

**NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMONGAN**

**TENTANG**

**PENYERTAAN MODAL DAERAH KABUPATEN LAMONGAN BERUPA BARANG MILIK DAERAH KEPADA PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM (PERUMDA AIR MINUM) KABUPATEN LAMONGAN**



Disusun sesuai kaidah penyusunan Naskah Akademik Kemendagri dan teknik penyusunan Peraturan Daerah.

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur ke hadirat Allah SWT atas tersusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang Milik Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum (Perumda Air Minum) Kabupaten Lamongan.

Naskah Akademik ini disusun sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembentukan Peraturan Daerah, dalam rangka memberikan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis serta arah pengaturan terhadap kebijakan penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan.

Penyusunan Naskah Akademik ini merupakan pelaksanaan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang mensyaratkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada kajian akademik yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Naskah Akademik ini memuat pokok-pokok materi yang meliputi latar belakang dan tujuan pengaturan, kajian teoritis dan praktik empiris, evaluasi serta analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, serta jangkauan, arah, dan ruang lingkup pengaturan yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Dalam penyusunannya, Naskah Akademik ini memperhatikan kebutuhan penguatan permodalan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik di bidang penyediaan air minum, optimalisasi pemanfaatan Barang Milik Daerah, serta peningkatan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Penyertaan modal daerah dalam bentuk Barang Milik Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum merupakan kebijakan strategis yang dilakukan dengan tetap berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan, prinsip kehati-hatian, serta akuntabilitas pengelolaan barang daerah.

Naskah Akademik ini diharapkan dapat menjadi dasar dalam penyusunan, pembahasan, dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan.

Akhirnya, disampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penyusunan Naskah Akademik ini.

Surabaya, Maret 2026

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Identifikasi Masalah .....	7
1.3. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Kajian Akademik.....	7
1.4. Metode .....	9
1.5. Sistematika Penyusunan.....	11
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS.....	14
2.1 Kajian Teoritis.....	14
2.1.1. Konsep Negara Hukum.....	14
2.1.2. Otonomi Daerah .....	19
2.1.3. Tinjauan Tentang Desentralisasi .....	21
2.1.4. Tinjauan Good Governance.....	23
2.1.5. Tinjauan Pemerintah Daerah .....	25
2.1.6. Tinjauan Penyertaan Modal.....	28
2.1.7. Tinjauan Aset dan Barang Milik Daerah .....	32
2.1.8. Tinjauan tentang Badan Usaha Milik Daerah .....	36
2.2 Kajian Terhadap Asas.....	39
2.3 Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan .....	44
2.3.1 Kondisi Umum Kabupaten Lamongan.....	44
2.3.2 Analisis Investasi Dan Kelayakan Penyertaan Modal Daerah.....	47
2.3.3 Kajian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten lamongan .....	51
2.3.4 Implikasi Implikasi Penyertaan Modal Pemerintah Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Pendapatan Asli Daerah .....	62
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	65
3,1 Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan .....	65
3.2 Analisa Peraturan Perundang-Undangan Terkait.....	66
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	92
4.1 Landasan Filosofis.....	92
4.2 Landasan Sosiologis .....	95
4.3 Landasan Yuridis .....	97
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH.....	99
5.1 Sasaran.....	99
5.2 Arah dan Jangkauan Pengaturan .....	101
5.3 Ruang Lingkup Materi Muatan.....	103

BAB VI PENUTUP .....	109
6.1 Kesimpulan.....	109
6.2 Saran .....	111
DAFTAR BACAAN .....	113

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan asas otonomi, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya daerah guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kemandirian fiskal daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Ketersediaan air minum merupakan bagian dari hak konstitusional warga negara yang tidak terpisahkan dari hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya sebagaimana diatur dalam Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka pemenuhan hak tersebut, negara berkewajiban untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, termasuk penyediaan air minum yang aman, layak, dan berkelanjutan.

Kewajiban negara tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, serta Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam sistem pemerintahan daerah, pemenuhan hak atas air minum tersebut diwujudkan melalui pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 11, Pasal 12, serta Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan tersebut ditegaskan bahwa sub urusan air minum dalam bidang pekerjaan umum dan penataan ruang merupakan bagian dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, termasuk pengelolaan dan pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM).

Selanjutnya berdasarkan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah wajib memprioritaskan penyelenggaraan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, yang pelaksanaannya harus berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pelayanan atas air merupakan pelayanan dasar sehingga wajib di prioritaskan oleh Pemerintah Daerah.

Pemenuhan kebutuhan dasar atas air minum juga sejalan dengan komitmen global dalam kerangka *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang telah diadopsi dan diintegrasikan ke dalam kebijakan pembangunan nasional melalui Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2020–2024. Dalam Lampiran II RPJMN dimaksud, sasaran pembangunan infrastruktur dasar meliputi penyediaan air minum, sanitasi, perumahan, dan ketenagalistrikan, yang dikenal dengan pendekatan 100-0-100, yaitu 100% akses air minum layak, 0% kawasan permukiman kumuh, dan 100% akses sanitasi layak<sup>1</sup>.

Bahwa dalam kerangka pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, khususnya target 6.1 SDGs menargetkan pada tahun 2030 tercapainya akses universal dan merata terhadap air minum yang aman dan terjangkau bagi seluruh masyarakat, diperlukan upaya yang terukur dan berkelanjutan melalui beberapa tahapan capaian, antara lain<sup>2</sup>:

1. Peningkatan akses terhadap layanan air minum dan sanitasi yang layak dan berkelanjutan;
2. Peningkatan akses layanan air minum dan sanitasi yang layak disertai dengan penguatan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat;
3. Pengembangan sistem infrastruktur air limbah perkotaan yang terpusat serta pemenuhan kebutuhan air baku bagi rumah tangga, kawasan perkotaan, dan sektor industri;
4. Peningkatan kondisi, fungsi, dan keberlanjutan sumber daya air, termasuk konservasi dan perlindungan sumber air;

---

<sup>1</sup> Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024

<sup>2</sup> <https://www.undp.org/sustainable-development-goals>

5. Penguatan kapasitas infrastruktur pendukung, termasuk pengembangan energi berbasis air serta sarana dan prasarana penunjang lainnya; dan
6. Peningkatan upaya rehabilitasi dan konservasi lingkungan guna mendukung keberlanjutan daerah aliran sungai (DAS) serta perlindungan kawasan prioritas sumber daya air.

Dengan demikian, pemenuhan pelayanan air minum tidak hanya merupakan kewajiban konstitusional negara, tetapi juga merupakan bagian dari komitmen pembangunan nasional dan global yang harus dilaksanakan secara terintegrasi oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan pelayanan air minum tersebut, Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan memiliki peran strategis sebagai Badan Usaha Milik Daerah yang bertugas memberikan pelayanan air bersih kepada masyarakat, sekaligus sebagai instrumen pemerintah daerah dalam mendukung peningkatan Pendapatan Asli Daerah melalui pengelolaan usaha yang profesional dan berorientasi pada pelayanan publik.

Perkembangan internal dan eksternal Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan menunjukkan adanya dinamika yang berpengaruh secara langsung terhadap kinerja dan keberlanjutan usaha perusahaan, sehingga memerlukan penguatan kapasitas kelembagaan dan permodalan secara terencana dan berkelanjutan.

Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan memiliki visi untuk mewujudkan pelayanan prima kepada masyarakat serta meningkatkan cakupan pelayanan air minum secara berkelanjutan. Pelayanan prima dimaksud berkaitan erat dengan kualitas layanan kepada pelanggan, sedangkan peningkatan cakupan pelayanan merupakan indikator penting dalam pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat.

Terwujudnya pelayanan prima dan perluasan cakupan pelayanan air minum akan memberikan kontribusi nyata terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Lamongan, sehingga visi dan misi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan pada hakikatnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari visi dan misi Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Akan tetapi kondisi faktual menunjukkan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan masih menghadapi keterbatasan struktur permodalan yang berdampak pada belum optimalnya cakupan pelayanan, keterbatasan pengembangan infrastruktur, serta kualitas distribusi air yang belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan data sampai dengan 31 Desember 2023, Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan memiliki jumlah pelanggan sebanyak 31.623 sambungan rumah (SR), yang terdiri atas 27.738 pelanggan aktif dan 3.885 pelanggan nonaktif, baik domestik maupun non domestik.<sup>3</sup>

Dari sisi cakupan pelayanan, jumlah penduduk yang telah terlayani pada wilayah administrasi tercatat sebanyak 90.310 jiwa atau sebesar 6,54% dari total jumlah penduduk sebesar 1.381.414 jiwa. Sementara itu, pada wilayah teknis pelayanan, jumlah penduduk yang terlayani mencapai 91.066 jiwa atau sebesar 12,12% dari total penduduk wilayah teknis sebanyak 751.372 jiwa.<sup>4</sup>

Capaian tersebut menunjukkan tingkat pelayanan air minum oleh Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan masih relatif terbatas dan belum mampu menjangkau kebutuhan masyarakat secara optimal, sehingga diperlukan upaya yang sistematis dan berkelanjutan untuk meningkatkan cakupan pelayanan melalui penguatan kapasitas infrastruktur, peningkatan kualitas layanan, serta dukungan permodalan yang memadai.

Dalam rangka mengatasi keterbatasan tersebut, diperlukan langkah strategis berupa penguatan struktur permodalan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan melalui penyertaan modal daerah, khususnya dalam bentuk Barang Milik Daerah yang memiliki nilai ekonomis dan dapat dikapitalisasi sebagai bagian dari ekuitas perusahaan.

Penyertaan modal daerah dalam bentuk Barang Milik Daerah dimaksud tidak hanya bertujuan untuk meningkatkan kapasitas keuangan perusahaan, tetapi juga untuk mengoptimalkan pemanfaatan aset daerah, memperkuat struktur permodalan, serta

---

<sup>3</sup> Rencana Bisnis PERUMDA Air Minum Kabupaten Lamongan Tahun 2025-2029, hal 34

<sup>4</sup> *ibid*

meningkatkan kemampuan perusahaan dalam memperluas cakupan pelayanan air minum kepada masyarakat secara berkelanjutan.

Badan Usaha Milik Daerah secara normative diatur Pasal 331 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan Badan Usaha Milik Daerah merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah melalui penyertaan secara langsung yang bersumber dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Konsep “kekayaan daerah yang dipisahkan” tersebut menegaskan bahwa modal Badan Usaha Milik Daerah berasal dari aset daerah yang telah dialihkan dari rezim pengelolaan keuangan daerah menjadi investasi permanen pemerintah daerah pada badan usaha.

Kewenangan Pemerintah Daerah untuk melakukan penyertaan modal memiliki dasar hukum yang jelas dan bersifat atribusi sebagaimana diatur dalam Pasal 304 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah sebagai bagian dari kebijakan pengelolaan keuangan daerah.

Lebih lanjut, Pasal 333 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 menegaskan bahwa penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Norma ini bersifat imperatif dan mengandung konsekuensi bahwa setiap tindakan penyertaan modal wajib memperoleh legitimasi dalam bentuk Peraturan Daerah sebagai produk hukum yang mengikat umum dan memiliki kekuatan hukum formal.

Ketentuan tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 41 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara, perusahaan daerah, maupun badan usaha lainnya harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Norma ini menegaskan bahwa pemisahan aset daerah untuk tujuan penyertaan modal bukan sekadar tindakan administratif, melainkan merupakan tindakan hukum publik yang mengakibatkan perubahan status hukum kekayaan daerah menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan dan diklasifikasikan sebagai investasi permanen daerah.

Selain itu, dalam Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah memberikan pedoman operasional bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Negara, badan usaha swasta, dan/atau koperasi, sepanjang dilaksanakan sesuai prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan orientasi pada peningkatan manfaat ekonomi bagi daerah.

Berdasarkan konstruksi norma tersebut, penyertaan modal daerah merupakan kewenangan Pemerintah Daerah yang sah secara atribusi, namun dalam pelaksanaannya mensyaratkan pembentukan Peraturan Daerah sebagai instrumen legitimasi yuridis. Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah bukan merupakan pilihan kebijakan yang bersifat opsional, melainkan merupakan kewajiban hukum untuk menjamin kepastian hukum, akuntabilitas, serta tertib administrasi dalam pengelolaan kekayaan daerah.

Secara teoritis, penyertaan modal dapat dipahami sebagai bagian dari kebijakan publik (*public policy*) di bidang investasi pemerintah daerah. Menurut Thomas R. Dye dalam *Understanding Public Policy* (2013), kebijakan publik merupakan pilihan tindakan pemerintah dalam rangka mencapai tujuan tertentu.<sup>5</sup> Dalam konteks ini, penyertaan modal bukan sekadar pengalihan aset, melainkan instrumen kebijakan strategis untuk:

1. Menertibkan dan memberikan kepastian hukum atas status aset daerah;
2. Memperkuat struktur permodalan dan fundamental keuangan perseroan;
3. Meningkatkan kapasitas usaha dan kontribusi dividen terhadap Pendapatan Asli Daerah;
4. Mendorong stabilitas dan pertumbuhan ekonomi daerah secara berkelanjutan.

sehubungan dengan rencana penyertaan modal daerah tersebut, diperlukan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang Milik Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan. Naskah Akademik ini disusun sebagai landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan Peraturan Daerah, guna

---

<sup>5</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 14th ed. (Boston: Pearson, 2013), hal1.

menjamin kepastian hukum, akuntabilitas pengelolaan kekayaan daerah, serta keberlanjutan pembangunan daerah dalam kerangka tata kelola pemerintahan dan tata kelola perusahaan yang baik.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, dapat dirumuskan beberapa permasalahan pokok yang menjadi fokus kajian dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang Milik Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa saja yang melatarbelakangi Pemerintah Kabupaten Lamongan untuk melakukan penyertaan modal daerah dalam bentuk Barang Milik Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan;
2. Mengapa penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan memerlukan pengaturan melalui Peraturan Daerah sebagai bentuk legitimasi hukum;
3. Apa saja pertimbangan yang menjadi dasar pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah, yang meliputi landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis; dan
4. Apa tujuan, sasaran, ruang lingkup materi muatan, jangkauan, serta arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang Milik Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan.

## **1.3. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Kajian Akademik**

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Naskah Akademik merupakan dokumen yang disusun berdasarkan hasil penelitian atau pengkajian hukum dan/atau kajian ilmiah lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan, yang memuat analisis terhadap suatu permasalahan hukum sebagai dasar penyusunan Rancangan Undang-

Undang atau Rancangan Peraturan Daerah guna memberikan solusi atas kebutuhan hukum masyarakat.

Berdasarkan ketentuan tersebut, Naskah Akademik memiliki fungsi strategis sebagai landasan konseptual dan akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah. Naskah Akademik tidak hanya berperan sebagai kelengkapan administratif, melainkan sebagai instrumen analisis yang memastikan bahwa materi muatan Peraturan Daerah disusun berdasarkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang kuat serta sesuai dengan prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Dalam konteks penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang Milik Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, keberadaan Naskah Akademik merupakan prasyarat substantif untuk menjamin bahwa kebijakan penyertaan modal dilandasi pertimbangan hukum dan kebijakan yang rasional, proporsional, serta dapat dipertanggungjawabkan secara akuntabel.

