada transfer pemerintah pusat, ada pun PAD mengalami peningkatan meskipun relatif kecil. Selama periode 2017-2022, rata-rata pertumbuhan realisasi pendapatan Kabupaten Kulon Progo mencapai sebesar 1,63 persen.

Gambar 2.17.
Struktur Realisasi Pendapatan, 2017-2022



Sumber: LRA Kabupaten Kulon Progo, 2018-2022 (diolah)

Di sisi lain, dalam perspektif distribusi, struktur pendapatan daerah Kabupaten Kulon Progo dinilai masih sangat didominasi oleh besarnya kontribusi pendapatan transfer, khususnya dana alokasi umum (DAU), sehingga penurunan pendapatan transfer langsung berdampak signifikan terhadap realisasi pendapatan total.

Pada 2017-2022, rata-rata kontribusi pendapatan transfer terhadap Pendapatan Daerah total mencapai sebesar 79,90 persen. Ada pun PAD menyumbang rata-rata 16,72 persen dari Pendapatan Daerah total selama periode 2017-2022.

Lain-lain pendapatan daerah yang sah masih menjadi sumber yang berkontribusi paling kecil dibandingkan dengan dua sumber pendapatan lainnya, serta mengalami penurunan kontribusi setiap tahun. Rata-rata kontribusi lain-lain pendapatan daerah yang sah pada periode yang sama sebesar 3,37 persen.

Pada 2022, kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah total mencapai nilai tertinggi selama periode tersebut, dengan capaian 20,14 persen. Sementara capaian terendah pada 2018 (13,53 persen).

Pendapatan Asli Daerah, yaitu pendapatan yang diperoleh yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Semakin tinggi nilai PAD, menunjukkan tingkat kemandirian fiskal daerah tersebut. Oleh karena itu, daerah didorong untuk dapat mengoptimalkan potensi daerah demi meningkatkan PAD. Berdasarkan grafik di bawah, realisasi PAD Kabupaten Kulon Progo selama periode 2017-2022 mengalami fluktuasi.

Gambar 2.18.
Perkembangan Realisasi Capaian PAD, 2017-2022
(miliar rupiah)

Sumber: LRA Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022, diolah.

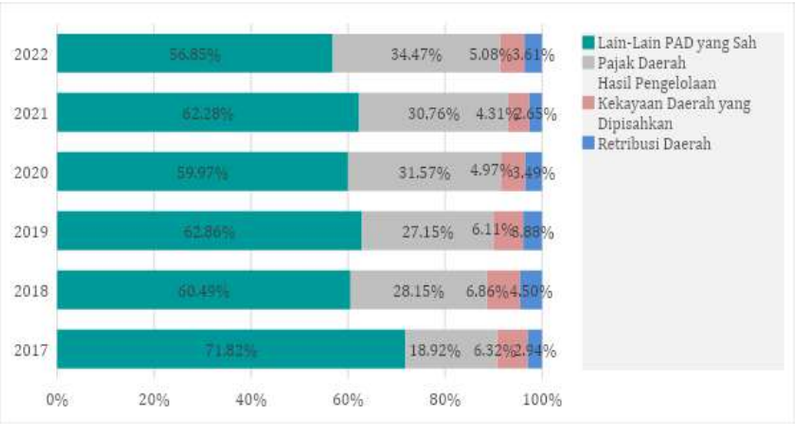
Berdasarkan nilai nominal, PAD Kabupaten Kulon Progo pada periode 2017-2022 mengalami fluktuasi, namun tren pertumbuhannya selalu meningkat sejak 2018. Pada 2017 realisasi PAD mencapai Rp 249,69 miliar, turun hingga mencapai Rp 211,05 miliar 2018 (-15,48 persen).

Pada 2020, realisasi PAD mengalami peningkatan signifikan menjadi Rp237,88 miliar (+12,71 persen). Selanjutnya, selama tiga tahun realisasi PAD Kabupaten Kulon Progo terus mengalami peningkatan hingga mencapai Rp308,16 miliar (2022).

Selama periode tersebut, rata-rata pertumbuhan PAD sebesar 5,05 persen. Peningkatan PAD tertinggi terjadi pada 2021 dengan pertumbuhan mencapai 20,73 persen dari tahun sebelumnya. Di masa pandemi Covid-19 (2020-2021), PAD Kabupaten Kulon Progo terus mengalami peningkatan yang berbanding terbalik dengan total pendapatan pada periode yang sama.

Peningkatan PAD di masa pandemi Covid-19 menunjukkan bahwa perekonomian di daerah khususnya yang tercermin dari objek-objek PAD di Kabupaten Kulon Progo tergolong cukup stabil.

Gambar 2.19.
Struktur Pendapatan Asli Daerah, 2017-2022



Sumber: LRA Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022 (diolah)

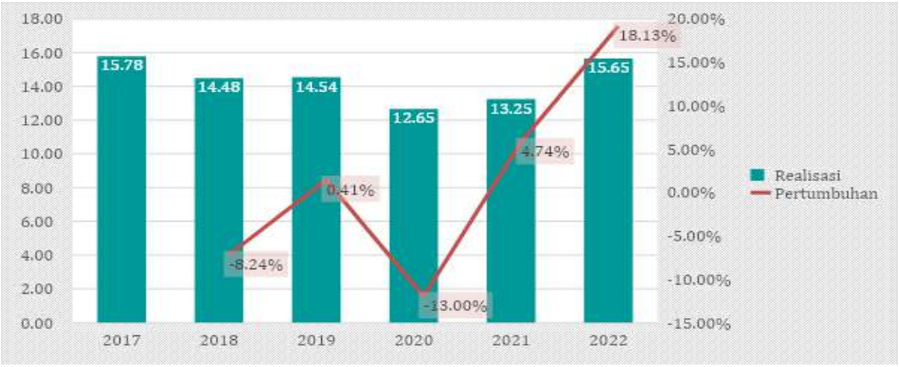
Struktur PAD Kabupaten Kulon Progo selama periode 2017-2022, didominasi oleh "Lain-lain PAD yang Sah" dengan rata-rata capaian sebesar 62,38 persen. Adapun pendapatan dari Pajak Daerah memberikan kontribusi kedua tertinggi, dengan rata-rata capaian kontribusi sebesar 28,50 persen. Pendapatan dari pos "Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan" memberikan kontribusi rata-rata sebesar 5,61 persen.

Pendapatan dari pos "Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan" tidak kalah penting dan potensialnya dengan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan merupakan penerimaan daerah atas hasil penyertaan modal daerah.

Secara nominal, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan pada periode 2017-2022 mengalami fluktuasi, dengan capaian tertinggi pada 2017 (Rp15,78 miliar). Sementara itu, selama Pandemi Covid-19 pada 2020 Hasil Pengelolaan Kekayaan yang Dipisahkan Kabupaten Kulon Progo mengalami penurunan signifikan hingga 13 persen, namun telah mengalami peningkatan selama masa pemulihan ekonomi, sehingga capaian pada 2022 mencapai Rp15,56 miliar.

Pada periode 2017-2022, Hasil Pengelolaan Kekayaan yang Dipisahkan Kabupaten Kulon Progo mengalami pertumbuhan rata-rata 0,41 persen.

Gambar 2.20.
Realisasi dan Pertumbuhan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, 2017-2022
(miliar rupiah)



Sumber: LRA Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022 (diolah)

Belanja daerah atau pengeluaran Pemerintah Daerah dalam APBD merupakan salah satu faktor pendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Belanja daerah dikenal sebagai salah kebijakan fiskal yang dilakukan Pemerintah Daerah selain pos pendapatan daerah. Semakin besar belanja daerah diharapkan akan semakin meningkatkan kegiatan dan laju perekonomian daerah.

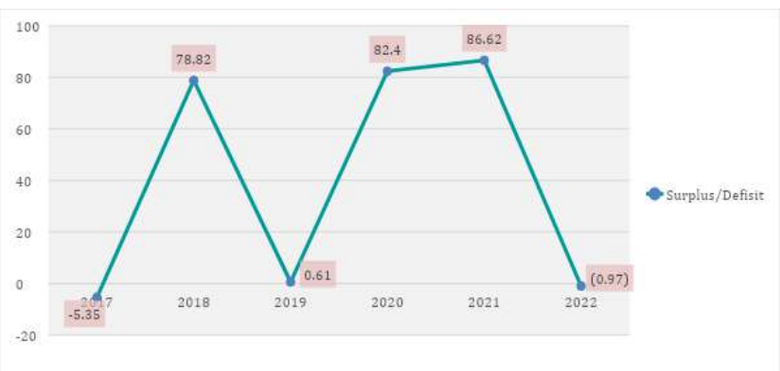
Gambar 2.21.
Perkembangan Realisasi Capaian Belanja, 2017-2022
(miliar rupiah)

Sumber: LRA Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022, diolah.

Realisasi Capaian Belanja Kabupaten Kulon Progo pada periode 2017-2022 mengalami fluktuasi, pada 2019 terjadi kenaikan realisasi 12,87 persen dengan nominal mencapai Rp1,67 triliun dibandingkan 2018 yang sebesar Rp1,48 triliun Peningkatan nominal realisasi ini selain didorong dengan peningkatan anggaran juga disebabkan naiknya nilai realisasi secara nominal yang signifikan pada belanja modal dan belanja barang & jasa dibandingkan pada 2018.

Pada 2020, realisasi capaian belanja hanya menurun signifikan hingga 10,27 persen dibandingkan 2019 atau secara nominal hanya terjadi realisasi belanja Rp1,50 triliun. Pada 2022, realisasi belanja meningkat 2,08 persen dibanding tahun sebelumnya dengan capaian nominal sebesar Rp1,53 triliun. Rata-rata pertumbuhan realisasi belanja Kabupaten Kulon Progo periode 2018-2022 sebesar 1,64 persen.

Gambar 2.22.
Surplus/Defisit Anggaran, 2017-2022
(miliar rupiah)



Sumber: LRA Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022, diolah.

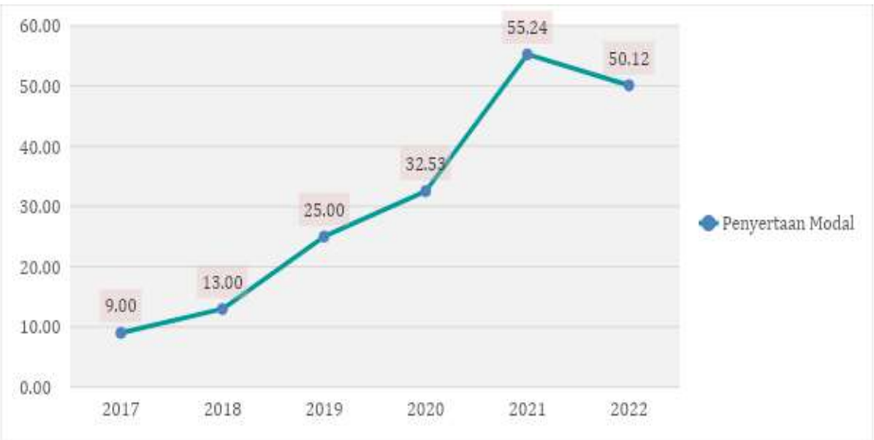
Realisasi Anggaran Kabupaten Kulon Progo pada 2017 mengalami defisit senilai Rp5,35 miliar, adapun pada tahun berikutnya tercatat terjadi surplus hingga Rp78,82 miliar. Surplus terjadi karena adanya kenaikan nilai pendapatan dengan nilai belanja yang justru mengalami penurunan.

Pada 2019, tercatat kembali terjadi defisit sebesar Rp610 juta. Pada 2020-2021, setelah pandemi usai, Kabupaten Kulon Progo mampu mencatatkan surplus tertinggi berturut-turut sebesar Rp82,4 miliar dan Rp86,62 miliar. Sementara itu, pada 2022 tercatat kembali terjadi defisit hingga sebesar Rp970 juta.

C.6.2. Realisasi Penyertaan Modal

Selama periode 2017-2021, nilai realisasi penyertaan modal Kabupaten Kulon Progo terus mengalami peningkatan, kemudian turun pada 2022. Pada 2017, nilai realisasi penyertaan modal sebesar Rp9 miliar. Selanjutnya, pada 2018, nilai realisasi penyertaan modal tercatat tetap sebesar Rp13 miliar. Pada 2021, nilai realisasi penyertaan modal mengalami peningkatan signifikan dari tahun sebelumnya hingga mencapai Rp55,24 miliar. Pada 2022, tercatat terjadi penurunan nilai penyertaan dengan capaian sebesar Rp50,12 miliar.

Gambar 2.23.
Perkembangan Penyertaan Modal Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022
(miliar rupiah)

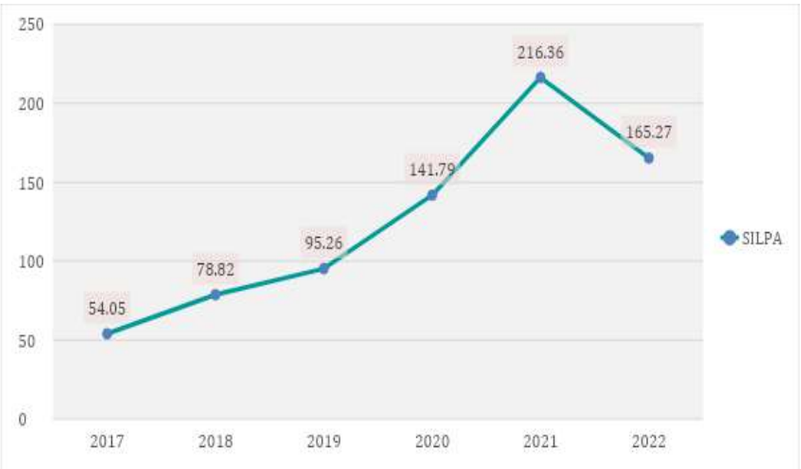


Sumber: LRA Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022, diolah.

Hasil pembiayaan neto ini dijumlahkan dengan hasil surplus/defisit pendapatan dan belanja untuk mendapatkan nilai sisa lebih perhitungan anggaran (SILPA) tahun berkenaan.

Data di atas menunjukkan bahwa SILPA Kabupaten Kulon Progo mengalami tren positif, di mana hal tersebut terjadi karena anggaran pendapatan dan belanja mengalami surplus. Namun, nilai SILPA menunjukkan nilai yang fluktuatif. Jika terjadi surplus maka hal ini berakibat semakin besarnya SILPA yang bisa digunakan menjadi sumber pembiayaan pembangunan pada tahun-tahun berikutnya.

Gambar 2.24.
Perkembangan SILPA Kabupaten Kulon Progo, 2018-2022



Sumber: LRA Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022, diolah.

Pada 2017, nilai SILPA Kabupaten Kulon Progo mencapai Rp54,05 miliar. Selanjutnya, pada 2018-2021 capaian SILPA Kabupaten Kulon Progo terus meningkat hingga Rp216,36 miliar. Pada 2021, nilai SILPA mengalami penurunan hingga mencapai Rp165,27 miliar.

