



PERUSAHAAN UMUM DAERAH
TIRTA WENING
KOTA BANDUNG



PERUSAHAAN UMUM DAERAH
TIRTA WENING
KOTA BANDUNG

**NASKAH
AKADEMIK**

Penyertaan Modal Pemerintah Daerah
Kota Bandung kepada Perusahaan
Umum Daerah Tirtawening

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga naskah akademik ini dapat disusun dengan baik. Naskah akademik ini disusun untuk mendukung kebijakan Pemerintah Daerah Kota Bandung dalam penyertaan modal kepada Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Tirtawening, yang merupakan langkah strategis untuk memperkuat pengelolaan dan pelayanan air minum di Kota Bandung.

Penyertaan modal ini bertujuan untuk memberikan landasan hukum dan rasionalisasi terhadap keputusan yang diambil oleh Pemerintah Kota Bandung. Melalui naskah akademik ini, diharapkan dapat tercapai pemahaman yang lebih mendalam terkait urgensi dan manfaat penyertaan modal ini, baik dari sisi ekonomi, sosial, dan lingkungan, serta dampaknya terhadap peningkatan kualitas hidup masyarakat.

Naskah akademik ini juga memberikan analisis komprehensif mengenai kebutuhan modal yang diperlukan untuk mendukung pengembangan infrastruktur air bersih, yang menjadi salah satu prioritas pembangunan daerah dalam meningkatkan pelayanan publik. Selain itu, naskah ini diharapkan dapat memberikan dasar yang kuat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan tersebut, agar dapat tercapai tujuan yang diinginkan, yaitu pelayanan air yang berkualitas, efisien, dan berkelanjutan. Adapun Tim Penyusun Naskah Akademik Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Bandung Kepada Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Tirtawening yaitu

1. Prof. Dr. Hj. Neni Sri Imaniyati, S.H., M.Hum.
2. Dr. Ade Mahmud, S.H., M.H.
3. Dr. Arif Firmansyah, S.H., M.H.
4. Riyang Mardini, S.E, Mak, CA, CTT.
5. Intan Nurrachmi, S.H.I., M.E.Sy.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi dalam penyusunan naskah akademik ini. Semoga dokumen ini dapat memberikan manfaat yang besar bagi perkembangan Perumda Tirtawening dan memberikan dampak positif bagi masyarakat Kota Bandung, serta mendukung tercapainya visi dan misi pembangunan daerah.

Bandung, 06 Februari 2025

Ketua Tim Penyusun

Prof. Dr. Hj. Neni Sri Imaniyati, S.H., M.Hum.

DAFTAR ISI

COVER

KATA PENGANTAR

BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah	4
C. Tujuan dan Kegunaan	5
D. Metode Penelitian	6
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS	9
A. Kajian Teoritis	9
1. Badan Usaha Milik Daerah	9
2. Penyertaan Modal	11
B. Teori Negara Kesejahteraan.....	11
C. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma	21
D. Kajian terhadap kondisi Kekinian dan permasalahannya	25
E. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Terhadap Kelangsungan Usaha Dan Dampaknya Terhadap Keuangan Negara	38
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	41
A. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	41
B. Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria	43
C. Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	46
D. Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	49
E. Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.....	49
F. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.....	50
G. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah	50
H. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara	53
I. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah	54
J. Peraturan Menteri Dalam Negeri No 7 Tahun 2024.....	56
K. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirtawening	57
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.....	61
A. Landasan Filosofis.....	61

B.	Landasan Sosiologis	62
C.	Landasan Yuridis	64
BAB V JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN LINGKUP MATERI MUATAN		66
A.	Jangkauan, Arah Pengaturan	66
B.	Judul	68
C.	Ketentuan Umum	68
D.	Ruang Lingkup.....	69
BAB VI PENUTUP.....		71
A.	Simpulan.....	71
B.	Saran.....	72
DAFTAR PUSTAKA....		71

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan daerah merupakan upaya peningkatan kapasitas pemerintah untuk menciptakan kemampuan handal dan profesional, baik itu dalam menjalankan pemerintah secara umum maupun memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat. Pembahasan terkait pembangunan daerah dapat dipandang melalui dua pendekatan, yakni pendekatan sentralistis dan pendekatan desentralisasi. Pendekatan sentralistis bertitik tumpu pada kewenangan pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, termasuk pemerintah daerah. Sementara itu, pendekatan desentralisasi bertitik tumpu pada kewenangan pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangannya sendiri secara otonom. Diharapkan dengan hadirnya pendekatan desentralisasi dalam tubuh pemerintah daerah, akan memberikan peluang untuk mewujudkan *good governance* di daerah. Pendekatan desentralisasi dianut oleh Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2), UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”

Ketentuan tersebut memberikan penegasan bagi pemerintah daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan, namun perlu dicermati apa yang dimaksud dengan asas otonomi dan tugas pembantuan yang dimaksudkan dalam UUD 1945 sebagai “batasan” pelaksanaan urusan pemerintahan daerah. Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah, yakni hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

Pembentukan Perda sebagai wujud otonomi daerah diterapkan oleh seluruh Pemerintah Daerah di Indonesia, baik itu di level Pemerintah Daerah Provinsi, maupun di level Pemerintah Kota, tidak terkecuali Pemerintah Kota Bandung yang dikenal dengan berbagai inovasi kebijakan di level Pemerintah Daerah. Salah satu bentuk inovasi Pemerintah Kota Bandung yang dituangkan dalam bentuk Perda adalah pembentukan Peraturan Daerah No 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirtawening Kota Bandung yang mengubah status badan hukum PDAM Tirtawening menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Tirtawening Kota Bandung sesuai amanat Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Konsekuensi yang ditimbulkan dari adanya UU Pemda yakni campur tangan pemerintah dalam sektor perekonomian tidak hanya dilakukan di pusat saja melalui BUMN, namun pemerintah daerah dalam hal ini juga memiliki kewenangan untuk ikut andil dalam sektor perekonomian daerah melalui Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disebut BUMD. Dengan dikeluarkannya UU Pemda ini, telah diatur lebih jelas mengenai definisi, tujuan, dasar pendirian, sumber permodalan, bentuk hukum, dan pengelolaan dari Badan Usaha Milik Daerah. UU Pemda ini pun memiliki bab tersendiri yang mengatur BUMD yang termuat dalam BAB XII. Berdasarkan ketentuan Pasal 331 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 daerah diberi wewenang untuk mendirikan BUMD.¹

Adapun tujuan pendirian BUMD tersebut yakni untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan memperoleh laba dan/atau keuntungan. Adapun bentuk atau jenis dari BUMD tersebut terdiri atas perusahaan umum daerah yang selanjutnya disebut Perumda dan perusahaan perseroan daerah yang selanjutnya disebut Perseroda. hal tersebut termuat dalam ketentuan Pasal 331 ayat (3) UU Pemda,

Undang Undang No 23 tahun 2014 Pasal 331 , tujuan pendirian BUMD yaitu (a) memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, (b) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang

¹ Ibnu Sam Widodo, Perubahan Bentuk Badan Hukum Usaha Milik Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Yurispruden Volume 4, Nomor 1, Januari 2021, Halaman 58-74

bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat, (c) memperoleh laba dan/atau keuntungan. Pada pasal 332 disebutkan sumber modal BUMD, salah satunya adalah penyertaan modal daerah. Maka jika BUMD dapat memperoleh keuntungan, maka dapat mendorong peningkatan pendapatan daerah bagi daerah yang menyetorkan penyertaan modal kepada BUMD tersebut. Sesuai dengan pasal 333, penyertaan modal ditetapkan melalui Peraturan Daerah atau PERDA.

Berdasarkan Pasal 304 ayat (1) UU 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD, penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD, dan penyertaan modal daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam Peraturan Daerah tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang penyertaan modal daerah. Penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah bersumber dari APBD tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan. Oleh karena itu, karena penyertaan modal adalah salah satu bentuk investasi, maka perlu dilakukan analisis kelayakan investasi, analisis risiko investasi dan analisis portofolio.

Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat berasal dari APBD dengan syarat APBD diperkirakan surplus, dan barang milik daerah. Konsekuensi dari penyertaan modal Pemerintah Daerah yang dilakukan dalam bentuk uang dan barang milik daerah merupakan bentuk investasi Pemerintah Daerah pada badan usaha BUMD dengan mendapatkan hak kepemilikan, sehingga terjadi pengalihan kepemilikan uang dan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada BUMD.

Pada saat ini Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tritawening yang berubah badan hukumnya menjadi Perumda Tritawening berdasarkan Peraturan Daerah No 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirtawening Kota Bandung telah mengelola asset milik daerah berupa :

- a. Stasiun Pompa Gumuruh berlokasi di Jl. Soekarno Hatta Kel. Gumuruh Kec. Batununggal (Luas +2.444 M²)
- b. Jalur Pipa Air Limbah (Pipa Betondia. 1100 mm) berlokasi Jl. Soekarno-Hatta Kel. Ciseureuh Kec. Regol (Luas +410 m²)
- c. Mata Air Citalaga berlokasi Jl. Terusan Sersan Bajuri Kel. Isola Kec. Sukasari (Luas +2.390 M²)

Ketiga asset di atas dikelola Perumda Tritawening berdasarkan perjanjian antara pemerintah daerah Kota Bandung dengan Perumda Tirtawening No KD.04.03/2262-BKAD/VIII/2021 tentang penggunaan tanah milik pemerintah Kota Bandung, hal ini menjadi permasalahan hukum karena tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 12 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perumda Titrawening bahwa 'Penyertaan modal pemerintah daerah kota berupa barang milik daerah sebagaimana dimaksud ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Daerah' sehingga dasar hukum pengelolaan asset milik pemerintah kota Bandung oleh Perumda Tirtawening secara hukum lemah dan dijadikan sebagai temuan BPK dalam audit tanggal 18 Mei 2022.

Penyertaan modal tersebut harus ditetapkan dengan Perda. Penyertaan modal dimaksud dapat dilakukan dalam rangka pembentukan BUMD maupun penambahan modal BUMD, baik berupa uang ataupun barang milik daerah. Terkait dengan barang milik daerah yang disertakan, harus dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah tersebut akan dijadikan penyertaan modal. Dengan demikian diperlukan kajian akademik untuk mendapatkan informasi dan data yang sah sebagai bahan pembentukan peraturan daerah tentang penyertaan modal pemerintah Kota Bandung kepada Perumda Tirtawening. Sebagaimana lazimnya setiap pembentukan peraturan daerah membutuhkan analisis dan pengkajian mendalam tentang objek asset disertakan dikaji dari aspek teori dan regulasi yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diatur dalam peraturan daerah.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, terdapat beberapa permasalahan yang menjadi pokok pembahasan kajian ini, yakni:

1. Permasalahan apa yang dihadapi terkait dengan penyertaan modal Kota Bandung kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirtawening?
2. Bagaimana kajian teoritik dan praktik penyertaan modal pemerintah daerah kepada Perusahaan umum daerah?
3. Bagaimana evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait penyertaan modal pemerintah daerah kepada Perusahaan umum daerah Tirtawening?
4. Bagaimana landasan filosofis sosiologis dan yuridis penyertaan modal pemerintah daerah Kota Bandung kepada Perumda Tirtawening?
5. Bagaimana jangkauan, arah pengaturan dan lingkup materi muatan peraturan daerah tentang penyertaan modal pemerintah daerah Kota Bandung kepada Perumda Tirtawening?

C. Tujuan dan Kegunaan

Penyusunan kajian ini bertujuan untuk memberikan landasan pemikiran yang menjadi kerangka dasar mengenai perlu dibentuknya Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota kepada (Perumda) Tirtawening Kota Bandung dengan menggunakan pendekatan akademis, teoretis, dan yuridis sebagai arahan dalam penyusunan norma pengaturan dalam Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota kepada Perumda Tirtawening Kota Bandung.

Selain itu, tujuan penyusunan kajian ini berdasarkan identifikasi masalah adalah sebagai berikut

1. merumuskan permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam rangka upaya melakukan penyertaan modal Kota Bandung kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirtawening;
2. Menguraikan teori dan praktik pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perumda Tirtawening Kota Bandung Pumping Station Gumuruh, PMP Jalur Pipa Air Limbah Kel. Ciseureuh Kec. Regol dan Mata Air Citalaga Kel. Isola Kec. Sukasari sehingga dapat diketahui gap atau kesenjangan antara teori atau pemikiran akademis dengan sistem yang sudah teradopsi dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta mengetahui permasalahan yang dihadapi dalam praktiknya dan solusi yang dapat dilakukan melalui pembentukan Peraturan Daerah Kota Bandung

tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota kepada Perumda Tirtawening Kota Bandung

3. Menguraikan persoalan-persoalan hukum yang terkait dengan pengaturan Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota kepada Perumda Tirtawening Kota Bandung, serta merumuskan solusi hukum dalam bentuk Peraturan Daerah Kota Bandung;
4. Merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis perubahan Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota kepada Perumda Tirtawening Kota Bandung; dan
5. Merumuskan sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan, serta materi muatan yang perlu diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota kepada Perumda Tirtawening Kota Bandung

Naskah akademik ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan rujukan bagi penyusunan draft Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota kepada Perumda Tirtawening Kota Bandung. Selain itu diharapkan dapat digunakan sebagai dokumen yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota kepada Perumda Tirtawening Kota Bandung

D. Metode Penelitian

Metode Penyusunan Naskah Akademik ini adalah berbasiskan metode penelitian hukum. Penelitian hukum dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosio-legal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data

faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Metode pendekatan yang akan digunakan dalam naskah akademik ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu metode yang menitikberatkan penelitian terhadap data kepustakaan yang merupakan data sekunder dengan didukung oleh data primer. Data sekunder mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, meliputi peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, jurnal-jurnal hukum, koran, majalah, sampai pada dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah dan dilengkapi dengan teori-teori hukum. Metode pendekatan yang akan digunakan dalam naskah akademik ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu metode yang menitikberatkan penelitian terhadap data kepustakaan yang merupakan data sekunder dengan didukung oleh data primer. Berdasarkan penjelasan tersebut naskah akademik ini difokuskan pada bagaimana landasan hukum dengan adanya lahan berupa mata air dan jalur pipa yang telah digunakan Perumda Tirtawening menjadi modal penyertaan Pemerintah Kota Bandung kepada Perumda Tirtawening.

Spesifikasi naskah akademik ini bersifat deskriptif analitis, yaitu memaparkan data atau gambaran secermat mungkin mengenai objek dari permasalahan. Penelitian deskripsi bertujuan memecahkan masalah-masalah aktual yang dihadapi sekarang dengan mengumpulkan data atau informasi untuk disusun, dijelaskan, dan dianalisis. Gambaran berupa fakta-fakta disertai analisis yang akurat mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku dihubungkan dengan teori-teori hukum terkait penyertaan modal Pemerintah Kota Bandung kepada BUMD berupa mata air dan jalur pipa.