Bahwa berdasarkan ruang lingkup permasalahan yang telah diidentifikasi, tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah:

1. Merumuskan faktor-faktor yang menjadi dasar pertimbangan Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam melakukan penyertaan modal daerah dalam bentuk Barang Milik Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan;
2. Menjelaskan alasan normatif dan administratif yang mendasari perlunya penyertaan modal daerah tersebut ditetapkan melalui Peraturan Daerah sebagai bentuk legitimasi hukum;
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis sebagai dasar pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah; dan
4. Merumuskan tujuan, sasaran, ruang lingkup materi muatan, jangkauan, serta arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah, guna menjamin bahwa kebijakan penyertaan modal dilaksanakan secara terencana, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan pembangunan daerah.

Penyusunan Naskah Akademik ini diharapkan memberikan kegunaan atau manfaat sebagai berikut:

1. memberikan kerangka konseptual dan acuan analitis yang terstruktur bagi Pemerintah Kabupaten Lamongan dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam proses pembahasan dan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah;
2. mendukung terwujudnya kepastian hukum serta tertib administrasi dalam pelaksanaan penyertaan modal daerah, termasuk pengaturan mengenai hak, kewajiban, dan tanggung jawab para pihak yang terkait;
3. menyediakan hasil kajian yang komprehensif sebagai bahan pertimbangan bagi para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan kebijakan terkait penguatan permodalan dan pengelolaan kekayaan daerah; dan
4. memberikan perspektif analitis yang menyeluruh dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, sehingga materi muatan yang dirumuskan tidak hanya memenuhi aspek legalitas formal, tetapi juga selaras dengan kebutuhan riil masyarakat serta dinamika pembangunan daerah.

Melalui penyusunan Naskah Akademik ini, diharapkan substansi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang Milik Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan dapat dirumuskan secara komprehensif, sistematis, dan akuntabel, serta mampu menjawab kebutuhan hukum dan mendukung pembangunan daerah dalam kerangka tata kelola pemerintahan dan tata kelola perusahaan yang baik.

#### **1.4. Metode**

Penyusunan Naskah Akademik pada hakikatnya merupakan suatu kegiatan penelitian hukum yang disusun secara sistematis dan ilmiah sebagai dasar konseptual dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penyusunan Naskah Akademik ini berlandaskan pada metode penelitian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

Metode yang digunakan adalah **metode yuridis normatif**, yaitu penelitian hukum yang menitik beratkan pada analisis terhadap norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan serta dokumen hukum lainnya. Pendekatan ini dilakukan melalui

studi kepustakaan (library research) dengan menelaah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier secara komprehensif.

Dalam melakukan penelitian hukum maka langkah-langkah yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
3. Melakukan telaah atas isu yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
2. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.<sup>6</sup>

Penelitian dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach), Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>7</sup> Hasil telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.<sup>8</sup> Pendekatan perundang-undangan merupakan karakter utama dalam penelitian normatif, dengan fokus pada kajian perundang-undangan dan asas-asas hukum. Kajian yang demikian diawali dengan melakukan *overview* dan *review* terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur dan berkenaan dengan Badan Usaha Milik Daerah.

Menurut PeterMahmud Marzuki dalam penelitian hukum tidak dikenal adanya istilah data.<sup>9</sup> Menurutnya dalam penelitian hukum itu hanya ada bahan hukum saja, tidak ada data. Berdasarkan pendekatan penelitian hukum normatif yang digunakan, maka bahan hukum yang menjadi objek kajian dalam penelitian ini terdiri atas:

#### a. **Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan sumber hukum yang memiliki kekuatan mengikat dan bersifat otoritatif, berupa peraturan perundang-undangan serta instrumen

---

<sup>6</sup>Peter Machmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016, h. 213.

<sup>7</sup>*Ibid*, h. 133.

<sup>8</sup>*Ibid*

<sup>9</sup>*Ibid*, h.139

hukum lainnya. Pengumpulan dan pengkajian bahan hukum primer dalam penelitian ini dilakukan dengan memperhatikan jenis, hierarki, dan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya. Cakupan bahan hukum primer diselaraskan dengan substansi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah, khususnya yang berkaitan dengan aspek pemerintahan daerah, pengelolaan keuangan daerah, pengelolaan Barang Milik Daerah, serta tata kelola Badan Usaha Milik Daerah

**b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder merupakan sumber yang memberikan penjelasan, interpretasi, dan analisis terhadap bahan hukum primer. Bahan ini diperoleh dari berbagai literatur akademik, seperti buku teks, jurnal ilmiah nasional dan internasional, hasil penelitian, pendapat para ahli (doktrin), serta publikasi ilmiah lainnya yang relevan dengan isu penyertaan modal daerah dan pembentukan peraturan daerah. Bahan hukum sekunder berfungsi untuk memperkuat landasan konseptual dan memperdalam argumentasi normatif dalam kajian ini

**c. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier merupakan sumber yang memberikan penjelasan tambahan dan penunjang terhadap bahan hukum primer dan sekunder, antara lain berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, leksikon, indeks peraturan perundang-undangan, serta referensi lainnya yang mendukung pemahaman terminologi dan konstruksi norma hukum.

Dengan pengelompokan tersebut, analisis dalam penelitian ini dilakukan secara sistematis dan terstruktur guna menghasilkan konstruksi hukum yang komprehensif, konsisten, dan selaras dengan prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

## **1.5. Sistematika Penyusunan**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang Milik Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan disusun secara terstruktur dan sistematis dengan sistematika sebagai berikut:

## **Bab I Pendahuluan**

Bab ini menguraikan latar belakang penyusunan Naskah Akademik yang menjelaskan urgensi serta kebutuhan hukum dalam pembentukan Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal daerah. Selain itu, bab ini memuat identifikasi dan perumusan permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Lamongan terkait kebijakan penyertaan modal, tujuan dan manfaat penyusunan Naskah Akademik, metode penelitian yang digunakan, serta sistematika penyusunan dokumen secara keseluruhan.

## **Bab II Kajian Teoritis dan Empiris**

Bab ini memuat kajian akademik yang terdiri atas landasan teoritis dan kondisi empiris. Landasan teoritis mencakup teori desentralisasi fiskal, konsep investasi pemerintah daerah, doktrin kekayaan daerah yang dipisahkan, serta prinsip tata kelola Badan Usaha Milik Daerah. Adapun kajian empiris menggambarkan kondisi aktual Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, termasuk aspek permodalan, kondisi pelayanan, serta kebutuhan penguatan kapasitas perusahaan, berikut implikasi ekonomi dan fiskal dari kebijakan penyertaan modal daerah.

## **Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait**

Bab ini memuat inventarisasi serta analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyertaan modal daerah, baik pada tingkat undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, maupun peraturan daerah. Analisis dilakukan untuk memastikan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang disusun memiliki kesesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi serta terjamin sinkronisasi secara vertikal dan horizontal dalam sistem hukum nasional.

## **Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis**

Bab ini menguraikan dasar pembentukan Rancangan Peraturan Daerah yang meliputi:

1. landasan filosofis, yang berkaitan dengan nilai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum;
2. landasan sosiologis, yang mencerminkan kebutuhan masyarakat serta dinamika pembangunan daerah; dan

3. landasan yuridis, yang berkaitan dengan dasar kewenangan serta legitimasi hukum dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal daerah.

### **Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan**

Bab ini menjelaskan sasaran yang ingin dicapai, arah kebijakan pengaturan, serta ruang lingkup materi muatan yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah. Ruang lingkup tersebut meliputi ketentuan umum, objek penyertaan modal, tata cara pelaksanaan, pengalihan status menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan, mekanisme pengawasan, serta ketentuan penutup.

### **Bab VI Penutup**

Bab ini memuat kesimpulan atas seluruh hasil kajian dalam Naskah Akademik serta rekomendasi normatif yang menjadi dasar dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang Milik Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

#### 2.1 Kajian Teoritis

Landasan teoritis dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan bertumpu pada berbagai konsep dan teori yang relevan, sebagaimana diuraikan sebagai berikut:

##### 2.1.1. Konsep Negara Hukum

Dalam literatur Hukum Tata Negara Indonesia, istilah *negara hukum* pada dasarnya merupakan alih bahasa dari istilah Belanda *rechtsstaat*. Konsep tersebut berkembang dalam tradisi hukum Eropa Kontinental dan kemudian diadopsi ke dalam sistem hukum Indonesia sebagai bagian dari pengaruh sistem hukum *civil law*.

Secara terminologis, setiap negara menggunakan istilah yang berbeda untuk menggambarkan konsep yang sama mengenai supremasi hukum dalam penyelenggaraan negara. Di Jerman dan Belanda dikenal istilah *rechtsstaat*; di Prancis digunakan istilah *état de droit*; di Spanyol dikenal sebagai *estado de derecho*; sedangkan di Italia disebut *stato di diritto*. Dalam tradisi Anglo-Saxon, terutama di Inggris dan Amerika Serikat, konsep tersebut dikenal dengan istilah *rule of law* atau *the state according to law*, yang menekankan bahwa segala tindakan pemerintahan harus tunduk dan didasarkan pada hukum.

Dalam konteks sistem hukum Indonesia yang berakar pada tradisi *civil law*, istilah *negara hukum* digunakan sebagai padanan dari *rechtsstaat*,<sup>10</sup> yang mengandung makna bahwa penyelenggaraan kekuasaan negara harus didasarkan pada hukum, bukan pada kekuasaan semata (*machtsstaat*). Dengan demikian, prinsip negara hukum menempatkan hukum sebagai landasan utama dalam pembentukan norma, pelaksanaan kewenangan, serta perlindungan hak-hak warga negara.

---

<sup>10</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsip, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987

Negara Kesatuan Republik Indonesia secara konstitusional ditegaskan sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsepsi negara hukum tersebut menempatkan hukum sebagai dasar dan batas dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.

Dalam kajian doktrin hukum tata negara, syarat-syarat *rechtsstaat* sebagaimana dikemukakan oleh Burkens dkk., dan dikutip oleh Philipus M. Hadjon dalam tulisannya mengenai *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, meliputi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Asas legalitas, setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undang (*wetterlike grodslag*). Dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formal dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentuk undang-undang merupakan bagian penting negara hukum
- b. Pembagian kekuasaan: syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan;
- c. Hak-hak dasar (*grondrechsten*) hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang; dan
- d. Pengawasan Pengadilan: bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheids toetsing*).<sup>11</sup>

Unsur-unsur tersebut menunjukkan bahwa negara hukum tidak hanya bermakna supremasi norma tertulis, melainkan juga mencakup jaminan perlindungan hak, pembatasan kekuasaan, dan tersedianya mekanisme kontrol terhadap tindakan pemerintahan. Dalam konteks Indonesia, prinsip-prinsip tersebut menjadi landasan

---

<sup>11</sup> Philipus M Hadjon, 1994, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, makalah pada Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan dalam rangka dies natalis XL/Lustrum VII Universitas Airlangga.

dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik, termasuk dalam pembentukan peraturan daerah dan pengelolaan keuangan negara.

Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara yang didasarkan atas kekuasaan semata (*machtsstaat*). Konsepsi tersebut memiliki arti fundamental karena menempatkan hukum sebagai dasar legitimasi dan pembatas penyelenggaraan kekuasaan negara.

Setelah dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, penegasan mengenai karakter Indonesia sebagai negara hukum tidak lagi hanya tercantum dalam Penjelasan, melainkan ditegaskan secara eksplisit dalam norma konstitusi, yaitu Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan: "Negara Indonesia adalah negara hukum." Penegasan dalam batang tubuh konstitusi ini bersifat konstitutif dan mengikat, sehingga memperkuat posisi prinsip negara hukum sebagai fondasi sistem ketatanegaraan Indonesia.

Untuk memahami secara komprehensif konsep negara hukum yang dianut Indonesia, perlu dilakukan pembacaan secara utuh terhadap Pembukaan dan Pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 sebagai satu kesatuan sistem norma yang menjadi sumber politik hukum nasional. Hal ini sejalan dengan pandangan Mahfud MD yang menegaskan bahwa Pembukaan dan Pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 merupakan sumber utama politik hukum Indonesia.

Menurut Paul Scholten, suatu negara hanya dapat dikualifikasikan sebagai negara hukum apabila terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara tidak boleh dijalankan secara sewenang-wenang, melainkan harus dibatasi dan dikendalikan oleh hukum. Dengan demikian, esensi negara hukum terletak pada prinsip bahwa tindakan pemerintah tunduk pada hukum (*government under law*). Elemen utama negara hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan berdasarkan hukum, yang diwujudkan melalui asas legalitas.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996

Asas legalitas menghendaki bahwa setiap tindakan atau keputusan penguasa harus memiliki dasar kewenangan yang sah menurut hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Negara memperoleh legitimasi untuk memerintah karena bertindak berdasarkan hukum, bukan atas dasar kekuasaan semata. Dalam kerangka ini, negara diposisikan sebagai entitas yang netral, tidak berpihak kepada golongan tertentu, dan bertindak demi kepentingan umum.

Konsepsi negara hukum yang dianut Indonesia tidak sepenuhnya identik dengan model *rechtsstaat* Eropa Kontinental maupun *rule of law* Anglo-Saxon, melainkan merupakan sintesis keduanya dalam bingkai nilai-nilai Pancasila. Sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD, sistem hukum Indonesia merupakan perpaduan antara konsep *rechtsstaat* yang menekankan kepastian hukum melalui sistem perundang-undangan, dan konsep *rule of law* yang menitikberatkan pada perlindungan hak asasi manusia serta pembatasan kekuasaan secara efektif.<sup>13</sup>

Akulturasi tersebut dilakukan untuk mengatasi keterbatasan model *rechtsstaat* klasik yang terlalu formalistik dan normatif. Dengan menyerap keunggulan sistem Anglo-Saxon, negara hukum Indonesia berupaya mewujudkan keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan dalam praktik penyelenggaraan negara.

Dalam rangka mewujudkan sistem hukum Pancasila tersebut, prinsip-prinsip negara hukum harus diimplementasikan sebagai pilar konstitusional.<sup>14</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat tiga belas prinsip negara hukum Indonesia yang mencerminkan perpaduan antara *rechtsstaat* dan *rule of law*, antara lain:

1. *Supremasi hukum;*
2. *Persamaan di hadapan hukum;*
3. *Asas legalitas dan jaminan proses hukum yang adil;*
4. *Pembatasan kekuasaan berdasarkan konstitusi;*
5. *Sistem checks and balances melalui organ negara yang independen;*

---

<sup>13</sup> Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006)

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta

6. *Peradilan yang bebas dan tidak memihak;*
7. *Peradilan Tata Usaha Negara;*
8. *Pengujian konstitusionalitas undang-undang;*
9. *Jaminan perlindungan hak asasi manusia;*
10. *Prinsip demokrasi;*
11. *Orientasi pada kesejahteraan (welfare state);*
12. *Transparansi, akuntabilitas, serta kebebasan pers;*
13. *Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai landasan etik dan moral.*

Negara hukum Pancasila juga dikenal sebagai negara hukum kesejahteraan (*welfare rechtsstaat*), karena tujuan penyelenggaraan negara diarahkan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan sila kelima Pancasila. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya berfungsi sebagai konstitusi politik, tetapi juga sebagai konstitusi ekonomi. Pengaturan mengenai perekonomian ditempatkan dalam satu kerangka dengan kesejahteraan sosial, yang menunjukkan bahwa aktivitas ekonomi harus diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>15</sup>

Ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, serta bumi, air, dan kekayaan alam dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Norma tersebut menjadi dasar konstitusional keterlibatan negara, termasuk pemerintah daerah, dalam aktivitas ekonomi.