C.6.3. Analisis Kemampuan Keuangan Daerah

Pada bagian ini akan dibahas mengenai analisis kemampuan keuangan daerah. Analisis kemampuan keuangan daerah ini dijelaskan melalui dua pendekatan, yaitu pendekatan kapasitas fiskal daerah dan pendekatan ruang fiskal.

Analisis Kapasitas Fiskal Daerah Kulon Progo

Kapasitas Fiskal Daerah merupakan kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan oleh pendapatan daerah dan penerimaan pembiayaan daerah tertentu, dikurangi dengan pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan, belanja tertentu, dan pengeluaran pembiayaan daerah tertentu.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah selama enam tahun terakhir, diketahui nilai IKF Kabupaten Kulon Progo cenderung mengalami fluktuasi pada kategori "rendah-sedang". Nilai IKF pada 2017 sebesar 0,730, sehingga termasuk dalam kategori "sedang".

Kemudian, pada 2018 nilai IKF Kulon Progo mengalami peningkatan nilai yaitu menjadi 0,762, namun masuk dalam kategori "rendah" yang disebabkan adanya perubahan batas kategori. Pada 2019, nilai IKF Kulon Progo mengalami peningkatan menjadi 1,003, sehingga masuk dalam kategori "sedang".

Pada 2020, nilai IKF Kulon Progo menunjukkan penurunan sehingga capainnya menjadi 0,730 dan masuk ke dalam kategori "rendah". Pada 2021 nilai IKF mengalami peningkatan menjadi 0,913 dan masuk ke dalam kategori "sedang". Adapun pada 2022, capaian IKF sebesar 1,492 dan termasuk dalam kategori "rendah".

Tabel 2.5.
Perkembangan Nilai IKF Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022

Tahun	Nilai IKF	Kategori
2017	0,730	Sedang
2018	0,762	Rendah
2019	1,003	Sedang
2020	0,730	Rendah
2021	0,913	Sedang
2022	1,492	Rendah

Sumber: Kemenkeu, 2017-2022

Analisis Ruang Fiskal Daerah Kabupaten Kulon Progo

Ruang fiskal merujuk pada ketersediaan ruang dalam anggaran, yang memungkinkan pemerintah dapat menyediakan sumber daya tertentu, guna mencapai tujuan tertentu, tanpa mengancam kesinambungan posisi keuangan pemerintah.

Berdasarkan hasil perhitungan ruang fiskal Pemerintah Kabupaten Kulon Progo selama periode 2017-2022 tercatat terjadi tren peningkatan, meskipun terdapat penurunan pada 2018. Pada 2017, ruang fiskal Kabupaten Kulon Progo menunjukkan nilai sebesar Rp75,46 miliar, yang mengalami penurunan signifikan pada 2018 (Rp14,34 miliar).

Pada 2019, ruang fiskal Kabupaten Kulon Progo kembali mengalami peningkatan hingga menunjukkan capaian Rp 79,10 miliar. Pada periode 2017-2022, ruang fiskal meningkat hingga mencapai di atas Rp 100 miliar, sehingga pada 2022, ruang fiskal Kulon Progo menjadi sebesar Rp175,86 miliar.

Berdasarkan perhitungan tersebut, Kabupaten Kulon Progo memiliki ruang fiskal yang cukup longgar untuk menyediakan sumber daya dalam mencapai tujuan tertentu, tanpa mengganggu posisi keuangan pemerintah.

Tabel 2.6.
Analisis Ruang Fiskal Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022
(miliar rupiah)

Uraian	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PENERIMAAN	1494,24	1.613,88	1.793,09	1.685,24	1.771,59	1.746,60
PENDAPATAN MENGIKAT	344,20	461,21	496,85	386,48	469,35	390,32
DAK	210,27	247,89	293,86	267,09	294,98	252,96
Hibah	5,41	80,39	44,05	51,32	7,1	6,5
Dana Penyesuaian	50,89	62,25	68,60	68,07	71,38	42,71
Dana Desa	77,63	70,68	90,34	0	95,89	88,15
BELANJA MENGIKAT	707,93	705,77	720,49	691,62	722,06	760,62
Belanja Pegawai	639,21	627,36	626,23	609,04	635,66	672,28
Belanja Bunga	0,46	0,36	0,29	0,14	0	0
Belanja Bagi Hasil	4,60	4,00	10,39	7,44	11,40	11,78
Belanja Adum (5%*belanja)	63,66	74,05	83,58	75,00	75,00	76,56
BELANJA WAJIB	366,65	432,56	496,65	431,82	421,43	419,80
Belanja Pendidikan 20%*(belanja-gaji)	126,79	170,73	104,54	178,20	172,87	171,78
Belanja Kesehatan 10%*(belanja-gaji)	63,39	85,36	209,09	89,10	86,43	85,89
Belanja Infrastruktur (25%*DAU)	176,47	176,47	183,02	164,52	162,13	162,13
TOTAL PENDAPATAN DAN BELANJA MENGIKAT SERTA BELANJA WAJIB	1418,78	1599,54	1713,99	1509,92	1612,84	1570,74
RUANG FISKAL	75,46	14,34	79,10	175,32	158,75	175,86

Sumber: LRA Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022, diolah.

Jika dilakukan proyeksi 2023-2027 maka didapatkan nilai ruang fiskal Kabupaten Kulon Progo sebagai berikut.

Tabel 2.7.
Proyeksi Nilai Ruang Fiskal Kabupaten Kulon Progo, 2023-2027

Uraian	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Rata-Rata Pertumbuh-an (%)
Penerimaan	1.746,60	1.805,29	1.865,94	1.928,64	1.993,44	2.060,42	3,36
Total pendapatan dan belanja mengikat serta belanja wajib	1.570,74	1.609,07	1.648,33	1.688,55	1.729,75	1.771,96	2,44
Ruang fiskal	175,86	196,22	217,61	240,09	263,69	288,46	9,39

Sumber: LRA Kabupaten Kulon Progo, 2017-2022, diolah.

Jika diasumsikan terjadi peningkatan dua kali lipat dari pertumbuhan, akibat adanya potensi peningkatan pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota berdasarkan UU No. 1 tahun 2022 tentang *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, maka pada lima tahun ke depan rata-rata pertumbuhan penerimaan sebesar 3,36 persen. Sedangkan rata-rata pertumbuhan total pendapatan dan belanja mengikat serta belanja wajib sebesar 2,44 persen.

Hal tersebut didukung dengan adanya kenaikan proporsi bagi hasil pajak daerah dari Provinsi ke Kabupaten pada 2024, sehingga terjadi potensi penambahan penerimaan daerah.

Berdasarkan pertumbuhan tersebut maka proyeksi lima tahun ke depan ruang fiskal Kabupaten Kulon Progo bernilai positif. Masing-masing Rp196,22 miliar (2023), Rp217,61 miliar (2024), Rp240,09 miliar (2025), Rp263,69 miliar (2026), dan Rp 288,46 miliar (2027).

Dari hasil proyeksi tersebut di atas maka diperkirakan dalam lima tahun ke depan Kabupaten Kulon Progo memiliki ruang gerak fiskal yang cukup untuk menyediakan sumber daya dalam mencapai tujuan tertentu, tanpa mengganggu posisi keuangan pemerintah. Hal tersebut ditunjukkan dengan nilai ruang fiskal yang positif dan meningkat setiap tahun.

D. Kajian terhadap Implikasi Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Bermasyarakat dan Dampaknya terhadap Beban Keuangan Daerah

Merujuk pada Lampiran I UU No. 12/2011 *jo*. UU. No. 13/2022 dalam menyusun kajian terhadap implikasi sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan bermasyarakat, dan dampaknya terhadap beban keuangan daerah, didukung dengan analisis yang menggunakan metode tertentu, antara lain metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and ldeology* (ROCCIPI).[8]

Dalam konteks Naskah Akademik ini, untuk mengetahui bagaimana kemungkinan implementasi dilakukan dengan melakukan penilaian terhadap biaya dan manfaat (*cost and benefit analysis*; CBA) yang ditimbulkan, di mana CBA merupakan bagian dari metode RIA sebagaimana dipersyaratkan dalam Lampiran I UU No. 12/2011 *jo*. UU 13/2022. Untuk dapat melakukan analisis terhadap biaya dan manfaat yang ditimbulkan harus diingat kembali yang menjadi permasalahan dalam kajian ini berdasarkan penilaian kinerja berdasarkan indikator Dirjen Cipta Karya Kementerian PUPR No. PW.02.02-Dc/223 tanggal 24 Februari 2023, yaitu sebagai berikut.

Tabel 2.8
Permasalahan yang Dihadapi
Perumda Air Minum Tirta Binangun

Aspek	Permasalahan
Keuangan	a. Tingkat *Return On Equity (ROE)* masih rendah. b. Beban biaya operasional masih tinggi.
Pelayanan	a. Cakupan pelayanan teknis belum mencapai target minimal yang ditetapkan. b. Pertumbuhan pelanggan lebih rendah dari target dan menurun dari tahun 2021. c. Kualitas air. d. dan konsumsi air domestik masih di bawah standar yang ditetapkan.
Operasional	a. Rasio produksi masih di bawah target menunjukkan kapasitas produksi yang tidak optimal. b. Persentase penggantian atau kalibrasi meter air masih di bawah standar yang ditetapkan.
Sumber Daya Manusia	a. Rasio biaya Diklat terhadap biaya pegawai masih jauh dari target yang ditetapkan.

Sumber: Data sekunder, diolah, 2023.[9]

[8] Penjelasan Umum Undang-Undang No. 13 tahun 2022 tentang *Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2022 No. 143, Tambahan Lembaran Negara No. 6801).

[9] Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. Dokumen Laporan Evaluasi Kinerja Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo Tahun Buku 2022.

Untuk menyelesaikan masalah tersebut, dilakukan CBA dalam rangka menyelesaikan permasalahan dengan menampilkan kondisi saat ini *(baseline)*, penilaian terhadap risiko *(risk assessment)*, dan penilaian terhadap biaya dan manfaat yang timbul *(cost and benefit analysis)* sebagai berikut.

D.1 Kondisi Saat Ini *(Baseline)*

Tabel 2.9.
Pemetaan Kondisi Saat ini dan Pihak Penerima Dampak
dari Permasalahan Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo

No.	Indikator	Penerima Dampak	Kondisi Saat Ini
1.	Keuangan	a. Perumda b. Pemerintah Daerah	a. Tingkat *Return On Equity (ROE)* masih rendah. b. Beban biaya operasional masih tinggi.
2.	Pelayanan	a. Perumda b. Masyarakat	a. Cakupan pelayanan teknis belum mencapai target minimal yang ditetapkan. b. Pertumbuhan pelanggan lebih rendah dari target dan menurun dari tahun 2021. c. Kualitas air dan konsumsi air domestik masih di bawah standar yang ditetapkan.
3.	Operasional	a. Perumda b. Masyarakat	a. Rasio produksi masih di bawah target menunjukkan kapasitas produksi yang tidak optimal. b. Persentase penggantian/kalibrasi meter air masih di bawah standar yang ditetapkan.
4.	Sumber Daya Manusia	a. Perumda b. Masyarakat	a. Rasio biaya diklat terhadap biaya pegawai masih jauh dari target yang ditetapkan.

Sumber: Data sekunder, diolah, 2023.

D.2 Penilaian Risiko *(Risk Assessment)*

Tabel 2.10.
Penilaian Risiko dari Pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo

No.	Indikator	Penerima Dampak	Opsi Perubahan Raperda Kabupaten Kulon Progo tentang Penyertaan Modal kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun		
			Dampak	Peluang	Risiko
1.	Keuangan	Perumda	Tinggi	Tinggi	Rendah
		Pemerintah Daerah	Tinggi	Tinggi	Rendah
2.	Pelayanan	Perumda	Tinggi	Tinggi	Rendah
		Masyarakat	Tinggi	Tinggi	Rendah
3.	Operasional	Perumda	Tinggi	Tinggi	Rendah
		Masyarakat	Tinggi	Tinggi	Rendah
4.	Sumber Daya Manusia	Perumda	Tinggi	Tinggi	Rendah
		Masyarakat	Tinggi	Tinggi	Rendah

Sumber: Data sekunder, diolah, 2023.

Keterangan
Dengan berlakunya Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, akan memberikan dasar dan kepastian hukum bagi Perumda dalam menentukan kebijakan terhadap aspek keuangan, khususnya dalam penyertaan modal daerah.
Keberadaan Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 akan memberikan landasan dan arah yang jelas bagi Pemerintah Daerah dalam menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan Penyertaan Modal Daerah terhadap Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo
Berlakunya Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 mendorong penguatan kualitas pelayanan yang diselenggarakan oleh Perumda karena adanya suntikan modal yang diberikan oleh Pemkab Kulon Progo
Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 akan mendorong peningkatan pelayanan Perumda terhadap masyarakat
Melalui keberadaan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, akan memberikan arahan dan landasan yang kuat untuk menunjang pengelolaan operasional Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo
Dengan berlakunya Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, masyarakat akan menerima layanan optimal dari proses operasional Perumda yang baik
Berlakunya Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, akan mendorong penguatan kualitas sumber daya manusia di Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo sehingga turut meningkatkan kualitas kinerja dan pelayanan Perumda.
Dengan berlakunya Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, akan mendorong peningkatan kualitas sumber daya manusia di dalam Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo sehingga akan berdampak positif pada kualitas layanan yang diterima masyarakat

D.3 Analisis Biaya dan Manfaat *(Cost and Benefit Analysis)*

Tabel 2.11.
Penilaian Biaya dan Manfaat dari Pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo

No.	Indikator	Kondisi Saat Ini	Penerima Dampak
1.	**Keuangan**	a. Tingkat *Return On Equity* (ROE) masih rendah; b. Beban biaya operasional masih tinggi.	Perumda
			Pemerintah Daerah
2.	**Pelayanan**	a. Cakupan pelayanan teknis belum mencapai target minimal yang ditetapkan. b. Pertumbuhan pelanggan lebih rendah dari target dan menurun dari tahun 2021. c. Kualitas air dan konsumsi air domestik masih di bawah standar yang ditetapkan.	Perumda
			Masyarakat

	Biaya	Manfaat
	▪ Ada biaya dalam pembentukan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, namun terdapat landasan hukum dalam penyelenggaraan Perumda Air Minum Tirta Binangun(-1) ▪ Perlunya pemahaman baru bagi Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo terhadap Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 (-1)	▪ Dengan berlakunya Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, Perumda akan mendapatkan kemudahan, keamanan, dan kepastian hukum dalam menjalankan penyelenggaraan dalam aspek penyertaan modal. (1) ▪ Adanya landasan pengaturan yang baik akan berimplikasi pada sistem keuangan perusahaan yang sehat (1) ▪ Adanya landasan pengaturan yang baik akan turut menunjang upaya Perumda Air Minum Tirta Binangun untuk dapat berkontribusi pada Pemerintah Daerah melalui pembagian keuntungan (1)
	▪ Ada biaya dalam pembentukan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, namun terdapat landasan hukum dalam penyelenggaraan Perumda Air Minum Tirta Binangun(-1) ▪ Perlunya pemahaman baru bagi Pemerintah Daerah terhadap Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 (-1)	▪ Keberadaan Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 akan memberikan landasan dan arah yang jelas bagi Pemerintah Daerah dalam menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan Penyertaan Modal Daerah terhadap Perumda Air Minum Tirta Binangun (1) ▪ Berlakunya Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 akan menegaskan peran masing-masing entitas dalam hal ini Pemerintah Daerah dalam pengembangan Perumda Air Minum Tirta Binangun melalui kontribusi penyertaan modal daerah (1)
	▪ Ada biaya dalam pembentukan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, namun terdapat landasan hukum dalam penyelenggaraan Perumda Air Minum Tirta Binangun(-1) ▪ Perlunya pemahaman baru bagi Perumda Air Minum Tirta Binangun terhadap Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 (-1)	▪ Melalui keberlakuan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 akan memberikan arahan yang jelas dalam menyelenggarakan pelayanan Perumda Air Minum Tirta Binangun (1) ▪ Berlakunya Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 akan mendorong penguatan kualitas pelayanan yang diselenggarakan oleh Perumda Air Minum Tirta Binangun (1) ▪ Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 dapat turut meningkatkan cakupan pelayanan Perumda Air Minum Tirta Binangun (1)
	▪ Ada biaya dalam pembentukan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, namun terdapat landasan hukum dalam penyelenggaraan Perumda Air Minum Tirta Binangun(-1)	▪ Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 yang mendorong peningkatan pelayanan Perumda Air Minum Tirta Binangun akan membuat masyarakat menerima kualitas layanan yang baik (1) ▪ Melalui Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 yang mendorong peningkatan pelayanan Perumda Air Minum Tirta Binangun akan memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap air yang berkualitas baik (1)

No.	Indikator	Kondisi Saat Ini	Penerima Dampak
3.	**Operasional**	a. Rasio produksi masih dibawah target menunjukkan kapasitas produksi yang tidak optimal; b. Persentasi penggantian/ kalibrasi meter air masih dibawah standar yang ditetapkan.	Perumda
			Masyarakat
4.	**Sumber Daya Manusia**	a. Rasio biaya diklat terhadap biaya pegawai masih jauh dari target yang ditetapkan.	Perumda
			Masyarakat

Sumber:Data sekunder, diolah 2023.