Metode analisis dilakukan dengan cara penafsiran hukum. Penafsiran hukum dilakukan dengan cara menganalisis *das sein* berupa data-data, fakta-fakta di lapangan dan kemudian dihubungkan dengan *das sollen* berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait pendaftaran tanah, teori-teori hukum, yang diharapkan dari analisis tersebut didapat materi muatan peraturan daerah yang berkeadilan dan berkepastian hukum serta memberikan manfaat kepada Pemerintah Kota Bandung, pihak mitra, BUMD dan Masyarakat. Teknik pengumpulan data yang digunakan, dalam naskah akademik ini dititikberatkan pada penelitian kepustakaan, yaitu untuk meneliti data

sekunder yang meliputi:

1. Bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan putusan pengadilan,8 yang terdiri dari, tetapi tidak terbatas:
 - a. Undang - Undang Dasar 1945.
 - b. Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokokpokok Agraria.
 - c. Undang - Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
 - d. Undang - Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.
 - e. Undang - Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
 - f. Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - undangan.
 - g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2014 Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.
 - h. Bahan hukum sekunder berupa literatur yang ditulis oleh para ahli dan hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini.
 - i. Bahan hukum tersier berupa bahan yang relevan dengan permasalahan yang diidentifikasi dalam penelitian ini dan memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder diantaranya berupa kamus hukum

Teknik pengumpulan data dibantu dengan penelitian lapangan berupa rapat dengar pendapat dan wawancara kepada pihak terkait. Metode analisis data yang telah diperoleh dari penelitian kepustakaan dikumpulkan dan dianalisis secara normatif kualitatif yang disusun secara sistematis. Penelitian ini bertitik tolak dari peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai norma hukum positif. Dikatakan kualitatif karena data yang diperoleh kemudian dianalisis berdasarkan norma untuk mencapai kejelasan permasalahan yang akan dibahas dan dianalisis dengan menggunakan teknik penafsiran hukum. Teknik penafsiran hukum dilakukan untuk mencari disiplin preskriptif, oleh karena merupakan sistem ajaran tentang kenyataan yang seharusnya.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS

A. Kajian Teoritis

1. Badan Usaha Milik Daerah

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan usaha sesuai dengan tata kelola perusahaan yang baik. Pada rezim desentralisasi atau otonomi daerah, peluang pemanfaatan BUMD oleh pemerintah daerah semakin terbuka lebar, sehingga dapat diselenggarakan sesuai dengan kondisi, karakteristik, dan potensi daerah dalam rangka menunjang perkembangan perekonomian daerah, dan penyelenggaraan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang/jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat.²

BUMD dimaknai sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Secara filosofis, kepemilikan penuh atau mayoritas modal oleh pemerintah daerah ini dimaksudkan agar daerah adalah satu-satunya organ yang memiliki kuasa dan kendali penuh atas penyelenggaraan usaha Badan Usaha Milik Daerah kendatipun dikerjasamakan dengan unsur swasta atau unsur lain yang bukan dari penyelenggara negara.³ Daerah dapat menentukan arah kebijakan perusahaan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum demi memenuhi hajat hidup masyarakat dengan baik.⁴

Pembentukan BUMD didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk, dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata

² Rodi Dohar Harahap menyebutkan, BUMD merupakan badan usaha untuk mencari profit dalam bidang usahanya dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah dari deviden yang disetorkan ke kas daerah. Lihat dalam Yudho Taruno Muryanto dan Djuwityastuti, "Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Mewujudkan Good Corporate Governance" artikel dalam Jurnal Yustisia, Vol. 13, No. 1, Januari-April 2014, hlm. 126

³ Rudyanti Dorotea Tobing, Aspek-Aspek Hukum Bisnis: Pengertian, Asas, Teori, dan Praktik, LeksBang Justitia, Surabaya, 2015, hlm. 268

⁴ Dian Cahyaningrum, "Implikasi Bentuk Hukum BUMD Terhadap Pengelolaan BUMD" artikel dalam Jurnal Negara Hukum, Vol. 9, No. 1, Juni 2018, hlm. 66

kelola perusahaan yang baik; serta untuk memperoleh laba dan/atau keuntungan.⁵ Secara teoretis, menurut Rustian Kamaluddin sebagaimana dikutip oleh Ronny Sautma Hotma Bako, pembentukan Badan Usaha Milik Daerah diharapkan dapat melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada masyarakat, penyelenggaraan kemanfaatan umum, dan meningkatkan penghasilan pemerintah daerah.⁶

Secara umum, bentuk hukum dari Badan Usaha Milik Daerah menurut peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana Telah Diubah Beberapa Kali Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, terbagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu perusahaan umum daerah, dan perusahaan perseroan daerah. Perusahaan umum daerah merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham; sedangkan perusahaan perseroan daerah merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau sekurang kurangnya 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah. Apabila perusahaan perseroan daerah dibentuk sebagai persekutuan modal untuk melakukan kegiatan usaha, sehingga orientasi utamanya adalah untuk mendapatkan keuntungan,⁷ berbeda dengan perusahaan umum daerah yang dibentuk dengan prioritas untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai dengan kondisi dan karakteristik daerah dengan mendasarkan pada tata kelola perusahaan yang baik. Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perusahaan umum daerah tidak semata-mata diorientasikan pada keuntungan ekonomi (*profit oriented*), tapi justru diprioritaskan pada kemanfaatan umum (*benefit oriented/public service oriented*).

⁵ Lihat dalam Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

⁶ Ronny Sautma Hotam Bako, "Permasalahan Hukum Atas Bentuk Badan Hukum Pada Badan Usaha Milik Daerah" artikel dalam Jurnal Kajian, Vol. 15, No. 4, Desember 2010, hlm. 753

⁷ Soekardono menjelaskan bahwa Persroan Terbatas merupakan suatu perikatan yang bercorak khusus untuk tujuan memperoleh keuntungan ekonomis. Lihat dalam Richard Button Simatupang, "Aspek Hukum dalam Bisnis" dalam Ibid... hlm. 67

2. Penyertaan Modal

BUMD dalam bentuk perusahaan umum daerah merupakan bentuk BUMD yang kepemilikan modalnya seluruhnya merupakan milik daerah, dan tidak dalam bentuk saham. Seluruh modal tersebut merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, konsekuensinya yaitu penyertaan modal menjadi sesuatu yang niscaya.⁸

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

Penyertaan modal pemerintah daerah kepada BUMD merupakan bentuk investasi pemerintah daerah, sehingga status peralihannya berupa hak kepemilikan. Artinya, terhadap uang atau barang milik daerah tersebut terjadi pengalihan kepemilikan dari yang semula merupakan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan untuk kemudian diperhitungkan sebagai modal (untuk perusahaan umum daerah) atau saham (untuk perusahaan perseroan daerah). Penyertaan modal dilakukan dalam rangka pendirian, memperbaiki struktur permodalan, dan/atau meningkatkan kapasitas usaha BUMD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan pertimbangan barang milik daerah yang dari awal pengadaannya sesuai dokumen penganggaran diperuntukkan bagi BUMD yang dimiliki negara dalam rangka penugasan pemerintah; atau barang milik daerah lebih optimal apabila dikelola oleh BUMD, baik sudah ada maupun yang akan dibentuk.

B. Teori Negara Kesejahteraan

Negara menentukan bagaimana kegiatan kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional. Pengendalian ini dilakukan berdasarkan

⁸ Teuku Ahmad Yani, "Pengadministrasian Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Sebagai Tanggung Jawab Dalam Mensejahterakan Rakyat" artikel dalam Jurnal Public Policy, Juni 2019, hlm. 118

sistem hukum dan dengan perantaraan pemerintah beserta segala alat-alat perlengkapan negara. Dalam kerangka ini dapat dikatakan bahwa negara mempunyai dua tugas, yaitu mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan supaya tidak bertentangan satu sama lain dan tidak menjadi faktor yang membahayakan dan mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia kearah tercapainya tujuan dari negara dan dalam rangka meningkat kesejahteraan Masyarakat.

Kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial (UU No 11 Tahun 2009 Pasal 1 dan 2). Kesejahteraan merupakan suatu hal yang bersifat subjektif, sehingga setiap keluarga atau individu di dalamnya yang memiliki pedoman, tujuan, dan cara hidup yang berbeda akan memberikan nilai yang berbeda tentang faktor-faktor yang menentukan tingkat kesejahteraan.⁹

Kesejahteraan adalah sebuah tata kehidupan dan penghidupan sosial, material, maupun spiritual yang diikuti dengan rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman diri, rumah tangga serta masyarakat lahir dan batin yang memungkinkan setiap warga negara dapat melakukan usaha pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri sendiri, rumah tangga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi (Rambe, 2004).¹⁰

Arthur Dunham dalam Sukoco mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan dari segi sosial melalui pemberian bantuan kepada orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan di dalam beberapa bidang seperti kehidupan keluarga dan anak, kesehatan, penyesuaian sosial, waktu senggang, standar-standar kehidupan, dan hubungan-hubungan sosial. Pelayanan kesejahteraan sosial memberi perhatian utama terhadap individu-individu, kelompok-kelompok, komunitas-komunitas, dan kesatuan-kesatuan penduduk yang lebih luas; pelayanan ini mencakup pemeliharaan atau

⁹ Nuryani 2007

¹⁰ Rambe, 2004

perawatan, penyembuhan dan pencegahan

Pendapat lain tentang kesejahteraan sosial diungkapkan pula oleh Friedlander dalam Sukoco :

*(“Social welfare is the organized system of social services and institutions, designed to aid individuals and groups to attain satisfying standards of life and health, and personal and social relationships which permit them to develop their full capacities and to promote their well-being in harmony with the needs of their families and the community”)*¹¹

Yaitu bahwa kesejahteraan sosial merupakan suatu sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga, yang bermaksud untuk membantu individu-individu dan kelompok agar mencapai standar kehidupan dan kesehatan yang memuaskan, serta hubungan perorangan dan sosial yang memungkinkan mereka mengembangkan segenap kemampuan dan meningkatkan kesejahteraan petani selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga maupun Masyarakat.

Pengertian *welfare state* atau negara kesejahteraan tidak dapat dipisahkan dari konsep mengenai kesejahteraan (*welfare*) itu sendiri. Merujuk pada Spicker, Midgley, Tracy dan Livermore, Thompson, dan Suharto, pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung 4 makna: sebagai kondisi sejahtera (*well being*), sebagai pelayanan sosial, sebagai tunjangan sosial, dan sebagai proses terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.¹²

Fungsi dasar negara adalah “mengatur” untuk menciptakan *law and order* dan “mengurus” untuk mencapai *welfare*/kesejahteraan. Kesejahteraan rakyat merupakan tanggung jawab dari negara sebagaimana dumsuat dalam alinea IV pembukaan UUD NKRI. Keberadaan negara dalam upaya mensejahterakan ini dikemukakan oleh Joseph Agassi, bahwa *“there are, broadly speaking, there or four patterns of governing the*

¹¹ Sukoco (1991)

¹² Dalam Edi Suharto, “Peta dan Dinamika *Welfare State* di Beberapa Negara”, *Makalah Seminar*, “Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare State* dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia”, IRE Yogyakarta dan Perhimpunan Prakarsa Jakarta, Yogyakarta, 25 Juli 2006.

traditional (secara umum ada tiga atau empat tipe pemerintahan, yaitu tradisional, kolektif, individual dan kesejahteraan).

Pola negara dalam pembangunan, termasuk peran kesejahteraan, mencakup lima hal, yaitu:

- a. Peran ekstraksi, yaitu mengumpulkan sumber daya misalnya memperoleh devisa dari ekspor, eksploitasi sumber daya alam, menarik pajak warga, atau menggali pendapatan asli daerah.
- b. Peran konsumsi, yaitu menggunakan alokasi anggaran negara untuk membiayai birokrasi agar pelayanan publik berjalan secara efektif dan profesional.
- c. Peran regulasi, yaitu melancarkan kebijakan dan peraturan yang digunakan untuk mengatur dan mengurus barang-barang publik.
- d. Peran investasi ekonomi, yakni mengeluarkan biaya untuk menumbuhkan ekonomi dan membuka lapangan kerja bagi warga.
- e. Peran distribusi sosial, yakni negara mengeluarkan belanja untuk kebutuhan sosial atau kebijakan sosial. Wujud konkritnya adalah pelayanan publik untuk memenuhi hak-hak dasar warga.

Peran negara yang disebutkan di atas dalam kedudukannya sebagai pengatur dan pengurus penciptaan *welfare state* melaksanakan peran mulai dari tahap awal berupa pengumpulan sumber daya sampai pada distribusi sosial. Keseluruhan proses pembangunan merupakan bagian dari peran negara dalam mewujudkan kesejahteraan. Perkembangan *welfare state* (negara kesejahteraan) di mulai sejak Jean Jacques Rousseau menerbitkan *Discours Sur L'Origine Et Les Fondament De Inegalite Parmi Les Hommes* sebelum terbitnya karya Adam Smith *The Wealth Nation* 1776 yang mendasari pengembangan model kapitalisme dan karya Karl Marx *Das Capital* 1848 yang mendasari komunisme. Jean Jacques Rousseau melontarkan diskursus tentang penyebab ketimpangan sosial yang dialami manusia. Adam Smith membangun optimisme tentang kemakmuran bangsa-bangsa yang bisa dicapai lewat mekanisme *invisible hand*, sedangkan Karl Mark melontarkan tesis tentang adanya proses pengisapan (*eksploitation*) kaum lemah oleh pemilik modal.¹³

¹³ Sutoro Eko, *Prakarsa dan Inovasi Lokal Membangun Kesejahteraan*, Makalah, Jakarta, 2008, Hlm 26-28.

Jean Jacques Rousseau membedakan dua jenis ketimpangan sosial di masyarakat. Pertama, ketimpangan yang bersifat fisik atau alamiah yang disebabkan oleh perbedaan umur, kesehatan, ketahanan tubuh dan kualitas mental dan kejiwaan. Kedua ketimpangann yang bersifat politik atau struktural yang dibentuk oleh bias kekuasaan serta produk kebijakan yang sadar atau tidak, lebih memihak yang kaya atau kuat. Diskursus dipakai oleh pemikir dan aktivis sosialis-demokrat dan membedakan antara paham sosialisme-demokrat dan sosialisme-komunis.

Negara kesejahteraan merupakan perluasan dari hak-hak warga negara antara lain hak sipil, hak politik dan hak sosial, yang diakui dan dipenuhi pada abad ke 18, hak politik (hak memilih dan dipilih) dalam pemilu diakui dan dipenuhi pada abad ke 19 dan hak sosial (kesejahteraan dan jaminan sosial) diakui dan dipenuhi pada abad ke 20.¹⁴ Dalam sebuah negara kesejahteraan, peran ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warga negara secara aktif dalam pengelolaan dan organisasi merupakan tanggung jawab negara.¹⁵ Speaker mengemukakan bahwa negara kesejahteraan adalah “*Stands for a Developed ideal in which welfare is provided comperhensively by the state to the best possible standars*” (negara kesejahteraan mengacu pada peran pemerintah yang responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian sehingga mampu menjalankan tanggung jawabnya untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya). Selanjutnya, Spicker mengemukakan pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna.¹⁶

1. Sebagai kondisi sejahtera (*welfare-being*) pengertian ini biasanya menunjuka pada itilah kesejahteraan sosial (*sosial welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non material yang mengancam kehidupannya.
2. Sebagai pelayan sosial, di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan personal (*personal social service*).

¹⁴ Damanhuri dan Didin S, *Model Negara Kesejahteraan dan Prospeknya di Indonesia*, Jurnal Piolitika Jakarta, 2006, Hlm 43.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hlm 129.

¹⁶ Paul Spicker, *Social Policy, Themes and Approaches*, Prencntince Hall London, Hlm 8.

3. Sebagai tunjangan yang khususnya di Amerika Serikat, diberikan kepada orang miskin karena sebagian besar penerima welfare adalah orang-orang miskin, cacat, penganggur, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut sebagai *social welfare*.
4. Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama), melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian kedua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga). Pengertian tentang kesejahteraan negara tidak dapat dilepaskan dari empat definisi kesejahteraan di atas. Secara substansial, kesejahteraan negara mencakup pengertian kesejahteraan yang pertama, kedua, dan keempat, dan ingin menghapus citra negatif pada pengertian yang ketiga. Dalam garis besar, kesejahteraan negara menunjukan pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.

Hal di atas menunjukan bahwa bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat merupakan kritik atas kenyataan kegagalan pasar market failure pada masyarakat kapitalis dan kegagalan negara (*state failure*) pada masyarakat sosialis. Oleh karena itu, konsep negara kesejahteraan menurut penulis merupakan konsep yang berupaya untuk meminimalisasi dampak dari negara komunis dan negara kapitalis sehingga dapat mewujudkan suatu keseimbangan dalam menjamin kesejahteraan sosial secara terencana, melembaga, dan berkesinambungan.

Perkembangan masa yang berlangsung mengakibatkan perubahan secara mendasar atas peranan dan fungsi-fungsi yang diselenggarakan pemerintah. *Welfare state* merupakan sebuah upaya untuk mengubah kapitalisme (*hompasionate kapitalism*). Dengan sistem ini, negara bertugas melindungi golongan lemah dalam

masyarakat dari kapitalisme. Menurut Esping Andersen negara kesejahteraan dibangun atas dasar nilai-nilai sosial seperti:¹⁷

1. Kewarganegaraan sosial
2. Demokrasi penuh
3. Sistem hubungan industri modern
4. Hak atas pendidikan dan perluasan pendidikan masal yang modern, produksi dan penyediaan kesejahteraan warga negara tidak bisa sepenuhnya diserahkan pada pasar. Hingga saat ini negara kesejahteraan telah dianut oleh sejumlah negara maju dan berkembang.