Berdasarkan konstruksi pemikiran para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa salah satu unsur esensial negara hukum Indonesia adalah bahwa setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang jelas. Prinsip ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang (*arbitrary power*) dan penyalahgunaan kewenangan (*misuse of power*).

Dalam kerangka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang Milik Daerah kepada Perusahaan

---

<sup>15</sup> Ali Chidir, *Badan Hukum*, (Bandung: Alumni :2005).

Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, pembentukan Peraturan Daerah merupakan perwujudan nyata dari prinsip negara hukum. Kebijakan penyertaan modal daerah sebagai bentuk investasi Pemerintah Daerah tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya dasar hukum yang sah dan mengikat.

Bahwa dalam konteks tersebut, pembentukan Peraturan Daerah menjadi instrumen yuridis yang esensial untuk:

1. memberikan dasar legitimasi hukum terhadap pemisahan kekayaan daerah menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan;
2. menjamin kepastian hukum dalam pengelolaan investasi daerah;
3. mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip tata kelola yang baik; dan
4. mendukung tercapainya tujuan pembangunan daerah serta peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam kerangka negara hukum Pancasila.

Dengan demikian, Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem hukum nasional, yang berfungsi untuk memperkuat implementasi prinsip negara hukum dalam pengelolaan keuangan daerah serta kebijakan investasi daerah secara tertib, akuntabel, dan berkelanjutan.

### **2.1.2. Otonomi Daerah**

Prinsi Konsep otonomi daerah pada hakikatnya mencerminkan kewenangan yang luas bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakatnya secara mandiri tanpa ketergantungan yang berlebihan kepada pihak lain. Otonomi daerah merupakan wujud desentralisasi kekuasaan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memberikan ruang bagi daerah untuk mengelola potensi dan sumber dayanya secara optimal.

Secara konstitusional, Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota, yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan ini menempatkan provinsi, kabupaten, dan kota sebagai entitas otonom yang memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di wilayahnya masing-masing.

Selanjutnya, Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menegaskan adanya pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam sistem pemerintahan nasional.

Dalam kerangka pengaturan lebih lanjut, ketentuan mengenai otonomi daerah ditegaskan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi kepada daerah adalah prinsip demokrasi, pemberdayaan masyarakat dan aparat serta pelayanan umum, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah. Pemerintah daerah memiliki kekuasaan dalam pengambilan keputusan yang terbaik dalam batas-batas kewenangannya untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya guna mendukung kualitas pelayanan kepada masyarakat.<sup>16</sup> Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.<sup>17</sup>

Dalam kerangka desentralisasi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah, kewenangan tersebut mencakup pula pengelolaan keuangan daerah, termasuk kebijakan penyertaan modal daerah kepada Badan Usaha Milik Daerah, seperti Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, sebagai bagian dari upaya peningkatan pelayanan publik dan penguatan kapasitas usaha daerah.

---

<sup>16</sup> I. Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, 2005, h. 60

<sup>17</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2003, h. 24.

### 2.1.3. Tinjauan Tentang Desentralisasi

Desentralisasi merupakan salah satu prinsip fundamental dalam penyelenggaraan negara kesatuan yang demokratis. Dalam teori ketatanegaraan modern, desentralisasi sering dipertentangkan dengan sentralisasi, seolah-olah keduanya berada pada posisi yang saling berlawanan. Namun secara konseptual, keduanya bukanlah dikotomi yang bersifat antagonistik, melainkan mekanisme yang saling melengkapi dalam menciptakan keseimbangan kekuasaan. Sentralisasi diperlukan untuk menjaga kesatuan kebijakan nasional dan efektivitas kontrol negara, sedangkan desentralisasi memberikan ruang partisipasi, fleksibilitas, serta responsivitas pemerintahan di tingkat lokal.

Sebagai negara kesatuan, Republik Indonesia menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip ini memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Penerapan asas tersebut merupakan konsekuensi logis dari sistem negara kesatuan yang tidak memusatkan seluruh kewenangan pada pemerintah pusat, tetapi mendistribusikan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah otonom. Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 menegaskan bahwa otonomi daerah dilaksanakan dengan pemberian kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab secara proporsional, termasuk dalam hal pengelolaan sumber daya dan keseimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Dalam perspektif teoritis, Logemann memaknai desentralisasi sebagai pemberian kewenangan untuk bertindak secara mandiri (*vrije beweging*) kepada satuan pemerintahan di wilayah tertentu guna mengelola kepentingannya sendiri. Konsep ini sejalan dengan gagasan Van Vollenhoven mengenai *eigenmeesterschap*, yakni kewenangan untuk mengurus rumah tangga sendiri.<sup>18</sup> Irawan Soejito mendefinisikan desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah kepada entitas lain untuk dilaksanakan dalam batas-batas tertentu.<sup>19</sup> Secara normatif, pengertian desentralisasi telah dirumuskan secara eksplisit dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang

---

<sup>18</sup> E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1996, h. 47

<sup>19</sup> Irawan Sujito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, h. 29.

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Desentralisasi dan otonomi daerah pada dasarnya merupakan dua konsep yang tidak dapat dipisahkan. Gerald S. Maryanov menyebutkan bahwa keduanya ibarat dua sisi dari satu mata uang. Otonomi daerah merupakan wujud konkret dari penerapan asas desentralisasi, yang diwujudkan melalui pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.<sup>20</sup> Melalui pembagian tersebut, daerah memperoleh legitimasi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu sesuai karakteristik, kebutuhan, dan potensi wilayahnya, tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dann Sugandha mengemukakan sejumlah alasan rasional mengenai pentingnya desentralisasi. Pertama, banyak urusan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien apabila ditangani langsung oleh pemerintah daerah. Kedua, desentralisasi mendorong pendidikan politik dan partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan. Ketiga, kedekatan pemerintah daerah dengan masyarakat memungkinkan kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan lokal. Keempat, hubungan antara pemerintah dan masyarakat menjadi lebih langsung dan akuntabel. Kelima, pembangunan daerah dapat lebih partisipatif karena melibatkan masyarakat setempat secara aktif. Keenam, kompetisi antar daerah dalam meningkatkan kualitas tata kelola dan pembangunan akan berdampak positif terhadap percepatan pembangunan nasional.<sup>21</sup>

Dengan demikian, pelaksanaan desentralisasi melalui pembentukan dan penguatan daerah otonom merupakan bentuk pengakuan dan kepercayaan pemerintah pusat terhadap kapasitas daerah dalam mengelola urusan pemerintahan dan pembangunan. Pembagian kewenangan tersebut bukan sekadar mekanisme administratif, melainkan kebijakan politik hukum yang bertujuan memperkuat efektivitas pemerintahan,

---

<sup>20</sup> Pheni Chalid, *Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Kemitraan, Jakarta, 2005, h. 21.

<sup>21</sup> Dann Sugandha, *Masalah Otonomi serta Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1981, h. 3.

meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta mewujudkan pemerataan pembangunan dalam kerangka negara kesatuan dan negara hukum.

Dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, prinsip desentralisasi memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola sumber daya ekonomi daerah secara mandiri, termasuk melalui kebijakan investasi daerah. Salah satu bentuk implementasi kewenangan tersebut adalah penyertaan modal daerah kepada Badan Usaha Milik Daerah, termasuk Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan.

Kebijakan penyertaan modal daerah merupakan instrumen strategis dalam rangka memperkuat kapasitas fiskal daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dalam hal ini, penyertaan modal tidak hanya berfungsi sebagai penguatan struktur permodalan perusahaan, tetapi juga sebagai bentuk optimalisasi pemanfaatan kekayaan daerah yang dipisahkan guna menghasilkan manfaat ekonomi dan sosial bagi masyarakat.

Dengan demikian, penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan merupakan perwujudan konkret dari prinsip desentralisasi dalam bidang pengelolaan keuangan daerah, yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pelayanan air minum, memperkuat kemandirian fiskal daerah, serta mendukung tercapainya tujuan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat dalam kerangka negara hukum dan sistem pemerintahan yang terdesentralisasi.

#### **2.1.4. Tinjauan Good Governance**

Istilah *Good Governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik memperoleh relevansi dan perhatian luas dalam wacana ketatanegaraan Indonesia pasca berakhirnya rezim Orde Baru dan bergulirnya reformasi. Kemunculan konsep ini dilatarbelakangi oleh kritik terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan yang dinilai kurang efektif, tidak transparan, serta sarat dengan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dalam konteks tersebut, *Good Governance* dipahami sebagai paradigma baru manajemen pemerintahan yang menuntut penyelenggaraan kekuasaan secara profesional, bersih, dan akuntabel.

Secara konseptual, *Good Governance* merupakan pendekatan tata kelola yang menekankan penyelenggaraan kewenangan negara secara efektif dalam penyediaan barang dan jasa publik. Lembaga Administrasi Negara (LAN) mendefinisikan *Good Governance* sebagai proses pelaksanaan kekuasaan negara dalam menyediakan pelayanan publik kepada masyarakat. Dari sudut pandang fungsional, kualitas *governance* diukur berdasarkan efektivitas dan efisiensi pemerintah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

LAN menginterpretasikan istilah “good” dalam *Good Governance* dalam dua dimensi utama. Pertama, dimensi normatif, yaitu nilai-nilai yang menghormati aspirasi rakyat, menjunjung kemandirian, mendukung pembangunan berkelanjutan, serta mewujudkan keadilan sosial. Kedua, dimensi fungsional, yaitu kemampuan pemerintah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuan tersebut.<sup>22</sup> Dengan demikian, *Good Governance* tidak hanya berkaitan dengan prosedur administratif, tetapi juga menyangkut nilai dan etika penyelenggaraan kekuasaan.

Dalam perspektif internasional, United Nations Development Programme (UNDP) melalui dokumen kebijakannya *Governance for Sustainable Human Development* mendefinisikan *governance* sebagai pelaksanaan kewenangan ekonomi, politik, dan administratif dalam mengelola urusan negara pada semua tingkatan. *Governance* dipandang sebagai instrumen untuk mencapai kesejahteraan, integritas, dan kohesi sosial dalam masyarakat.

UNDP merumuskan sembilan prinsip utama yang menjadi karakteristik *Good Governance*, yaitu:

1. Partisipasi (participation);
2. Kepastian hukum (rule of law);
3. Transparansi (transparency);

---

<sup>22</sup> Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, PT. Insan Cendikia, Jakarta, 2001, h. 2.

4. Responsivitas (responsiveness);
5. Orientasi pada konsensus (consensus orientation);
6. Keadilan (equity);
7. Efektivitas dan efisiensi (effectiveness and efficiency);
8. Akuntabilitas (accountability);
9. Visi strategis (strategic vision).

Prinsip-prinsip tersebut menegaskan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya hubungan yang sinergis antara negara, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Pemerintahan yang baik harus mampu memastikan bahwa sumber daya publik digunakan secara optimal untuk mencapai tujuan pembangunan serta memenuhi harapan para pemangku kepentingan.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah, prinsip *Good Governance* memiliki relevansi yang sangat penting, khususnya dalam kebijakan penyertaan modal daerah kepada Badan Usaha Milik Daerah, termasuk Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan. Penyertaan modal daerah sebagai bentuk investasi pemerintah daerah harus dilaksanakan berdasarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan kehati-hatian, guna memastikan bahwa penggunaan kekayaan daerah memberikan manfaat optimal bagi masyarakat.

Dengan demikian, penerapan *Good Governance* dalam kebijakan penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan merupakan prasyarat penting untuk menjamin bahwa kebijakan tersebut dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik, serta mampu mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat dan keberlanjutan pembangunan daerah.

#### **2.1.5. Tinjauan Pemerintah Daerah**

Dalam perspektif hukum, keberadaan suatu negara mensyaratkan terpenuhinya unsur-unsur pokok, yaitu adanya rakyat, wilayah tertentu, dan pemerintahan yang berdaulat. Di samping ketiga unsur tersebut, pengakuan dari negara lain juga dipandang sebagai unsur pelengkap yang memperkuat eksistensi negara dalam

pergaulan internasional. Unsur pemerintahan memiliki kedudukan sentral karena melalui pemerintahanlah fungsi-fungsi negara dijalankan dan kewenangan publik dilaksanakan.

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, tetapi juga oleh Pemerintah Daerah dalam kerangka desentralisasi. Pemerintah Daerah menjalankan kewenangan otonom yang diberikan oleh konstitusi dan undang-undang, dengan tetap menjaga keselarasan hubungan antara pusat dan daerah serta antar-daerah. Pengaturan ini dimaksudkan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, responsif, dan tetap berada dalam bingkai negara kesatuan.

Secara etimologis, istilah “pemerintah” berasal dari kata “perintah”, yang dalam pengertian bahasa diartikan sebagai instruksi atau arahan yang harus dilaksanakan. Pemerintah merujuk pada subjek atau organ yang memberikan perintah tersebut, sedangkan “pemerintahan” menunjuk pada proses atau aktivitas menjalankan kewenangan memerintah. Dengan demikian, pemerintah dapat dipahami sebagai organ atau perangkat negara, sedangkan pemerintahan adalah fungsi atau aktivitas penyelenggaraan kewenangan tersebut.

Dalam literatur hukum, J.H.A. Logemann membedakan fungsi dalam arti jabatan dan pelaksana jabatan.<sup>23</sup> Dalam terminologi Anglo-Saxon, istilah *government* mencakup baik pengertian pemerintah sebagai organ maupun pemerintahan sebagai proses. Sementara itu, dalam bahasa Belanda dikenal beberapa istilah, seperti *regering*, *bestuur*, dan *overheid*, yang masing-masing memiliki nuansa makna berbeda sesuai konteksnya.

Menurut Black’s Law Dictionary, istilah *government* berasal dari kata Latin *gubernaculum*, yang berarti mengemudikan atau mengarahkan.<sup>24</sup> Secara metaforis, pemerintah diibaratkan sebagai nahkoda kapal yang mengarahkan jalannya negara. Dalam pengertian ini, pemerintah merupakan instrumen atau agen negara yang

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006),

<sup>24</sup> Henry Campbell, *Black Law Dictionary*, St. Paul Minn, West Publishing, Co, 1979, h. 625.

menjalankan fungsi kenegaraan, dan harus dibedakan dari keseluruhan sistem atau mekanisme ketatanegaraan.