	Biaya	Manfaat
	▪ Ada biaya dalam pembentukan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, namun terdapat landasan hukum dalam penyelenggaraan Perumda Air Minum Tirta Binangun(-1) ▪ Perlunya pemahaman baru bagi Perumda Air Minum Tirta Binangun terhadap Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 (-1)	▪ Melalui keberadaan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, akan memberikan pedoman arahan dan landasan yang kuat untuk menunjang pengelolaan operasional Perumda Air Minum Tirta Binangun (1) ▪ Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 akan mendorong penyelenggaraan operasional perusahaan yang efektif dan efisien (1)
	▪ Ada biaya dalam pembentukan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, namun terdapat landasan hukum dalam penyelenggaraan Perumda Air Minum Tirta Binangun (-1)	▪ Dengan berlakunya Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, akan mendorong penyelenggaraan operasional Perumda Air Minum Tirta Binangun yang optimal sehingga berdampak baik pada kualitas layanan yang diterima masyarakat (1) ▪ Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 akan turut mendorong terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan air dengan waktu operasional yang tidak terbatas (24 jam/hari) dan kualitas air yang baik (1)
	▪ Ada biaya dalam pembentukan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, namun terdapat landasan hukum dalam penyelenggaraan Perumda Air Minum Tirta Binangun(-1) ▪ Perlunya pemahaman baru bagi Perumda Air Minum Tirta Binangun terhadap Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 (-1)	▪ Berlakunya Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, akan mendorong penguatan kompetensi dan aktualisasi diri bagi sumber daya manusia di Perumda Air Minum Tirta Binangun (1) ▪ Peningkatan dan penguatan kapabilitas sumber daya manusia di Perumda Air Minum Tirta Binangun akan turut meningkatkan kualitas kinerja dan pelayanan Perumda Air Minum Tirta Binangun (1) ▪ Dengan berlakunya Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020, yang mendorong penguatan kapabilitas sumber daya manusia di Perumda Air Minum Tirta Binangun akan memberikan peningkatan motivasi di Perumda Air Minum Tirta Binangun (1)
	▪ Ada biaya dalam Rancangan Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo tentang Penyertaan Modal Perumda Air Minum Tirta Binangun, namun terdapat landasan hukum dalam penyelenggaraan Perumda Air Minum Tirta Binangun(-1)	▪ Dengan berlakunya Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 akan memberikan kualitas layanan yang baik kepada masyarakat karena terjadi peningkatan kualitas sumber daya manusia di dalam Perumda Air Minum Tirta Binangun(1) ▪ Berlakunya Rancangan Perubahan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6/2020 dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020 yang mendorong peningkatan kualitas layanan kepada masyarakat akan kebutuhan pokok air minum (1)

Berdasarkan penilaian terhadap kondisi saat ini *(baseline)*, penilaian risiko *(risk assessment),* dan analisis biaya dan manfaat *(cost and benefit analysis)* di atas dapat disimpulkan bahwa pilihan untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo lebih banyak memberikan manfaat dibandingkan dengan biaya yang timbul. Secara ringkas, rekapitulasi biaya dan manfaat dalam *Rancangan Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo tentang Penyertaan Modal Perumda Air Minum Tirta Binangun* dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 2.12
Peraturan Daerah tentang Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo

No.	Indikator	Penerima Dampak	Biaya	Manfaat
1.	Keuangan	Perumda	(-2)	3
		Pemerintah Daerah	(-2)	2
2.	Pelayanan	Perumda	(-2)	3
		Masyarakat	(-1)	2
3.	Operasional	Perumda	(-2)	2
		Masyarakat	(-1)	2
4.	Sumber Daya Manusia	Perumda	(-2)	3
		Masyarakat	(-1)	2
Total Biaya dan Manfaat			(-13)	19

Sumber: Data diolah, 2023.

Manfaat yang diterima dari opsi *Rancangan Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo tentang Penyertaan Modal Perumda Air Minum Tirta Binangun* dapat menjawab berbagai permasalahan dalam kondisi saat ini. Tiap pihak yang terdampak akan menerima berbagai manfaat sesuai kapasitasnya. Di satu sisi, biaya yang timbul jauh lebih kecil dibandingkan dengan manfaat yang diterima.

Adapun secara umum biaya yang timbul adalah: (1) biaya dalam *Rancangan Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo tentang Penyertaan Modal Perumda Air Minum Tirta Binangun*; dan (2) perlunya pemahaman baru bagi pihak terdampak terhadap *Peraturan Daerah tentang Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo*.

Berdasarkan penilaian risiko, biaya, dan manfaat di atas, notabene permasalahan-permasalahan yang dihadapi dapat diselesaikan dengan *Peraturan Daerah tentang Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo*, yang *mutatis mutandis* tentu akan membawa dampak bagi kehidupan bermasyarakat dan keuangan daerah. Adapun dampak yang dimaksud terkait dengan aspek kehidupan bermasyarakat, antara lain: (a) masyarakat menerima kualitas pelayanan yang optimal oleh Perumda Air Minum Tirta Binangun; dan (b) kebutuhan masyarakat akan kuantitas dan kualitas air yang baik akan terpenuhi.

Terkait dengan keuangan daerah, beban pelaksanaan *Peraturan Daerah tentang Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo* tentu akan bertumpu pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Kulon Progo. Namun, selain APBD Kabupaten Kulon Progo, pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo juga akan bertumpu pada keuangan perusahaan dalam Perumda Air Minum Tirta Binangun yang merupakan hasil operasional pelayanan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang No. 17 tahun 2019 tentang *Sumber Daya Air*

UU *a-quo* menjadi penting untuk dianalisis, karena memberikan dasar penguasaan negara terhadap Sumber Daya Air yang memberikan wewenang dan tugas kepada pemerintah pusat dan atau Pemda untuk mengelola dan mengatur Sumber Daya Air.[10] Namun, penguasaan Sumber Daya Air tersebut harus tetap memperhatikan dan mengakui adanya Hak Ulayat Masyarakat Adat setempat dan hak yang serupa dengan hal tersebut, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan ketentuan peraturan perundang-undangan.[11]

Pengaturan Sumber Daya Air bertujuan ini bertujuan untuk hal-hal sebagai berikut.

a). Memberikan perlindungan dan menjamin pemenuhan hak rakyat atas air.
b). Menjamin keberlanjutan ketersediaan air dan sumber air agar memberikan manfaat secara adil bagi masyarakat.
c). Menjamin pelestarian fungsi air dan sumber air untuk menunjang keberlanjutan pembangunan.
d). Menjamin terciptanya kepastian hukum bagi terlaksananya partisipasi masyarakat dalam pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya air, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pemanfaatan.
e). Menjamin perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, termasuk Masyarakat Adat dalam upaya konservasi air dan sumber air.
f). Mengendalikan daya rusak air secara menyeluruh, yang mencakup upaya pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan.[12]

Seluruh tujuan tersebut menggarisbawahi akan pentingnya untuk menjaga ketersediaan air yang cukup, merata, dan berkelanjutan, bagi kehidupan manusia dan lingkungan. Melalui pengaturan yang baik dan terpadu, diharapkan dapat tercipta sistem yang memungkinkan pemanfaatan air yang berkelanjutan, serta memberikan manfaat yang adil bagi seluruh lapisan masyarakat.

UU ini memberikan justifikasi yang kuat perihal kewajiban negara untuk dapat menjamin hak rakyat atas air dalam rangka memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari.[13] Lebih lanjut, UU ini memberikan penjabaran terkait skala prioritas hak rakyat atas air sebagai berikut.

---

10 Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No. 17 tahun 2019 tentang *Sumber Daya Air.*
11 Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang No. 17 tahun 2019 tentang *Sumber Daya Air.*
12 Pasal 3 Undang-Undang No. 17 tahun 2019 tentang *Sumber Daya Air.*
13 Pasal 6 Undang-Undang No. 17 tahun 2019 tentang *Sumber Daya Air.*

a). Kebutuhan pokok sehari-hari

b). Pertanian rakyat

c). Penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari melalui Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM).[14] Dalam konteks ini, penggunaan Sumber Daya Air oleh Perumda Air Minum Tirta Binangun untuk kebutuhan usaha dalam mengoperasikan SPAM masuk dalam prioritas yang dijabarkan dalam UU tersebut.

Dalam Pasal 15 diatur tentang bagaimana Pemerintah Daerah bertugas mengatur dan mengelola sumber daya air sebagai berikut.

a). Menyusun kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air Kabupaten/kota berdasarkan kebijakan nasional sumber daya air dan kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air provinsi dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya.

b). Menyusun Pola Pengelolaan Sumber Daya Air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota.

c). Menyusun Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota.

d). Mengembangkan dan mengelola sistem irigasi sebagai satu kesatuan sistem pada daerah irigasi yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota.

e). Mengelola kawasan lindung sumber air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota.

f). Menyelenggarakan proses perizinan penggunaan sumber wilayah sungai, menjamin penyediaan air baku yang memenuhi kualitas untuk pemenuhan kebutuhan pokok minimal sehari-hari masyarakat, pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota.

g). Menjamin penyediaan air untuk pertanian rakyat, kegiatan bukan usaha, dan atau kegiatan usaha pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota.

[14] Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 17 tahun 2019 tentang *Sumber Daya Air.*

h). Mengupayakan penyediaan air untuk pemenuhan pertanian rakyat, kegiatan bukan usaha, dan atau kegiatan usaha pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota.

i). Memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air bagi masyarakat di wilayah kabupaten/kota.

j). Melaksanakan pengelolaan sumber daya air di wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota, termasuk cekungan air tanah pada wilayah sungai tersebut.

k). Mengembangkan dan mengelola sistem penyediaan air minum di daerah kabupaten/kota.

l). Menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota.

m). Memberikan bantuan teknis dan bimbingan teknis dalam pengelolaan sumber daya air kepada pemerintah desa

n). Memasilitasi penyelesaian sengketa dalam satu kabupaten/kota dalam pengelolaan sumber daya air.[15]

Sementara itu, dalam mengatur dan mengelola sumber daya air, pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki wewenang untuk hal-hal sebagai berikut.

a). Menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional sumber daya air dan kebijakan pengelolaan sumber daya air provinsi, dengan tetap memerhatikan kepentingan kabupaten/kota di sekitarnya.

b). Menetapkan Pola Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memerhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya.

c). Menetapkan Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memerhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya.

d). Menetapkan kawasan lindung Sumber Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota.

---

15 Pasal 15 Undang-Undang No. 17 tahun 2019 tentang *Sumber Daya Air*.

e). Mengatur, menetapkan, dan memberi izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan bukan usaha dan izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha pada lokasi tertentu di Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota.

f). Membentuk wadah koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota.

g). Menetapkan nilai satuan BJPSDA dengan melibatkan para pemangku kepentingan terkait.

h). Memungut, menerima, dan menggunakan BJPSDA pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota.

i). Menetapkan kebijakan dan strategi kabupaten/kota dalam penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum.[16]

Terkait sebagian tugas dan wewenang dalam hal menetapkan kebijakan; menetapkan Pola Pengelolaan Sumber Daya Air; menetapkan Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air; menetapkan kawasan lindung Sumber Daya Air; menetapkan izin; membentuk wadah koordinasi; menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria; membentuk Pengelola Sumber Daya Air; dan menetapkan nilai satuan BJPSDA, Pemda dapat menugaskan kepada Pengelola Sumber Daya Air yang diatur dengan peraturan kepala daerah.[17]

Pengelola Sumber Daya Air tersebut dapat berupa unit pelaksana teknis (UPT) kementerian atau BUMN/ BUMD.[18] Dalam hal pelimpahan tugas diserahkan kepada BUMN/BUMD (*in casu a quo* Perumda Air Minum Tirta Binangun) harus memenuhi ketentuan berikut.

a). Memiliki tugas menyelenggarakan sebagian fungsi Pengelolaan Sumber Daya Air, yaitu pembangunan, pengoperasian, dan pemeliharaan.

b). Memiliki tugas penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha hanya pada wilayah kerjanya.

c). Melakukan pelayanan yang berkualitas dengan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

d). Memiliki tugas memungut, menerima, dan menggunakan BJPSDA.

---

16 Pasal 16 Undang-Undang No. 17 tahun 2019 tentang *Sumber Daya Air*.
17 Pasal 19 ayat (1), (3), dan (6) Undang-Undang No. 17 tahun 2019 tentang *Sumber Daya Air*.
18 Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang No. 17 tahun 2019 tentang *Sumber Daya Air*.

e). Mendapat tugas khusus yang diberikan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah.

f). Tidak semata-mata berorientasi untuk mengejar keuntungan.[19]

Dengan demikian, keterkaitan Perumda Air Minum Tirta Binangun dengan peranannya sebagai BUMD dalam pengelolaan sumber daya air menggarisbawahi pentingnya menjaga keseimbangan antara pelayanan yang berkualitas, keberlanjutan lingkungan, dan kepentingan sosial, dalam upaya menyediakan akses air yang memadai bagi masyarakat yang dilayani.

B. Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah* dan Undang-Undang No. 1 tahun 2020 *jo.* Undang-Undang No. 6 tahun 2020 tentang *Cipta Kerja*

Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah* mengandung relevansi yang signifikan untuk dianalisis, karena UU tersebut menjadi aturan utama terkait dengan legalitas BUMD.