Seperti halnya pendekatan pembangunan lainnya, sistem negara kesejahteraan tidaklah homogen dan statis. Ia beragam dan mengikuti perkembangan dan tuntutan peradaban. Titmus membagi *welfare state* menjadi dua model umum, yaitu tipe residual dan tipe universal.¹⁸ Esping-Andersen mengklasifikasikan menjadi tiga tipe berdasarkan kaitannya dengan kepentingan elite berkuasa dan/atau kelaskelas sosial, yaitu tipe konservatif atau korporatis atau Bismarckian, tipe liberal, dan tipe sosialis demokratik.¹⁹ Paling tidak terdapat empat model negara kesejahteraan yang ada, yakni:²⁰

1. Model universal atau *The Scandinavian Welfare States*, dimana pelayanan sosial diberikan oleh negara secara merata kepada seluruh penduduknya, baik kaya maupun miskin. Negara yang menerapkan model ini adalah Swedia, Norwegia, Denmark, dan Finlandia.
2. Model korporasi atau *Work Merit Welfare States*, dimana mirip dengan model universal namun kontribusi terhadap berbagai skema jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yakni pemerintah, dunia usaha, dan pekerja (buruh). Pelayanan sosial yang

¹⁷*Ibid*

¹⁸ Dalam Edi Suharto, "Peta dan Dinamika *Welfare State* di Beberapa Negara", *Makalah Seminar*, "Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare State* dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia", IRE Yogyakarta dan Perhimpunan Prakarsa Jakarta, Yogyakarta, 25 Juli 2006.

¹⁹ Terdapat pula yang mengklasifikasikan ke dalam tiga model, yakni model *Continental*, *Anglo-Saxon*, dan *Scandinavian*. Lihat Fritz W. Scharpf, "Globalization and the Welfare State: Constraints, Challenges and Vulnerabilities", *Paper*, "The Year 2000 International Research Conference on Social Security", Helsinki, 25-27 September 2000. Ada pula yang mengklasifikasi menjadi model *Social Democratic Welfare States* atau *Scandinavian*, *Bismarckian* atau *Continental*, *Anglo-Saxon* atau *Liberal*, dan *Southern* atau *Mediterranean type*. Lihat Wim van Oorschot dan Ellen Finsveen, "Does the welfare state reduce inequalities in people's social capital?", *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 30, No. 3/4, 2010, hlm. 185.

²⁰ Edi Suharto, *Loc. Cit.*

diselenggarakan oleh negara diberikan terutama kepada mereka yang bekerja atau mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi sosial. Model yang dianut oleh Jerman dan Austria ini sering disebut sebagai model Bismarck, karena idenya pertama kali dikembangkan oleh Otto von Bismarck.

3. Model residual, dimana pelayanan sosial, khususnya dalam hal kebutuhan dasar diberikan terutama kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung (*disadvantage groups*), seperti orang miskin, penganggur, penyandang cacat, orang lanjut usia yang tidak kaya, dan sebagainya. Ada tiga elemen dalam model ini di Inggris: (a) jaminan standar minimum, termasuk pendapatan minimum; (b) perlindungan sosial pada saat munculnya resiko-resiko; dan (c) pemberian pelayanan sebaik mungkin. Model ini mirip dengan model universal yang memberikan pelayanan sosial berdasarkan hak warga negara dan memiliki cakupan luas. Namun jumlah tanggungan dan pelayanan relatif lebih kecil dan berjangka pendek. Perlindungan sosial dan pelayanan sosial diberikan secara ketat, temporer dan efisien. Model ini dianut oleh negara-negara Anglo-Saxon meliputi Inggris, Amerika Serikat, Australia, dan Selandia Baru.
4. Model minimal, ditandai oleh pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan secara sporadis, parsial dan minimal dan umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri, anggota militer dan pegawai swasta yang mampu membayar premi. Model ini umumnya diterapkan di negara-negara Latin, seperti Spanyol, Italia, Chile, dan Brazil, dan negara-negara Asia, seperti Korea Selatan, Filipina, Srilanka, dan Indonesia.

Selain itu, didasarkan pada pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial terdapat empat bentuk negara kesejahteraan, yakni:²¹

1. Negara sejahtera, yakni negara yang memiliki pembangunan ekonomi tinggi dan pembangunan sosial yang tinggi pula. Negara yang menerapkan prinsip ini adalah negara-negara Skandinavia dan Eropa Barat yang menerapkan model kesejahteraan universal dan korporasi.

²¹ Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Bandung: Refika Aditama, 2005, Hlm. 26.

2. Negara baik hati, yakni negara yang memiliki pembangunan ekonomi relatif rendah, namun mereka tetap melakukan investasi sosial.
3. Negara pelit, yakni negara yang memiliki pembangunan ekonomi tinggi, namun pembangunan sosialnya rendah. Contoh negara yang termasuk kategori ini adalah Jepang dan Amerika Serikat. Negara lemah, yakni negara yang pembangunan ekonomi dan pembangunan sosialnya rendah. Indonesia, Kamboja, Laos, dan Vietnam termasuk dalam kategori ini.
4. Negara lemah, yakni negara yang pembangunan ekonomi dan pembangunan sosialnya rendah. Indonesia, Kamboja, Laos, dan Vietnam termasuk dalam kategori ini.

Saat ini pemerintah telah membentuk Undang-undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-undang No 32 tahun 2004 karena dianggap Undang-undang 32 tahun 2004 sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan, perkembangan ketatanegaraan, dan tuntutan pemerintahan daerah. Di dalam Undang-undang No 23 tahun 2014 diatur secara jelas tentang pembagian urusan pemerintahan. Lebih jelas lagi dalam Pasal 9 Undang-undang No 23 tahun 2014 ditegaskan bahwa:

- (1). Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.
- (2). Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
- (3). Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan kabupaten/kota.
- (4). Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
- (5). Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang menjadi urusan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Undang-undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan mengenai hal yang masuk sebagai urusan pemerintahan absolut yang diantaranya diatur dalam Pasal 10 ayat (1) yang menjelaskan bahwa:

- (1). Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi:
 - a. Politik luar negeri
 - b. Pertahanan
 - c. Keamanan
 - d. Yustisi

- e. Moneter dan fiskal nasional
- f. agama
- (2). Dalam menjalankan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud ayat (1) pemerintah pusat
 - a. Melaksanakan sendiri atau
 - b. Melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekosentrasi

Sementara itu urusan pemerintahan konkuren diatur dalam Pasal 11 Undang-undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa:

- (1). Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.
- (2). Urusan pemerintahan wajib sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri dari urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.
- (3). Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.

Lebih jelasnya hal-hal yang dimaksudkan sebagai yang urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam Pasal 12 ayat (1) dijelaskan sebagai berikut:

- (1). Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. Pendidikan
 - b. Kesehatan
 - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang
 - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
 - e. Keamanan, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat
 - f. Sosial
- (2). Urusan pemeritnahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. Tenaga kerja
 - b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
 - c. Pangan
 - d. Pertahanan
 - e. Lingkungan hidup
 - f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
 - g. Pemberdayaan masyarakat dan desa
 - h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
 - i. Perhubungan
 - j. Komunikasi dan Informatika

- k. Koperasi usaha kecil dan menengah
 - l. Penanam modal
 - m. Kepemudaan dan olahraga
 - n. Statistik
 - o. Persandian
 - p. Kebudayaan
 - q. Perpustakaan dan
 - r. kearsipan
- (3). Urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. Kelautan dan perikanan
 - b. Pariwisata
 - c. Pertanian
 - d. Kehutanan
 - e. Energi dan sumber daya mineral
 - f. Perdagangan
 - g. Perindustrian dan
 - h. Transmigrasi

Berdasarkan ketentuan mengenai pembagian urusan pemerintahan di atas, maka cukuplah jelas untuk membedakan mana yang menjadi urusan pemerintah pusat dan mana yang menjadi urusan pemerintah daerah. Oleh karena itu, dengan adanya pembagian kewenangan antara urusan pemerintah pusat dan daerah seperti di atas, diharapkan pemerintah daerah dapat menggunakan kewenangan itu sebaik-baiknya untuk mengurus urusan pemerintahan yang ada wilayahnya, demi terciptanya masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Esensi dari teori negara kesejahteraan adalah ingin membangun tatanan ekonomi negara yang maju melalui peran negara sebagai pengontrol atau pengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Kemajuan suatu bangsa tidak akan lepas dari peran pemerintah yang berkuasa. Dalam konteks Indonesia salah satu cara mencapai ide negara yang sejahtera dilakukan melalui desentralisasi pemerintahan dari pusat ke daerah agar pemerintah daerah mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan asas desentralisasi.

C. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, Teknik penyusunan, perumusan pembahasan, pengesahan atau penetapan dan

pengundangan.²² dimana dalam pembentukan undang-undang paling tidak ada tiga komponen utama yang saling terkait dan tidak dapat dipisah-pisahkan yang harus dipenuhi. Pertama, adalah Lembaga pembentuk undang-undang. Kedua, prosedur atau tata cara pembentukannya. Ketiga, adalah substansi yang akan diatur dalam undang-undang termasuk pula pelaksanaan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundangundangan yang baik. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, terbagi menjadi dua, yaitu asas umum hukum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi “pembentukan” isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan pedoman bagi penuangan peraturan ke dalam bentuk dan susunannya, bagi metode pembentukannya, dan bagi proses serta prosedur pembentukan tepat sesuai dengan bidangnya.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berpedoman beberapa hal sebagai berikut. Pertama adalah ideologi bangsa yaitu Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila. Kedua adalah Norma Fundamental Negara juga tidak lain melainkan Pancasila. Ketiga adalah asas-asas negara berdasar atas hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar konstitusi. Burkhardt Krems menyebutkannya dengan istilah *staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut:

1. Isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
2. Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);
3. Metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
4. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).²³

Asas-asas pembentukan peraturan diIndonesia secara normatif telah ditulis di dalam ketentuan undang-undang yaitu No. 12 Tahun 2011 jo UU No 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam undang-undang tersebut

²² Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 15 tahun 2019 perubahan atas Undang-Undang No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²³ Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya, PT Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 226.

asas-asas dibedakan menjadi dua bagian yaitu asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat dalam Pasal 5, dan asas-asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan di Negara Republik Indonesia dirumuskan dalam Pasal 6 sebagai berikut:

1. Asas Pembentukan Peraturan
 - a. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
 - b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah 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 apa bila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
 - c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
 - d. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
 - e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
 - f. Asas kejelasan rumusan adalah 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.
 - g. Asas keterbukaan adalah 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.²⁴

2. Asas Materi Muatan

- a. Asas pengayoman: Setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- b. Asas kemanusiaan: Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c. Asas kebangsaan: Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia;
- d. Asas kekeluargaan: Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan; Asas kesusantaraan: Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan;
- e. Asas kesusantaraan: 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;
- f. Asas Bhineka Tunggal Ika: Setiap 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;
- g. Asas keadilan: Setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali;
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan: Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, dan status sosial;

²⁴ Yahya Ahmad Zein dkk, *Legislative Drafting Perancangan Peraturan Perundang-Undangan*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016, hal. 22.

- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum: Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan: Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara

D. Kajian terhadap kondisi Kekinian dan permasalahannya

Kota Bandung terletak di Provinsi Jawa Barat dan merupakan Ibukota Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat. Kota Bandung terletak diantara 107° 0' Bujur Timur dan 6° 55' Lintang Selatan. Lokasi Kota Bandung cukup strategis, dilihat dari segi komunikasi, perekonomian maupun keamanan. Secara topografis Kota Bandung terletak pada ketinggian 768 meter di atas permukaan laut, titik tertinggi di daerah Utara dengan ketinggian 1.050 m dan terendah di sebelah Selatan adalah 675 meter di atas permukaan laut. Di wilayah Kotamadya Bandung bagian Selatan permukaan tanah relatif datar, sedangkan di wilayah kota bagian Utara berbukit-bukit sehingga merupakan panorama yang indah. Pemerintah Kota Bandung telah merumuskan berbagai kebijakan yang diarahkan untuk optimalisasi dan pemanfaatan berbagai sumber daya yang dimiliki Kota Bandung sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, kemampuan, dan kebutuhan daerah.

Dilihat dari lapangan usaha, pertumbuhan terjadi pada Sebagian besar lapangan usaha seperti kuliner, informasi dan komunikasi, *real estate*, dan jasa Kesehatan yang pertumbuhannya diatas 8 persen. Beberapa lapangan usaha masih ada yang mengalami kontraksi yaitu lapangan usaha pertanian, kehutanan, dan perikanan; lapangan usaha transportasi dan pergudangan; dan lapangan usaha administrasi pemerintahan, pertahanan, dan jaminan social.

Sebagai kota yang sangat aktif membangun, Kota Bandung berupaya menciptakan iklim investasi yang bertujuan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan dan menciptakan lapangan pekerjaan. Maka dari itu Pemerintah Kota Bandung terus berupaya agar investor memilih Kota Bandung sebagai lokasi

tujuan. Berbagai potensi bisnis digali dan dikembangkan yang akan berdampak pada peningkatan PAD, salah satunya melalui fungsi dan peran BUMD.

BUMD memiliki peranan yang sangat strategis dalam pembangunan daerah. Penguatan ekonomi daerah melalui peningkatan kinerja dan layanan BUMD, perlu dijalankan dengan sungguh-sungguh dan berkelanjutan. Dalam rangka memenuhi pembiayaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dapat diperoleh dari penerimaan daerah itu sendiri atau dapat pula dari luar daerah. Sumber-sumber pendapatan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam rangka peningkatan Penghasilan Asli Daerah (PAD) adalah dengan meningkatkan pendapatan dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain PAD yang sah.

PAD merupakan sumber pembiayaan yang sangat penting untuk dapat membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, PAD bahkan dapat memberikan warna terhadap tingkat otonomi suatu daerah karena pendapatan ini dapat digunakan bebas oleh daerah. Artinya, pengguna dana yang bersumber dari PAD dapat dimanfaatkan oleh daerah sesuai dengan kebutuhannya sehingga secara prinsip pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya tidak berwenang untuk mengatur atau menentukan penggunaan sumber pendapatan daerah tersebut. Oleh karena itu, daerah-daerah dituntut untuk selalu meningkatkan pendapatan asli daerahnya melalui cara-cara yang kemungkinan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain daerah-daerah selayaknya mampu dalam hal *wealth getting* atau menggali sumber-sumber kekayaan guna membiayai pembangunan di daerahnya. Untuk menunjang kebutuhan ini diperlukan aparatur daerah yang berjiwa kepeloporan, bersemangat pembaharu, dan berwawasan enterpreneurial. Banyak tuntutan nyata dihadapi oleh daerah dalam penguatan sistem keuangannya, salah satu diantaranya adalah meningkatkan peran BUMD, baik sebagai salah satu sumber PAD maupun sebagai pendukung perekonomian daerah. Demikian halnya dengan Pemerintah Kota Bandung yang mendorong BUMD sebagai perusahaan yang dibentuk pemerintah untuk berkontribusi dalam peningkatan penghasil PAD. Peran BUMD dipandang cukup

penting sebagai salah satu sumber PAD di daerah, maka BUMD dituntut agar lebih profesional dan lebih efisien dalam melaksanakan usahanya.²⁵

Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah yang dititikberatkan pada daerah kabupaten atau kota, maka Pemerintah Kota Bandung berupaya mengembangkan mekanisme pembiayaan dengan menggali berbagai bentuk pembiayaan potensial untuk menunjang pembangunan daerah sekaligus untuk peningkatan mutu pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah Kota Bandung memiliki 4 BUMD yang terdiri atas:

1. Perusahaan Daerah Air Minum Kota Bandung yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung Nomor 7/PD/1974 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Madya Bandung sebagaimana telah diubah untuk terakhir kalinya dengan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung Nomor 8 Tahun 1987, berubah namanya menjadi PDAM Tirtawening;
2. Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kota Bandung yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung Nomor 24 Tahun 1994 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat;
3. Perusahaan Daerah Pasar Bermartabat Kota Bandung yang didirikan dengan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 15 Tahun 2007 tentang Perusahaan daerah Pasar Bermartabat kota Bandung;
4. PT. Bandung Infra Investama yang didirikan melalui Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 09 Tahun 2016 tentang Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah Bandung Infra Investama dan mendapatkan status badan hukumnya melalui Akta Pendirian PT Bandung Infra Investama Nomor 4 Tanggal 22 Desember 2017.