Van Vollenhoven, sebagaimana dikutip oleh Ateng Syafrudin, membedakan pengertian pemerintahan dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, berdasarkan teori *Catur Praja*, kekuasaan negara terdiri atas empat fungsi utama,<sup>25</sup> yaitu:

1. *Bestuur*, yakni fungsi pemerintahan dalam arti pelaksanaan kebijakan dan penyelenggaraan administrasi negara;
2. *Politie*, yakni fungsi menjaga keamanan dan ketertiban umum;
3. *Rechtspraak*, yakni fungsi peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan;
4. *Regeling*, yakni fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Adapun pemerintahan dalam arti sempit hanya merujuk pada fungsi *bestuur*, yaitu pelaksanaan kebijakan dan administrasi pemerintahan sehari-hari, yang tidak mencakup fungsi legislasi, peradilan, maupun kepolisian.

Dalam konteks pemerintahan daerah, pengertian pemerintahan dalam arti sempit menjadi relevan, karena Pemerintah Daerah menjalankan fungsi *bestuur* dalam kerangka otonomi yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan tersebut meliputi pengaturan dan pengurusan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, termasuk pengelolaan keuangan daerah, pengelolaan aset, serta pelaksanaan kebijakan ekonomi daerah.

Salah satu bentuk konkret pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah tersebut adalah penyelenggaraan pelayanan dasar kepada masyarakat, termasuk penyediaan air minum yang aman, layak, dan berkelanjutan. Kewajiban ini merupakan bagian dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab untuk memastikan

---

<sup>25</sup> Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Daerah*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 90.

tersedianya sistem penyediaan air minum yang memadai sebagai bagian dari pemenuhan hak dasar masyarakat.

Dalam rangka melaksanakan kewajiban tersebut, Pemerintah Daerah dapat membentuk dan mengelola Badan Usaha Milik Daerah, termasuk Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, sebagai instrumen penyelenggaraan pelayanan publik di bidang air minum. Keberadaan Perusahaan Umum Daerah Air Minum merupakan manifestasi dari fungsi pemerintah daerah dalam menyediakan layanan dasar yang tidak hanya berorientasi pada aspek ekonomi, tetapi juga pada kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut, Pemerintah Daerah juga memiliki kewenangan untuk mengambil kebijakan strategis dalam rangka memperkuat kapasitas pelayanan, salah satunya melalui penyertaan modal daerah. Penyertaan modal kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan merupakan bagian dari kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan perusahaan dalam memperluas cakupan layanan, meningkatkan kualitas infrastruktur, serta menjamin keberlanjutan operasional pelayanan air minum.

Dengan demikian, kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan penyertaan modal kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum tidak hanya merupakan bentuk pengelolaan aset dan keuangan daerah, tetapi juga merupakan perwujudan tanggung jawab konstitusional dalam menjamin pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat atas air bersih. Kebijakan tersebut sekaligus mencerminkan pelaksanaan fungsi pemerintahan dalam arti *bestuur* yang berorientasi pada pelayanan publik, kesejahteraan masyarakat, dan pembangunan daerah dalam kerangka negara hukum dan sistem pemerintahan yang terdesentralisasi.

#### **2.1.6. Tinjauan Penyertaan Modal**

Pemerintah Daerah sebagai pemilik Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki kewenangan untuk memberikan dukungan finansial dalam rangka memperkuat struktur permodalan perusahaan daerah. Salah satu bentuk dukungan tersebut adalah penyertaan modal. Dana penyertaan modal bersumber dari keuangan daerah yang pada hakikatnya merupakan bagian dari keuangan negara, sehingga setiap

pengeluaran yang dikategorikan sebagai penyertaan modal wajib ditetapkan melalui Peraturan Daerah tersendiri,

Penyertaan modal bukan sekadar bantuan keuangan, melainkan bentuk investasi daerah yang harus didasarkan pada kajian kebutuhan perusahaan, analisis kelayakan usaha, serta perhitungan nominal yang rasional dan proporsional. Dengan demikian, penyertaan modal harus mencerminkan prinsip kehati-hatian fiskal dan tata kelola keuangan daerah yang akuntabel.

Secara konseptual, penyertaan modal daerah merupakan investasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam bentuk kepemilikan saham pada suatu badan usaha. Mardiasmo mendefinisikan penyertaan modal daerah sebagai investasi langsung pemerintah daerah dalam bentuk penanaman modal pada perusahaan.<sup>26</sup> Sementara itu, Tatas Ridho Nugroho memandang penyertaan modal daerah sebagai bentuk partisipasi pemerintah daerah dalam pengembangan usaha melalui kepemilikan saham.<sup>27</sup> Berdasarkan pandangan tersebut, Penyertaan Modal Daerah (PMD) merupakan instrumen strategis dalam pengembangan ekonomi lokal dan penguatan kapasitas fiskal daerah.

Secara yuridis, penyertaan modal Pemerintah Daerah adalah pengalihan kepemilikan kekayaan daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal atau saham pada BUMD. Penyertaan tersebut dapat berbentuk uang maupun Barang Milik Daerah (BMD), seperti tanah dan bangunan.

Perubahan status tersebut mengakibatkan kekayaan daerah yang sebelumnya tercatat sebagai aset dalam neraca pemerintah daerah menjadi bagian dari ekuitas perusahaan. Dengan demikian, penyertaan modal memiliki implikasi hukum dan akuntansi yang signifikan.

Maksud penyertaan modal adalah meningkatkan produktivitas pemanfaatan aset daerah melalui pembentukan dan penguatan usaha yang saling menguntungkan. Adapun tujuan penyertaan modal meliputi:

---

<sup>26</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi, 2018), 180.

<sup>27</sup> Nugroho, T. R. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jurnal Keuangan Publik. 2018

1. Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui dividen;
2. Mendorong pertumbuhan ekonomi daerah;
3. Meningkatkan pendapatan masyarakat;
4. Memperluas penyerapan tenaga kerja;
5. Mengoptimalkan pemanfaatan kekayaan daerah.

Penyertaan modal merupakan bagian dari investasi daerah dalam bentuk pemberian modal awal maupun penambahan modal untuk meningkatkan kapasitas operasional BUMD. Modal dalam perspektif ekonomi dipahami sebagai akumulasi sumber daya yang memungkinkan perputaran barang dan jasa secara berkelanjutan guna memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dalam konteks Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, penyertaan modal daerah merupakan bagian dari kebijakan investasi daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas operasional perusahaan dalam penyediaan pelayanan air minum. Modal tersebut diperlukan untuk mendukung pengembangan infrastruktur, peningkatan kualitas layanan, serta perluasan cakupan pelayanan kepada masyarakat.

Pengaturan pelaksanaan penyertaan modal Pemerintah Daerah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang saling terkait, diantaranya:

1. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (UU 17/2003), menjelaskan bahwa penyertaan modal pada Perusahaan Negara/Daerah berasal dari surplus anggaran dan harus mendapat persetujuan DPR/DPRD.
2. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, menjelaskan bahwa pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung. Penyertaan modal Pemerintah Daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
3. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah dapat menyertakan modal pada BUMD atau swasta, yang dapat ditambah, dikurangi, dijual, atau dialihkan sesuai peraturan

perundang-undangan. Pasal 305 Ayat (1) menyatakan bahwa surplus APBD dapat digunakan untuk pembiayaan daerah melalui perda, termasuk pembayaran utang, penyertaan modal, pembentukan dana cadangan, dan pengeluaran lainnya sesuai peraturan perundang-undangan.

4. Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Pasal 1 angka 21 menjelaskan bahwa penyertaan modal atas barang milik negara/daerah dilakukan dalam rangka pendirian, perbaikan struktur permodalan atau peningkatan kapasitas usaha BUMN/BUMD.
5. Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, mengatur bahwa penyertaan modal daerah dilakukan untuk pendirian BUMD, penambahan modal BUMD dan pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain. Penyertaan dalam rangka penambahan modal dilakukan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan dan penugasan pemerintah daerah, dimana perlu dilakukan analisis investasi oleh pemerintah daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD.
6. Peraturan Pemerintah 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah. Investasi pemerintah memiliki peran strategis dalam mendukung pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan memperkuat daya saing nasional. Salah satu bentuk investasi yang dilakukan oleh pemerintah adalah melalui penyertaan modal negara (PMN) kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah menjadi dasar hukum dalam pengelolaan investasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Dalam Pasal 56 peraturan ini, ditegaskan bahwa investasi pemerintah dapat dilakukan dalam bentuk penyertaan modal kepada BUMN dan BUMD.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan BMN/BMD Menurut Pasal 1, penyertaan modal pemerintah daerah merujuk pada proses pengalihan kepemilikan Barang Milik Daerah (BMD) dari aset yang tidak dipisahkan menjadi aset yang dipisahkan. Penyertaan modal daerah dalam bentuk BMD,

seperti tanah atau bangunan, diserahkan kepada gubernur, bupati, atau wali kota. Tujuan dari penyertaan modal ini adalah untuk mendukung pendirian badan usaha, memperbaiki struktur permodalan, serta meningkatkan kapasitas usaha. Penyertaan modal dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan bahwa BMD sejak awal memang telah dialokasikan untuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) atau bahwa pengelolaan BMD akan lebih efektif dan optimal jika dilakukan oleh BUMD. Pengelolaan BMD dalam rangka penyertaan modal harus mengacu pada ketentuan yang berlaku dalam regulasi pemerintahan daerah.

8. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah, menjelaskan bahwa penyertaan modal Pemerintah Daerah termasuk ke dalam investasi langsung. Terdapat dua bentuk penyertaan modal yaitu bentuk uang dengan mendapat hak kepemilikan dan bentuk barang milik daerah. Penyertaan ini dilaksanakan berdasarkan analisis kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko.

Dengan demikian, penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan merupakan kebijakan strategis yang tidak hanya berfungsi untuk memperkuat struktur permodalan perusahaan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, serta mengoptimalkan pengelolaan kekayaan daerah dalam kerangka tata kelola pemerintahan yang baik.

#### **2.1.7. Tinjauan Aset dan Barang Milik Daerah**

Aset atau Barang Milik Daerah (BMD) merupakan unsur strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. BMD berfungsi sebagai sarana pendukung operasional pemerintahan daerah sekaligus sebagai sumber daya ekonomi yang berpotensi memberikan kontribusi terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Secara konseptual, aset menurut Siregar adalah segala sesuatu yang memiliki nilai ekonomi, nilai komersial, atau nilai tukar yang dimiliki oleh individu,

badan usaha, maupun instansi pemerintah.<sup>28</sup> Sementara itu, Mamduh M. Hanafi mendefinisikan aset sebagai sumber daya yang dikuasai sebagai akibat peristiwa masa lalu dan darinya diharapkan diperoleh manfaat ekonomi di masa depan.<sup>29</sup> Berdasarkan kedua pandangan tersebut, aset dapat dipahami sebagai bentuk kekayaan yang memiliki nilai ekonomis dan potensi manfaat di masa yang akan datang, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020, Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lain yang sah.

Perolehan lain yang sah tersebut meliputi:

- Hibah;
- Sumbangan atau donasi;
- Wakaf;
- Swadaya masyarakat;
- Kewajiban pihak ketiga;
- Sumber lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, aset daerah mencakup seluruh kekayaan yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintah daerah yang diperoleh secara sah dan tercatat dalam administrasi keuangan daerah.

Secara umum, aset daerah dapat dikategorikan menjadi dua kelompok besar:

**1. Aset Keuangan, meliputi:**

- Kas dan setara kas;
- Piutang;
- Surat berharga;

---

<sup>28</sup> Siregar, Doli. D. *Management Aset Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah sebagai CEO's pada Era Globalisasi dan Otonomi Daerah*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2004

<sup>29</sup> Mamduh Hanafi dan Abdul Halim. *Analisis Laporan Keuangan. Edisi Revisi*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN. 2003

- Investasi jangka pendek maupun jangka panjang.

## 2. **Aset Nonkeuangan**, meliputi:

- Aset tetap (tanah, bangunan, peralatan, infrastruktur);
- Persediaan;
- Aset lainnya.

Klasifikasi ini penting dalam rangka pengelolaan, pencatatan akuntansi, serta pengambilan keputusan kebijakan fiskal daerah.

Pengelolaan aset daerah harus dilaksanakan secara efisien, efektif, transparan, dan akuntabel. Menurut Mardiasmo, terdapat tiga prinsip dasar dalam pengelolaan kekayaan aset daerah, yaitu:

### 1. **Perencanaan yang tepat**

Pemerintah daerah wajib menyusun perencanaan kebutuhan aset secara sistematis untuk menunjang pelaksanaan kewenangan dan tugas pemerintahan

### 2. **Pemanfaatan secara efisien dan efektif**

Aset daerah harus dikelola secara optimal agar memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat dan daerah. Pengawasan oleh DPRD dan masyarakat menjadi bagian penting dalam menjamin akuntabilitas publik.

### 3. **Pengawasan (monitoring)**

Pengawasan dilakukan sejak tahap perencanaan hingga penghapusan aset. Auditor internal berperan menilai kesesuaian praktik pengelolaan dengan standar yang berlaku, termasuk aspek pengakuan (recognition), pengukuran (measurement), dan penilaian (valuation) aset.

Untuk mendukung tata kelola yang baik, pemerintah daerah perlu mengembangkan sistem informasi manajemen aset yang komprehensif dan andal sebagai dasar penyusunan laporan pertanggungjawaban serta perencanaan kebutuhan belanja modal dalam APBD.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola asetnya secara efektif dan efisien berdasarkan prinsip pemerintahan yang baik.

Optimalisasi pengelolaan aset daerah dapat dilakukan melalui beberapa skema, antara lain:

#### 1. **Sewa**

Pemanfaatan barang milik daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu

dengan imbalan uang tunai.

## 2. **Pinjam Pakai**

Penyerahan penggunaan barang daerah kepada instansi pemerintah atau pihak lain untuk jangka waktu tertentu tanpa imbalan, dengan kewajiban mengembalikan setelah jangka waktu berakhir.

## 3. **Kerja Sama Pemanfaatan Aset**

Pendayagunaan barang milik daerah oleh pihak lain untuk meningkatkan pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya. Dalam praktiknya dapat berbentuk:

- Bangun Guna Serah (BGS);
- Bangun Serah Guna (BSG);
- Kerja Sama Operasi (KSO);
- Bentuk kerja sama lainnya sesuai ketentuan.

Selain skema tersebut, optimalisasi aset juga dapat dilakukan melalui **penyertaan modal dalam bentuk barang**, sebagaimana diatur dalam Pasal 333 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Pasal 333 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa penyertaan modal daerah dapat berupa uang dan/atau barang milik daerah.

Pasal 333 ayat (4) dan (5) menegaskan bahwa barang milik daerah yang akan dijadikan penyertaan modal harus dinilai berdasarkan nilai riil pada saat penyertaan dilakukan. Nilai riil diperoleh melalui penafsiran harga sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut, Pasal 331 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah menyatakan bahwa pemindahtanganan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan harus memperoleh persetujuan DPRD.