Sebelumnya, UU ini mencabut disposisi terkait BUMD dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1962 tentang *Perusahaan Daerah*. Seiring waktu UU 23/2014 mengalami beberapa kali perubahan, termasuk melalui UU Pemda seperti UU 2/2015 dan UU 9/2015, serta telah dimodifikasi oleh UU *omnibus* seperti UU 11/2020, UU 4/2023, dan yang terakhir dengan UU 6/2023.

Berbeda dengan UU 17/2003, UU ini mengatur bahwa Pemda memiliki kewenangan untuk melakukan penyertaan modal pada BUMN dan atau BUMD.[20] Penyertaan modal tersebut dapat meliputi penambahan, pengurangan, penjualan kepada pihak swasta, dan atau pengalihan kepada BUMN dan atau BUMD.[21] Meskipun demikian, tidak ada perubahan substansial terkait inti dari Raperda ini, karena Perumda Air Minum Tirta Binangun tetap termasuk dalam kategori BUMD.

---

19 Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang No. 17 tahun 2019 tentang *Sumber Daya Air*.
20 Pasal 304 ayat (2) Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*.
21 Pasal 304 ayat (1) Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*.

UU ini memberikan legitimasi kepada daerah untuk dapat melakukan penyertaan modal apabila daerah diperkirakan memiliki surplus anggaran.[22] Penyertaan Modal Daerah tersebut dapat berupa uang maupun barang milik Daerah.[23] Dalam hal penyertaan modal dilakukan dengan menggunakan barang milik daerah, maka dinilai sesuai dengan nilai riil pada saat barang tersebut akan dijadikan penyertaan modal.[24] Selain itu, UU *a quo* mengatur apabila Pemda akan menambahkan modal daerah ke BUMD, hal tersebut harus diatur dan ditetapkan melalui Perda.[25] *In casu a quo*, Pemkab Kulon Progo harus mengatur dan menetapkan penyertaan modal kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun mendatang dengan Perda.

C. UU No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*

Relevansi UU No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara* cukup penting dalam evaluasi Raperda ini, karena salah satu fokusnya mencakup pengelolaan investasi dan aset milik daerah.[26] UU tersebut mengatur bahwa penyertaan modal dari Pemerintah Daerah ke perusahaan negara, daerah, atau swasta harus diatur melalui Perda. Selain itu, segala penerimaan dan pengeluaran oleh Pemda harus diatur dalam Perda APBD.[27]

Menanggapi diperlukannya penyetoran dana tambahan kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun dari APBD Kabupaten Kulon Progo, UU ini mengatur bahwa penyetoran dana tambahan kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun dari APBD Kabupaten Kulon Progo dianggap sebagai bagian dari anggaran belanja daerah.

UU No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara* memberikan wewenang kepada pengguna anggaran atau kuasa untuk melakukan perjanjian dengan pihak lain (*in casu a quo,* Perumda Air Minum Tirta Binangun) dengan batasan anggaran yang telah ditetapkan.[28] Untuk mengimplementasikan hal tersebut di tahap yang lebih teknis, UU ini telah memberikan kewenangan kepada pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran untuk meneliti tersedianya dana bersangkutan melalui penyusunan NA ini.[29]

---

22 Pasal 305 ayat (2) Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*.
23 Pasal 333 ayat (3) Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*.
24 Pasal 333 ayat (4) Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*.
25 Pasal 333 ayat (1) Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*.
26 Pasal 2 Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.
27 Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.
28 Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.
29 Pasal 18 ayat (2) huruf c Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.

Apabila telah tersedia dana APBD dalam sebagai kegiatan belanja daerah, UU menentukan pembayaran atas beban APBD tidak boleh dilaksanakan sebelum barang atau jasa yang menjadi objek pembayaran benar-benar diterima.[30] Untuk memungkinkan pembayaran, perintah pembayaran yang dikeluarkan oleh pengguna atau kuasa pengguna anggaran harus memenuhi sejumlah persyaratan yang telah ditetapkan.

Apabila perintah pembayaran yang diterbitkan oleh pengguna/kuasa pengguna anggaran sudah lengkap, telah diuji kebenaran perhitungan tagihan, dan telah teruji ketersediaan dananya, maka pembayaran boleh dilakukan.[31] Sebaliknya, jika salah satu dari persyaratan tersebut tidak terpenuhi, pengeluaran perintah bayar untuk pembayaran dari APBD tidak akan diizinkan atau dikeluarkan.[32]

Adapun mengenai penyertaan modal yang belum terealisasi, perlu dianggap sebagai piutang daerah kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun. UU ini tidak memberikan detail bagaimana mekanisme yang harus dilakukan, namun memberikan pendelegasian pada peraturan perundangan lain yang relevan.[33]

UU ini hanya memberikan penjelasan bahwa pelaksanaan ketentuan penyelesaian piutang daerah yang timbul atas hubungan keperdataan dapat dilakukan dengan perdamaian yang ditetapkan oleh Kepala Daerah, jika bagian piutang tidak lebih dari Rp5.000.000.000 (lima miliar rupiah). Apabila jumlahnya lebih dari itu, perlu ada pertimbangan dengan DPRD.[34]

Mekanisme ini sama dengan proses penghapusan piutang daerah dari pencatatan keuangan, baik secara mutlak maupun dengan bersyarat dari pembukuan.[35] Dengan demikian, regulasi ini memberikan kerangka kerja yang memungkinkan negosiasi dan kesepakatan antara kepala daerah dengan Perumda Air Minum Tirta Binangun terkait penyelesaian piutang, terutama dalam kasus jumlah piutangnya tidak melampaui batas yang telah ditetapkan. Namun untuk jumlah piutang yang signifikan, keterlibatan DPRD diperlukan sebagai pertimbangan penting dalam proses penyelesaiannya.

---

30 Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.
31 Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.
32 Pasal 21 ayat (4) Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.
33 Pasal 35 Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.
34 Pasal 36 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.
35 Pasal 37 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.

Dalam penyertaan modal selanjutnya, UU ini mengatur bahwa pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan atau manfaat lainnya.[36] Bentuk investasi tersebut dapat berupa saham, surat utang, maupun investasi langsung.[37] UU ini mengamanatkan bentuk penyertaan modal Pemda kepada perusahaan negara/daerah/swasta (Perumda Air Minum Tirta Binangun) ditetapkan dengan Perda.[38]

Hal tersebut menunjukkan perlunya regulasi lokal yang spesifik dan terperinci yang mengatur cara penyertaan modal dilakukan. Dengan demikian, Perda akan menjadi instrumen hukum yang mengatur parameter, mekanisme, dan persyaratan yang berkaitan dengan proses serta batasan dari penyertaan modal tersebut.

D. Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2020 tentang *Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah*

PP 27/2014 ini relevan untuk dianalisis karena mengatur mengenai penyertaan modal daerah sebagai salah satu bagian dari pengelolaan BMD. PP ini memberikan legitimasi bagi pelaksanaan penyertaan modal Pemkab Kulon Progo terhadap Perumda Air Minum Tirta Binangun karena dijelaskan bahwa penyertaan modal oleh Pemda dapat dilakukan salah satu alasannya, yaitu perbaikan struktur permodalan dan atau peningkatan kapasitas usaha BMD.[39]

Menurut ketentuan dalam PP ini, penyertaan modal Pemerintah Daerah merupakan salah satu cara pemindahtanganan Barang Milik Daerah (BMD).[40] Pemindahtanganan BMD berupa tanah dan atau bangunan, atau selain tanah dan atau bangunan yang nilainya lebih dari Rp5.000.000.000 dilakukan setelah ada persetujuan dari DPRD setempat.[41] Namun, pemindahtanganan tersebut tidak perlu persetujuan DPRD dalam hal sebagai berikut. [42]

---

36 Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.
37 Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.
38 Pasal 41 ayat (5) Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.
39 Pasal 72 ayat (1) PP No. 72 tahun 2014 tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*.
40 Pasal 54 ayat (2) PP No. 28 tahun 2020 tentang *Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.*
41 Pasal 55 ayat (2) PP No. 28 tahun 2020 tentang *Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.*
42 Pasal 55 ayat (3) PP No. 28 tahun 2020 tentang *Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.*

a). Jika tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota setempat.

b). Sudah seharusnya dihapuskan berkaitan dengan alasan anggaran untuk bangunan pengganti yang telah disediakan berdasarkan dokumen penganggaran di daerah setempat.

c). Diperuntukkan bagi pegawai negeri.

d). Diperuntukkan bagi kepentingan umum.

e). Dikuasai oleh negara berdasarkan putusan pengadilan yang *inkracht* dan atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang jika status kepemilikannya dipertahankan menjadi tidak layak secara ekonomis.

Selanjutnya, berkaitan dengan pemindahtanganan BMD berupa tanah dan atau bangunan tersebut, dilakukan oleh pengelola barang setelah diperoleh persetujuan dari kepala daerah setempat.

Sehubungan dengan persetujuan pemindahtanganan BMD, termasuk melalui penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada BUMD, berlaku ketentuan sebagai berikut.

a). Pemindahtanganan BMD selain tanah dan atau bangunan dengan nilai sampai dengan Rp5.000.000.000 dilakukan oleh pengelola barang setelah disetujui oleh kepala daerah.

b). Pemindahtanganan BMD selain tanah dan atau bangunan dengan nilai lebih dari Rp5.000.000.000 dilakukan oleh pengelola barang setelah disetujui oleh DPRD setempat. Dengan catatan bahwa usulan untuk mendapatkan persetujuan dari DPRD tersebut diajukan oleh kepala daerah setempat sesuai pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.[43]

Kemudian, hal mendasar lainnya berkenaan penyertaan modal daerah, disebutkan dalam PP *a quo* bahwa maksud penyertaan modal yakni dalam rangka pendirian, perbaikan struktur modal, peningkatan kapasitas usaha BUMN/BUMD, atau badan hukum lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.[44]

---

[43] Pasal 59 PP No. 28 tahun 2020 tentang *Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*

[44] Pasal 72 ayat (1) PP No. 28 tahun 2020 tentang *Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*

Ketentuan *a quo* dinilai tepat dan rasional, serta sejalan dengan ketentuan dalam PP BUMD. Selanjutnya, dalam pertimbangan penyertaan modal harus memperhatikan beberapa aspek berikut.

*Pertama***,** BMN atau BMD yang dari awal pengadaannya sesuai dokumen penganggaran diperuntukkan bagi BUMN, BUMD, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara dalam rangka penugasan pemerintah, atau;

*Kedua***,** BMN atau BMD lebih optimal apabila dikelola oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara, baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk.[45]

E. Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2019 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*

Dalam memahami struktur pendapatan daerah, berdasarkan UU 23/2014 dan PP 12/2019 membagi pokok pendapatan daerah menjadi tiga, yaitu i). PAD, ii). pendapatan transfer, dan iii). lain-lain pendapatan daerah yang sah.[46]

PAD tersebut dirinci menjadi pajak daerah; retribusi daerah; hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.[47] PP No. 12/2019 merinci hasil keuntungan penyertaan modal daerah sebagai salah satu komponen struktur PAD, yakni hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.[48]

PP No. 12/2019 mengategorikan penyertaan modal daerah sebagai salah satu kegiatan pengeluaran pembiayaan.[49] Sama halnya dengan UU No. 1/2004 dan UU No. 23/2014, daerah dimungkinkan untuk melakukan penyertaan modal terhadap BUMD. Akan tetapi, hal tersebut baru dapat dilaksanakan ketika jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda.[50] Selain itu, Perda tersebut

---

45 Pasal 72 ayat (2) PP No. 28 tahun 2020 tentang *Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*

46 Pasal 30 PP No. 12 tahun 2019 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*.

47 Pasal 31 ayat (1) PP No. 12 tahun 2019 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*.

48 Pasal 31 ayat (3) PP No. 12 tahun 2019 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*.

49 Pasal 70 ayat (4) PP No. 12 tahun 2019 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*.

50 Pasal 78 ayat (2) PP No. 12 tahun 2019 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*.

harus ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda APBD.[51]

Ketika terdapat kondisi di mana Pemda akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah yang sudah ditetapkan dengan Perda sebelumnya, maka Pemda harus melakukan perubahan Perda penyertaan modal tersebut.[52] Selain ketentuan tersebut, PP No. 12/2019 mengamanatkan bahwa apabila APBD surplus, maka salah peruntukannya adalah penyertaan modal daerah.[53]

F. Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang *Badan Usaha Milik Daerah*

PP No. 54/2017 penting untuk dianalisis dalam Raperda ini karena merupakan tindak lanjut dari ketentuan yang diamanatkan dalam Pasal 331 ayat (6), Pasal 335 ayat (2), Pasal 336 ayat (5), Pasal 337 ayat (2), Pasal 338 ayat (4), Pasal 340 ayat (2), Pasal 342 ayat (3) dan Pasal 343 ayat (2) UU No. 23/2014. Selain itu, PP ini merupakan dasar hukum dari seluruh kegiatan yang dilakukan oleh Perumda Air Minum Tirta Binangun, termasuk dalam kegiatan penyertaan modal.

Dalam PP No. 54/2017 dijelaskan definisi mengenai Badan Usaha Milik Daerah, yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.[54]

Dalam konteks ini, Kepala Daerah bertugas sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan.[55] Ada pun pelaksanaan kekuasaan sebagaimana dimaksud tersebut meliputi kebijakan BUMD yang diantaranya adalah tentang penyertaan modal dan pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.[56]

Dalam hal Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, terdapat dua kondisi, yaitu sebagai berikut.

(a) Pada Perusahaan Umum Daerah, Kepala Daerah berkedudukan sebagai pemilik modal.

---

51 Pasal 78 ayat (3) PP No. 12 tahun 2019 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*.
52 Pasal 79 ayat (2) PP No. 12 tahun 2019 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*.
53 Pasal 84 PP No. 12 tahun 2019 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah.*
54 Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2014 tentang *Badan Usaha Milik Daerah.*
55 Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2014 tentang *Badan Usaha Milik Daerah.*
56 Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2014 tentang *Badan Usaha Milik Daerah.*

(b) Pada Perusahaan Perseroan Daerah, Kepala Daerah berkedudukan sebagai pemegang saham.[57]

Baik dalam kedudukan sebagai pemilik modal maupun sebagai pemegang saham, kepala daerah berwenang mengambil keputusan dalam BUMD tersebut, dan dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah.[58] Dalam konteks karena Perumda Air Minum Tirta Binangun adalah Perumda, maka kedudukan kepala daerah mewakili Pemda dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada perumda adalah sebagai pemilik modal. Sebagai Perumda, modal hanya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham.[59]

Berdasarkan ketentuan PP *a quo*, salah satu sumber modal BUMD adalah penyertaan modal daerah yang dapat bersumber dari APBD; dan atau konversi dari pinjaman.[60] Modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal daerah adalah batas dari pertanggungjawaban daerah atas kerugian yang timbul pada BUMD.[61] Dalam konteks Raperda ini, penyertaan modal daerah kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun bersumber dari APBD Kabupaten Kulon Progo.