Sebagai salah satu BUMD di Kota Bandung, PDAM Tirtawening yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 8 Tahun 1987 tentang Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah Air Minum. Kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan dan kebutuhan masyarakat. Adapun kelayakan bidang usaha dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran,

²⁵ Adrian Rompis dkk, Naskah Akademik Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Kepada Perusahaan Perseroan Daerah Bandung Infra Investama Kerjasama Bappeda Kota Bandung dan PT. Sentra Yasa. 2022, hlm 51

analisis kelayakan keuangan serta analisis aspek lainnya. Pendirian PDAM Tirtawening didasarkan pada Kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha. PDAM Tirtawening didirikan dengan maksud dan tujuan:

- a. Memberikan pelayanan berupa penyediaan air minum;
- b. Pengelolaan air limbah dan bidang usaha lainnya bagi Masyarakat berdasarkan tata Kelola pemerintahan yang baik
- c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Pada tahun 2020 dalam rangka meningkatkan manfaat bagi perekonomian Kota Bandung, penyelenggaraan manfaat dalam bidang air minum, air limbah dan bidang usaha lainnya, maka bentuk badan hukum Tirtawening perlu dilakukan penyesuaian menjadi Perusahaan umum daerah (Perumda). Selain itu penyesuaian dilakukan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 331 dan 402 ayat (2) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang pembentukannya perlu dilakukan dengan Peraturan Daerah. Oleh karena itu, ditetapkanlah Peraturan Daerah No 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirtawening Kota Bandung.

Perumda Tirtawening memiliki visi ‘terwujudnya Perusahaan Umum Daerah yang dicintai, dibanggakan, berdaya saing global dan berkelanjutan di 2026’. Adapun misinya adalah :

- a. Menyelenggarakan penyediaan air minum dan pengelolaan air limbah bagi kepentingan umum dalam jumlah dan mutu yang memadai serta usaha lainnya di bidang air minum dan air limbah
- b. Memupuk keuntungan dan melaksanakan tugas pemerintah daerah air minum dan pengelolaan air limbah dalam menunjang Pembangunan dengan menetapkan prinsip tata Kelola pemerintahan yang baik
- c. Menjalankan fungsi tanggung jawab social dan edukatif yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan

Menurut Pasal 9 Peraturan Daerah No 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirtawening Kota Bandung modal dasar Perumda Tirtawening ditetapkan sebesar Rp 2.000.000.000.000.00 (dua triliun rupiah). Dari modal dasar tersebut pemerintah daerah kota telah menyerahkan modal disetor sebesar Rp 766.343.602.115

(tujuh ratus enam puluh enam milyar tiga ratus empat puluh tiga juta enam ratus dua ribu seratus lima belas rupiah) terdiri dari :

- a. Asset tetap sebesar Rp 43.604.563.881.00.
- b. Asset lancar sebesar Rp 722.739.038.234,00

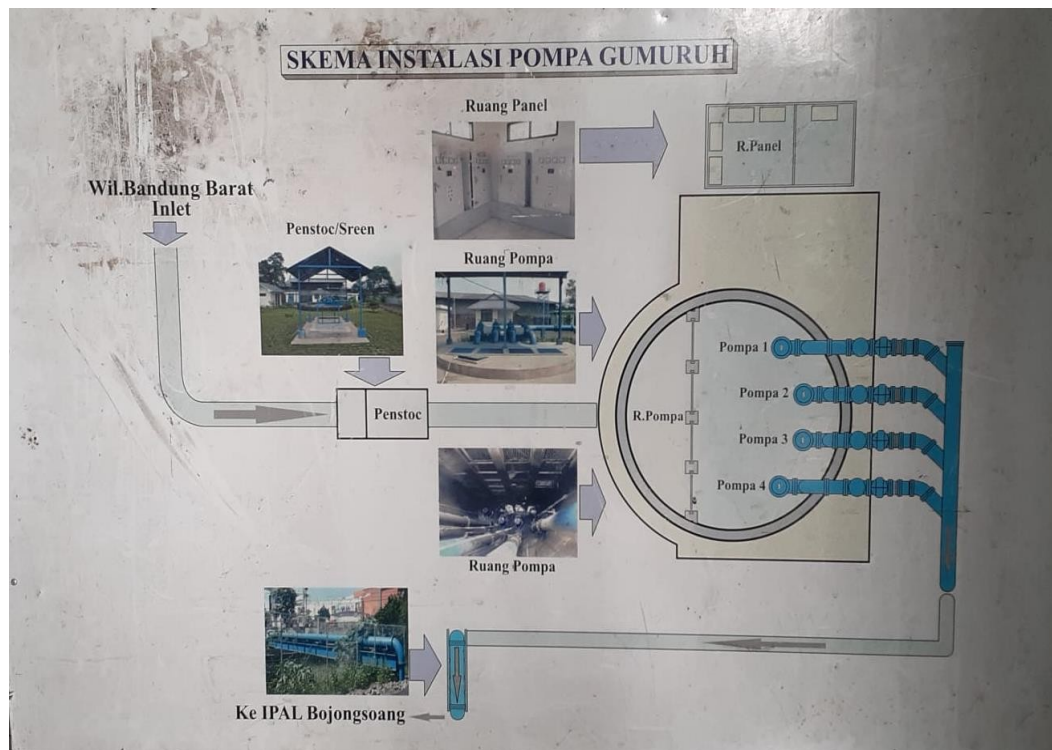
Saat ini Perumda Tirtawening memiliki beberapa asset penyertaan dari pemerintah kota diantaranya adalah :

- a. Stasiun Pompa Gumuruh berlokasi di Jl. Soekarno Hatta Kel. Gumuruh Kec. Batununggal (Luas +2.444 M²)
- b. Jalur Pipa Air Limbah (Pipa Betondia. 1100 mm) berlokasi Jl. Soekarno-Hatta Kel. Ciseureuh Kec. Regol(Luas +410 M²)
- c. Mata Air Citalaga berlokasi Jl. Terusan Sersan Bajuri Kel. Isola Kec. Sukasari (Luas +2.390 M²)

Stasiun Pompa Gumuruh berlokasi di Jl. Soekarno Hatta Kel. Gumuruh Kec.Batununggal Kota Bandung dengan luas +2.444 M²). Stasiun Pompa Gumuruh diperuntukkan guna pelayanan air limbah pelanggan Perumda Tirtawening Kota Bandung area Trunk Sewer Barat diantaranya meliputi Bandung Barat, sebagian Bandung Utara dan sebagian Bandung Tengah Selatan. Pendapatan dari asset Pompa Air Limbah Gumuruh dan Pipa Air Limbah Ciseureuh yang merupakan satu kesatuan, dihitung berdasarkan asumsi debit air limbah yang diproses melalui system ini, yang mencerminkan 67% dari total penerimaan air limbah Perumda Tirtawening dari pelanggan niaga dan pelayanan tangki air limbah . Total Penerimaan Air Limbah adalah sebesar Rp19.688.340.824 dengan Persentase Debit Rata-rata Air Limbah sebesar 67% dan Total Pendapatan Tahunan yaitu $Rp19.688.340.824 \times 67\% = Rp13.191.188.352$. Dengan komposisi biaya yang diukur sebagai berikut:

- Komposisi Biaya Stasiun Pompa Air Limbah Gumuruh berdasarkan COGS menggunakan metode common size, 40% dari total pendapatan yaitu sebesar Rp5.276.475.341 dengan perincian:
 - 1. Pemompaan & Energi Rp1.582.942.602
 - 2. Manintenance Pompa Rp949.765.561
 - 3. Monitoring & Kontrol Rp633.177.041

4. Maintenance Pipa Rp1.266.354.082
 5. Distribusi Limbah Rp844.236.055
- Komposisi Biaya Stasiun Pompa Air Limbah Gumuruh berdasarkan OPEX menggunakan metode common size, 53% dari total pendapatan yaitu sebesar Rp6.991.329.827 dengan perincian:
 1. Tenaga Kerja Operasional Rp3.146.098.422
 2. Administrasi & Umum Rp2.446.965.439
 3. Maintenance Infrastruktur Rp1.398.265.965
 - Komposisi Biaya Stasiun Pompa Air Limbah Gumuruh berdasarkan Depreciation menggunakan metode SLA dengan asumsi 30 tahun yaitu sebesar Rp1,05 miliar dan berdasarkan Tax menggunakan 12 % dari nilai EBIT yaitu sebesar Rp15.766.018.²⁶



Skematik Pompa Gumuruh²⁷

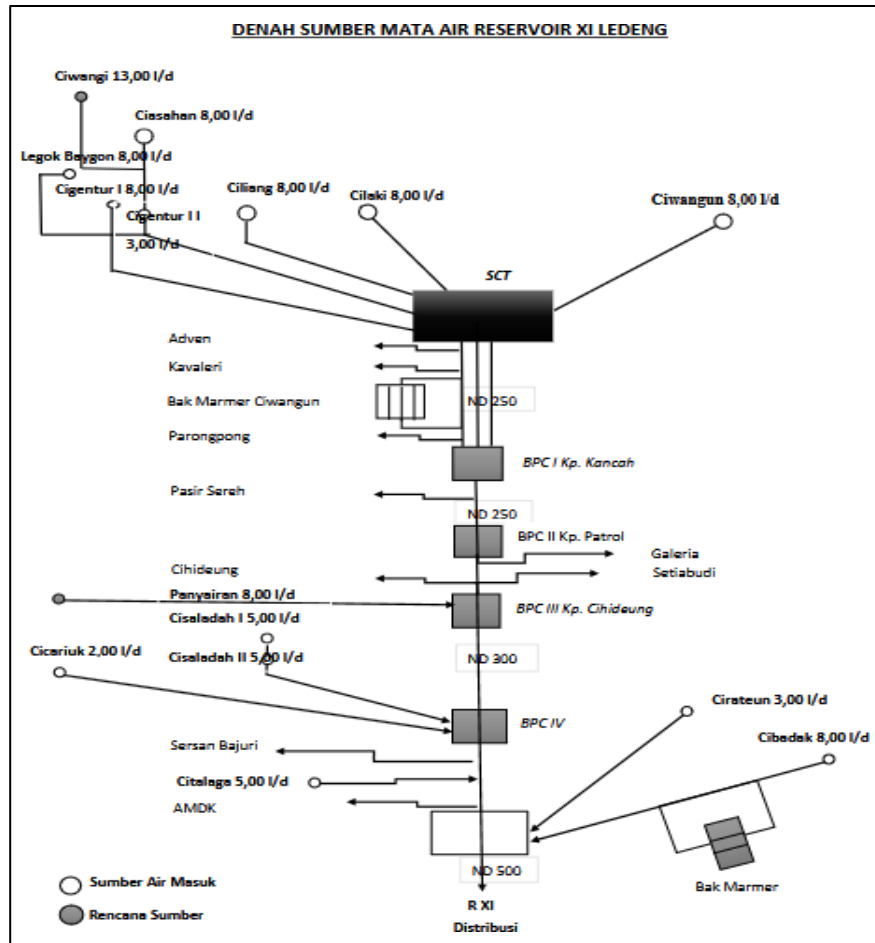
²⁶ Studi Kelayakan Penyertaan Modal Pada Aset Perumda Tirtawening Dalam Bentuk Inbreng. Februari 2025.

²⁷ Data Administrasi 3 Aset

Jalur Pipa Air Limbah (Pipa Betondia. 1100 mm) berlokasi Jl. Soekarno-Hatta Kel. Ciseureuh Kec. Regol Kota Bandung dengan Luas +410 m² diperuntukan sebagai area jalur pipa air limbah pelanggan Perumda Tirtawening Kota Bandung area Trunk Sewer Barat dengan cakupan pelayanan meliputi Operasional Air Limbah Bandung Barat, sebagian Bandung Utara, dan Bandung Tengah Selatan. Pompa Air Limbah Gumuruh dan Pipa Air Limbah Ciseureuh merupakan satu kesatuan, sehingga nilai asset dan pendapatan dari kedua asset tersebut dikonsolidasikan.

Mata Air Citalaga berlokasi di Jl. Terusan Sersan Bajuri Kel. Isola Kec. Sukasari Kota Bandung dengan luas +2.390 m² dan kapasitas air 2 lt/dtk. Mata Air Citalaga diperuntukkan guna pelayanan air minum pelanggan Perumda Tirtawening Kota Bandung wilayah utara, diantaranya meliputi Komplek Pondok Hijau, sebagian kecil Geger Kalong Girang dan Komplek Graha Pinus Regency dengan luas area pelayanan mencapai 4,4 km². Jumlah sambungan langganan yang terlayani sebanyak 126 SL terdiri dari pelanggan kelompok II (Rumah Tangga) sebanyak 118 SL (92,8%) dan pelanggan kelompok niaga sebanyak 8 SL (7,2%) dengan Kapasitas Air yang disalurkan **5.184 m³** dan tarif per **m³** adalah **Rp12.834** (rata –rata tertimbang dari harga tarif industri niaga dan rumahan) sehingga total pendapatan tahunan sebesar **5.184 m³ x 12 bulan x Rp12.834= Rp.798.377.472.**²⁸

²⁸ Data Administrasi 3 Aset



Skematik Mata Air Citalaga²⁹

Ketiga asset milik pemerintah Kota Bandung ini telah dikelola oleh Perumda Tirtawening sejak 23 Agustus 2021-24 Agustus 2026 berdasarkan perjanjian antara pemerintah daerah Kota Bandung dengan Perumda Tirtawening No KD.04.03/2262-BKAD/VIII/2021 tentang penggunaan tanah milik pemerintah Kota Bandung yang terletak di kelurahan Gumuruh Kec.Batununggal, Kel. Ciseureuh Kec. Regol, Kel. Isola Kec. Sukasari. Ketiga asset tersebut telah dikelola untuk kepentingan usaha Perumda Tirtawening namun demikian pengelolaan asset milik pemerintah kota Bandung dengan menggunakan perjanjian tidak kuat legalitasnya secara hukum karena pengelolaan asset milik pemerintah daerah harus ditetapkan dengan peraturan

²⁹ Data Administrasi 3 Aset

daerah. Hal ini sesuai dengan Pasal 12 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perumda Titrawening bahwa:

- (1) Penyertaan modal pemerintah daerah kota dapat dilakukan perubahan berupa penambahan atau pengurangan modal yang dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (2) Penyertaan modal pemerintah daerah kota sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat berupa uang/barang milik daerah yang dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah akan dijadikan penyertaan modal;
- (3) Penyertaan modal pemerintah daerah kota berupa uang sebagaimana dimaksud ayat (2) dalam rangka memenuhi modal dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dianggarkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD;
- (4) Penyertaan modal pemerintah daerah kota berupa barang milik daerah sebagaimana dimaksud ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Dengan demikian ketika dilakukan audit Badan Pemeriksa Keuangan karena dasar hukum berupa perjanjian untuk pengelolaan asset milik pemerintah daerah Kota Bandung kepada Perumda Tirtawening tidak sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perumda Titrawening. Untuk memperbaiki temuan dan memberikan dasar hukum yang jelas atas permasalahan tersebut perlu disusun Peraturan Daerah tentang penyertaan modal pemerintah Kota Bandung kepada Perumda Tirtawening berupa Stasiun Pompa Gumuruh, Jalur Pipa Air Limbah, Mata Air Citalaga. Penyusunan Peraturan Daerah perlu didahului dengan penelitian mendalam tentang objek/lokasi yang akan diatur dalam peraturan daerah untuk memperoleh data dan informasi yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, data yang diperoleh akan dianalisis dengan regulasi, teori dan asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang akan diatur. Data hasil penelitian dan pengkajian terhadap regulasi dan norma akan dituangkan dalam naskah akademik sebagai dokumen resmi yang mendasari pembentukan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal pemerintah daerah Kota Bandung kepada Perumda Titrawening.