Ketentuan ini menegaskan bahwa penyertaan modal dalam bentuk BMD merupakan bentuk pemindahtanganan yang bersifat strategis dan memiliki implikasi hukum serta fiskal, sehingga harus dilakukan secara hati-hati, transparan, dan berdasarkan persetujuan legislatif daerah.

Dalam kaitannya dengan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, penyertaan modal dalam bentuk Barang Milik Daerah merupakan

salah satu instrumen strategis untuk mengoptimalkan pemanfaatan aset daerah sekaligus memperkuat struktur permodalan perusahaan. Melalui kebijakan tersebut, aset daerah yang semula tidak produktif dapat dikapitalisasi menjadi bagian dari ekuitas perusahaan, sehingga memberikan manfaat ekonomi dan meningkatkan kapasitas pelayanan air minum kepada masyarakat.

Dengan demikian, pengelolaan Barang Milik Daerah dalam bentuk penyertaan modal tidak hanya merupakan tindakan administratif, tetapi merupakan kebijakan strategis yang memiliki implikasi hukum, fiskal, dan ekonomi, yang harus dilaksanakan secara hati-hati, transparan, dan akuntabel dalam kerangka tata kelola pemerintahan yang baik.

#### **2.1.8. Tinjauan tentang Badan Usaha Milik Daerah**

Otonomi daerah diberikan kepada pemerintah daerah agar dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah Daerah dalam menjalankan otonomi tersebut diberikan hak seluas-luasnya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan untuk meningkatkan daya saing daerah sepanjang bukan ditentukan dalam urusan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintah Daerah dapat mengatur sendiri beberapa bidang kehidupan di daerahnya, diantaranya bidang sosial, budaya, kesehatan, ekonomi dan sebagainya. Salah satunya di bidang ekonomi, Pemerintah Daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah.

Salah satu sumber penerimaan daerah yang amat potensial dan menjanjikan bagi daerah dalam usaha meningkatkan sumber PAD-nya adalah berasal dari sektor hasil perusahaan milik daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah melalui perusahaan-perusahaan daerah miliknya dapat melakukan aktivitas usaha mereka untuk mencaai profit(laba) seperti layaknya perusahaan-perusahaan swasta dalam berbagai bentuk badan hukum seperti Perseroan, CV, Koperasi, Yayasan dan lain-lain<sup>30</sup>. Alasan mengapa pemerintah daerah suatu negara sangat antusias melibatkan diri dalam kegiatan usaha dengan mendirikan Badan Usaha Milik Daerah, terhadap hal ini T. Dzulkarnaen Amin mengajukan beberapa pertimbangan sebagai berikut:

---

<sup>30</sup> Adrian Sutedi, Op.Cit, h. 216

1. Berdasarkan pertimbangan ideologis, di negara-negara sosialis diyakini bahwa alat-alat produksi harus dikuasai oleh negara/ daerah. Hal ini dalam arangka melindungi buruh dan orang banyak dari kemungkinan pemerasan oleh pengusaha swasta/ kapitalis.
2. Di negara-negara berkembang, kegiatan pemerintah dalam bidang usaha boleh jadi dimaksudkan untuk mengisi kekosongan usahawan karena swasta tidak/ belum mampu berperan.
3. Untuk melindungi kepentingan umum/orang banyak. Dalam hal ini pemerintah dapat menjalankan usaha dengan maksud melaksanakan pelayanan yang bersifat monopoli (misalnya pengadaan air bersih) atau untuk memberikan saingan kepada kegiatan swasta agar tidak terjadi monopoli. Dalam hal ini sekurang-kurangnya pemerintah ingin berperan sebagai price leader.
4. Mencari keuntungan, dalam rangka mencari dana untuk membiayai kegiatan pemerintah baik untuk kegiatan rutin maupun untuk peningkatan pelayanan jasa publik.<sup>31</sup>

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 angka 1 Peraturan pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Berdasarkan pada pengertian tersebut, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, Badan Usaha Milik Daerah memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Badan usaha didirikan oleh pemerintah daerah
- b. Badan usaha dimiliki oleh:
  - 1) satu pemerintah daerah;
  - 2) lebih dari satu pemerintah daerah;

---

<sup>31</sup>T. Dzulkarnain amin, *Makalah Peranan Perusahaan Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Bagi Daerah*, Makalah Pada Seminar Hukum Dalam Memperingati 45 Tahun Indonesia Merdeka

- 3) satu pemerintah daerah dengan bukan daerah; atau
  - 4) lebih dari satu pemerintah daerah dengan bukan daerah.
- c. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.
  - d. Bukan merupakan organisasi perangkat daerah; dan
  - e. Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

Pendirian BUMD ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) dan didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya. Analisis aspek lainnya berisi aspek peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya manusia.

Berdasarkan pada pengertian BUMD sebagaimana telah dipaparkan, maka ada dua bentuk hukum BUMD yaitu: Perumda dan Perseroda. Perbedaan antara kedua bentuk badan hukum tersebut adalah untuk Perseroda orientasi sepenuhnya *profit motive* dan harus memberikan kontribusi kepada pemilik dalam hal ini Pemerintah Daerah dalam bentuk Deviden sebagai sumber PAD. Adapun bentuk Perumda sifatnya public service yang ukuran kinerjanya ditunjukkan oleh peningkatan kualitas layanan, dan pendapatan yang diperoleh harus full recovery cost, serta sedikit mungkin subsidi yang diberikan oleh Pemerintah Daerah. Profit bukan satu-satunya tujuan dalam badan hukum ini, akan tetapi benefit merupakan bagian dari sasaran yang diberikan dalam ukuran tertentu.<sup>32</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 334 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 serta Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, Perumda merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham, sehingga kepemilikannya sepenuhnya berada pada Pemerintah Daerah.

Dalam kaitannya dengan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, kedudukan Perumda sebagai BUMD yang berorientasi pada pelayanan publik menempatkan perusahaan ini sebagai instrumen strategis Pemerintah Daerah dalam penyediaan air minum sebagai kebutuhan dasar masyarakat. Oleh karena itu,

---

<sup>32</sup>Adrian Sutedi, Op.Cit, h. 219

penguatan permodalan melalui penyertaan modal daerah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari upaya meningkatkan kualitas pelayanan, memperluas cakupan layanan, serta menjamin keberlanjutan operasional perusahaan.

Dengan demikian, keberadaan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan sebagai BUMD tidak hanya berfungsi sebagai entitas bisnis daerah, tetapi juga sebagai instrumen pelayanan publik yang memerlukan dukungan kebijakan, termasuk penyertaan modal daerah, agar mampu menjalankan fungsi sosial dan ekonominya secara optimal dalam kerangka tata kelola perusahaan yang baik.

## 2.2 Kajian Terhadap Asas

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa asas hukum merupakan "jantungnya" peraturan hukum dan memiliki posisi sebagai *ratio legis*, yang akan memberikan bantuan dalam memahami peraturan-peraturan hukum.<sup>33</sup> Oleh karena itu, dalam pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtersebuteginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat. Dalam Negara Indonesia asas-asas hukum umum tersebut berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila. Asas- asas hukum atau *grundnorm* juga merupakan norma yang tertinggi dalam ajaran hukum, sehingga menjadi dasar atau menjadi dasar atau sumber norma hukum selanjutnya.<sup>34</sup>

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan didasarkan pada Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 dimana Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam suatu negara hukum, pembentukan sistem hukum nasional diperlukan dalam segala bidang dalam rangka menertibkan masyarakat dan mencegah terjadinya permasalahan berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Penting bagi pembentuk peraturan untuk kemudian mencermati dan mengimplementasikan asas-asas yang mendasari pembentukan peraturan demi tercapainya tujuan hukum itu sendiri.

---

<sup>33</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, cetakan ke IV, 1996, h. 45

<sup>34</sup> Murtir Jeddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah: Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Modal*, UII Press, Yogyakarta, 2005, h.59

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 5 dan Pasal 6. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundangundangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis Peraturan Perundangundangan harus dibuat oleh lembaga/ pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.
- d. Dapat dilaksanakan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, bahwa setiap Peraturan Perundangundangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan, bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan dirumuskan dalam Pasal 6 sebagai berikut:

- a. Pengayoman, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Bhinneka tunggal ika, bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Keadilan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

- j. Keseimbangan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain itu dalam menjalankan kewenangannya, pemerintah wajib mendasarkan pada 2 (dua) hal, yaitu peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, terdapat 8 (delapan) asas yang diatur dalam pasal tersebut, yaitu:

- a. Asas Kepastian Hukum
- b. Asas Kemanfaatan
- c. Asas Ketidakberpihakan
- d. Asas Kecermatan
- e. Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan
- f. Asas Keterbukaan
- g. Asas Kepentingan Umum
- h. Asas Pelayanan yang Baik

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki hubungan yang erat dengan daya laku (validity) dan daya ikat (binding force) suatu peraturan. Kepatuhan terhadap asas akan menentukan apakah suatu Peraturan Daerah memiliki legitimasi formal, legitimasi materiil, serta efektivitas implementatif.

Dalam konteks Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang Milik Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, penerapan asas-asas tersebut menjadi sangat penting karena kebijakan ini menyangkut:

- pengalihan status Barang Milik Daerah;
- perubahan struktur kekayaan daerah menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan
- penguatan struktur permodalan Badan Usaha Milik Daerah di sektor pelayanan publik; dan
- implikasi fiskal terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Adapun penerapan asas-asas pembentukan Peraturan Daerah dalam Rancangan Peraturan Daerah ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. **Kejelasan tujuan**, bahwa Rancangan Peraturan Daerah ini disusun untuk memperkuat permodalan Perusahaan Umum Daerah Air Minum, meningkatkan

kapasitas usaha dan pelayanan, memperluas cakupan layanan, serta meningkatkan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah;

2. **Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat**, bahwa Rancangan Peraturan Daerah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Bupati sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan;
3. **Kesesuaian antara jenis dan materi muatan**, bahwa penyertaan modal daerah wajib diatur dengan Peraturan Daerah karena berkaitan dengan pemindahtanganan Barang Milik Daerah dan penggunaan keuangan daerah;
4. **Dapat dilaksanakan**, bahwa ketentuan dalam Rancangan Peraturan Daerah didasarkan pada penilaian nilai wajar aset, analisis kelayakan investasi, serta kemampuan fiskal daerah;
5. **Kedayagunaan dan kehasilgunaan**, bahwa kebijakan penyertaan modal memberikan manfaat nyata dalam meningkatkan kualitas pelayanan air minum serta memperkuat kapasitas usaha daerah;
6. **Kejelasan rumusan**, bahwa norma dirumuskan secara sistematis, jelas, dan tidak menimbulkan multitafsir, termasuk pengaturan mengenai objek penyertaan, nilai aset, serta mekanisme pengelolaan; dan
7. **Keterbukaan**, bahwa proses penyusunan dilakukan secara transparan melalui Naskah Akademik dan pembahasan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan memperhatikan partisipasi publik.

Penyertaan modal daerah yang dilakukan dalam bentuk Barang Milik Daerah mengharuskan penerapan prinsip-prinsip pengelolaan yang lebih ketat, khususnya terkait dengan

- penetapan nilai wajar aset melalui mekanisme penilaian yang dapat dipertanggungjawabkan;
- persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas pemindahtanganan aset berupa tanah dan/atau bangunan;
- akuntabilitas dalam perubahan status Barang Milik Daerah menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- kesesuaian dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan Barang Milik Daerah serta regulasi sektoral yang relevan.

Dengan demikian, penerapan asas-asas tersebut tidak hanya bersifat administratif formal, tetapi juga memiliki dimensi substantif yang menentukan:

- keabsahan hukum atas pengalihan status Barang Milik Daerah;
- keberlanjutan dan kekuatan struktur permodalan Perusahaan Umum Daerah Air Minum;
- legitimasi fiskal terhadap kebijakan investasi daerah; dan
- tingkat kepercayaan publik terhadap pengelolaan aset dan keuangan daerah.

## 2.3 Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan

Beberapa kondisi empiris yang relevan terkait dengan penyelenggaraan dan pengembangan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan dapat diuraikan sebagai berikut:

### 2.3.1 Kondisi Umum Kabupaten Lamongan

Kabupaten Lamongan memiliki luas wilayah  $\pm 1.752,21$  km<sup>2</sup> atau setara dengan 175.221 Ha atau  $\pm 3.67\%$  dari luas wilayah Provinsi Jawa Timur. Mempunyai panjang garis pantai sepanjang 47 km dan dilewati oleh Sungai Bengawan Solo sepanjang  $\pm 68$  Km. Kabupaten Lamongan terdiri dari 27 Kecamatan dengan rincian sebanyak 462 Desa dan 12 Kelurahan. Secara astronomis, Kabupaten Lamongan terletak pada koordinat  $6^{\circ}51'54''$ - $7^{\circ}23'6''$  Lintang Selatan dan berada di antara  $112^{\circ}4'41''$ - $112^{\circ}33'12''$  Bujur Timur. Selanjutnya jika dilihat berdasarkan wilayah administrasi, Kabupaten Lamongan memiliki batas-batas wilayah sebagai berikut:

- a. Sebelah Utara, berbatasan dengan Laut Jawa
- b. Sebelah Barat, berbatasan dengan Kabupaten Bojonegoro dan Tuban.
- c. Sebelah Selatan, berbatasan dengan Kabupaten Jombang dan Mojokerto
- d. Sebelah Timur, berbatasan dengan Kabupaten Gresik

Daratan Kabupaten Lamongan dibelah oleh Sungai Bengawan Solo dan secara garis besar daratannya dibedakan menjadi 3 karakteristik sebagai berikut:

- a. Bagian Selatan dan Utara, adalah daerah pegunungan kapur berbatuan yang memiliki tingkat kesuburan yang sedang. Kawasan ini meliputi Kecamatan Mantup, Sambeng, Ngimbang, Bluluk, Sukorame, Modo, Brondong, Paciran dan Solokoro
- b. Bagian Tengah-Selatan, adalah dataran rendah yang relatif subur dan membentang mulai dari Kecamatan Kedungpring, Babat, Sukodadi, Pucuk, Lamongan, Deket, Tikung, Sarirejo, Kembangbahu dan Sugio
- c. Bagian Tengah-Utara, adalah daerah Bonorowo yang merupakan daerah produktif akan tetapi termasuk dalam kawasan yang rawan banjir. Kawasan ini mencakup Kecamatan Sekaran, Maduran, Laren, Karanggeneng, Kalitengah, Turi, Karangbinangun dan Glagah.