Lebih lanjut, PP ini memberikan variasi penyertaan modal dapat dilakukan untuk tiga hal yaitu a). pendirian BUMD; b). penambahan modal BUMD; dan c). pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain.[62]

Dalam konteks penyusunan Raperda ini, variasi yang digunakan adalah penambahan modal BUMD. Penambahan modal BUMD tersebut dilakukan untuk: a). mengembangkan usaha; b). menguatkan struktur permodalan; dan c). penugasan Pemda.

Hal yang patut diperhatikan dalam hal pengembangan usaha seperti yang dilakukan oleh Perumda Air Minum Tirta Binangun adalah penyertaan modal daerah tersebut baru dapat dilaksanakan setelah adanya analisis investasi oleh Pemkab Kulon Progo dan tersedianya rencana bisnis BUMD.[63] *In casu a quo,* Perumda Air Minum Tirta Binangun telah membuat rencana bisnis untuk tahun 2022-2026.

---

57 Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2014 tentang *Badan Usaha Milik Daerah.*
58 Pasal 3 ayat (2) dan (3) Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2014 tentang *Badan Usaha Milik Daerah*
59 Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang *Badan Usaha Milik Daerah.*
60 Pasal 19 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang *Badan Usaha Milik Daerah.*
61 Pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang *Badan Usaha Milik Daerah.*
62 Pasal 21 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang *Badan Usaha Milik Daerah.*
63 Pasal 23 ayat (2) PP No. 54 tahun 2017 tentang *Badan Usaha Milik Daerah*.

Kemudian, Naskah Akademik ini ditujukan untuk mengakomodasikan analisis investasi oleh Pemkab Kulon Progo tersebut. Kurang lebih ketentuan lainnya mengenai penyertaan modal terhadap BUM*D mutatis mutandis* dengan UU No. 23/2014.

G. Peraturan Pemerintah No. 122 tahun 2015 tentang *Sistem Penyediaan Air Minum*

Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) memiliki tujuan yang jelas sebagaimana diatur dalam PP No. 122/2015.[64]

Pertama, SPAM diorganisasikan dengan fokus utama memberikan pelayanan air minum kepada seluruh masyarakat guna memenuhi hak asasi mereka akan akses terhadap air minum yang layak. Ini merupakan komitmen pemerintah untuk memastikan bahwa kebutuhan dasar setiap individu terpenuhi dengan memberikan akses yang memadai terhadap sumber air bersih.

Kedua, menekankan aspek kualitas pelayanan dengan harga yang terjangkau. Dalam poin ini, tergambar pentingnya pengelolaan dan pelayanan air minum yang tidak hanya berkualitas tinggi tetapi juga dapat diakses oleh berbagai lapisan masyarakat dengan harga yang tidak memberatkan. Hal tersebut mencerminkan konsep pelayanan publik yang merata dan inklusif.

Ketiga, mencapai kesetaraan kepentingan antara pelanggan dan berbagai lembaga terkait seperti BUMN, BUMD, UPT, UPTD, Kelompok Masyarakat, dan Badan Usaha. Peraturan ini menggarisbawahi perlunya keseimbangan dalam hubungan antara pelanggan dengan penyelenggara layanan air minum serta lembaga-lembaga terkait untuk memastikan bahwa kepentingan semua pihak diakomodasi dengan adil.

Keempat, mencapai efektivitas dan efisiensi dalam penyediaan air minum. Hal ini mencakup peningkatan kinerja sistem penyediaan air minum dengan mengoptimalkan penggunaan sumber daya eksisting, sehingga cakupan pelayanan air minum dapat diperluas secara lebih efisien kepada seluruh lapisan masyarakat yang membutuhkan.

---

64 Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang *Sistem Penyediaan Air Minum.*

Dengan demikian, tujuan dari SPAM tidak hanya memenuhi kebutuhan dasar akan air minum tetapi juga menjamin kualitas, keadilan, dan efisiensi dalam layanan tersebut.

PP No. 122/2015 memberikan serangkaian tanggung jawab serta wewenang yang diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota terkait SPAM di tingkat lokal, termasuk juga dalam hal ini adalah Pemkab Kulon Progo.[65] Dalam hal ini, pemerintah kabupaten/kota bertugas untuk merancang Kebijakan dan Strategi Penyelenggaraan SPAM sesuai dengan kebutuhan wilayahnya, serta menetapkan Rencana Induk SPAM sebagai panduan strategis dalam mengelola sistem penyediaan air minum. Tidak hanya bertanggung jawab dalam perencanaan, tetapi juga dalam menjalankan serta mengawasi pelaksanaan SPAM di wilayahnya, termasuk dalam membentuk BUMD dan atau Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) yang bertugas mengelola layanan air minum.

Selanjutnya, pemerintah kabupaten/kota juga memiliki peran dalam mencatat laporan yang disampaikan oleh kelompok masyarakat terkait pelayanan air minum, memberikan izin kepada Badan Usaha untuk mengelola SPAM, dan melakukan pembinaan serta pengawasan terhadap pemerintah desa dan kelompok masyarakat dalam penyelenggaraan SPAM.

Pemerintah kabupaten/kota juga memiliki kewajiban melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan SPAM di wilayahnya, serta menyampaikan laporan hasil pemantauan dan evaluasi kepada pemerintah provinsi.

Terakhir, pemerintah kabupaten/kota juga bertanggung jawab untuk memastikan ketersediaan air baku yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan SPAM di wilayahnya dan menjalin kerja sama dengan Pemerintah Pusat serta Pemerintah Daerah lainnya untuk meningkatkan efisiensi penyediaan air minum bagi masyarakat. Semua ini menunjukkan peran aktif dan komprehensif pemerintah kabupaten/kota dalam memastikan layanan air minum yang berkualitas untuk masyarakatnya.

Dalam konteks Raperda ini, PP *a quo* memberikan justifikasi bahwa Perumda Air Minum Tirta Binangun merupakan salah satu entitas yang bertanggung jawab untuk melaksanakan penyelenggaraan SPAM. Peraturan ini memberikan kesempatan bagi

[65] Pasal 40 Peraturan Pemerintah *Nomor* 122 *Tahun* 2015 tentang *Sistem Penyediaan Air Minum.*

BUMN/BUMD, UPT/UPTD, kelompok masyarakat, dan atau badan usaha untuk aktif terlibat dalam penyediaan layanan air minum.[66] Lebih lanjut, PP ini memberikan ketentuan terkait pelaksanaan SPAM oleh BUMD dilakukan melalui kegiatan sebagai berikut.

a). Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM.

b). Pemantauan dan evaluasi terhadap pelayanan air minum yang dilaksanakannya.

c). Penyusunan prosedur operasional standar pengembangan SPAM dan pengelolaan SPAM.

d). Pembuatan laporan pengembangan SPAM dan pengelolaan SPAM secara transparan dan akuntabel.

e). Penyampaian laporan pengembangan SPAM dan pengelolaan SPAM kepada Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

f). Peningkatan sumber daya manusia sesuai dengan standar kompetensi pengembangan SPAM dan pengelolaan SPAM.[67]

Ketentuan tersebut memberikan kerangka kerja yang jelas bagi Perumda Air Minum Tirta Binangun dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara SPAM. PP ini tidak mengatur ketentuan terkait prosedur operasional standar sebagaimana disebutkan dalam huruf c di atas dan mendelegasikannya kepada Peraturan Menteri.[68]

Penyelenggaraan SPAM memiliki peran penting dalam memastikan masyarakat mendapatkan akses air bersih yang berkualitas serta pelayanan yang kontinu. Perumda Air Minum Tirta Binangun sebagai salah satu BUMD yang terlibat dalam penyelenggaraan SPAM, memiliki hak dan kewajiban yang diatur dalam PP 122/2015, di antaranya sebagai berikut.

a). Menerima pembayaran jasa pelayanan sesuai dengan tarif.

b). Menetapkan dan mengenakan denda terhadap keterlambatan pembayaran tagihan.

---

66 Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah *Nomor* 122 *Tahun* 2015 tentang *Sistem Penyediaan Air Minum.*

67 Pasal 43 ayat (1) Peraturan Pemerintah *Nomor* 122 *Tahun* 2015 tentang *Sistem Penyediaan Air Minum.*

68 Pasal 43 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 122 tahun 2015 tentang *Sistem Penyediaan Air Minum.*

c). Memperoleh kuantitas air baku secara kontinu sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam izin yang telah dimiliki.

d). Memutus sambungan langsung kepada pelanggan yang tidak memenuhi kewajibannya.

e). Menggugat masyarakat atau organisasi yang melakukan kegiatan yang mengakibatkan kerusakan sarana dan prasarana SPAM. [69]

Di sisi lain, PP ini juga memberikan kewajiban kepada BUMN dan BUMD untuk hal-hal sebagai berikut.

a). Menjamin pelayanan Air Minum yang memenuhi syarat kualitas, kuantitas, dan kontinuitas sesuai dengan standar yang ditetapkan.

b). Mengoperasikan sarana dan memberikan pelayanan kepada pelanggan yang telah memenuhi syarat, kecuali dalam keadaan memaksa (kahar).

c). Memberikan informasi yang diperlukan kepada semua pihak yang berkepentingan atas kejadian atau keadaan yang bersifat khusus dan berpotensi menyebabkan perubahan atas kualitas, kuantitas, dan kontinuitas pelayanan.

d). Memberikan informasi berupa laporan mengenai pelaksanaan pelayanan.

e). Menyiapkan sarana pengaduan bagi pelanggan dan masyarakat.

f). Berperan serta pada upaya perlindungan dan pelestarian sumber daya air dalam rangka konservasi fungsi lingkungan hidup.[70]

Dalam konteks penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Kulon Progo kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun, PP No. 122/2015 menggarisbawahi bahwa Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dapat memberikan penyertaan modal guna meningkatkan kinerja pelayanan BUMD dalam penyelenggaraan SPAM.[71]

Hal ini menunjukkan komitmen pemerintah dalam mendukung dan memperkuat infrastruktur serta pelayanan air bagi masyarakat, melalui investasi dan dukungan modal yang diberikan kepada entitas seperti Perumda Air Minum Tirta Binangun. Dukungan modal ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi operasional serta

---

69 Pasal 44 Peraturan Pemerintah No. 122 tahun 2015 tentang *Sistem Penyediaan Air Minum.*

70 Pasal 45 Peraturan Pemerintah No. 122 tahun 2015 tentang *Sistem Penyediaan Air Minum.*

71 Pasal 55 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 122 tahun 2015 tentang *Sistem Penyediaan Air Minum.*

peningkatan kualitas pelayanan air minum yang diberikan kepada masyarakat di Kabupaten Kulon Progo.

H. Peraturan Pemerintah No. 121 tahun 2015 tentang *Pengusahaan Sumber Daya Air*

PP No. 121/2015 menegaskan bahwa pengusahaan sumber daya air dapat dilakukan oleh badan usaha atau perseorangan dengan izin yang diberikan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya.

Dalam konteks penyertaan modal Pemkab Kulon Progo kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun, hal ini menegaskan bahwa izin pengusahaan sumber daya air menjadi prasyarat yang penting dalam kegiatan operasional Perumda. Adanya izin tersebut menandakan pengawasan dan regulasi yang diberlakukan oleh pemerintah terhadap kualitas layanan yang disediakan oleh BUMD, termasuk dalam hal penyediaan air minum.

Selanjutnya, PP *a quo* juga menegaskan kewajiban Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dalam melakukan pengawasan mutu pelayanan, terutama pada BUMN atau BUMD yang berperan sebagai pengelola sumber daya air.[72]

Dengan demikian, dalam konteks penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemkab Kulon Progo kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun, aspek pengawasan mutu pelayanan atas pengusahaan sumber daya air menjadi penting untuk memastikan bahwa pelayanan air yang disediakan oleh perusahaan tersebut memenuhi standar mutu yang ditetapkan oleh regulasi pemerintah. Hal ini menjadi landasan untuk memastikan ketersediaan air bersih yang berkualitas bagi masyarakat setempat.

I. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 77 tahun 2020 Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

Permendagri No. 77 tahun 2020 merinci pedoman teknis terkait penyertaan modal daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 221 ayat (1) dari PP 12/2019. Mengacu pada Pasal 77 sampai dengan Pasal 82 PP 12/ 2019, Permendagri ini mengatur terkait

[72] Pasal 10 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 122 tahun 2015 tentang *Sistem Penyediaan Air Minum.*

Pengeluaran Pembiayaan yang pada poin b diatur mengenai Penyertaan Modal Daerah (yang selanjutnya menjadi poin analisis lebih lanjut tanpa mengutip pasal).

Penyertaan modal daerah memungkinkan Pemerintah Daerah untuk berinvestasi pada berbagai badan usaha, termasuk milik daerah, negara, swasta, dan koperasi. Tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan pendapatan, pertumbuhan ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat di wilayah terkait. Manfaat yang diharapkan dari investasi ini sangat beragam, yakni sebagai berikut.

a). Bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah.

b). Keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa deviden, 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 deviden, 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.

Penyertaan modal dapat berbentuk investasi surat berharga, seperti saham atau surat utang, dan investasi langsung melalui penyertaan modal atau pemberian pinjaman. Penyertaan modal berupa investasi langsung dilakukan dengan cara penyertaan modal daerah dan atau pemberian pinjaman. *In casu a quo,* penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun menurut Permendagri ini adalah investasi langsung dengan cara penyertaan modal.

Selain itu, penyertaan modal ini harus mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan serta didasarkan pada hasil analisis oleh penasihat investasi Pemerintah Daerah guna memastikan nilai investasi yang wajar.

Untuk dapat melaksanakan penyertaan modal, pemda harus memastikan bahwa jumlah yang akan diinvestasikan telah ditetapkan dalam Perda yang mengatur mengenai penyertaan modal daerah terkait. Meskipun APBD, Permendagri ini memberikan keleluasaan kepada daerah untuk tetap dapat melaksanakan penyertaan modal apabila telah diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, *in casu a quo* telah ada Perda yang mengatur tentang penyertaan modal daerah terkait.

Selain itu, Permendagri ini mengatur tentang lingkup pengelolaan penyertaan modal yang meliputi perencanaan investasi pelaksanaan investasi, penganggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan anggaran dan pertanggungjawaban penyertaan modal Pemerintah Daerah, divestasi, serta pembinaan dan pengawasan. Pengelolaan ini harus sejalan dengan kebijakan pengelolaan penyertaan modal atau investasi secara nasional, serta diatur melalui Peraturan Kepala Daerah.

Lebih lanjut, apabila jumlah anggaran penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak melampaui yang telah ditetapkan dalam Perda terkait, tidak diperlukan peraturan tersendiri. Namun, jika Pemerintah Daerah berencana menambah jumlah penyertaan modal melebihi ketentuan yang ada, perubahan pada perda tentang penyertaan modal harus dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelaksanaan penyertaan modal Pemerintah Daerah harus mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang surat berharga dan investasi langsung. Sebelum melakukan penyertaan modal, Pemerintah Daerah harus menyusun dokumen rencana kegiatan investasi yang disetujui oleh kepala daerah, dan analisis menyeluruh mengenai penyertaan modal atau investasi dilakukan oleh penasehat investasi Pemerintah Daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah. Hasil analisis tersebut berupa penilaian kelayakan, analisis portofolio, dan analisis risiko, yang menjadi dasar dalam pengambilan keputusan terkait investasi modal Pemerintah Daerah.