Dalam rangka memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah, menyelenggarakan pemenuhan hajat hidup masyarakat berdasarkan kebutuhan daerah dan tata kelola perusahaan yang baik, diperlukan penguatan struktur permodalan dan/atau peningkatan kapasitas Perumda Titrawening dalam bentuk penyertaan modal Pemerintah Daerah kota berupa tanah

Untuk itu, ditetapkan Peraturan Daerah Kota Bandung Tahun 2025 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Kepada Perumda Titrawening berupa Tanah. Tujuan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota kepada Perumda Titrawening adalah untuk:

- a. Pengembangan usaha guna memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah Kota;
- b. Penguatan struktur permodalan; dan
- c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Melalui Peraturan Daerah, ditetapkan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah berupa tanah seluas 5.244 M² kepada Perumda Titrawening.

- a. Tanah berupa stasiun Pompa Gumuruh berlokasi di Jl. Soekarno Hatta Kel. Gumuruh Kec. Batununggal (Luas +2.444 M²) Sertifikat Hak Milik Nomor 03560, atas nama Enceng Ishak Sunandi yang telah dilepaskan haknya kepada pemerintah daerah Kota Bandung berdasarkan Surat Pernyataan Pelepasan hak yang dilakukan oleh Obay Subiana dengan surat kuasa tertanggal 23 Juni 2010.
- b. Tanah berupa jalur Pipa Air Limbah (Pipa Betondia. 1100 mm) berlokasi Jl. Soekarno-Hatta Kel. Ciseureuh Kec. Regol (Luas +410 m²) Sertifikat Hak Milik Nomor 1786 atas nama Ny. Rd Sutiyah seluas 5000 M² yang dilepaskan haknya seluas 410 M² oleh Hadi Harjabrata Pada tanggal 22 Desember 2009 seluas 384 M² dan pada tanggal 15 Juni 2010 seluas 26 M² kepada Pemerintah Daerah Kota Bandung.
- c. Tanah Mata Air Citalaga berlokasi Jl. Terusan Sersan Bajuri Kel. Isola Kec. Sukasari (Luas +2.390 M²) dalam kikitir atau Girik Nomor 480 Blok Citalaga seluas 130 M² yang diterangkan oleh Kepala kelurahan Isola Milik Ibu One yang dilepaskan haknya kepada Pemerintah Daerah Kota Bandung dengan Nomor dan Letter C Kohir 1573 persil 4 kelas IV Darat Blok Citalaga kelurahan Citalaga seluas 2.350

M² yang diterangkan lurah Isola Milik Ir. Sobar Kramadibrata yang di lepaskan kepada pemeritah Daerah Kota Bandung dengan Nomor 40/SPPH/2000.

Ketiga asset di atas yang dijadikan penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah Kota Bandung sebagaimana yang dimaksud pada huruf a, b dan c, menjadi Kekayaan Daerah yang dipisahkan. Tanah yang dijadikan penyertaan modal kepada Perumda Titrawening tidak dapat dijaminkan, digadaikan, atau dipindahtangankan kepada pihak lain. Mengenai tanah yang dijadikan penyertaan modal, harus dituangkan dalam Anggaran Dasar Perubahan Perumda Titrawening dan disahkan dalam Rapat Umum Luar Biasa. Dividen yang diperoleh atas penyertaan modal pada Perumda Titrawening secara langsung merupakan komponen PAD, yang besaran dan waktu penyerahan PAD kepada Pemerintah Daerah Kota Bandung dilakukan berdasarkan ketentuan Anggaran Dasar Perumda Titrawening dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan teknis Penyertaan Modal berupa tanah, berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Barang milik Negara/Daerah.

Penyertaan modal menurut Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (PP Pengelolaan BMN/BMD) adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham/aset neto/kekayaan bersih milik negara atau daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara. Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam rangka pendirian, memperbaiki struktur permodalan dan/atau meningkatkan kapasitas usaha badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tanah berupa stasiun Pompa Gumuruh berlokasi di Jl. Soekarno Hatta Kel. Gumuruh Kec.Batununggal (Luas +2.444 M²) Sertifikat Hak Milik Nomor 03560, atas nama Enceng Ishak Sunandi yang telah dilepaskan haknya kepada pemerintah daerah Kota Bandung berdasarkan Surat Pernyataan Pelepasan hak yang dilakukan oleh Obay

Subiana dengan surat kuasa tertanggal 23 Juni 2010. Dalam pelepasan hak tersebut antara Enceng Ishak Sunandi dan Obay Subiana.

Dalam Pasal 131 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah. Pendaftaran hapusnya hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang disebabkan oleh dilepaskannya hak tersebut oleh pemegangnya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan berdasarkan permohonan dari pihak yang berkepentingan dengan melampirkan:

- a. 1) akta notaris yang menyatakan bahwa pemegang yang bersangkutan melepaskan hak tersebut, atau
- 2) surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak tersebut yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Camat letak tanah yang bersangkutan, atau
- 3) surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak tersebut yang dibuat didepan dan disaksikan oleh Kepala Kantor Pertanahan,
- b. persetujuan dari pemegang Hak Tanggungan apabila hak tersebut dibebani Hak Tanggungan;
- c. sertifikat hak yang bersangkutan

Tanah berupa jalur Pipa Air Limbah (Pipa Betondia. 1100 mm) berlokasi Jl. Soekarno-Hatta Kel. Ciseureuh Kec. Regol (Luas +410 m²) Sertifikat Hak Milik Nomor 1786 atas nama Ny. Rd Sutiyah seluas 5000 M² yang dilepaskan haknya seluas 410 M² oleh Hadi Harjabrata Pada tanggal 22 Desember 2009 seluas 384 M² dan pada tanggal 15 Juni 2010 seluas 26 M² kepada Pemerintah Daerah Kota Bandung. Perbedaan nama yang melepaskan hak atas tanah dengan yang ada disertifikat harus dijelaskan secara hukum, hubungan hukum antara nama yang ada di sertifikat dengan surat pernyataan pelepasan hak.

Tanah Mata Air Citalaga berlokasi Jl. Terusan Sersan Bajuri Kel. Isola Kec. Sukasari (Luas +2.390 M²) dalam kikitir atau Girik Nomor 480 Blok Citalaga seluas 130 M² yang diterangkan oleh Kepala kelurahan Isola Milik Ibu One yang dilepaskan haknya kepada Pemerintah Daerah Kota Bandung dengan Nomor Nomor

42/SPPH/2000. dan Letter C Kohir 1573 persil 4 kelas IV Darat Blok Citalaga kelurahan Citalaga seluas 2.350 M² yang diterangkan lurah Isola Milik Ir. Sobar Kramadibrata yang di lepaskan kepada pemeritah Daerah Kota Bandung dengan Nomor 40/SPPH/2000. Tanah yang belum bersertifikat wajib untuk didaftarkan.

Syarat permohonan perubahan hak meliputi:

a. mengenai Pemohon:

1. identitas Pemohon, atau identitas Pemohon dan kuasanya serta surat kuasa apabila dikuasakan;
2. dokumen keimigrasian berupa visa, paspor atau izin tinggal yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai keimigrasian, dalam hal Pemohon Orang Asing;
3. akta pendirian dan perubahan terakhir beserta pengesahannya dari instansi yang berwenang atau peraturan pendirian perusahaan, Nomor Induk Berusaha dari Online Single Submission (OSS) atau Tanda Daftar Perusahaan (TDP), dalam hal Pemohon badan hukum;

b. mengenai tanahnya:

1. sertipikat Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dimohon perubahan haknya;
2. kutipan Risalah Lelang yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang apabila hak yang bersangkutan dimenangkan oleh badan hukum dalam suatu pelelangan umum;
3. surat persetujuan dari pemegang Hak Tanggungan apabila Hak Atas Tanah tersebut dibebani Hak Tanggungan; dan/atau
4. akta pemindahan hak, surat/akta pelepasan hak, putusan pengadilan atau bukti perolehan tanah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. bukti perpajakan yang berkaitan dengan tanah yang dimohon, apabila ada.

setelah berkas permohonan diterima lengkap dan Pemohon telah melakukan pembayaran biaya penerimaan negara bukan pajak Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk memeriksa dan meneliti kelengkapan dan kebenaran Data

Fisik dan Data Yuridis berkas permohonan. Dalam hal berdasarkan hasil pemeriksaan dan penelitian masih terdapat ketidaksesuaian Data Fisik dan Data Yuridis maka diberitahukan kepada Pemohon. Dalam hal terdapat perubahan kondisi di lapangan baik fisik maupun tata batasnya maka dapat dilakukan pengukuran ulang dan/atau penataan batas.

E. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Terhadap Kelangsungan Usaha Dan Dampaknya Terhadap Keuangan Negara

Adanya kepastian hukum bagi para pemegang saham dengan adanya perubahan luas tanah yang menjadi penyertaan modal Pemerintah kota Bandung. Bahwa kepastian hukum ini diperlukan sebagai penegasan di dalam Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Tirtawening.

Berdasarkan hasil penilaian aset oleh Kantor Jasa Penilai Publik “Kampianus dan Rekan” didapat hasil sebagai berikut:

1. Stasiun Pompa Gumuruh yang berlokasi di Jl. Soekarno Hatta RT 1 RW 12 Kel. Gumuruh Kec.Batununggal Kota Bandung dengan Luas +2.444 M² terdapat indikasi nilai tanah per M2 yaitu sebesar Rp.11.050.000 dengan nilai pasar sebesar Rp. 27.006.200.000 (dibulatkan menjadi Rp. 27.006.00.000).
2. Jalur Pipa Air Limbah (Pipa Betondia. 1100 mm) yang berlokasi Jl. Soekarno-Hatta RT 10 RW 1 Kel. Ciseureuh Kec. Regol Kota Bandung dengan luas +410 m2 terdapat indikasi nilai tanah per M2 yaitu sebesar Rp. 11.310.000 dengan nilai pasar sebesar Rp. 4.637.100.000 (dibulatkan menjadi Rp. 4.637.000.000).
3. Mata Air Citalaga yang berlokasi di Jl. Terusan Sersan Bajuri Kel. Isola Kec. Sukasari Kota Bandung, dengan luas 2.390 M² terdapat indikasi nilai tanah per M2 yaitu sebesar Rp.2.520.000 dengan nilai pasar sebesar Rp. 6.022.800.000 (dibulatkan menjadi Rp. 6.023.000.000).³⁰

Berdasarkan hasil penilaian aset tersebut, menjadi beban keuangan daerah, dalam hal ini Pemerintah Kota Bandung terhadap Perumda Air Minum Tirtawening

³⁰ Appraisal Kantor Jasa Penilai Publik Kampianus dan Rekan

yang merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Akan tetapi di sisi lain, menjadi kewajiban pemenuhan modal dasar Pemerintah Kota Bandung terhadap Perumda Air Minum Tirtawening. Penilaian aset sebagaimana dimaksud dapat menjadi nilai penambah pemenuhan modal dasar melalui penyertaan modal pemerintah daerah Kota Bandung terhadap Perumda Air Minum Tirtawening yang sampai dengan 31 Desember 2018 telah menyetorkan modal disetor sebesar Rp 766.343.602.115 (tujuh ratus enam puluh enam milyar tiga ratus empat puluh tiga juta enam ratus dua ribu seratus lima belas rupiah) terdiri dari :

- c. Asset tetap sebesar Rp 43.604.563.881.00.
- d. Asset lancar sebesar Rp 722.739.038.234,00

Penerapan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandung terhadap Perumda Air Minum Tirtawening dalam bentuk aset sebagaimana dimaksud selain untuk menjamin kepastian hukum, diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat dan pembangunan daerah. Beberapa implikasi positif yang diharapkan adalah:

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

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

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengakibatkan dicabutnya dan tidak berlaku lagi beberapa peraturan perundangan-undangan. Peraturan perundangan-undangan tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Sesuai UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, pemerintah daerah tidak harus memiliki BUMD, namun BUMD dapat menjadi pertimbangan bagi daerah untuk menjadi sarana dalam rangka memberikan pelayanan bagi masyarakat. BUMD dapat didirikan oleh pemerintah daerah dan pendiriannya ditetapkan dengan Perda Pasal 331 angka 1 dan angka 2 UU PEMDA.

Berdasarkan UU PEMDA Pasal 331 angka 3, BUMD itu sendiri terbagi menjadi dua jenis, yaitu perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan daerah (Perseroda). Perumda merupakan BUMD dimana keseluruhan modalnya dimiliki oleh satu daerah saja dan tidak berbentuk saham.³¹ Perseroda merupakan BUMD dimana modalnya terbagi dalam bentuk saham dimiliki oleh beberapa daerah.⁴ Dalam pengelolaan Perumda maupun Perseroda diperlukan sebuah konsep pengelolaan yang sesuai dengan karakteristik dan jenis BUMD itu sendiri. Hal ini merupakan tugas dari Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan dalam BUMD. Sesuai dengan kewenangannya, setiap pemerintah daerah wajib menyelenggarakan kegiatan yang bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, terutama pelayanan atas kebutuhan dasarnya.

Karakteristik BUMD secara garis besar memiliki sifat sosial dan sifat komersil yang dikuatkan oleh pendapat dari M. Natzir Said yang menyatakan bahwa BUMD disatu sisi bersifat komersil (*Commercial Corporation*) dan disisi lain bersifat sosial (*Social Service Corporation*). Dengan demikian, sifat dualitis ini perlu ditinjau dengan bentuk BUMD sesuai dengan lapangan usahanya.³² Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, telah dibedakan tujuan umum dan tujuan khusus pendirian Badan Usaha Milik Daerah. Menurut Pasal 8 dan Penjelasannya, pendirian Badan Usaha Milik Daerah Perumda

³¹ Deddy Supriyadi Bratakusumah and Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002).

³² M. Natzir Said, *Perusahaan-Perusahaan Pemerintah Di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1985).

diprioritaskan dalam angka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.

Dalam ketentuan Pasal 402 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Ketentuan ini kemudian diatur pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Pasal 139 ayat (1) yang menyatakan bahwa Perusahaan Daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD. Adanya ketentuan tersebut, mengisyaratkan kepada pemerintah daerah untuk segera melakukan penyesuaian terhadap bentuk hukum seluruh BUMD di daerahnya masing-masing.

Berdasarkan pada Pasal 334 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017, Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dengan demikian, berdasarkan pada karakteristik BUMD yang terdapat dalam Pasal 6 PP Nomor 54 Tahun 2017, Perumda hanya dapat dimiliki oleh satu daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Perseroada berdasarkan Pasal 339 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 54 Tahun 2017 adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah.

Sebagai badan usaha yang menyelenggarakan kemanfaatan umum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tarif jasa dan/atau barang yang dihasilkan Perumda diupayakan semurah mungkin agar dapat terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Bahkan tarif jasa dan/atau barang yang dihasilkan Perumda seperti air minum terkadang tidak sesuai dengan biaya produksi. Di sisi lain, meski bukan prioritas, Perumda tetap harus mengejar target pendapatan asli daerah (PAD) yang telah ditetapkan. Kondisi ini dinilai cukup memberatkan Perumda karena harus “berdiri di atas dua kaki” yaitu di satu sisi harus

memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat (pelayanan publik), dan di sisi lain juga harus mengejar target PAD yang ditetapkan. telah di atur.³³

B. Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) ini menolak konsep staatsdomein atau hak milik negara atas tanah. Dalam Penjelasan Umum Bagian II (2) UUPA, dijelaskan bahwa pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak memberikan hak pada negara untuk memiliki tanah, tetapi hanya memberikan hak menguasai atas tanah. Menurut Penjelasan Umum tersebut, negara diberi wewenang atau mandat oleh bangsa Indonesia untuk menguasai bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Pasal 2 ayat (2) UUPA mendefinisikan hak menguasai negara atas tanah ini sebagai kewenangan negara untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Singkatnya, menurut UUPA, hak menguasai negara atas tanah berarti hak negara untuk mengatur dan mengelola tanah, bukan hak untuk memiliki tanah. Konsep UUPA ini dipengaruhi oleh konsep hukum adat yang tidak mengakui hak milik individual yang absolut/mutlak atas tanah, dan hanya mengakui hak komunal atas tanah.³⁴ UUPA memang mengakui bahwa hukum yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa di Indonesia adalah hukum adat sebagai hukum asli rakyat Indonesia (Pasal 5 dan Penjelasan Umum Bagian III (1) UUPA). Dengan demikian, UUPA juga menerima konsep hak adat atas tanah yang disebut sebagai hak ulayat. Hak ulayat menurut UUPA sama dengan beschikkingsrecht yang menurut Van Vollenhoven dan para ahli hukum adat lainnya dimaksudkan sebagai hak komunal/bersama dari masyarakat adat untuk mengatur dan mengolah tanah mereka

³³ Gadis Raynita Ainiyyah, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Yang Belum Berubah Status Menjadi Perumda Atau Perseroda, *Notary Law Journal*, Volume 1 Issue 2, April 2022, hlm 189

³⁴ Afifah Kusumadara, Perkembangan Hak Negara Atas Tanah: Hak Menguasai Atau Hak Memiliki?, *Jurnal Media Hukum*, hlm 265

seisinya. UUPA mengatur bahwa hak atas tanah memiliki fungsi social. Hal ini menunjukkan sifat sosialisme dari Undang-undang ini. Oleh karena itu, segala hak atas tanah dapat dicabut oleh negara untuk kepentingan umum, bangsa dan negara dengan ganti rugi yang layak dan menurut undang-undang.