Sebagian besar wilayah di Kabupaten Lamongan digunakan sebagai kawasan Peruntukan lainnya seluas 4.877 Ha. Kemudian juga terdapat kawasan hutan produksi seluas 31.437,57 Ha, sedangkan luas kawasan untuk permukiman adalah 30.263 Ha.<sup>35</sup> Berdasarkan data *Kabupaten Lamongan dalam Angka Tahun 2025* yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik, jumlah penduduk Kabupaten Lamongan pada tahun 2024 tercatat sebesar 1.367.503 jiwa. Komposisi penduduk tersebut relatif seimbang antara laki-laki dan perempuan, dengan jumlah penduduk laki-laki sebanyak 683.078 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 691.032 jiwa.<sup>36</sup>

Berdasarkan distribusi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Lamongan menurut lapangan usaha atas dasar harga berlaku (ADHB), struktur perekonomian daerah menunjukkan konsentrasi pada sektor-sektor yang memiliki karakter usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Sektor dengan kontribusi terbesar adalah sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan sebesar 37,48%, yang mencerminkan karakter agraris-maritim Kabupaten Lamongan sebagai basis produksi primer.<sup>37</sup> Dominasi sektor ini menunjukkan bahwa sumber utama penciptaan nilai tambah ekonomi daerah berasal dari aktivitas produksi berbasis sumber daya alam dan usaha rakyat.

Berdasarkan data Dinas Sumber Daya Air Kabupaten Lamongan sebagaimana tercantum dalam *Kabupaten Lamongan dalam Angka Tahun 2025*, kondisi curah hujan di wilayah Kabupaten Lamongan menunjukkan pola yang fluktuatif sepanjang tahun. Curah hujan tertinggi terjadi pada bulan Desember sebesar 9.313 mm dengan 503 hari hujan (akumulatif pengamatan), diikuti bulan Februari sebesar 6.681 mm dan bulan November sebesar 6.530 mm. Sementara itu, curah hujan terendah terjadi pada bulan Agustus sebesar 74 mm dengan 17 hari hujan, serta bulan Juli sebesar 335 mm dengan 40 hari hujan.<sup>38</sup>

Variasi curah hujan tersebut menunjukkan adanya perbedaan yang signifikan antara musim hujan dan musim kemarau. Pada periode kemarau, terutama pada bulan Juni hingga September, terjadi penurunan curah hujan yang cukup tajam, yang

---

<sup>35</sup> <https://lamongankab.go.id/beranda/bappelitbangda/post/6299>

<sup>36</sup> <https://lamongankab.bps.go.id/id/publication/2025/02/28/073066a76a5e283aa88d3dd9/kabupaten-lamongan-dalam-angka-2025.html>

<sup>37</sup> *Ibid* hal 78

<sup>38</sup> *Ibid* hal 22

berpotensi memengaruhi ketersediaan sumber air baku bagi masyarakat. Sebaliknya, pada musim hujan, ketersediaan air relatif melimpah, namun memerlukan pengelolaan yang optimal agar dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan.

Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa ketersediaan air di Kabupaten Lamongan tidak merata sepanjang tahun dan sangat dipengaruhi oleh faktor musim. Oleh karena itu, diperlukan sistem pengelolaan air yang terintegrasi dan berkelanjutan, termasuk melalui penguatan kapasitas Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan dalam mengelola sumber air baku, distribusi, serta penyimpanan air.

Data curah hujan tersebut memperkuat urgensi peningkatan kapasitas infrastruktur dan permodalan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan melalui kebijakan penyertaan modal daerah, guna menjamin keberlanjutan pelayanan air minum kepada masyarakat sepanjang tahun, khususnya pada periode kekeringan.

Berdasarkan data jumlah pelanggan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan sebagaimana tercantum dalam Kabupaten Lamongan dalam Angka Tahun 2025 yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik, terlihat adanya tren peningkatan jumlah pelanggan dalam kurun waktu tahun 2020 sampai dengan tahun 2024. Jumlah pelanggan yang pada tahun 2020 tercatat sebanyak 22.422 pelanggan meningkat secara bertahap menjadi 29.595 pelanggan pada tahun 2024.<sup>39</sup>

Peningkatan tersebut didominasi oleh pelanggan rumah tangga yang merupakan kelompok terbesar, dari 20.663 pelanggan pada tahun 2020 menjadi 27.069 pelanggan pada tahun 2024. Selain itu, terjadi peningkatan pada pelanggan sosial khusus, instansi pemerintah, serta pelanggan niaga kecil, yang mencerminkan meningkatnya kebutuhan air minum tidak hanya pada sektor domestik, tetapi juga pada sektor pelayanan publik dan kegiatan ekonomi skala kecil.<sup>40</sup>

Namun demikian, pertumbuhan pelanggan pada sektor industri relatif terbatas dan cenderung stagnan, yang menunjukkan bahwa pemanfaatan layanan air minum untuk sektor produktif belum berkembang secara optimal. Hal ini mengindikasikan

---

<sup>39</sup> *Ibid hal 293*

<sup>40</sup> *Ibid hal 293*

masih terbatasnya kapasitas dan jangkauan layanan yang mampu mendukung kebutuhan sektor industri.

Apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk Kabupaten Lamongan yang mencapai lebih dari 1,3 juta jiwa, jumlah pelanggan Perusahaan Umum Daerah Air Minum yang masih berada pada kisaran 29 ribu pelanggan menunjukkan adanya kesenjangan yang cukup signifikan antara kebutuhan air minum masyarakat dengan cakupan pelayanan yang tersedia.

Kondisi tersebut menegaskan bahwa Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan masih menghadapi keterbatasan dalam aspek infrastruktur, kapasitas produksi, dan jaringan distribusi. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan strategis berupa penguatan permodalan melalui penyertaan modal daerah, guna meningkatkan kapasitas operasional perusahaan, memperluas cakupan pelayanan, serta meningkatkan kualitas layanan air minum secara berkelanjutan.

Data perkembangan jumlah pelanggan tersebut diatas memperlihatkan adanya peningkatan kinerja perusahaan, namun sekaligus mengindikasikan kebutuhan mendesak untuk melakukan intervensi kebijakan melalui penyertaan modal daerah, agar Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat secara lebih optimal.

### **2.3.2 Analisis Investasi Dan Kelayakan Penyertaan Modal Daerah**

Berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, setiap rencana penyertaan modal daerah yang bersumber dari Barang Milik Daerah wajib didahului dengan analisis investasi. Ketentuan ini menegaskan bahwa setiap pengalihan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan harus dilaksanakan secara terukur, rasional, dan akuntabel. Oleh karena itu, analisis investasi tidak dapat dipandang sebagai formalitas administratif semata, melainkan merupakan prasyarat substantif yang menentukan kualitas dan legitimasi kebijakan penyertaan modal daerah.

Dalam kerangka tersebut, analisis investasi berfungsi sebagai instrumen pengujian kelayakan (*feasibility test*) sebelum kebijakan penyertaan modal ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Analisis ini memastikan bahwa kebijakan yang diambil telah

memenuhi prinsip efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah, optimalisasi pemanfaatan Barang Milik Daerah, kehati-hatian fiskal, serta penerapan tata kelola perusahaan yang baik. Dengan demikian, analisis investasi merupakan fondasi rasional yang menjembatani antara kewenangan hukum pemerintah daerah dan tujuan pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah Kabupaten Lamongan melalui Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan telah melakukan analisis investasi terhadap rencana penyertaan modal daerah dalam bentuk inbreng aset tanah dan/atau bangunan yang telah dinilai oleh penilai independen.

Berdasarkan hasil penilaian yang dilakukan oleh Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) PATUH ANSORI RAHMAN DAN REKAN atas permintaan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan tertanggal 9 Maret 2026, telah dilakukan penilaian terhadap Barang Milik Daerah milik Pemerintah Kabupaten Lamongan yang direncanakan sebagai objek penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan.

Objek penilaian pertama berupa tanah dengan status Hak Pakai Nomor 8 dengan Alamat Jl. Lamongrejo No. 96, Kelurahan Sidokumpul Kecamatan Lamongan yang digunakan sebagai lokasi Kantor Pusat Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan. Penilaian dilakukan pada tanggal 10 Maret 2026 oleh penilai publik Ansori, ST, MT, MAPPI (Cert.) dengan jenis laporan lengkap (*long report*) dan kategori penilaian normal. Berdasarkan hasil penilaian, nilai pasar objek tersebut ditetapkan sebesar Rp11.789.110.000 (sebelas miliar tujuh ratus delapan puluh sembilan juta seratus sepuluh ribu rupiah), dengan asumsi objek dinilai sebagai tanah kosong sesuai penugasan, meskipun terdapat bangunan di atasnya dimana bangunan yang berdiri di atasnya merupakan asset Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan.

Objek penilaian kedua berupa tanah Instalasi Pengolahan Air (IPA) Plosowahyu yang berlokasi di Dusun Plalangan, Desa Plosowahyu, Kecamatan Lamongan, Kabupaten Lamongan, Provinsi Jawa Timur. Aset tersebut merupakan Barang Milik Daerah dengan kode barang 1.3.1.01.02.01.003. Berdasarkan hasil penilaian, luas objek yang dinilai sebesar 4.261 m<sup>2</sup> dengan nilai pasar sebesar Rp7.871.345.300 (tujuh miliar delapan

ratus tujuh puluh satu juta tiga ratus empat puluh lima ribu tiga ratus rupiah), atau sebesar Rp1.847.300 per meter persegi.

Nilai tersebut mencerminkan nilai ekonomis yang objektif dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga layak dijadikan dasar dalam pengalihan status Barang Milik Daerah menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan.

Dalam perspektif investasi publik, pengalihan aset tersebut merupakan langkah strategis untuk mentransformasikan aset daerah yang semula bersifat pasif menjadi aset produktif yang memberikan manfaat ekonomi dan sosial. Melalui mekanisme penyertaan modal, aset daerah dikapitalisasi sebagai bagian dari ekuitas perusahaan, sehingga secara langsung memperkuat struktur permodalan Perumda Air Minum Kabupaten Lamongan. Penguatan permodalan ini memiliki implikasi signifikan terhadap peningkatan kapasitas operasional perusahaan, khususnya dalam pengembangan infrastruktur, peningkatan kualitas layanan, serta perluasan cakupan pelayanan air minum kepada masyarakat.

Kebutuhan penyertaan modal ini semakin relevan apabila dikaitkan dengan rencana pengembangan kapasitas produksi melalui pembangunan Instalasi Pengolahan Air (IPA) Plosowahyu dengan kapasitas 100 liter per detik. Rencana investasi tersebut membutuhkan pembiayaan sebesar Rp39.170.562.551,40,<sup>41</sup> sementara kemampuan internal perusahaan masih terbatas, sehingga diperlukan dukungan pembiayaan eksternal berupa penyertaan modal daerah dalam bentuk barang milik daerah, sehingga pengalihan status aset melalui mekanisme inbreng menjadi kebutuhan yang tidak dapat dihindari.

Dari perspektif kelayakan finansial, hasil analisis berdasarkan Rencana Bisnis Perumda Air Minum Kabupaten Lamongan Tahun 2025–2029 menunjukkan bahwa kinerja perusahaan berada dalam kondisi sehat dan prospektif. Hal ini tercermin dari indikator profitabilitas yang berada di atas ambang batas minimum, margin operasional yang kuat, serta rasio likuiditas yang menunjukkan kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajiban jangka pendek. Selain itu, struktur permodalan perusahaan juga berada dalam kondisi stabil, yang ditunjukkan oleh rasio utang terhadap aset dan ekuitas yang

---

<sup>41</sup> *Analisa Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Dalam Bentuk Penyerahan Aset Tanah (Inbreng) Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan*

masih dalam batas wajar. Kondisi ini menunjukkan bahwa perusahaan memiliki kapasitas yang memadai untuk mengelola tambahan modal serta menjaga keberlanjutan usaha dalam jangka panjang.<sup>42</sup>

Dari aspek pelayanan, penyertaan modal yang diikuti dengan pembangunan IPA Plosowahyu diproyeksikan akan meningkatkan cakupan pelayanan air minum secara signifikan melalui penambahan jumlah sambungan pelanggan dari tahun ke tahun. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan penyertaan modal tidak hanya berdampak pada peningkatan kinerja keuangan perusahaan, tetapi juga memberikan manfaat langsung bagi masyarakat dalam bentuk peningkatan akses terhadap layanan air minum yang layak dan berkelanjutan.

Sebaliknya, apabila penyertaan modal dan pembangunan kapasitas produksi tidak dilaksanakan, maka perusahaan akan menghadapi keterbatasan kapasitas yang berdampak pada stagnasi jumlah pelanggan. Dalam kondisi tersebut, pendapatan perusahaan tidak mengalami peningkatan, sementara biaya operasional terus meningkat akibat faktor inflasi dan kebutuhan pemeliharaan. Akibatnya, laba perusahaan akan mengalami penurunan secara bertahap, yang pada akhirnya berpotensi mengganggu keberlanjutan usaha perusahaan.

Lebih lanjut, hasil studi kelayakan yang dilakukan oleh pihak independen menunjukkan bahwa rencana investasi pembangunan IPA Plosowahyu memiliki tingkat kelayakan finansial yang tinggi. Hal ini ditunjukkan oleh indikator Benefit Cost Ratio yang lebih besar dari satu, Net Present Value yang positif, Internal Rate of Return yang melebihi biaya modal, serta periode pengembalian investasi yang relatif singkat, yaitu kurang dari lima tahun. Indikator tersebut menunjukkan bahwa investasi yang dilakukan memberikan manfaat ekonomi yang lebih besar dibandingkan biaya yang dikeluarkan serta memiliki tingkat risiko yang terukur dan dapat dikelola dengan baik.<sup>43</sup>

Dengan demikian, penyertaan modal daerah dalam bentuk Barang Milik Daerah tidak dapat dipandang semata-mata sebagai tindakan administratif berupa pengalihan aset, melainkan merupakan kebijakan investasi publik yang memiliki dimensi hukum, fiskal, dan pembangunan secara simultan. Kebijakan ini tidak hanya memberikan kepastian

---

<sup>42</sup> *Ibid hal 3 s/d 6*

<sup>43</sup> *Ibid hal 6*

hukum atas aset yang digunakan oleh perusahaan, tetapi juga memperkuat struktur permodalan, meningkatkan akses terhadap pembiayaan, serta mendorong peningkatan kualitas dan cakupan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan keseluruhan analisis tersebut, dapat ditegaskan bahwa penyertaan modal daerah dalam bentuk inbreng aset tanah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan memenuhi aspek kelayakan teknis, kelayakan finansial, kepatuhan yuridis, serta relevansi kebijakan publik. Oleh karena itu, kebijakan ini bukan sekadar pilihan, melainkan merupakan kebutuhan hukum dan kebutuhan pembangunan yang harus ditetapkan melalui Peraturan Daerah guna menjamin kepastian hukum, akuntabilitas, dan keberlanjutan pelayanan air minum di Kabupaten Lamongan.

### **2.3.3 Kajian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten lamongan**

Secara historis, Perusahaan Umum Daerah Air Minum merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang dibentuk untuk menyelenggarakan pelayanan publik di bidang penyediaan air minum bagi masyarakat. Keberadaannya tidak hanya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat terhadap air bersih yang layak, aman, dan berkelanjutan, tetapi juga untuk mendukung aktivitas ekonomi daerah melalui penyediaan layanan air yang memadai.