J. Permendagri No. 19 tahun 2016 tentang *Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah*

Permendagri ini penting dianalisis karena merupakan ketentuan teknis dari PP No. 27/2014. Berdasarkan Permendagri No. 19/2016, penyertaan modal dikategorikan termasuk dalam salah satu BMD yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.[73] Permendagri ini mengatur mekanisme pengelolaan BMD yang dimulai dari penetapan hingga penghapusan BMD. Akan tetapi, analisis pengaturan dalam Permendagri ini hanya terbatas dalam mengatur tata cara penyertaan modal Pemda atas BMD.

Mekanisme yang diatur dalam Permendagri No. 19/2016 tidak jauh berbeda dengan PP No. 72/2014 ditambah dengan beberapa catatan. *Pertama*, Pemda sebagai pengelola barang melaksanakan penilaian dengan menugaskan tim yang ditetapkan serta dapat melibatkan penilai.[74] Kemudian, hasil penilaian tersebut diberikan kepada kepala daerah.[75] *Kedua*, kepala daerah membentuk tim untuk melakukan penelitian terhadap:

1). Hasil analisis kelayakan investasi yang dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

2). Data administratif (tahun perolehan, spesifikas/identitas teknis, bukti kepemilikan, kode barang, kode register, nama barang, dan nilai perolehan atau nilai buku).

3). Kesesuaian tujuan penyertaan modal.

Ketiga, tindak lanjut hasil kajian. Apabila berdasarkan hasil kajian, penyertaan modal Pemda layak dilaksanakan, maka calon penerima (Perumda Air Minum Tirta Binangun) menyampaikan surat pernyataan kesediaan menerima penyertaan modal Pemda yang berasal dari BMD.

Keempat, tim menyampaikan dokumen hasil kajian kepada kepala daerah. Kelima, pengelola barang (Pemkab Kulon Progo) mengajukan permohonan persetujuan kepada kepala daerah.[76]

---

[73] Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 tahun 2016 tentang *Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah*.

[74] Berdasarkan Pasal 1 angka 25 Permendagri 19/2016, Penilai merupakan pihak yang melakukan penilaian secara indonesia berdasarkan kompetensi yang dimilikinya.

[75] Pasal 415 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 tahun 2016 tentang *Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.*

[76] Pasal 416 Permendagri No. 19 tahun 2016 tentang *Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.*

Kelima, persiapan penyusunan Raperda penyertaan modal disertai undangan SKPD dan pembahasan dengan DPRD.

Keenam, dilakukan acara serah terima penyertaan modal Pemda yang dituangkan dalam Berita Acara Serah Terima (BAST).[77]

Ketujuh, selanjutnya Pemda mengajukan usulan penghapusan BMD yang telah dijadikan penyertaan modal Pemda.[78]

K. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah

Permendagri ini merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 30 ayat (2) PP No. 1/2008 tentang *Investasi Pemerintah*. Berdasarkan Permendagri No. 52/2012, Investasi Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut.

> *"Investasi Pemerintah daerah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang milik daerah oleh Pemerintah Daerah dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung, yang mampu mengembalikan nilai pokok ditambah dengan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya dalam jangka waktu tertentu."*[79]

Secara implisit, definisi tersebut menunjukkan bahwa investasi oleh Pemda harus didasarkan pada pertimbangan matang terkait potensi pengembalian *(return)* investasi, baik secara finansial maupun sosial. Lebih lanjut, Permendagri ini memberikan syarat-syarat yang perlu dipenuhi Pemda (berlaku kepada Pemda Kabupaten Kulon Progo) dalam melakukan investasi, yaitu harus memenuhi tujuan berupa i). peningkatan pertumbuhan dan perkembangan ekonomi daerah, ii). peningkatan pendapatan daerah, dan iii). peningkatan kesejahteraan masyarakat.[80]

Dalam hal pengelolaan investasi Pemda, kepala daerah diberikan wewenang untuk melakukan pengelolaan tersebut dengan catatan harus sejalan dengan kebijakan pengelolaan investasi secara nasional.[81] Kewenangan tersebut meliputi tiga kegiatan, yakni regulasi, operasional, dan supervisi.[82]

---

77 Pasal 417 Permendagri No. 19 tahun 2016 tentang *Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.*
78 Pasal 418 Permendagri No. 19 tahun 2016 tentang *Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.*
79 Pasal 1 ayat (3) Permendagri No. 52 tahun 2012 tentang *Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah*.
80 Pasal 3 Permendagri No. 52 tahun 2012 tentang *Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah*.
81 Pasal 5 ayat (1) Permendagri No. 52 tahun 2012 tentang *Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah*.
82 Pasal 4 ayat (2) Permendagri No. 52 tahun 2012 tentang *Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah*.

Menurut ketentuan Permendagri *a quo,* bentuk investasi yang dapat dilakukan oleh Pemda adalah investasi surat berharga dan atau investasi langsung.[83] Dalam hal ini, penyertaan modal daerah yang dilakukan oleh Pemkab Kulon Progo kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun merupakan investasi langsung.[84] Pemkab Kulon Progo dapat melaksanakan investasi daerah apabila APBD surplus yang penggunaannya ditetapkan dalam Perda tentang APBD dan terdapat barang milik daerah yang tidak digunakan yang ditetapkan oleh kepala daerah.[85] ***

[83] Pasal 9 Permendagri No. 52 tahun 2012 tentang *Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah*.
[84] Pasal 11 Permendagri No. 52 tahun 2012 tentang *Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah*.
[85] Pasal 14 Permendagri No. 52 tahun 2012 tentang *Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah*.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Dalam konteks negara kesejahteraan *(welfare state)*, prinsip kesejahteraan rakyat adalah hukum tertinggi *(salus populi suprema lex),* menegaskan tanggung jawab negara untuk memastikan kesejahteraan sosial bagi warganya.

Negara kesejahteraan merupakan konsep yang terkait erat dengan serangkaian kebijakan sosial *(social protection)* yang diterapkan di berbagai negara. Kebijakan sosial ini merangkum beragam strategi dan langkah-langkah yang ditempuh pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

Fokus utama dari kebijakan sosial terletak pada perlindungan sosial *(social protection)* yang luas, yang mencakup aspek jaminan sosial dalam berbagai bentuknya. Salah satu bentuknya adalah melalui pemberian bantuan sosial kepada mereka yang membutuhkan, serta sistem asuransi sosial yang memberikan jaminan perlindungan ekonomi dan kesehatan kepada seluruh warga. Selain itu, ada pula konsep jaring pengaman sosial *(social safety nets)* yang dirancang untuk memberikan bantuan kepada kelompok-kelompok yang rentan atau yang terpinggirkan dalam kehidupan.

Dalam kerangka ini, negara diharapkan hadir secara aktif dalam kehidupan masyarakat, terutama dalam hal ekonomi demi mencapai kesejahteraan bersama. Hal ini sejalan dengan visi negara yang diwujudkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai fondasi negara.

Pancasila sebagai pandangan hukum dan asas normatif Indonesia, menjadi landasan bagi tindakan negara dalam meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Konsepsi ini tercermin dalam salah satu sila Pancasila, yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, negara memiliki peran integral dalam memastikan distribusi yang adil dan merata dalam hal ekonomi yang bertujuan mencapai kesejahteraan yang lebih baik bagi seluruh masyarakatnya.[86]

Peran negara semakin menonjol ketika para ekonom kesejahteraan *(welfare economist)* mulai meyakini bahwa mekanisme pasar tidak selalu mampu mengatasi masalah ekonomi secara menyeluruh. Dalam pandangan ini, kehadiran negara menjadi esensial untuk mengatasi berbagai dampak buruk dari kegagalan pasar *(market failure),*

[86] Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara: Dalam Privatisasi BUMN* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 12.

kekakuan dalam penetapan harga *(price rigidities)*, serta dampak eksternalitas terhadap lingkungan dan masyarakat secara umum.[87]

Negara dianggap perlu untuk bertindak sebagai pengatur, intervensi yang dibutuhkan guna memperbaiki atau melengkapi keterbatasan pasar dalam mengatasi masalah ekonomi, dan memastikan terciptanya kesejahteraan yang lebih merata bagi masyarakat.

Dalam konteks peran negara terkait ekonomi kesejahteraan, pendekatan ini sering kali merujuk pada teori intervensi negara dalam pasar untuk mengatasi ketidaksempurnaan pasar.

J.M. Keynes dalam *General Theory of Employment, Interest, and Money* memperkenalkan gagasan bahwa pasar tidak selalu mampu mencapai keseimbangan sendiri, terutama dalam kondisi ketika terjadi depresi atau resesi ekonomi.[88] Keynesianisme menekankan perlunya intervensi pemerintah dalam mengatasi kurangnya permintaan agregat yang bisa mengakibatkan pengangguran dan stagnasi ekonomi. Teori Keynesian juga menyoroti pentingnya pengeluaran pemerintah melalui kebijakan fiskal untuk memicu pertumbuhan ekonomi.

Selain itu, teori eksternalitas oleh ekonom Arthur Pigou juga menggarisbawahi dampak negatif dari kegiatan ekonomi yang tidak tercermin dalam harga pasar. Pigou menunjukkan bahwa pasar tidak memperhitungkan biaya sosial dari eksternalitas negatif seperti polusi lingkungan. Dalam hal ini, intervensi pemerintah diperlukan melalui regulasi atau pajak untuk menginternalisasi biaya eksternalitas, mengurangi dampak buruk pada lingkungan atau masyarakat.

Melalui berbagai konsep tersebut, pandangan ekonom kesejahteraan menegaskan bahwa negara memiliki peran krusial dalam mengurangi kelemahan pasar dan mengatasi ketidaksempurnaan ekonomi, memastikan terwujudnya kesejahteraan yang lebih merata bagi masyarakat secara keseluruhan. Dengan intervensi yang tepat, negara dapat memainkan peran penting dalam mengoptimalkan kondisi ekonomi untuk mencapai tujuan kesejahteraan yang lebih luas.

---

87 William R. Keech, *Market Failure and Government Failure*, Paper submitted for presentation to Public Choice World Congress, Public Version 1.0—2-27-12, Miami, 2012, 5.

88 Amun Pujiati (2011), *Menuju Pemikiran Ekonomi Ideal: Tinjauan Filosofis dan Empiris*, Fokus Ekonomi (FE), Hal. 114 – 124 Vol. 10, No. 2

Disamping sebagai *welfare state,* Indonesia juga berpijak pada negara hukum *(rechsstaat),* yang meyakini bahwa kegiatan-kegiatan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara didasarkan pada aturan hukum guna mencapai ketertiban dan keteraturan tatanan kehidupan sosial. Hal tersebut untuk menghindarkan dari tatanan kehidupan yang bias dan tidak terkontrol, serta menghindarkan diri dari kekuasaan yang sewenang-wenang.

Berdasarkan pandangan tersebut, maka penerapan paduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan *(welfare-rechtsstaat)* menjadi pilihan yang sesuai dan menempatkan negara sebagai pemegang peranan penting dalam pemenuhan kesejahteraan warga masyarakat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian dalam penerapannya, Indonesia tidak semata-mata berperan sebagai pengawas ketertiban, sebagai penjaga malam semata *(nachtwaechter-staat, Nachtwaechter)*.[89] Namun juga berperan lebih dalam membentuk aturan yang bertujuan untuk menyejahterakan warga negara.

Hal tersebut dikuatkan oleh pendapat Bagir Manan yang mengemukakan bahwa dalam konsep negara hukum kesejahteraan, negara atau pemerintah memiliki tanggung jawab yang lebih luas. Menurutnya, negara bukan sekadar menjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, melainkan juga bertanggung jawab dalam mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan kemakmuran rakyat secara menyeluruh.

Pandangan Bagir Manan tentang negara hukum kesejahteraan memposisikan negara (pemerintah) bukan hanya sebagai pengawas ketertiban, melainkan sebagai lembaga yang memiliki peran sentral dalam memastikan kesejahteraan sosial dan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat.[90]

Untuk mencapai tujuan kesejahteraan bagi seluruh rakyat tersebut, negara mendayagunakan seluruh kekuatan ekonominya untuk menggerakkan perekonomian secara berkesinambungan. Lebih jauh, bagi kebutuhan tertentu dari masyarakat yang belum dapat diproduksi melalui suatu mekanisme komersial, maka negara berkewajiban untuk mewujudkan kebutuhan tersebut.

---

89 E. Utrecht, 1985, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Ichtiar Baru, Jakarta, hlm. 3-4.

90 Bagir Manan, 1996, *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, FH UNLA, Bandar Lampung, hlm. 9.

Sejalan dengan konsep otonomi daerah, maka negara tidak berperan penuh dalam mengatur daerah sebagai bagian dari NKRI. Konstitusi memberikan kewenangan pada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Salah satu konsekuensi dari otonomi daerah tersebut yakni menuntut daerah untuk berusaha lebih mandiri dalam aspek ekonomi sehingga harus memacu diri untuk menggerakkan perekonomian daerah.

Sejalan dengan hal itu, daerah diberikan kewenangan untuk membentuk/mendirikan BUMD yang terdiri atas Perumda dan Perseroda. Masing-masing bentuk BUMD tentu memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing, serta kecenderungan orientasi dan karakter kerja yang tidak sama. Namun demikian, tujuannya secara umum yakni untuk menggerakkan perekonomian di daerah, serta mendukung Pemerintah Daerah dalam meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat.

Dalam menjalankan usahanya, BUMD membutuhkan dukungan dari Pemerintah Daerah, khususnya dukungan bidang regulasi untuk tujuan kepastian hukum sehingga mampu menciptakan suasana yang kondusif dan terpercaya bagi BUMD dan iklim investasi di daerah untuk kondisi eksisting dan di masa mendatang.

B. Landasan Sosiologis

Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo awalnya merupakan hasil alih status dari Badan Pengelola Air Minum (BPAM) yang ditetapkan melalui Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 722/KPTS/1992. Proses alih status ini merupakan langkah pengelolaan prasarana dan sarana penyediaan air bersih di Kabupaten Kulon Progo yang diserahkan kepada Gubernur Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sebelumnya, BPAM Kabupaten Kulon Progo dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 022/KPTS/CK/1984. Pembangunan BPAM tersebut dilaksanakan oleh Direktorat Pekerjaan Umum untuk memastikan terselenggaranya penyediaan air minum di wilayah tersebut. Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kulon Progo didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 04 tahun 1991 dan diumumkan pada Lembaran Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 07 tahun 1991.

Namun, kemudian terjadi perubahan nama menjadi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 02 tahun 2009.

Lebih lanjut, pada tanggal 27 Agustus 2020, Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 6 tahun 2020 diundangkan untuk membentuk Perumda Air Minum Tirta Binangun yang berlaku hingga saat ini.

Seiring dengan perkembangan usahanya, Perumda Air Minum Tirta Binangun merasa perlunya penyertaan modal dalam waktu dekat, didasarkan pada pertimbangan yang telah dijelaskan di latar belakang. Dalam konteks sejarah penyertaan modal dari Pemerintah Daerah kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun, hal ini mengacu pada Perda Kabupaten Kulon Progo terkait Penyertaan Modal Perumda Air Minum Tirta Binangun.