Kewenangan Negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Pada prinsipnya, hak menguasai dari negara adalah pelimpahan kewenangan publik. Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak-guna-usaha, hak guna-bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa.

Dalam bidang pengairan, bahwa telah dimaklumi bahwa Bangsa Indonesia dikaruniai oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan berbagai kekayaan alam yang tersedia dalam bumi Negara Indonesia ini. Salah satu diantaranya ialah air beserta sumber-sumber misalnya ungai, danau, waduk, rawa, mata air, lapisan-lapisan air di dalam tanah yang mutlak dibu tuhkan oleh manusia sepanjang masa baik langsung maupun tidak langsung. Karenanya, bumi dan air dan kekayaan alam terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran Rakyat secara adil dan merata.³⁵ Untuk itu, pemanfaatan air beserta sumber-sumbernya haruslah diabdikan kepada kepentingan dan kesejahteraan Rakyat disegala bidang, baik bidang ekonomi, sosial, budaya maupun pertahanan keamanan nasional, yang sekaligus menciptakan pertumbuhan, keadilan sosial dan kemampuan untuk berdiri atas kekuatan sendiri menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Oleh karena itu, air beserta sumber-sumbernya tersebut haruslah dilindungi dan dijaga kelestariannya. Agar maksud tersebut dapat dicapai dengan sebaik-baiknya, Pemerintah perlu mengambil langkah-langkah serta tindakan-tindakan seperlunya. Dengan demikian sesuai dengan hakekat Negara Republik Indonesia sebagai

³⁵ Rachmat Trijono, Hak Menguasai Negara Di Bidang Pertanahan, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2015, hlm 67-68

Negara Hukum, haruslah kepada usaha-usaha serta tindakan-tindakan tersebut diberikan landasan hukum yang tegas, jelas, lengkap serta menyeluruh guna menjamin adanya kepastian hukum bagi kepentingan Rakyat dan Negara serta merupakan salah satu langkah maju ke arah terciptanya unifikasi hukum dibidang pengairan.

Hak menguasai oleh Negara bidang pengairan memberi wewenang kepada Pemerintah untuk mengelola serta mengembangkan kemanfaatan air dan atau sumber-sumber air; menyusun mengesahkan, dan atau memberi izin berdasarkan perencanaan dan perencanaan teknis tata pengaturan air dan tata pengairan, mengatur, mengesahkan dan atau memberi izin peruntukan, penggunaan, penyediaan air, dan atau sumber-sumber air; mengatur, mengesahkan dan atau memberi izin perusahaan air, dan atau sumber-sumber air; menentukan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum dan hubungan-hubungan hukum antara orang dan atau badan hukum dalam persoalan air dan atau sumber-sumber air. Untuk itu, pelaksanaannya tetap menghormati hak yang dimiliki oleh masyarakat adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Pasal 4 UUPA, Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Pasal 16 menyebutkan Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah:

- a. hak milik,
- b. hak guna-usaha,
- c. hak guna-bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,
- f. hak membuka tanah,

- g. hak memungut-hasil hutan,
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Salah satu hak atas tanah yang memberikan hak untuk menggunakan tanah adalah hak pakai. Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang

dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.³⁶ Yang dapat mempunyai hak pakai ialah:

- a. warga-negara Indonesia;
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia

Pasal 19 UUPA, Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi: a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah; b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

C. Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undangundang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang ini diperluas tidak saja UndangUndang tetapi

³⁶ Pasal 41 Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat termasuk peraturan daerah.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan; perencanaan Peraturan Perundangundangan; penyusunan Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan Peraturan Perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Undang-undang ini menjelaskan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda) adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota, yang mana kekuatan hukumnya berada pada hierarki paling rendah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Meskipun memiliki hierarki paling rendah, namun proses penyusunan peraturan tersebut diatur secara rinci oleh Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Eksistensi Peraturan Daerah (*disingkat: perda*) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, adalah bagian tidak terpisahkan dari desentralisasi yang dikenal

dengan otonomi daerah. Di dalamnya memiliki dua esensi kewenangan, yaitu “mengatur” dan “mengurus”. Kewenangan “mengatur” ini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian (antara lain) diberi nama Peraturan Daerah. Desentralisasi menuangkan prinsip-prinsip otonomi daerah, yaitu luas, nyata dan bertanggung jawab. Konsekuensi yuridis dari desentralisasi kewenangan daerah, salah satunya adalah desentralisasi dalam hukum dan perundang-undangan. Terjadi pemencaran kewenangan (*spreiding van machten*) dalam membentuk peraturan perundang-undangan kepada daerah otonom, inilah yang salah satunya menghasilkan perda. Peraturan daerah dimaksud bukan sekadar peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan di atasnya, akan tetapi lebih dari itu harus mampu menyerap dan menampung kondisi khusus daerah untuk kemandirian daerah (*zelfstandingheid*) dan aspirasi masyarakat lokal.³⁷ Tahapan tersebut dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Adapun fungsi Peraturan Daerah antara lain:

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU tentang Pemerintahan Daerah
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor NKRI yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.
- c. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah. Kini serba-serbi soal Peraturan

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan

³⁷ Jumadi, Kedudukan Dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia

sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang ini.

D. Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Pengaturan ini mengatur berkenaan dengan eksistensi perusahaan daerah yang merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah.³⁸ Ketentuan ini menjadi penting karena dalam perusahaan daerah terdapat kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan.³⁹

Argumentasi mengapa ketentuan ini menjadi penting, karena dalam penyertaan modal perusahaan daerah, pemerintah daerah diberikan hak untuk melakukan penyertaan modal,⁴⁰ namun tidak serta merta dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, namun harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPRD.⁴¹ Laporan keuangan perusahaan daerah juga menjadi krusial dalam penyampaian rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD yang nantinya diperiksa pula oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebelum disampaikan kepada DPRD.⁴²

E. Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Ketentuan ini membahas berkenaan dengan barang milik daerah yang berupa tanah, ketentuan tersebut mewajibkan pemerintah daerah untuk melakukan sertifikasi tanah atas nama Pemerintah Daerah yang bersangkutan apabila tanah tersebut dikuasai oleh pemerintah daerah.⁴³

Terkait dengan penyertaan modal berupa tanah, ditegaskan bahwa Pemindahtanganan barang milik negara/daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal Pemerintah setelah mendapat persetujuan

³⁸Pasal 1 angka 6, Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

³⁹ Pasal 2 huruf g, Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

⁴⁰ Pasal 24 ayat (1), Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

⁴¹ Pasal 3 ayat 8, Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

⁴² Pasal 30 jo. Pasal 31, Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

⁴³ Pasal 49 ayat (1), Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

DPR/DPRD, yang mana persetujuan DPR/DPRD diperlukan dalam pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan.⁴⁴

F. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Pasal 1 angka (1) PP Pendaftaran Tanah, Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan Oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pasal 1 angka (2), (3) dan (4) PP Pendaftaran Tanah, Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas. Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.

G. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh pemda melalui kekayaan daerah yang dipisahkan untuk dijadikan penyertaan modal BUMD. Dalam kerangka regulasi, pengaturan mengenai BUMD telah tercantum dalam Pasal 304 serta Pasal 331 sampai dengan Pasal 343 UU Pemda. Pengaturan lebih rigid mengenai tata kelola BUMD mulai dari pendirian, penyelenggaraan, hingga pembinaan dan pengawasan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (PP BUMD).

BUMD pada dasarnya didirikan untuk memberikan manfaat dalam perkembangan perekonomian daerah, memberikan kemanfaatan umum bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat, serta untuk memperoleh laba dan/atau keuntungan. Tujuan pendirian dimaksud menunjukkan adanya relasi antara peran BUMD dan pelaksanaan otonomi daerah oleh pemda yang berkewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 6 UU Pemda.

⁴⁴ Pasal 45 ayat (2) Jo. Pasal 46 ayat (1) huruf a, Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Relasi antara BUMD dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut menggambarkan manakala BUMD dibagi menjadi dua jenis yakni Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Dalam Pasal 8 PP BUMD, BUMD Perumda tugasnya lebih difokuskan pada kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan. Hal ini berbeda dengan BUMD Perseroda yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU Perseroan Terbatas) yang lebih berorientasi untuk menghasilkan laba.

Lahirnya PP BUMD diharapkan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan tata kelola BUMD yang selama ini terjadi. Pada tataran implementasi, beberapa BUMD maupun pemda menyampaikan berbagai permasalahan terkait tata kelola BUMD yang dapat dikelompokkan menjadi tiga isu. *Pertama*, permasalahan jenis bentuk hukum BUMD. Belum seluruh pemda melakukan penyesuaian badan hukum BUMD, baik menjadi berbentuk Perumda maupun Perseroda sebagaimana diatur dalam PP BUMD. Selanjutnya, masih terdapat tantangan bagi pemda dalam pendirian BUMD baru dan bagi BUMD dalam melakukan pembentukan anak perusahaan, serta adanya kompleksitas penyertaan modal pada BUMD pada saat pendiriannya. *Kedua*, permasalahan regulasi, yaitu belum ditetapkannya seluruh substansi peraturan turunan dari PP BUMD, tidak implementatifnya peraturan perundang-undangan terkait BUMD sektor keuangan mikro/Lembaga Keuangan Mikro (LKM), peraturan perundang-undangan yang kurang memberikan ruang BUMD untuk berkembang, dan terdapat peraturan perundang-undangan terkait BUMD yang sudah tidak sesuai dengan kondisi perkembangan. *Ketiga*, permasalahan penyelenggaraan BUMD pada masa pasca pandemi COVID-19 yang bermula sejak tahun 2020 mengakibatkan perekonomian daerah maupun nasional terpukul dengan terjadinya penurunan pendapatan (*revenue*) di hampir seluruh jenis usaha termasuk BUMD karena adanya pembatasan mobilitas masyarakat.

Beberapa hal yang mendorong perlu adanya dasar hukum pengelolaan BUMD antara lain, BUMD dianggap masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme yang rendah, dan masih banyak Pemerintah Daerah yang melakukan intervensi yang berlebihan terhadap BUMD, serta ketidakjelasan antara menghasilkan profit dan di sisi lain dituntut

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

Peraturan Pemerintah ini mengatur antara lain kewenangan kepala Daerah pada BUMD, pendirian, modal, organ dan kepegawaian, satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya, perencanaan, operasional dan pelaporan, Tata Kelola Perusahaan Yang Baik, pengadaan barang dan jasa, kerjasama, pinjaman, penggunaan laba, anak perusahaan, penugasan pemerintah kepada BUMD, evaluasi, Restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, dan Privatisasi, penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMD, kepailitan, pembinaan dan pengawasan, serta ketentuan lain-lain seperti pengaturan mengenai asosiasi BUMD.

Pelaksanaan kekuasaan Kepala Daerah dalam kebijakan BUMD meliputi:

- a. Penyertaan modal;
- b. Subsidi ;
- c. Penugasan ;
- d. Penggunaan hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan; dan
- e. Pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.

Pendirian perusahaan umum Daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menyatakan bahwa Perusahaan umum Daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Perumda Tirtawening adalah BUMD berbentuk Perumda yang modalnya dimiliki sepenuhnya oleh pemerintah daerah. Kekayaan negara yang ada di BUMD adalah kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham, hal ini sebagaimana bunyi Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang

Badan Usaha Milik Daerah sehingga penting bagi pemerintah daerah melakukan penyertaan modal pasca terbitnya peraturan pemerintah ini untuk mempercepat pembentukan BUMD yang melayani kebutuhan hajat hidup Masyarakat.

Kedudukan perusahaan umum Daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum Daerah mulai berlaku. Kedudukan perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas.⁹⁰ Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menyatakan bahwa Perusahaan umum Daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Perumda Tirtawening merupakan perusahaan yang seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah Kota Bandung.

H. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara dinyatakan bahwa tanah-tanah negara yang telah diserahkan kepada suatu kementerian, jawatan atau daerah swatantra sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, maka penguasaannya berada pada kementerian, jawatan atau daerah swatantra. Kecuali jika penguasaan atas tanah Negara dengan undang-undang atau peraturan lain pada waktu berlakunya Peraturan Pemerintah ini, telah diserahkan kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra, maka penguasaan atas tanah Negara ada pada Menteri Dalam Negeri.⁴⁵ Menteri Dalam Negeri, berhak:

- a. menyerahkan penguasaan itu kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra untuk melaksanakan kepentingan tertentu dari Kementerian, Jawatan itu atau Daerah Swatantra; dan
- b. mengawasi agar supaya tanah Negara tersebut dipergunakan sesuai dengan peruntukannya. Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra berkewajiban akan menyerahkan kembali penguasaan atas tanah Negara kepada Menteri Dalam Negeri di dalam hal tanah atau sebagian dari tanah itu tidak dipergunakan lagi untuk melaksanakan atau menyelenggarakan kepentingan atau maksud yang terkandung dalam penyerahan penguasaan tersebut

⁴⁵ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara

I. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

Pemerintah memberikan respons dengan cepat dan tepat dalam mereformulasi kebijakan dalam pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial. Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, diharapkan dapat menjadi stimulus terhadap perubahan struktur ekonomi yang mampu menggerakkan semua sektor, untuk mendorong pertumbuhan ekonomi mencapai 5,7% (lima koma tujuh persen) sampai dengan 6,0% (enam koma nol persen) melalui penciptaan lapangan kerja, peningkatan investasi, dan peningkatan produktivitas.

Secara menyeluruh, arahan kebijakan dalam penguatan Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah, termasuk percepatan Pendaftaran Tanah berbasis elektronik adalah untuk mengatasi berbagai hambatan dan tantangan birokrasi dan regulasi yang menghambat pertumbuhan ekonomi dan bisnis di Indonesia.

Pengertian Tanah Negara atau Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah Tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, bukan Tanah wakaf, bukan Tanah Ulayat dan/atau bukan merupakan aset barang milik negara/barang milik daerah.¹⁰⁰ Tanah Negara atau Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara merupakan seluruh bidang Tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh pihak lain.

Tanah Negara oleh Negara dapat memberikannya kepada perorangan atau badan hukum dengan sesuatu Hak Atas Tanah sesuai dengan peruntukan dan keperluannya, atau memberikannya dengan Hak Pakai. Terdapat perbedaan konsep hak pengelolaan antara Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dengan asas menguasai negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Berdasarkan konsep hak menguasai negara dan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara, tanah negara yang sudah tidak dipergunakan lagi oleh suatu kementerian atau pemerintah daerah harus dikembalikan kepada negara dan tidak dilepaskan menjadi hak milik, sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dimungkinkan hak pengelolaan dilepaskan menjadi hak milik.