Dalam kedudukannya sebagai BUMD, Perusahaan Umum Daerah Air Minum memiliki karakteristik yang khas karena menjalankan dua fungsi sekaligus, yaitu fungsi pelayanan publik (*public service obligation*) dan fungsi ekonomi. Fungsi pelayanan publik tercermin dalam kewajiban perusahaan untuk menyediakan air minum yang layak, terjangkau, dan merata bagi seluruh lapisan masyarakat. Sementara itu, fungsi ekonomi diwujudkan melalui pengelolaan usaha yang efisien dan profesional guna menghasilkan pendapatan yang dapat memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Perusahaan Umum Daerah Air Minum memiliki peran strategis dalam pembangunan daerah, mengingat air bersih merupakan kebutuhan dasar yang berkaitan langsung dengan kualitas hidup masyarakat serta menjadi faktor pendukung utama dalam kegiatan ekonomi dan investasi. Ketersediaan layanan air

minum yang memadai akan berdampak pada peningkatan produktivitas masyarakat, pertumbuhan dunia usaha, serta percepatan pembangunan wilayah.

Namun demikian, dalam praktiknya, Perusahaan Umum Daerah Air Minum tidak dapat sepenuhnya berorientasi pada keuntungan (*full profit oriented*), karena adanya kewajiban pelayanan publik yang melekat. Kebijakan tarif air minum pada umumnya tidak sepenuhnya mencerminkan biaya produksi riil (*full cost recovery*), karena harus mempertimbangkan kemampuan bayar masyarakat, khususnya kelompok berpenghasilan rendah. Kondisi ini menimbulkan kesenjangan antara biaya operasional dan pendapatan perusahaan (*cost recovery gap*), yang membatasi kemampuan perusahaan dalam melakukan ekspansi usaha secara mandiri.

Di sisi lain, penyelenggaraan layanan air minum membutuhkan investasi yang besar dan berkelanjutan, terutama untuk pembangunan instalasi pengolahan air, jaringan distribusi, serta infrastruktur pendukung lainnya. Keterbatasan kapasitas pembiayaan internal perusahaan, ditambah dengan kewajiban menjaga tarif tetap terjangkau, menyebabkan perusahaan tidak memiliki ruang yang memadai untuk membiayai pengembangan secara optimal tanpa dukungan Pemerintah Daerah.

Dalam konteks pengaturan, Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum menegaskan bahwa penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya, dalam rangka menjamin kehidupan masyarakat yang sehat, bersih, dan produktif. Untuk melaksanakan tanggung jawab tersebut, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk membentuk Badan Usaha Milik Daerah sebagai penyelenggara SPAM.

Sebagai implementasi dari ketentuan tersebut, penyediaan layanan air minum kepada masyarakat secara umum dilaksanakan oleh Perusahaan Umum Daerah Air Minum yang berada di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota di seluruh Indonesia. Perusahaan ini berperan sebagai operator utama dalam pengelolaan sistem penyediaan air minum, sekaligus berada dalam pengawasan Pemerintah Daerah sebagai pemilik modal.

Dalam pelaksanaan operasionalnya, Perusahaan Umum Daerah Air Minum bertanggung jawab atas pengelolaan sistem penyediaan air minum secara menyeluruh, mulai dari perencanaan, pengembangan infrastruktur, operasional pelayanan, hingga perluasan jaringan distribusi. Selain itu, perusahaan juga memiliki peran dalam menjalin kerja sama dengan berbagai pihak, termasuk sektor swasta, dalam rangka meningkatkan kapasitas pelayanan dan memperluas cakupan layanan kepada masyarakat.

Dalam kondisi tersebut, penyertaan modal daerah menjadi instrumen kebijakan yang bersifat strategis untuk menutup kesenjangan pembiayaan (*funding gap*) antara kebutuhan investasi dan kemampuan finansial perusahaan. Melalui penyertaan modal, Pemerintah Daerah dapat memperkuat struktur permodalan Perusahaan Umum Daerah Air Minum, sehingga perusahaan memiliki kapasitas untuk meningkatkan kualitas layanan, memperluas cakupan pelayanan, serta menjaga keberlanjutan operasional tanpa membebani masyarakat melalui kenaikan tarif yang signifikan.

Dengan demikian, penyertaan modal daerah bukan sekadar bentuk dukungan finansial, melainkan merupakan konsekuensi logis sekaligus kewajiban negara dalam menjamin penyelenggaraan pelayanan dasar air minum kepada masyarakat. Tanpa adanya intervensi melalui penyertaan modal daerah, kemampuan Perusahaan Umum Daerah Air Minum untuk memenuhi kebutuhan air minum masyarakat secara optimal akan tetap terbatas, sehingga tujuan penyelenggaraan pelayanan dasar tidak dapat tercapai secara maksimal.

#### **I. Sejarah Pendirian, Maksud dan Tujuan, serta Permodalan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan**

Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan pada awalnya didirikan sebagai Perusahaan Daerah berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2001. Seiring dengan perkembangan regulasi serta kebutuhan penguatan kelembagaan Badan Usaha Milik Daerah, bentuk badan hukum perusahaan tersebut kemudian disesuaikan menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Daerah

Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2019. Perubahan ini mencerminkan upaya Pemerintah Daerah dalam meningkatkan profesionalitas pengelolaan serta memperkuat kapasitas kelembagaan perusahaan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2019, pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum dimaksudkan untuk menyelenggarakan penyediaan air bersih yang berkualitas serta memenuhi standar kesehatan bagi masyarakat. Ketentuan ini menegaskan bahwa Perumda Air Minum merupakan instrumen pelayanan publik yang secara langsung berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat.

Adapun tujuan pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum dirumuskan secara komprehensif dan saling terintegrasi, yaitu:

1. mendorong perkembangan perekonomian daerah;
2. menyelenggarakan kemanfaatan umum melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dalam rangka pemenuhan hajat hidup masyarakat, dengan memperhatikan kondisi, karakteristik, dan potensi daerah serta berlandaskan prinsip tata kelola perusahaan yang baik;
3. memperoleh laba dan/atau keuntungan sebagai bagian dari pengelolaan usaha yang sehat; dan
4. memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Rumusan tersebut menunjukkan bahwa Perusahaan Umum Daerah Air Minum memiliki orientasi ganda, yaitu sebagai penyelenggara pelayanan publik (*public service obligation*) dan sebagai entitas ekonomi daerah. Dalam satu sisi, perusahaan bertanggung jawab untuk menjamin ketersediaan layanan air minum yang layak, merata, dan terjangkau bagi masyarakat. Di sisi lain, perusahaan dituntut untuk dikelola secara profesional dan efisien agar mampu memberikan kontribusi terhadap keuangan daerah.

Dalam aspek permodalan, Pasal 8 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2019 menegaskan bahwa modal Perusahaan Umum Daerah Air Minum sepenuhnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan sebagai bentuk

penyertaan modal Pemerintah Daerah. Modal dasar perusahaan ditetapkan sebesar Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah), sedangkan modal awal sebesar Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).

Selanjutnya, sampai dengan akhir Desember 2018, telah dilakukan penambahan penyertaan modal daerah secara bertahap sehingga jumlah modal yang telah disetor mencapai Rp72.480.763.442,51 (tujuh puluh dua miliar empat ratus delapan puluh juta tujuh ratus enam puluh tiga ribu empat ratus empat puluh dua koma lima puluh satu rupiah). Hal ini menunjukkan adanya komitmen Pemerintah Daerah dalam memperkuat struktur permodalan perusahaan sebagai bagian dari upaya peningkatan kapasitas pelayanan.

Untuk terus menunjukkan komitmen tersebut, Pemerintah Kabupaten Lamongan pada tahun 2019 menambah modalnya di Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan sebesar Rp 2.500.000.000,- (dua milyar lima ratus juta Rupiah), penyertaan modal ini dianggarkan dalam APBD tahun 2019 yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019. Dengan penambahan penyertaan modal a quo per 31 Desember 2019, modal disetor Pemerintah Kabupaten Lamongan di PDAM Kabupaten Lamongan sebesar Rp 74.980.763.442,51 (Tujuh puluh empat miliar sembilan ratus delapan puluh juta tujuh ratus enam puluh tiga ribu empat ratus empat puluh dua koma lima puluh satu Rupiah).

Secara normatif, penyertaan modal daerah dalam bentuk barang daerah yang dipisahkan mengandung konsekuensi hukum berupa perubahan status aset dari kekayaan daerah yang dikelola dalam sistem keuangan daerah menjadi bagian dari ekuitas perusahaan. Dengan demikian, Pemerintah Daerah bertindak sebagai pemilik modal yang memiliki kepentingan langsung terhadap kinerja dan keberlanjutan perusahaan.

Namun demikian, apabila dibandingkan antara modal dasar sebesar Rp100 miliar dengan realisasi modal disetor sebesar Rp 74.980.763.442,51 (Tujuh puluh empat miliar sembilan ratus delapan puluh juta tujuh ratus enam puluh tiga ribu empat ratus empat puluh dua koma lima puluh satu Rupiah), masih terdapat kesenjangan

permodalan yang signifikan. Kesenjangan tersebut menjadi indikasi bahwa kapasitas permodalan perusahaan belum sepenuhnya optimal dalam mendukung kebutuhan investasi, khususnya dalam pengembangan infrastruktur air minum dan perluasan cakupan pelayanan kepada masyarakat.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 8 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2019 tidak hanya memberikan dasar yuridis bagi penyertaan modal daerah, tetapi juga menunjukkan adanya kebutuhan objektif untuk melakukan penambahan penyertaan modal. Hal ini penting guna memperkuat struktur permodalan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, meningkatkan kapasitas pelayanan, serta menjamin keberlanjutan penyelenggaraan pelayanan air minum sebagai bagian dari pelayanan dasar kepada masyarakat.

Dengan dilakukannya penyertaan modal oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan melalui penyertaan Barang Milik Daerah, maka nilai modal disetor Pemerintah Daerah pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan mengalami peningkatan secara signifikan.

Sebelum dilakukan penyertaan modal berupa barang milik daerah, jumlah modal yang telah disetor oleh Pemerintah Daerah tercatat sebesar Rp 74.980.763.442,51 (Tujuh puluh empat miliar sembilan ratus delapan puluh juta tujuh ratus enam puluh tiga ribu empat ratus empat puluh dua koma lima puluh satu Rupiah). Selanjutnya, dengan adanya penyerahan Barang Milik Daerah berupa dua aset tanah yang telah dinilai oleh Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP), masing-masing dengan nilai sebesar Rp11.789.110.000,00 (sebelas miliar tujuh ratus delapan puluh sembilan juta seratus sepuluh ribu rupiah) dan **Rp7.871.345.300,00 (tujuh miliar delapan ratus tujuh puluh satu juta tiga ratus empat puluh lima ribu tiga ratus rupiah)**, maka total nilai penyertaan modal yang ditambahkan adalah sebesar **Rp19.660.455.300,00 (sembilan belas miliar enam ratus enam puluh juta empat ratus lima puluh lima ribu tiga ratus rupiah)**.

Dengan demikian, modal disetor Pemerintah Kabupaten Lamongan pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan meningkat dari semula

sebesar Rp 74.980.763.442,51 (Tujuh puluh empat miliar sembilan ratus delapan puluh juta tujuh ratus enam puluh tiga ribu empat ratus empat puluh dua koma lima puluh satu Rupiah) menjadi sebesar Rp94.641.218.742,51 (Sembilan puluh empat miliar enam ratus empat puluh satu juta dua ratus delapan belas ribu tujuh ratus empat puluh dua koma lima puluh satu Rupiah).

Peningkatan modal disetor tersebut secara langsung memperkuat struktur permodalan perusahaan, sekaligus mengurangi kesenjangan antara modal dasar sebesar Rp100.000.000.000,00 dengan realisasi modal yang telah disetor. Selain itu, penguatan permodalan ini memberikan ruang yang lebih luas bagi perusahaan untuk meningkatkan kapasitas produksi, memperluas jaringan distribusi, serta meningkatkan cakupan pelayanan kepada masyarakat.

Dengan demikian, penyertaan modal daerah melalui penyerahan Barang Milik Daerah tidak hanya berdampak pada peningkatan nilai ekuitas perusahaan, tetapi juga memiliki implikasi strategis dalam memperkuat kinerja perusahaan, meningkatkan kualitas pelayanan air minum, serta mendukung peningkatan Pendapatan Asli Daerah secara berkelanjutan.

## **II. Kinerja Keuangan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan**

Laporan keuangan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan untuk tahun buku 2022 telah diaudit oleh Kantor Akuntan Publik Supoyo, Sutjahjo, Subyantara dan Rekan, dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sebagaimana tercantum dalam Laporan Auditor Independen Nomor 00047/3.0417/AU.2/04/1151-1/I/III/2023 tanggal 28 Maret 2023. Opini tersebut menunjukkan bahwa laporan keuangan perusahaan telah disajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku.<sup>44</sup>

Evaluasi kinerja keuangan perusahaan dilakukan berdasarkan data laporan keuangan yang telah diaudit oleh auditor independen, serta didukung oleh penilaian kinerja mandiri yang disusun oleh perusahaan. Hal ini menunjukkan bahwa indikator kinerja

---

<sup>44</sup> Rencana Bisnis Perumda Air Minum Kabupaten Lamongan Tahun 2025-2029 hal 34

yang digunakan memiliki tingkat kredibilitas dan akuntabilitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan data penerimaan rekening Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, terdapat tren peningkatan penerimaan dalam beberapa tahun terakhir. Pada tahun 2020 penerimaan tercatat sebesar Rp40.757.908.808, kemudian mengalami sedikit penurunan pada tahun 2021 menjadi Rp39.860.644.458. Selanjutnya, pada tahun 2022 terjadi peningkatan signifikan menjadi Rp46.682.009.282, dan terus meningkat pada tahun 2023 menjadi Rp54.643.741.355.<sup>45</sup>

Peningkatan penerimaan tersebut menunjukkan adanya perbaikan kinerja operasional perusahaan, yang mencerminkan peningkatan jumlah pelanggan, efisiensi penagihan, serta optimalisasi pelayanan kepada masyarakat.

Selain itu, kinerja keuangan perusahaan juga dapat dilihat dari Rasio Laba terhadap Aktiva Produktif, yang digunakan untuk mengukur kemampuan aset perusahaan dalam menghasilkan laba. Berdasarkan ketentuan dalam Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 1999, rasio ini diklasifikasikan dalam beberapa kategori penilaian, di mana rasio di atas 10% memperoleh nilai tertinggi.