Terakhir, Perda No. 6/2020 menetapkan ketentuan modal bagi Perumda Air Minum Tirta Binangun mencakup Modal Dasar sebesar Rp87.430.515.998,83 dan Modal Disetor hingga Tahun Anggaran 2019 sebesar Rp23.826.877.464,83. Rincian penyertaan modal ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 7/2020.

Penyertaan modal Pemkab Kulon Progo terhadap Perumda Air Minum Tirta Binangun memiliki dampak penting bagi masyarakat. Dengan penyertaan modal ini, Perumda Air Minum Tirta Binangun dapat mengembangkan sistem distribusi air minum yang lebih luas, memperbaiki kualitas pelayanan, dan meningkatkan kapasitas produksi air minum.

Dampaknya terasa jelas dalam pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat akan air minum yang bersih dan merupakan aspek krusial bagi kehidupan sehari-hari. Semakin meningkatnya ketersediaan air bersih di daerah tersebut dapat membawa perubahan positif dalam kesehatan, sanitasi, dan kualitas hidup masyarakat secara keseluruhan. Langkah strategis ini merupakan upaya dalam meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan sosial masyarakat di Kulon Progo.

Keberadaan kerja sama yang baik antara Pemkab Kulon Progo dan Perumda Air Minum Tirta Binangun ini membuka pintu bagi penyediaan air minum yang tidak hanya memenuhi standar kualitas, kuantitas, dan kontinuitas, tetapi juga dapat

dipertanggungjawabkan melalui pelayanan prima. Dalam konteks ini, partisipasi aktif Pemkab dalam aspek penyertaan modal memastikan bahwa layanan air yang vital bagi kehidupan sehari-hari masyarakat dapat tersedia dengan baik dan secara konsisten.

Selanjutnya, penyertaan modal ini juga memungkinkan Perumda Air Minum Tirta Binangun untuk mengelola usahanya dengan pendekatan yang lebih profesional. Penggunaan teknologi tepat guna, serta penerapan prinsip-prinsip manajemen yang efektif akan memberikan dampak positif tidak hanya pada operasional perusahaan, tetapi juga pada efisiensi pengelolaan sumber daya. Termasuk pengeluaran dan pendapatan yang terkait dengan penyediaan air bersih kepada masyarakat. Hal ini dapat membawa efek jangka panjang yang signifikan terhadap keberlanjutan layanan air yang dihasilkan oleh Perumda.

Sementara itu, penyertaan modal Pemkab Kulon Progo juga mencerminkan komitmen dalam meningkatkan profesionalisme sumber daya manusia yang terlibat dalam operasional penyediaan air.

Penyertaan modal ini dapat digunakan untuk melatih dan mengembangkan keterampilan, serta meningkatkan pengetahuan pegawai terkait manajemen, teknologi, dan aspek lain yang relevan. Dengan demikian, profesionalisme yang ditingkatkan ini akan tercermin dalam peningkatan kualitas layanan yang disediakan kepada masyarakat, seiring dengan peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap layanan yang diberikan.

Selain dampak operasional dan pengelolaan, penyertaan modal ini juga memperlihatkan komitmen aktif Perumda Air Minum Tirta Binangun dan Pemkab Kulon Progo dalam menjalankan tanggung jawab sosial secara proporsional. Melalui penyertaan modal tersebut, dapat memperluas kontribusi Pemkab dan Perumda dalam program-program sosial yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, seperti program kemitraan dengan masyarakat setempat, pengembangan wilayah, dan inisiatif lingkungan yang berkelanjutan.

Dengan demikian, penyertaan modal Pemkab Kulon Progo terhadap Perumda Air Minum Tirta Binangun bukan hanya membawa manfaat dalam penyediaan air yang berkualitas bagi masyarakat, tetapi juga dalam pengelolaan yang lebih efisien dan

profesional, peningkatan profesionalisme sumber daya manusia, serta komitmen dalam menjalankan tanggung jawab sosial secara berkelanjutan.

Kerja sama ini tidak hanya memperkuat infrastruktur pelayanan air, tetapi juga memperlihatkan komitmen kuat dari Pemkab dalam mendukung kesejahteraan dan pembangunan berkelanjutan bagi masyarakat Kulon Progo. Selain itu, Perumda Air Minum Tirta Binangun memiliki peran dalam upaya pembangunan masyarakat melalui pemberian dana Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL) atau CSR pada 2023 kepada masyarakat di Kabupaten Kulon Progo sebesar Rp75.462.100.

Salah satu yang terbaru adalah 11 Kelompok Tani Hutan (KTH) telah menerima bantuan bibit pohon untuk menjaga kelestarian mata air di area Kabupaten Kulon Progo. Biaya pembelian bibit tersebut diperoleh dari dana APBD Kabupaten Kulon Progo pada 2023 dan juga dari dana CSR yang disediakan oleh Perumda Air Minum Tirta Binangun.[91]

Selain itu, pada 28 Juli 2022, Perumda Air Minum Tirta Binangun menyalurkan dana bantuan tunai untuk kegiatan bedah Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) dengan biaya senilai Rp25.000.000.[92] Hal tersebut merupakan bukti dari komitmen Perumda Air Minum Tirta Binangun untuk tetap memperhatikan dan mendukung pembangunan serta kesejahteraan masyarakat Kabupaten Kulon Progo melalui berbagai program dan bantuan yang disalurkan.

C. Landasan Yuridis

Penyertaan modal daerah kepada BUMD tidak saja dilakukan dalam konteks pendirian BUMD, melainkan juga dalam rangka penambahan modal BUMD. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 333 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah. Selain itu juga diatur dalam PP No. 54 tahun 2017 tentang *BUMD*, bahwa penyertaan modal daerah dilakukan untuk pendirian BUMD, penambahan modal BUMD, dan pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain.[93]

---

[91] Pardiyono, "Didanai APBD dan CSR Perumda Tirta Binangun, 11 KTH Peroleh Bantuan Bibit", http://pdam-kulonprogo.id/v1/didanai-apbd-dan-csr-perumda-tirta-binangun-11-kth-peroleh-bantuan-bibit-, diakses pada 02 Desember 2023.

[92] Pardiyono, "Perumda Tirta Binangun Salurkan Bantuan Bedah Rumah CSR Bagi Warga Kulon Progo", http://pdam-kulonprogo.id/v1/perumda-tirta-binangun-salurkan-bantuan-bedah-rumah-csr-bagi-warga-kulon-progo, diakses pada 02 Desember 2023.

[93] Pasal 21 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang *Badan Usaha Milik Daerah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305).

Adapun ruang lingkup kegiatan penyertaan modal daerah dapat berupa penambahan, pengurangan, penjualan kepada pihak lain, dan atau dapat pula dengan pengalihan kepada BUMN maupun BUMD.[94]

Sementara itu, tujuan penyertaan modal daerah dalam rangka penambahan modal BUMD ini dilakukan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan, dan penugasan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 23 PP No. 54 tahun 2017 tentang *BUMD*.

Namun demikian, pelaksanaan penyertaan modal perlu terlebih dahulu mempertimbangkan aspek APBD yaitu dengan kondisi APBD diperkirakan surplus sebagaimana dalam Pasal 305 ayat (1) dan (2) UU Pemerintahan Daerah. Pertimbangan mendasar lainnya yaitu mengingat penyertaan modal Daerah sebagai salah satu sumber modal bagi sebuah BUMD, di mana hal ini diatur dalam Pasal 332 UU Pemerintahan Daerah dan juga dalam Pasal 19 ayat (1) PP No. 54 tahun 2017 tentang *BUMD*.

Selanjutnya, dalam Pasal 19 ayat (2) PP BUMD diatur bahwa penyertaan modal daerah dapat bersumber dari APBD dan/atau konversi dari pinjaman. Ketentuan ini tampaknya merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah.

Bentuk dari penyertaan modal Daerah ini disepakati dalam UU Pemerintahan Daerah maupun PP BUMD yaitu dapat berupa uang dan barang milik daerah. Berkaitan dengan itu, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo bermaksud melakukan penyertaan modal daerah kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun, baik dalam bentuk aset daerah maupun uang tunai untuk mendukung operasional usaha Perumda.

Sehubungan dengan rencana penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Kulon Progo kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun, maka perlu memperhatikan ketentuan dalam Pasal 41 ayat (5) UU No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*, bahwa penyertaan modal Pemerintah Daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.

Kemudian, dipertegas kembali dalam Pasal 333 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah,

---

[94] Pasal 304 ayat (2) Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

bahwa penyertaan modal Daerah ditetapkan dengan Perda. Lebih lanjut, perlu pula mengacu Lampiran Permendagri No. 77 tahun 2020 tentang *Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah*, penyertaan modal dapat dilakukan Pemerintah Daerah apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan. Selain itu, dapat pula dilakukan meskipun APBD tidak surplus, sepanjang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, dalam hal ini antara lain telah ada Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan.

Ketentuan-ketentuan pasal yang tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan tersebut cukup menjadi dasar yang kuat bagi Pemerintah Kabupaten Kulon Progo untuk mengatur perubahan penyertaan modal, dalam hal ini khususnya berupa penambahan modal kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun.

Adapun dalam hal perubahan penyertaan modal berpengaruh pada ketentuan mengenai modal dasar Perumda, maka perlu melakukan perubahan terhadap Perda yang berkaitan, yaitu Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6 tahun 2020 tentang *Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun* dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7 tahun 2020 tentang *Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Binangun*. ***

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Pengaturan tentang penyertaan modal oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun adalah dalam rangka penambahan modal. Dalam rangka penyertaan modal ini, telah dilakukan kajian investasi, sehingga pada akhirnya diperoleh hasil yang proporsional, sesuai dengan kebutuhan daerah dengan memperhatikan aspek analisis kemampuan keuangan daerah yang dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu pendekatan kapasitas fiskal daerah dan pendekatan ruang fiskal.

Penyusunan Naskah Akademik ini dalam rangka menjalankan amanat peraturan perundang-undangan, bahwa pengaturan penyertaan modal daerah ditetapkan dalam bentuk Perda. Dalam konteks penyertaan modal berpengaruh terhadap perubahan mengenai ketentuan modal, maka perlu melakukan perubahan terhadap ketentuan modal dalam Perda Kabupaten Kulon Progo No. 6 tahun 2020 tentang *Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun* dan Perda Kabupaten Kulon Progo No. 7 tahun 2020 tentang *Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Binangun*.

Kedua Perda Perubahan tersebut nantinya yang akan berlaku dan memberikan legitimasi bagi Pemerintah Kabupaten Kulon Progo untuk melakukan penyertaan modal bagi Perumda Air Minum Tirta Binangun dengan bentuk, besaran, dan tahapan sesuai dengan yang diatur dalam Perda perubahan ini.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Perda

Modal Dasar Perumda Air Minum Tirta Binangun ditetapkan sebesar Rp200.000.000.000,00 (dua ratus miliar). Adapun Modal Disetor pada Perumda Air Minum Tirta Binangun sampai dengan Tahun Anggaran 2023 sebesar Rp76.382.911.676,87 (tujuh puluh enam miliar tiga ratus delapan puluh dua juta sembilan ratus sebelas ribu enam ratus tujuh puluh enam koma delapan tujuh rupiah). Pemenuhan modal dasar dilakukan dengan Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun dalam bentuk:

a. aset;
b. uang;
c. investasi kembali.

Pemenuhan kewajiban Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun dengan rincian sebagai berikut.

1). Tahun Anggaran 2024 berupa:
   a). Aset senilai Rp37.182.094.293 (tiga puluh juta seratus delapan puluh dua juta sembilan puluh empat ribu dua ratus sembilan puluh tiga rupiah).
   b). Uang tunai sebesar Rp5.315.000.000 (lima miliar tiga ratus lima belas juta rupiah) atau dan investasi kembali sebesar 100 persen dividen pada tahun buku 2023.
2). Tahun Anggaran 2025 berupa:
   a). Aset senilai Rp22.258.741.608 (dua puluh dua miliar dua ratus lima puluh delapan juta tujuh ratus empat puluh satu ribu enam ratus delapan rupiah).
   b). Uang tunai sebesar Rp4.500.000.000 (empat miliar lima ratus juta rupiah) atau dan investasi kembali sebesar 100 persen dividen pada tahun buku 2024.
3). Tahun Anggaran 2026 berupa:
   a). Aset senilai Rp3.377.468.676 (tiga miliar tiga ratus tujuh puluh tujuh juta empat ratus enam puluh delapan ribu enam ratus tujuh puluh enam rupiah).
   b). Uang tunai sebesar Rp4.500.000.000 (empat miliar lima ratus juta rupiah) atau dan investasi kembali sebesar 100 persen dividen pada tahun buku 2025.
4). Tahun Anggaran 2027 berupa uang tunai sebesar Rp4.500.000.000 (empat miliar lima ratus juta rupiah) atau dan investasi kembali sebesar 100 persen) dividen pada tahun buku 2026.
5). Tahun Anggaran 2028 berupa uang tunai sebesar Rp4.500.000.000 (empat miliar lima ratus juta rupiah) atau dan investasi kembali sebesar 100 persen dividen pada tahun buku 2027.

Investasi kembali pada Perumda Air Minum Tirta Binangun sebagaimana dimaksud tersebut dengan proyeksi sebagai berikut.

1) Tahun Anggaran 2024 sebesar 100% dividen pada tahun buku 2023 dengan proyeksi investasi kembali berupa uang tunai sebesar Rp 1.993.337.485;
2) Tahun Anggaran 2025 sebesar 100% dividen pada tahun buku 2024 dengan proyeksi investasi kembali berupa uang tunai sebesar Rp 962.223.366;
3) Tahun Anggaran 2026 sebesar 100% dividen pada tahun buku 2025 dengan proyeksi investasi kembali berupa uang tunai sebesar Rp1.180.991.784;

4) Tahun Anggaran 2027 sebesar 100% dividen pada tahun buku 2026 dengan proyeksi investasi kembali berupa uang tunai sebesar Rp1.270.360.203;

5) Tahun Anggaran 2028 sebesar 100% dividen pada tahun buku 2027 dengan proyeksi investasi kembali berupa uang tunai sebesar Rp1.363.407.000.***

BAB VI
PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan rumusan-rumusan masalah sebagaimana disinggung dalam Bab 1.B terkait identifikasi masalah, dapat diberikan tiga kesimpulan sebagai berikut.