Hak pakai terdiri atas: a. hak pakai dengan jangka waktu; dan b. hak pakai selama dipergunakan. Hak pakai dengan jangka waktu diberikan kepada: a. Warga Negara Indonesia; b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; c. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; d. badan keagamaan dan sosial; dan e. Orang Asing. Hak pakai selama dipergunakan diberikan kepada: a. instansi Pemerintah Pusat; b. Pemerintah Daerah; c. pemerintah desa; dan d. perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.⁴⁶ Tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai dengan jangka waktu meliputi: a. Tanah Negara; b. Tanah hak milik; dan c. Tanah Hak Pengelolaan. Tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai selama dipergunakan meliputi: a. Tanah Negara; dan b. Tanah Hak Pengelolaan.⁴⁷ Hak pakai di atas Tanah Negara dan Tanah hak Pengelolaan dengan jangka waktu diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan diperbarui untuk jangka Waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. (21) Hak pakai selama dipergunakan diberikan untuk waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan dan dimanfaatkan. Hak pakai dengan jangka waktu di atas Tanah hak milik, diberikan untuk jangka waktu paling lama 3 (tiga puluh) tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian hak pakai di atas Tanah hak milik. Setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, pembaruan berakhir, Tanah hak pakai kembali menjadi Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau Tanah Hak Pengelolaan.⁴⁸

Hak pakai di atas Tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri. Hak pakai di atas Tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri berdasarkan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan. Hak pakai di atas Tanah hak milik terjadi melalui pemberian oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Hak pakai di atas Tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri. Hak pakai di atas Tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan

⁴⁶ Pasal 49 ayat (1) (2) (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

⁴⁷ Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

⁴⁸ Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

pemberian hak oleh Menteri berdasarkan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan. Hak pakai di atas Tanah hak milik terjadi melalui pemberian oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

J. Peraturan Menteri Dalam Negeri No 7 Tahun 2024

Tata Cara Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Atas Barang Milik Daerah pada Pengelola Barang Pengelola Barang melaksanakan Penilaian dengan menugaskan:

- a. Penilai untuk tanah dan/atau bangunan yang akan dijadikan objek Penyertaan Modal Pemerintah Daerah; dan
- b. Tim yang ditetapkan oleh gubernur/bupati/wali kota atau menggunakan Penilai, untuk selain tanah dan/atau bangunan yang akan dijadikan objek Penyertaan Modal Pemerintah Daerah.

Pengelola Barang menyampaikan hasil Penilaian kepada gubernur/bupati/wali kota. Gubernur/bupati/wali kota membentuk tim untuk melakukan penelitian terhadap:

- a. hasil analisis kelayakan investasi yang dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. data administratif, diantaranya: tahun perolehan, spesifikasi/identitas teknis, bukti kepemilikan, kode barang, kode register, nama barang, dan nilai perolehan atau nilai buku; dan
- c. kesesuaian tujuan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah

Tim melakukan kajian bersama dengan calon penerima Penyertaan Modal Pemerintah Daerah dan/atau SKPD terkait, yang dituangkan dalam dokumen hasil kajian. Dalam hal berdasarkan hasil kajian Penyertaan Modal Pemerintah Daerah layak dilaksanakan, calon penerima Penyertaan Modal Pemerintah Daerah menyampaikan surat pernyataan kesediaan menerima Penyertaan Modal Pemerintah Daerah yang berasal dari Barang Milik Daerah. Tim menyampaikan dokumen hasil kajian dan surat pernyataan kesediaan menerima Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada gubernur/bupati/wali kota.

Pengelola Barang mengajukan permohonan persetujuan penyertaan modal pemerintah daerah kepada Gubernur/Bupati/Walikota. Dalam hal penyertaan modal pemerintah daerah memerlukan persetujuan DPRD, Gubernur/Bupati/Walikota terlebih dahulu

mengajukan permohonan persetujuan kepada DPRD. Apabila permohonan tidak disetujui oleh Gubernur/Bupati/Walikota atau tidak disetujui oleh DPRD, Gubernur/Bupati/Walikota melalui Pengelola Barang memberitahukan pada calon penerima penyertaan modal disertai dengan alasan. Apabila permohonan penyertaan modal pemerintah daerah atas barang milik daerah disetujui oleh Gubernur/Bupati/Walikota atau disetujui oleh DPRD Gubernur/Bupati/Walikota menetapkan keputusan atas barang milik daerah yang akan disertakan sebagai penyertaan modal. Pengelola Barang menyiapkan rancangan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal pemerintah daerah dengan melibatkan SKPD terkait. Rancangan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal pemerintah daerah kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan bersama dan selanjutnya ditetapkan sebagai Peraturan Daerah tentang penyertaan modal.

Berdasarkan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pengelola Barang melaksanakan penyertaan modal pemerintah daerah berpedoman pada keputusan Gubernur/Bupati/Walikota Berdasarkan peraturan daerah dan keputusan Gubernur/Bupati/Walikota Pengelola Barang melakukan serah terima dengan penerima Penyertaan Modal Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam Berita Acara Serah Terima (BAST).

Berdasarkan Berita Acara Serah Terima Pengelola Barang mengajukan usulan penghapusan barang milik daerah yang telah dijadikan penyertaan modal pemerintah daerah.

K. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirtawening

Keberadaan BUMD dapat menjadi harapan Pemerintah Daerah dalam menunjang perekonomian daerah. Selain itu, bagian laba BUMD dapat juga digunakan dalam menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam pengelolaan BUMD, peran kepala daerah sangat berperan, hal ini dikarenakan perannya selaku pemegang kekuasaan umum pengelolaan kepala daerah. Dalam jabatannya, kepala daerah memiliki kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah dan mempunyai kewajiban menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan kewenangannya

tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selain itu, pengelolaan oleh kepala daerah tersebut juga terkait dengan pembagian urusan kewenangan sebagaimana diatur dalam UU Pemda. Secara umum, dalam ketentuan Pasal 331 UU Pemda menyatakan bahwa pembentukan BUMD dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah, yang berbentuk Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah.⁴⁹

Dalam Laporan Pendapat Badan Pemeriksa Keuangan RI, dijelaskan bahwa terdapat 6 (enam) masalah utama dalam pengelolaan BUMD di daerah, yaitu:

1. Tata kelola dan kinerja BUMD belum memadai, sehingga BUMD belum dapat melayani dan memenuhi tanggung jawab kepada publik secara optimal, serta belum dapat melakukan efisiensi biaya dan optimalisasi pendapatan. Misalnya, pelayanan air PDAM belum mencapai standar kesehatan, BPR belum bisa memaksimalkan upaya pemberian kredit kepada usaha mikro dan kecil (UMK), serta BUMD pertambangan belum dilengkapi izin-izin yang dapat menunjang usaha seperti Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH);
2. Pemerintah Daerah tidak menjabarkan peran dan arah pengembangan BUMD dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah, sehingga tidak ada pedoman untuk merumuskan langkah pengembangan dan pembinaan BUMD
3. Ketidakjelasan visi dan misi pemerintah daerah terkait tujuan pembentukan BUMD, sehingga BUMD sulit untuk memenuhi tujuan yang telah ditetapkan, misalnya BUMD tidak dapat memenuhi tujuan penyediaan barang/jasa kepada masyarakat daerah, sekaligus mendapatkan untung dari usaha BUMD tersebut. Di sisi lain, jika BUMD merugi terus menerus, Pemerintah Daerah tidak berani mengambil keputusan untuk membubarkan BUMD tersebut.
4. Rekrutmen Dewan Komisaris/Badan Pengawas, direksi dan karyawan BUMD yang tidak melalui proses yang terbuka dan transparan, sehingga banyak yang meragukan kompetensinya;

⁴⁹ Ryan Surya Pradhana, Wewenang Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah, Jurnal Hukum Peratun Vol. 2 No. 2 Agustus 2019, hlm 34

5. Respon atau izin Pemerintah Daerah atas keputusan bisnis sering kali lamban, sehingga BUMD tidak mampu bersaing dengan sektor swasta yang pada gilirannya akan mengalami kerugian;
6. Kurangnya perhatian pemerintah daerah dalam aspek pemodaln BUMD.

Dari uraian-uraian tersebut, tentu yang dapat menjadi solusi adalah penataan aturan hukum. Hukum sebagai panglima tertinggi harus dapat memberikan solusi yang tepat guna menuju tatanan negara kesejahteraan (*welfare state*). Khususnya, pada negara hukum kemasyarakatan modern, hukum administrasi negara merupakan salah satu jalan untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang baik yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Dalam pengelolaan Perum, Kepala Daerah memiliki peran yang sentral dalam pengurusan dan pengelolaan Perum. Pasal 1 angka 14 PP BUMD, nomenklatur yang dipakai dalam penyebutan Kepala Daerah adalah Kepala Daerah yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Pada Perusahaan Umum Daerah, yang selanjutnya disebut KPM. Berdasarkan ketentuan tersebut dijelaskan bahwa KPM adalah organ perusahaan umum daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan umum daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas. Atas ketiga definisi diatas, dapat disimpulkan kedudukan Kepala Daerah dalam Perum berkedudukan sebagai organ tertinggi dalam pengelolaan Perum. Selain berkedudukan sebagai organ tertinggi Perum, berdasarkan Pasal 3 PP BUMD, Kepala Daerah juga merupakan pemilik modal, sehingga memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan untuk pengelolaan Perum.

Dalam peraturan daerah Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Tirtawening diatur bahwa

- (1) Kegiatan usaha Perumda Tirtawening meliputi:
 - a. Menyelenggarakan pengelolaan dan penyediaan air minum;
 - b. Menyelenggarakan pengelolaan dan pelayanan air limbah;
 - c. Menyelenggarakan pengelolaan usaha lainnya
- (2) Usaha lainnya sebagaimana dimaksud ayat (1) ditetapkan oleh Wali Kota

Untuk menyelenggarakan usaha Perumda Tirtawening mendapatkan penysetoran modal dasar dari pemerintah daerah sebesar Rp 766. 343.602.115. (tujuh ratus enam

puluh enam milyar tiga ratus empat puluh tiga juta enam ratus dua ribu seratus lima belas). Jumlah tersebut terdiri dari :

- a. Asset tetap sebesar Rp. 43.604.563.881.00 (empat puluh tiga milyar enam ratus empat juta lima ratus enam puluh tiga ribu delapan ratus delapan puluh satu)
- b. Asset tetap sebesar Rp 722.739.038.234, 00. (tujuh ratus dua puluh dua milyar tujuh ratus tiga puluh Sembilan juta tiga puluh delapan ribu dua ratus tiga puluh empat rupiah)

Besaran modal tersebut telah diterima Perumda Tritawening sejak 31 Desember 2018 dan digunakan untuk menjalankan usaha air minum, air limbah dan usaha lainnya untuk mendapatkan keuntungan dan meningkatkan PAD Kota Bandung. Selain modal dasar tersebut Perumda Tirtawening menggunakan berbagai asset daerah kota bandung berupa tanah sebagai berikut :

- a. Stasiun Pompa Gumuruh berlokasi di Jl. Soekarno Hatta Kel. Gumuruh Kec.Batununggal (Luas +2.444 M²)
- b. Jalur Pipa Air Limbah (Pipa Betondia. 1100 mm) berlokasi Jl. Soekarno-Hatta Kel. Ciseureuh Kec. Regol (Luas +410 m²)
- c. Mata Air Citalaga berlokasi Jl. Terusan Sersan Bajuri Kel. Isola Kec. Sukasari(Luas +2.390 M²)

Asset ini dikelola untuk stasiun pompa, jalur pipa air dan sumber mata air untuk pengolahan air minum, meski telah dikelola BPK menemukan adanya ketidaksesuaian pengelolaan asset daerah kota bandung oleh Perumda Titrawening sehingga menjadi temuan yang harus diperbaiki sesuai ketentuan perundang-undangan. Temuan tersebut terjadi saat audit tahun 2021 dan harus segera dilakukan perbaikan pada tahun 2025 sehingga Perumda dan pemerintah daerah segera berkordinasi untuk melakukan perbaikan atas temuan tersebut.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Salah satu tujuan dari dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Kesejahteraan itu tidak hanya meliputi kesejahteraan lahiriah, namun juga mencakup kesejahteraan bathiniah. Untuk mewujudkan tujuan negara itu, diperlukan adanya upaya sungguh-sungguh dari Pemerintah sebagai organ yang dipercaya oleh rakyat untuk mengatur kehidupan mereka.⁵⁰

Berkenaan dengan perekonomian nasional mengacu pada ketentuan Pasal 33, Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

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

Pemerintah Daerah sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia telah diberikan kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk turut serta mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kewenangan tersebut diperoleh Pemerintah Daerah melalui pola desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana yang telah diamanatkan konstitusi, diperlukan adanya ketersediaan sarana dan prasarana pendukung dalam bentuk barang milik daerah.

Terbitnya Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjadi bagian dari tindak lanjut pengelolaan perekonomian nasional yang dikelola pemerintah daerah berdasarkan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan

⁵⁰ M. D., Moh. Mahfud. Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Rajawali Pers, 2010.

kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, dengan harapan dapat memberikan manfaat bagi perekonomian daerah, memenuhi hajat hidup masyarakat sesuai kebutuhan daerah.

Upaya penyertaan modal pemerintah daerah merupakan salah satu strategi dalam peningkatan pendapatan daerah. Pemerintah daerah tidak boleh hanya bergantung saja dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat. Kemandirian daerah menjadi kunci keberhasilan dalam penerapan otonomi daerah. Penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilakukan terhadap Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang sahamnya juga dimiliki oleh pemerintah daerah. Tujuan pendirian BUMD adalah memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, menyelenggarakan kebermanfaatan untuk khalayak atau masyarakat umum dalam penyediaan barang/ jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik atau Good Governance. Dengan melakukan penyertaan modal kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirtawening diharapkan daerah dapat mendapatkan deviden yang bermanfaat bagi pendapatan daerah. Manfaat penyertaan modal tidak hanya bagi pemerintah daerah, melainkan juga terhadap Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirtawening. penyertaan modal berupa tanah akan menambah asset dan meningkatkan cakupan pelayanan Perusahaan umum Daerah Air minum.

B. Landasan Sosiologis

Aset atau Barang Milik Daerah merupakan salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Barang milik daerah (BMD) merupakan salah satu aset yang paling vital yang dimiliki daerah guna menunjang operasional jalannya pemerintahan daerah. Hal ini disebabkan dengan adanya barang milik daerah maka pencapaian pembangunan nasional dapat terlaksana guna kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan masyarakat daerah pada khususnya. Oleh karena itu, Barang Milik Daerah harus dikelola dengan baik dan benar sehingga terwujud Pengelolaan Barang Milik Daerah yang transparan, efisien, akuntabel, ekonomis serta menjamin adanya kepastian nilai. Paradigma baru pengelolaan Barang Milik Daerah juga menekankan pada penciptaan nilai tambah dari Barang Milik Daerah yang dimiliki dan dikelola.

Aset yang berada dalam pengelolaan pemerintah daerah tidak hanya yang dimiliki oleh pemerintah daerah saja, tetapi juga termasuk aset pihak lain yang dikuasai pemerintah daerah dalam rangka pelayanan ataupun pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah daerah. Pengelolaan aset daerah harus ditangani dengan baik agar aset tersebut dapat menjadi modal awal bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengembangan kemampuan keuangannya. Namun jika tidak dikelola dengan semestinya, aset tersebut justru menjadi beban biaya karena sebagian dari aset membutuhkan biaya perawatan atau pemeliharaan dan juga turun nilainya (terdepresiasi) seiring waktu.⁵¹

Selain itu, Barang Milik Daerah pada umumnya akan dicantumkan dalam laporan keuangan khususnya di dalam neraca pemerintah daerah, yang apabila tidak dikelola dengan efektif dan efisien akan menimbulkan penyimpangan dan penyelewengan akan merugikan daerah tersebut, sehingga tata kelola (*good governance*) yang baik dalam unsur pemerintahan tidak terlaksana. Untuk menunjang tata kelola yang baik, pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan dengan baik mulai pada saat perencanaan dan penganggaran barang milik daerah hingga penatausahaan barang milik daerah itu sendiri.

Menurut Sholeh dan Rohmatsyah secara sederhana pengelolaan Barang Milik Daerah meliputi 3 (tiga) fungsi utama, yaitu : (1) Adanya perencanaan yang tepat, (2) pelaksanaan/ pemanfaatan secara efisien dan efektif dan (3) pengawasan (monitoring). Ketiga fungsi utama ini ditunjukkan dalam siklus pengelolaan Barang Milik Daerah. Agar ketiga fungsi tersebut tercapai, maka diperlukan strategi yang tepat dalam pengelolaan BMD. Sasaran-sasaran strategis yang harus dicapai melalui pengelolaan antara lain, (1) terwujudnya ketertiban administrasi mengenai kekayaan daerah baik menyangkut inventarisasi tanah dan atau bangunan, sertifikasi kekayaan daerah, penghapusan dan penjualan aset daerah, sistem pelaporan kegiatan tukarmenukar, hibah dan ruislag, (2) terciptanya efisiensi dan keefektifan penggunaan aset daerah dalam menunjang kegiatan pembangunan, (3) pengamanan aset daerah, dan (4) tersedianya data dan informasi yang akurat mengenai kekayaan (aset) daerah.