1). Terdapat urgensi yang melatarbelakangi penyusunan NA perubahan Perda 6/2020 dan Perda 7/2020 ini yaitu: (1) adanya peningkatan modal dasar dari Rp87.430.515.998,83, menjadi 200 miliar rupiah; (2) rencana penyertaan modal oleh Pemda Kabupaten Kulon Progo kepada Perumda Air Minum Tirta Biangun pada tahun anggaran 2024 s.d. 2028 dalam bentuk aset, uang, dan investasi kembali dapat dirumuskan sebagai berikut:

Tabel 6.1.
Alternatif Bentuk dan Waktu Penyertaan Modal
Pemerintah Kabupaten Kulon Progo
kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun

Tahun	Bentuk Aset	Bentuk	Proyeksi Bentuk		Jumlah
		Uang Tunai Langsung	Reinvestasi	Uang Tunai Reinvestasi	
2024	37.182.094.293	5.315.000.000	100% dividen tahun buku 2023	1.993.337.485	43.397.814.818
2025	22.258.741.608	4.500.000.000	100% dividen tahun buku 2024	962.223.366	27.720.964.974
2026	3.377.468.676	4.500.000.000	100% dividen tahun buku 2025	1.180.991.784	9.058.460.460
2027		4.500.000.000	100% dividen tahun buku 2026	1.270.360.203	5.770.360.203
2028		4.500.000.000	100% dividen tahun buku 2027	1.363.407.000	5.863.407.000
Jumlah	62.818.304.577	23.315.000.000	100% dividen tahun buku 2023-2027	6.774.319.838	91.811.007.455

Sumber: Rencana Bisnis Perusahaan 2022-2026 dan Perhitungan Tim Ahli

2). Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo, dalam lima tahun terakhir, menunjukkan pertumbuhan yang substansial dalam beberapa aspek kunci. Aset perusahaan meningkat 115 persen dari Rp31,72 miliar (2018) menjadi Rp68,25 miliar (2022), dengan aset lancar naik 97 persen dan aset

tidak lancar tumbuh 128 persen. Pendapatan naik 65 persen dari Rp23,29 miliar (2018) menjadi Rp38,51 miliar (2022) dengan laba bersih meningkat 139 persen. Meskipun demikian, terdapat hal yang perlu diperhatikan, yakni keefektivan penagihan piutang menurun pada 2022.

Sementara, rasio keuangan menunjukkan rasio lancar yang tinggi, meskipun perputaran aset relatif masih rendah. Selain itu, berdasarkan evaluasi kinerja menunjukkan peningkatan positif dari tahun ke tahun, dengan nilai kinerja naik dari 3,59 menjadi 3,74 (2022). Perusahaan berhasil mencapai tingkat pencapaian yang tinggi dalam rencana bisnis 2022. Namun, cakupan pelayanan masih sedikit di bawah target.

3). Terdapat urgensi filosofis, sosiologis, dan yuridis diperlukannya Raperda Penyertaan Modal terhadap Perumda Air Minum Tirta Binangun. Landasan filosofis diperlukan penyertaan modal kepada Perumda didasari oleh amanat UUD 1945 untuk bahwa tujuan dari penyelenggaraan perekonomian negara adalah untuk kemakmuran rakyat.

Kemakmuran rakyat dapat diwujudkan salah satunya melalui adanya BUMD yang menyediakan kebutuhan rakyat yang salah satunya adalah Perumda. Landasan sosiologis penyertaan modal tidak terlepas dari peran Perumda Air Minum Tirta Binangun yang memiliki dampak penting bagi masyarakat Kulon Progo, yaitu tidak hanya terfokus pada penyediaan air minum yang penting bagi kehidupan sehari-hari, tetapi juga melibatkan aktivitas sosial, seperti program CSR yang memberikan dampak positif pada kesejahteraan dan pembangunan berkelanjutan masyarakat setempat. Terakhir, landasan yuridis berupa diperlukannya Raperda penyertaan modal kepada Perumda adalah untuk pengembangan usaha, memperkuat struktur permodalan, dan merupakan tugas Pemerintah Daerah.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, beberapa saran yang dapat diberikan kepada pemangku kepentingan yang terlibat dalam penyertaan modal Perumda Air Minum Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo antara lain sebagai berikut.

1). Perlu dilakukan perbaikan dalam manajemen piutang. Meskipun keefektifan penagihan piutang masih cukup tinggi, penurunan sebesar 2,17 persen dari tahun sebelumnya menandakan perlunya langkah-langkah yang lebih efisien dan efektif dalam pengelolaan piutang. Penerapan teknologi yang lebih

canggih untuk monitoring piutang, kebijakan insentif bagi pembayaran tepat waktu, atau strategi komunikasi yang lebih aktif dengan pelanggan dapat menjadi solusi untuk meningkatkan efektivitas penagihan piutang.

2). Perlu fokus pada peningkatan cakupan pelayanan. Meskipun sudah ada capaian sebesar 36,68 persen dari target yang ditetapkan dalam Renbis, langkah-langkah lebih agresif dalam ekspansi jaringan, investasi infrastruktur yang lebih besar, atau strategi pemasaran yang lebih terarah dapat membantu meningkatkan partisipasi masyarakat serta mencapai target yang telah ditetapkan.

3). Penting untuk mempertimbangkan upaya peningkatan kualitas air yang disediakan kepada masyarakat. Meskipun sudah memenuhi beberapa syarat seperti kuantitas, kontinuitas, dan keterjangkauan air, masih ada ketidaksesuaian dengan standar yang ditetapkan dalam Permenkes No. 492/20210 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum. Perumda Air Minum Tirta Binangun perlu melakukan evaluasi menyeluruh terhadap sistem penyediaan air guna memastikan bahwa kualitasnya memenuhi standar yang ditetapkan, agar dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Langkah-langkah strategis ini diharapkan dapat membantu Perumda Air Minum Tirta Binangun untuk meningkatkan kinerja operasionalnya, memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, dan mencapai target yang telah ditetapkan dalam renbisnya. ***

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-Undang No. 17 tahun 2019 tentang *Sumber Daya Air*.

Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.

Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2020 tentang *Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*.

Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2014 tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah*.

Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang *Badan Usaha Milik Daerah*.

Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2014 tentang *Badan Usaha Milik Daerah*.

Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2019 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah.*

Peraturan Pemerintah No. 122 tahun 2015 tentang *Sistem Penyediaan Air Minum*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 tahun 2012 tentang *Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah.*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 tahun 2016 tentang *Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.*

B. Jurnal dan Buku

Ilmar, Aminuddin (2012). *Hak Menguasai Negara: Dalam Privatisasi BUMN*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Joedo, Hari Sandjojo Malang dan Riant Nugroho D. (2006). *Reinventing BUMD Badan Usaha Milik Daerah Kunci Sukses Mengembangkan BUMD Produktif dan Profesional.* PT Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, Jakarta.

Keech, William R. *Market Failure and Government Failure*, Paper submitted for presentation to Public Choice World Congress, Public Version 1.0—2-27-12, Miami, 2012.

Manan, Bagir (1996). *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*. FH UNLA, Bandar Lampung.

Pujiati, Amun (2011). "Menuju Pemikiran Ekonomi Ideal: Tinjauan Filosofis dan Empiris". *Fokus Ekonomi* (FE), Vol. 10, No. 2, Hal. 114 – 124.

Rosida, Idah (2017). *Urgensi Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance) Pada Badan Usaha Milik Daerah: Studi pada Perusahaan Daerah Pasar Kota Kupang*. Tesis, Magister Ilmu Hukum UGM, Yogyakarta.

Utrecht, E. (1985). *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Ichtiar Baru, Jakarta.

Zulmawan, Wawan (2015). *Kenapa Harus BUMD?*. Jala Permata Aksara, Jakarta.

DAFTAR PUSTAKA

C. Internet

Pardiyono (Tanggal Terbit Tidak Diketahui). *Didanai APBD dan CSR Perumda Tirta Binangun, 11 KTH Peroleh Bantuan Bibit*. Tersedia di: http://pdam-kulonprogo.id/v1/didanai-apbd-dan-csr-perumda-tirta-binangun-11-kth-peroleh-bantuan-bibit.

Pardiyono (Tanggal Terbit Tidak Diketahui). *Perumda Tirta Binangun Salurkan Bantuan Bedah Rumah CSR Bagi Warga Kulon Progo*. Tersedia di: http://pdam-kulonprogo.id/v1/perumda-tirta-binangun-salurkan-bantuan-bedah-rumah-csr-bagi-warga-kulon-progo

LAMPIRAN

BUPATI KULON PROGO
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO
NOMOR _____ TAHUN ___

TENTANG

PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 6 TAHUN 2020 TENTANG PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM TIRTA BINANGUN

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
BUPATI KULON PROGO,

Menimbang :

a. bahwa modal merupakan salah satu syarat utama yang harus dipenuhi dalam rangka pendirian maupun pengembangan usaha Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun;
b. bahwa terdapat perubahan rencana bisnis yang berdampak pada ketentuan modal yang ditetapkan pada saat pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun;
c. bahwa dengan berubahnya ketentuan modal dasar dan modal disetor dalam penyertaan modal Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun, maka perlu melakukan perubahan terhadap beberapa ketentuan dalam Peraturan Deaerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun;
d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun;

Mengingat :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1951 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 Republik Indonesia untuk Penggabungan Daerah Daerah Kabupaten Kulon Progo dan Adikarta menjadi satu Kabupaten dengan nama Kulon Progo (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1951 Nomor 101);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia

Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6586);

4. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai Berlakunya Undang-Undang 1950 Nomor 12, 13, 14 dan 15 dari Hal Pembentukan Daerah Kabupaten di Djawa Timur/ Tengah/Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 59);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 305 Tahun 2017, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 155);

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN KULON PROGO
dan
BUPATI KULON PROGO

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 6 TAHUN 2020 TENTANG PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM TIRTA BINANGUN.

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun (Lembaran Daerah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2020 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 86), diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Bab V Modal Bagian Kedua Modal Dasar dan Modal Disetor Pasal 11 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 11

(1) Modal Dasar Perumda Air Minum Tirta Binangun ditetapkan sebesar Rp200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah).

(2) Modal Disetor pada Perumda Air Minum Tirta Binangun sampai dengan Tahun Anggaran 2023 sebesar Rp76.382.911.676,87 (tujuh puluh enam miliar tiga ratus delapan puluh dua juta sembilan ratus sebelas ribu enam ratus tujuh puluh enam koma delapan tujuh rupiah).

Pasal II

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

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

Ditetapkan di Wates
pada tanggal _____

BUPATI KULON PROGO,

_____

Diundangkan di Wates
pada tanggal _____

SEKRETARIS DAERAH
KABUPATEN KULON PROGO,

ttd

_____

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO TAHUN ____ NOMOR ____

NOREG PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO, DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA _____

BUPATI KULON PROGO
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO
NOMOR _____ TAHUN ___

TENTANG

PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 7 TAHUN 2020 TENTANG PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH DAERAH KEPADA PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM TIRTA BINANGUN

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
BUPATI KULON PROGO,

Menimbang :

a. bahwa penambahan modal kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun menjadi kebutuhan dalam rangka menguatkan struktur permodalan, mengoptimalkan kegiatan usaha dan meningkatkan pelayanan dasar berupa air minum kepada masyarakat;
b. bahwa untuk mengakomodir penguatan modal pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun, Pemerintah Daerah Kulon Progo bermaksud melakukan penyertaan modal Daerah baik dalam bentuk aset maupun uang;
c. bahwa sehubungan dengan maksud Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo untuk melakukan penyertaan modal Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun, maka perlu melakukan perubahan terhadap beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2020 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun;
d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2020 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun;

Mengingat :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1951 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 Republik Indonesia untuk Penggabungan Daerah Daerah Kabupaten Kulon Progo dan Adikarta menjadi satu Kabupaten dengan nama Kulon Progo (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1951 Nomor 101);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6586);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai Berlakunya Undang-Undang 1950 Nomor 12, 13, 14 dan 15 dari Hal Pembentukan Daerah Kabupaten di Djawa Timur/ Tengah/Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 59);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 305 Tahun 2017, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 155);
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781);
8. Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2021 Nomor 9, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 97);

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN KULON PROGO
dan
BUPATI KULON PROGO

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 7 TAHUN 2020 TENTANG PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH DAERAH KEPADA PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM TIRTA BINANGUN.

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2020 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Binangun (Lembaran Daerah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2020 Nomor 7, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 87), diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Bab III Penyertaan Modal Pasal 5 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 5

(1) Modal Dasar Perumda Air Minum Tirta Binangun ditetapkan sebesar Rp200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah).
(2) Pemerintah Daerah telah memberikan Penyertaan Modal kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun sampai dengan Tahun Anggaran 2023 sebesar Rp76.382.911.676,87 (tujuh puluh enam miliar tiga ratus delapan puluh dua juta sembilan ratus sebelas ribu enam ratus tujuh puluh enam koma delapan tujuh rupiah).
(3) Pemerintah Daerah melakukan penambahan modal kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun pada Tahun Anggaran 2024 sampai dengan Tahun Anggaran 2028 dalam bentuk:
    a. aset;
    b. uang; dan atau
    c. investasi kembali.
(4) Penambahan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan b dengan rincian sebagai berikut:
    a. Tahun Anggaran 2024 berupa:
        1. aset senilai Rp37.182.094.293,00 (tiga puluh tujuh miliar seratus delapan puluh dua juta sembilan puluh empat ribu dua ratus sembilan puluh tiga rupiah);
        2. uang sebesar Rp5.315.000.000,00 (lima miliar tiga ratus lima belas juta rupiah); dan atau
        3. investasi kembali senilai 100% (seratus persen) dividen pada tahun buku 2023.

b. Tahun Anggaran 2025 berupa:
   1. aset senilai Rp22.258.741.608,00 (dua puluh dua miliar dua ratus lima puluh delapan juta tujuh ratus empat puluh satu ribu enam ratus delapan rupiah);
   2. uang sebesar Rp4.500.000.000,00 (empat miliar lima ratus juta rupiah); dan atau
   3. investasi kembali senilai 100% (seratus persen) dividen pada tahun buku 2024.

c. Tahun Anggaran 2026 berupa:
   1. aset senilai Rp3.377.468.676,00 (tiga miliar tiga ratus tujuh puluh tujuh juta empat ratus enam puluh delapan ribu enam ratus tujuh puluh enam rupiah); dan
   2. uang sebesar Rp4.500.000.000,00 (empat miliar lima ratus juta rupiah); dan atau
   3. investasi kembali senilai 100% (seratus persen) dividen pada tahun buku 2025.

d. Tahun Anggaran 2027 berupa:
   1. uang sebesar Rp4.500.000.000,00 (empat miliar lima ratus juta rupiah); dan atau
   2. investasi kembali senilai 100% (seratus persen) dividen pada tahun buku 2026.

e. Tahun Anggaran 2028 berupa:
   1. uang sebesar Rp4.500.000.000,00 (empat miliar lima ratus juta rupiah); dan atau
   2. investasi kembali senilai 100% (seratus persen) dividen pada tahun buku 2027.

(5) Investasi kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3) huruf c merupakan dividen Perumda Air Minum Tirta Binangun yang disetorkan kembali kepada Perumda Air Minum Tirta Binangun.

2. Ketentuan Bab IV Investasi Kembali Pasal 6 dihapus.

Pasal II

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

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

Ditetapkan di Wates
pada tanggal _____

BUPATI KULON PROGO,

ttd.

_____

Diundangkan di Wates
pada tanggal _____

SEKRETARIS DAERAH
KABUPATEN KULON PROGO,

ttd.

_____

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO TAHUN ____ NOMOR ____
NOREG PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO, DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA _____

HALAMAN INI SENGAJA DIKOSONGKAN

HALAMAN INI SENGAJA DIKOSONGKAN

HALAMAN INI SENGAJA DIKOSONGKAN