⁵¹ Atmadja, Arifin P. Soeria. Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik dan Kritik. Rajawali Press. Jakarta. 2009, hlm 3

Barang milik daerah dapat diserahkan kepada Perumda Tirtawening sebagai penyertaan modal Perusahaan untuk meningkatkan PAD Kota Bandung, pemanfaatan asset milik daerah oleh Perusahaan daerah akan memberikan nilai tambah bagi pemerintah dan Masyarakat terutama dalam bidang penyediaan air minum dan pengelolaan air limbah yang menjadi kegiatan usaha Perumda Tritawening. Dengan adanya penyertaan modal berupa tanah Perumda Tirtawening mendapatkan nilai manfaat atas tanah untuk kepentingan usaha sehingga dapat mengembangkan bisnis dalam rangka memperoleh laba dan melayani masyarakat.

C. Landasan Yuridis

Berdasarkan evaluasi dan analisis peraturan perundang – undangan, persoalan penyertaan modal pemerintah daerah terdapat beberapa masalah yuridis yang perlu dikaji yaitu:

- a. Laporan hasil pemeriksaan BPK Perwakilan Provinsi Jawa Barat atas laporan keuangan pemerintah daerah Kota Bandung menyatakan pengelolaan pendapatan sewa tanah belum seluruhnya sesuai ketentuan, atas temuan tersebut BPK Jabar merekomendasikan
 - 1) Kepala BKAD mengupayakan perjanjian sewa atas seluruh tanah sewa atau surat pernyataan dari masing-masing pengguna tanah sewa
 - 2) Kepala BKAD Menyusun petunjuk teknis penanganan permasalahan sewa tanah yang telah berakhir masa perpanjangannya
- b. Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai dasar pembentukan Perumda mengamanatkan bahwa setiap kegiatan penyertaan modal wajib ditetapkan dengan Peraturan Daerah, khususnya untuk kegiatan penambahan modal yang sudah dilakukan dan mengalami penyesuaian
- c. Keputusan melakukan penyertaan modal dengan peraturan daerah memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sehingga harus menempuh proses legislasi antara pemerintah daerah dengan DPRD, legislasi membutuhkan waktu dan negosiasi agar usulan penyertaan modal disetujui dalam waktu yang tidak lama.

- d. Asset yang menjadi objek penyertaan modal yakni tanah secara khusus diatur dalam ketentuan Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, bahwa diwajibkan bagi setiap tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah untuk dilakukan sertifikasi, serta proses pemindahtanganan atas tanah tersebut harus melalui persetujuan DPRD. Asset pemerintah daerah yang akan menjadi objek penyertaan modal status kepemilikannya harus *clean and clear* agar tidak terjadi permasalahan hukum berupa tuntutan dari pihak manapun pasca penerbitan Perda penyertaan modal. Berdasarkan catatan BKAD Kota Bandung dari tiga asset yang akan menjadi objek penyertaan modal masih ada bidang tanah yang berlokasi di Jl. Terusan Sersan Bajuri Kel. Isola Kec. Sukasari belum disertifikasi atas nama pemda sehingga perlu proses di Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung.

BAB V

JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN LINGKUP MATERI MUATAN

A. Jangkauan, Arah Pengaturan

Dalam rangka mendorong pembangunan daerah, peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) perlu diupayakan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat. Upaya tersebut bisa dilakukan dengan berbagai bentuk salah satunya adalah penyertaan modal pada perusahaan-perusahaan seperti perseroda, perumda, dan BUMD . Hasil penyertaan modal nantinya diharapkan menjadi salah satu penyumbang bagi penerimaan Daerah, baik dalam bentuk pajak, dividen, maupun hasil privatisasi.

Investasi adalah penanaman modal untuk satu atau lebih aktiva yang dimiliki dan biasanya berjangka waktu lama dengan harapan mendapatkan keuntungan di masa-masa yang akan datang”. Dewasa ini banyak negara-negara yang melakukan kebijaksanaan yang bertujuan untuk meningkatkan investasi baik domestik ataupun modal asing. Hal ini dilakukan oleh pemerintah sebab kegiatan investasi akan mendorong pula kegiatan ekonomi suatu negara, penyerapan tenaga kerja, peningkatan output yang dihasilkan, penghematan devisa atau bahkan penambahan devisa.

Penyertaan modal dari Pemerintah Daerah sangat berkaitan erat dengan permasalahan dana atau aset yang akan dijadikan penyertaan modal. Aset Pemerintah yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Aset pemerintah daerah yang dijadikan penyertaan modal adalah merupakan suatu investasi Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Daerah atau pihak ketiga dalam upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Kota Bandung memiliki peluang dalam pengembangan ekonomi utamanya dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Peluang ini ditindaklanjuti dengan penyertaan modal pemerintah Kota Bandung kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirtawening . Peraturan Daerah ini menjadi landasan hukum penyertaan modal tersebut yang meliputi pengaturan terkait kedudukan, maksud dan tujuan, pelaksanaan dan sumber dana, besaran penyertaan modal, fasilitasi dan koordinasi, hak dan kewajiban, pembinaan, pengawasan, pengendalian dan pertanggungjawaban.

Saat ini Perumda Tirtawening memiliki beberapa asset Kota Bandung yang dimanfaatkan dan belum di serahkan sebagai penyertaan modal kepada perumda Tirtaweing diantaranya adalah :

- a. Stasiun Pompa Gumuruh berlokasi di Jl. Soekarno Hatta Kel. Gumuruh Kec.Batununggal (Luas +2.444 M²) (sesuai sertipikat)
- b. Jalur Pipa Air Limbah (Pipa Betondia. 1100 mm) berlokasi Jl. Soekarno-Hatta Kel. Ciseureuh Kec. Regol(Luas +410 M²)
- c. Mata Air Citalaga berlokasi Jl. Terusan Sersan Bajuri Kel. Isola Kec. Sukasari(Luas +2.390 M²)

Ketiga asset milik pemerintah Kota Bandung ini telah dikelola oleh Perumda Tirtawening sejak 23 Agustus 2021-24 Agustus 2026 berdasarkan perjanjian antara pemerintah daerah Kota Bandung dengan Perumda Tirtawening No KD.04.03/2262-BKAD/VIII/2021 tentang penggunaan tanah milik pemerintah Kota Bandung yang terletak di kelurahan Gumuruh Kec.Batununggal, Kel. Ciseureuh Kec. Regol, Kel. Isola Kec. Sukasari. Ketiga asset tersebut telah dikelola untuk kepentingan usaha Perumda Tirtawening namun demikian pengelolaan asset milik pemerintah kota Bandung dengan menggunakan perjanjian tidak kuat legalitasnya secara hukum karena pengelolaan asset milik pemerintah daerah harus ditetapkan dengan peraturan daerah.

Mekanisme pemberian hak atas tanah terhadap Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirtawening berdasarkan Pasal 19, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara penetapan Hak Pengelolaan dan Hak atas tanah maka proses pengalihan Hak atas tanah yang semula berada pada Pemerintah Kota Bandung harus dilepaskan terlebih dahulu dan kembali menjadi tanah negara. Kemudian, dimohonkan untuk penetapan hak. Sebelum ditetapkan sebagai Hak atas tanah Perusahaan Daerah Air minum Tirtawening dilakukan terlebih dahulu pengukuran luas tanah.

Tanah yang terletak di Jalur Pipa Air Limbah (Pipa Betondia. 1100 mm) berlokasi Jl. Soekarno-Hatta Kel. Ciseureuh Kec. Regol(Luas +410 M²), yang berasal dari sertipikat Hak Milik No 1786 atas nama Ny. Rd Sutiah yang luasnya 5000 M² yang dilepaskan oleh Hady Hardjabrata ke pemerintah Kota Bandung. Stasiun Pompa Gumuruh berlokasi di Jl. Soekarno Hatta Kel.

Gumuruh Kec.Batununggal (Luas +2.390 M²) yang berasal dari sertipikat Hak Milik No. 03560 atas Enceng Ishak Sunandi, yang dilepaskan oleh Obay Subiana berdasarkan Surat Kuasa tanggal 23 Juni 2010.

B. Judul

Judul peraturan daerah yang akan disusun adalah Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Penyertaan Modal Daerah Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirtawening.

C. Materi Muatan

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirtawening perlu memuat ketentuan sebagai berikut:

- A. Ketentuan Umum
- B. Tujuan
- C. Besaran Penyertaan Modal
- D. Pelaksanaan Penyertaan Modal
- E. Deviden
- F. Ketentuan Penutup

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Sehubungan uraian dan penjelasan yang telah disampaikan pada bab-bab sebelumnya, maka simpulan yang diperoleh adalah:

1. Permasalahan yang dihadapi oleh Perumda Tirtawening berkenaan dengan penggunaan asset Pemerintah Daerah Kota Bandung yang belum dimasukan dalam komponen penyertaan modal menjadi temuan dalam pemeriksaan kepatuhan Pemerintah Daerah terhadap Peraturan Pemerintahan, penggunaan asset selama ini belum memiliki dasar hukum yang kuat.
2. Penyertaan modal ini dilandaskan pada teori kesejahteraan yang menuntut negara untuk menjamin kesejahteraan masyarakat, dalam hal ini melalui Badan Usaha yang memberikan pelayanan air bersih kepada masyarakat. Praktik penyertaan modal berdasarkan teori harus dilandaskan pada azas peraturan perundang-undangan yang relevan untuk membentuk peraturan daerah yang akan menjadi dasar penyertaan modal.
3. Analisis dan evaluasi penyertaan modal Pemerintah Kota Bandung pada Perumda Tirtawening mengacu pada berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan seperti Undang-Undang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Pertanahan, Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Badan Usaha Milik Daerah, Peraturan Pemerintah Penguasaan Tanah-Tanah Negara, Peraturan Pemerintah Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Dalam Negeri No 7 Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, Peraturan Daerah Kota Bandung Perusahaan Umum Daerah Tirtawening.
4. Penyertaan modal memiliki landasan filosofis berupa ide pencapaian kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan air bersih yang disediakan oleh negara dan landasan sosiologis dengan melihat aspek kebutuhan masyarakat terhadap kebutuhan air bersih

yang disediakan oleh Perusahaan Umum Daerah Tirtawening sehingga Perusahaan memerlukan penguatan dari aspek pemodalan untuk memperkuat nilai asset yang akan berpengaruh pada layanan masyarakat, serta landasan yuridis yang mengacu pada Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perumda Tirtawening yang mengharuskan penyertaan modal wajib dengan peraturan daerah.

5. Jangkauan dan arah pengaturan peraturan daerah tentang penyertaan modal Pemda Kota Bandung kepada Perumda Tirtawening diarahkan pada pengaturan yang berkenaan dengan penempatan asset berupa tanah milik pemerintah daerah kepada Perumda untuk digunakan sebagai tambahan dan penguatan modal, dalam rancangan peraturan daerah ditetapkan judul, ketentuan umum, ruang lingkup pengaturan.

B. Saran

Berdasarkan simpulan tersebut, saran yang dapat diberikan yaitu perlu segera dilakukan pembuatan Peraturan Daerah Kota Bandung Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Tirtawening Berupa tanah.

1. Bahwa tanah yang akan diberikan sebagai penyertaan modal harus dilepaskan terlebih dahulu oleh pemerintan Kota Bandung kepada perusahaan daerah air minum Tirtawening. Setelah itu, Perusahaan daerah Tirtawening mengajukan permohonan hak atas tanah kepada BPN.
2. Seluruh tanah yang akan di berikan penyertaan modal kepada perusahaan daerah air minum Tirtawening, harus tidak dalam keadaan sengketa dan jelas asal usul tanahnya secara hukum.
3. Perusahaan daerah air minum Tirtawening di haruskan untuk mendaftarkan hak atas tanahnya kepada badan pertanahan nasional (BPN).

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Rompis dkk, Naskah Akademik Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Kepada Perusahaan Perseroan Daerah Bandung Infra Investama Kerjasama Bappeda Kota Bandung dan PT. Sentra Yasa. 2022.
- Afifah Kusumadara, Perkembangan Hak Negara Atas Tanah: Hak Menguasai Atau Hak Memiliki?, Jurnal Media Hukum.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik dan Kritik. Rajawali Press. Jakarta. 2009.
- Damanhuri dan Didin S, Model Negara Kesejahteraan dan Prospeknya di Indonesia, Jurnal Piolitika Jakarta, 2006.
- Deddy Supriyadi Bratakusumah and Dadang Solihin, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002).
- Dian Cahyaningrum, “Implikasi Bentuk Hukum BUMD Terhadap Pengelolaan BUMD” artikel dalam Jurnal Negara Hukum, Vol. 9, No. 1, Juni 2018.
- Edi Suharto, “Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara”, Makalah Seminar, “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia”, IRE Yogyakarta dan Perhimpunan Prakarsa Jakarta, Yogyakarta, 25 Juli 2006.
- Edi Suharto, “Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara”, Makalah Seminar, “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia”, IRE Yogyakarta dan Perhimpunan Prakarsa Jakarta, Yogyakarta, 25 Juli 2006.
- Edi Suharto, Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial, Bandung: Refika Aditama, 2005.
- Fritz W. Scharpf, “Globalization and the Welfare State: Constraints, Challenges and Vulnerabilities”, Paper, “The Year 2000 International Research Conference on Social Security”, Helsinki, 25-27 September 2000.
- Gadis Raynita Ainiyyah, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Yang Belum Berubah Status Menjadi Perumda Atau Perseroda, Notary Law Journal, Volume 1 Issue 2, April 2022.
- Ibnu Sam Widodo, Perubahan Bentuk Badan Hukum Usaha Milik Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Yurispruden Volume 4, Nomor 1, Januari 2021.
- Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara dan Pilar Demokrasi, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Jumadi, Kedudukan Dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia

- Lihat dalam Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah
- M. D., Moh. Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, 2010.
- M. Natzir Said, *Perusahaan-Perusahaan Pemerintah Di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1985).
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, PT Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Paul Spicker, *Social Policy, Themes and Approaches*, Prentice Hall London.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara
- Rachmat Trijono, *Hak Menguasai Negara Di Bidang Pertanahan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2015.
- Rodi Dohar Harahap menyebutkan, BUMD merupakan badan usaha untuk mencari profit dalam bidang usahanya dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah dari deviden yang disetorkan ke kas daerah. Lihat dalam Yudho Taruno Muryanto dan Djuwityastuti, “Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Mewujudkan Good Corporate Governance” artikel dalam *Jurnal Yustisia*, Vol. 13, No. 1, Januari-April 2014.
- Ronny Sautma Hotam Bako, “Permasalahan Hukum Atas Bentuk Badan Hukum Pada Badan Usaha Milik Daerah” artikel dalam *Jurnal Kajian*, Vol. 15, No. 4, Desember 2010.
- Rudyanti Dorotea Tobing, *Aspek-Aspek Hukum Bisnis: Pengertian, Asas, Teori, dan Praktik*, LeksBang Justitia, Surabaya, 2015.
- Ryan Surya Pradhana, *Wewenang Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah*, *Jurnal Hukum Peratun* Vol. 2 No. 2 Agustus 2019.
- Soekardono menjelaskan bahwa Persroan Terbatas merupakan suatu perikatan yang bercorak khusus untuk tujuan memperoleh keuntungan ekonomis. Lihat dalam Richard Button Simatupang, “Aspek Hukum dalam Bisnis”.
- Sutoro Eko, *Prakarsa dan Inovasi Lokal Membangun Kesejahteraan*, Makalah, Jakarta, 2008.
- Teuku Ahmad Yani, “Pengadministrasian Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Sebagai Tanggung Jawab Dalam Mensejahterakan Rakyat” artikel dalam *Jurnal Public Policy*, Juni 2019.
- Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang No. 15 tahun 2019 perubahan atas Undang-Undang No. 12 tahun 2011
Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Wim van Oorschot dan Ellen Finsveen, "Does the welfare state reduce inequalities in people's social capital?", *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 30, No. ¾, 2010.

Yahya Ahmad Zein dkk, *Legislative Drafttting Perancangan Perundang-Undangan*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016.