Hasil perhitungan menunjukkan bahwa pada tahun 2020 rasio laba terhadap aktiva produktif sebesar 9,69% (kategori baik), tahun 2021 sebesar 8,26% (kategori baik), dan pada tahun 2022 meningkat menjadi 11,26% (kategori sangat baik). Peningkatan rasio tersebut menunjukkan bahwa perusahaan memiliki kemampuan yang semakin baik dalam mengelola aset produktif untuk menghasilkan laba.<sup>46</sup>

Berdasarkan tren peningkatan pendapatan yang konsisten, capaian rasio keuangan yang berada pada kategori baik hingga sangat baik, serta perolehan opini Wajar Tanpa Pengecualian dari auditor independen, dapat disimpulkan bahwa Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan memiliki kinerja keuangan yang sehat, stabil, dan prospektif.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perusahaan memiliki kapasitas yang memadai untuk mengelola tambahan modal secara efektif dan bertanggung jawab, sekaligus

---

<sup>45</sup>*Ibid hal 35*

<sup>46</sup>*Ibid hal 36*

memberikan manfaat yang optimal baik dari aspek pelayanan publik maupun kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Dengan demikian, penyertaan modal daerah tidak lagi dapat dipandang sebagai pilihan kebijakan yang bersifat opsional, melainkan merupakan kebutuhan strategis dalam rangka memperkuat struktur permodalan perusahaan, mempercepat perluasan cakupan pelayanan air minum, serta menjamin keberlanjutan penyelenggaraan pelayanan dasar kepada masyarakat.

Oleh karena itu, secara rasional, objektif, dan berbasis pada kinerja yang terukur, tidak terdapat alasan untuk tidak melakukan penguatan permodalan melalui penyertaan modal daerah.

### **III. Kinerja Operasional Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan**

#### **A. Cakupan Pelayanan**

Kinerja operasional Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan dapat dilihat antara lain dari indikator cakupan pelayanan, yang menggambarkan tingkat kemampuan perusahaan dalam melayani kebutuhan air minum masyarakat.

Berdasarkan data yang tersedia, jumlah pelanggan Perumda Air Minum Kabupaten Lamongan menunjukkan tren peningkatan dari tahun ke tahun. Namun demikian, apabila diukur berdasarkan rasio cakupan pelayanan terhadap jumlah penduduk, tingkat pelayanan masih tergolong rendah.

Pada tahun 2020, cakupan pelayanan mencapai 9,14%, kemudian mengalami penurunan pada tahun 2021 menjadi 6,18%, dan selanjutnya meningkat secara bertahap pada tahun 2022 sebesar 6,54% serta tahun 2023 sebesar 6,91%. Berdasarkan kriteria penilaian dalam Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 1999, capaian tersebut masih berada dalam kategori **sangat rendah (nilai 1)**.<sup>47</sup>

Kondisi ini menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat Kabupaten Lamongan belum terlayani oleh sistem penyediaan air minum yang dikelola oleh Perumda Air

---

<sup>47</sup> Ibid hal 46

Minum. Dengan demikian, masih terdapat kesenjangan yang signifikan antara kebutuhan layanan air minum masyarakat dengan kapasitas pelayanan yang tersedia

### **B. Kualitas dan Kontinuitas Air Distribusi**

Dalam penyelenggaraan layanan air minum, perusahaan dituntut untuk memenuhi tiga aspek utama, yaitu kualitas, kuantitas, dan kontinuitas air distribusi.

Dari aspek kuantitas, Perumda Air Minum Kabupaten Lamongan pada umumnya telah mampu memenuhi kebutuhan air pelanggan. Namun demikian, dari aspek kualitas dan kontinuitas, pelayanan masih belum sepenuhnya memenuhi standar yang ditetapkan.

Perusahaan telah melaksanakan pengawasan kualitas air secara internal sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, namun frekuensi dan jumlah titik pengujian belum sepenuhnya memenuhi standar minimal. Selain itu, pengujian kualitas air oleh pihak eksternal yang berwenang belum dilakukan secara optimal.

Kondisi ini mengakibatkan kualitas air yang didistribusikan belum sepenuhnya memenuhi standar sebagaimana diatur dalam ketentuan kesehatan terkait kualitas air minum. Di sisi lain, perusahaan juga belum mengimplementasikan layanan air siap minum melalui konsep Zona Air Minum Prima (ZAMP) maupun sistem pengelolaan berbasis teknologi seperti *smart water management*.

Dari aspek kontinuitas, distribusi air rata-rata mencapai 23 jam per hari. Capaian ini masih belum memenuhi standar pelayanan minimal yang mensyaratkan kontinuitas pengaliran selama 24 jam per hari, sebagaimana diatur dalam kebijakan sistem penyediaan air minum.<sup>48</sup>

### **C. Aktivitas Pemanfaatan Instalasi Produksi**

Kinerja operasional juga tercermin dari tingkat pemanfaatan kapasitas instalasi produksi. Pada tahun 2022, kapasitas produksi terpasang tercatat sebesar 13.797.140 m<sup>3</sup>, namun sekitar 27,53% dari kapasitas tersebut tidak dapat dimanfaatkan.

Selain itu, dari kapasitas riil yang tersedia, masih terdapat kapasitas menganggur sebesar 21,75%. Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem produksi belum dimanfaatkan

---

<sup>48</sup> Ibid hal 47

secara optimal, yang antara lain disebabkan oleh keterbatasan jaringan distribusi, kapasitas pompa, serta keterbatasan sumber air, terutama pada musim kemarau.

Rasio pemanfaatan instalasi produksi pada tahun 2020 dan 2021 masing-masing berada pada kisaran 63%, yang termasuk kategori rendah. Pada tahun 2022 terjadi peningkatan menjadi 72,47%, namun masih berada pada kategori belum optimal.<sup>49</sup>

Berdasarkan keseluruhan indikator kinerja operasional tersebut, dapat disimpulkan bahwa:

- cakupan pelayanan masih sangat rendah ( $\pm 6-9\%$ );
- kualitas dan kontinuitas layanan belum sepenuhnya memenuhi standar;
- kapasitas produksi belum dimanfaatkan secara optimal;
- terdapat keterbatasan infrastruktur distribusi dan investasi.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa permasalahan utama yang dihadapi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan bukan terletak pada aspek manajerial semata, melainkan pada keterbatasan kapasitas infrastruktur dan permodalan.

Berdasarkan analisis rencana investasi yang tertuang dalam Rencana Bisnis Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan Tahun 2025–2029, penyertaan modal daerah diproyeksikan akan memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan kinerja operasional, khususnya dalam perluasan cakupan pelayanan kepada masyarakat.

Proyeksi tersebut menunjukkan adanya peningkatan bertahap dalam cakupan pelayanan untuk berbagai segmen pelanggan. Pada kelompok pelanggan rumah tangga, cakupan pelayanan diproyeksikan meningkat dari 50% pada tahun 2025 menjadi 70% pada tahun 2029. Sementara itu, pada sektor industri, cakupan pelayanan diperkirakan meningkat dari 5% menjadi 9%, dan pada kelompok pelanggan lainnya meningkat dari 10% menjadi 30% dalam periode yang sama.

Peningkatan cakupan pelayanan tersebut sejalan dengan rencana penambahan jumlah sambungan pelanggan (*service connection*), yang diproyeksikan meningkat dari 33.853 sambungan pada tahun 2025 menjadi 47.853 sambungan pada tahun 2029. Dengan demikian, selama periode lima tahun tersebut, terjadi penambahan total sekitar 14.000

---

<sup>49</sup> Ibit hal 47-48

sambungan pelanggan baru, dengan rata-rata penambahan sebesar 3.500 hingga 4.000 sambungan per tahun.

Proyeksi ini menunjukkan bahwa investasi yang dilakukan, termasuk melalui penyertaan modal daerah, secara langsung akan berdampak pada peningkatan akses masyarakat terhadap layanan air minum. Hal ini sekaligus memperlihatkan adanya hubungan yang kuat antara penguatan permodalan dengan peningkatan kinerja pelayanan perusahaan.

Selain meningkatkan cakupan pelayanan, penambahan jumlah pelanggan juga berimplikasi pada peningkatan pendapatan perusahaan, sehingga memperkuat kemampuan keuangan perusahaan dalam menjaga keberlanjutan operasional serta meningkatkan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Dengan demikian, penyertaan modal daerah tidak hanya berdampak pada penguatan struktur permodalan perusahaan, tetapi secara konkret akan meningkatkan cakupan pelayanan air minum kepada masyarakat secara signifikan.

Dalam perspektif kebijakan publik, proyeksi ini menegaskan bahwa setiap penambahan modal yang diberikan oleh Pemerintah Daerah akan berbanding lurus dengan peningkatan jumlah masyarakat yang memperoleh akses layanan air minum. Oleh karena itu, penyertaan modal daerah merupakan investasi publik yang memiliki dampak langsung, terukur, dan berkelanjutan bagi kesejahteraan Masyarakat

#### **2.3.4 Implikasi Implikasi Penyertaan Modal Pemerintah Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Pendapatan Asli Daerah**

Pembentukan dan penguatan Badan Usaha Milik Daerah merupakan bagian dari kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 304 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Ketentuan tersebut memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penyertaan modal sebagai bagian dari kebijakan pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi dan pelayanan publik.

Secara normatif, penyertaan modal daerah merupakan instrumen kebijakan fiskal yang memungkinkan Pemerintah Daerah berperan aktif dalam penguatan sektor ekonomi melalui pengembangan Badan Usaha Milik Daerah. Dalam kerangka otonomi daerah, kewenangan ini merupakan manifestasi dari hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, termasuk dalam pemenuhan pelayanan dasar.

Dalam konteks Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, penyertaan modal daerah memiliki implikasi langsung terhadap peningkatan kualitas kehidupan masyarakat. Berdasarkan data, jumlah pelanggan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan pada tahun 2024 mencapai 29.595 pelanggan, dengan dominasi pelanggan rumah tangga sebanyak 27.069 sambungan. Namun demikian, apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk Kabupaten Lamongan yang mencapai sekitar 1,36 juta jiwa, tingkat cakupan pelayanan air minum masih relatif terbatas.

Data menunjukkan bahwa jumlah penduduk yang terlayani baru mencapai sekitar 90.310 jiwa ( $\pm 6,54\%$ ) pada wilayah administratif dan sekitar 91.066 jiwa ( $\pm 12,12\%$ ) pada wilayah teknis. Hal ini mengindikasikan adanya kesenjangan yang signifikan antara kebutuhan layanan air minum masyarakat dengan kapasitas pelayanan yang tersedia saat ini.

Kondisi tersebut diperkuat dengan fakta bahwa tanpa adanya peningkatan kapasitas produksi, Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan tidak memiliki kemampuan untuk menambah jumlah pelanggan baru, sehingga cakupan pelayanan akan cenderung stagnan. Sementara itu, kebutuhan masyarakat terhadap air minum terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan perkembangan wilayah.

Dalam konteks konstitusional, penyediaan air minum merupakan bagian dari hak dasar warga negara sebagaimana tercermin dalam Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta Pasal 33 ayat (3) yang menegaskan bahwa air sebagai sumber daya alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk memastikan tersedianya akses air minum yang layak melalui penguatan peran Perusahaan Umum Daerah Air Minum.

Selain itu, kebijakan penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum juga sejalan dengan agenda pembangunan global dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs), khususnya Tujuan 6 yang menargetkan tercapainya akses universal terhadap air minum yang aman dan terjangkau bagi seluruh masyarakat pada tahun 2030.

Dari aspek ekonomi daerah, penyertaan modal kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan akan memberikan dampak terhadap peningkatan kinerja keuangan perusahaan, yang ditunjukkan melalui peningkatan jumlah pelanggan, peningkatan pendapatan, serta potensi kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah melalui laba dan dividen.

Dengan demikian, penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan tidak hanya berdampak pada peningkatan pelayanan publik, tetapi juga memiliki implikasi strategis dalam memperluas cakupan pelayanan air minum, mengurangi kesenjangan akses layanan, serta mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah secara berkelanjutan.

## **BAB III**

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

#### **3,1 Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan**

Kajian dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan substansi Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah berupa Barang Milik Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan merupakan tahapan yang bersifat krusial dalam menjamin keselarasan norma dengan sistem hukum nasional. Evaluasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa materi muatan Peraturan Daerah yang akan dibentuk tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta tidak menimbulkan konflik norma maupun konflik kewenangan dengan peraturan lain yang setara.

Melalui proses ini, diharapkan tercapai harmonisasi baik secara vertikal maupun horizontal, sehingga Peraturan Daerah yang dihasilkan memiliki kepastian hukum, keabsahan, serta daya laku yang efektif dalam implementasinya. Dengan demikian, Peraturan Daerah tidak hanya memenuhi aspek legalitas formal, tetapi juga mampu berfungsi sebagai instrumen pengaturan yang operasional dan implementatif.

Secara metodologis, evaluasi dilakukan dengan menggunakan pendekatan analisis hukum yang mencakup penelusuran dasar kewenangan, baik yang bersumber dari atribusi maupun delegasi, pengujian kesesuaian materi muatan, penilaian relevansi norma terhadap kebutuhan daerah, serta identifikasi potensi tumpang tindih pengaturan. Hasil analisis tersebut menjadi dasar dalam merumuskan landasan yuridis Peraturan Daerah, sekaligus memastikan bahwa ruang lingkup pengaturan tetap berada dalam batas kewenangan Pemerintah Daerah dan tidak melampaui kewenangan yang diberikan oleh peraturan yang lebih tinggi.

Dalam kerangka sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, terdapat prinsip bahwa semakin rendah kedudukan suatu peraturan, maka semakin bersifat teknis dan operasional ruang lingkup pengaturannya. Sebaliknya, peraturan pada tingkat yang lebih tinggi cenderung bersifat umum dan abstrak. Oleh karena itu, Peraturan Daerah harus diposisikan sebagai instrumen normatif yang menjabarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat ke dalam pengaturan yang lebih konkret dan sesuai dengan kebutuhan daerah.

Prinsip harmonisasi vertikal dan horizontal dalam pembentukan Perda ini bertumpu pada asas-asas berikut:

1. **Lex superior derogat legi inferiori**, yaitu norma yang lebih tinggi mengesampingkan norma yang lebih rendah. Perda tentang penyertaan modal wajib tunduk pada rezim hukum keuangan negara/daerah, pemerintahan daerah, pengelolaan BMD, dan tata kelola BUMD.
2. **Lex specialis derogat legi generali**, yaitu norma yang bersifat khusus mengesampingkan norma yang bersifat umum sepanjang mengatur hal yang sama. Dalam konteks ini, pengaturan spesifik mengenai BUMD dan pengelolaan BMD menjadi rujukan operasional yang mengkhususkan rezim umum keuangan daerah.
3. **Lex posterior derogat legi priori**, yaitu norma yang lebih baru mengesampingkan norma yang lebih lama sepanjang mengatur substansi yang sama. Prinsip ini relevan terutama pada perubahan regulasi pengelolaan BMD (misalnya perubahan terhadap Permendagri 19/2016).
4. **Asas legalitas**, yakni setiap tindakan pemerintah daerah, termasuk pengalihan BMD menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan, harus memiliki dasar kewenangan dan prosedur yang tegas dalam peraturan perundang-undangan.

### **3.2 Analisa Peraturan Perundang-Undangan Terkait**

Untuk menjamin keterpaduan pengaturan, Raperda ini perlu diletakkan dalam satu “peta norma” yang saling terhubung, sekurang-kurangnya mencakup kelompok regulasi berikut:

#### **1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar konstitusional yang memberikan legitimasi kepada Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pelaksanaan tugas pembantuan (*medebewind*).

Ketentuan tersebut tercermin dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten, dan kota berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas

pembantuan. Selanjutnya, Pasal 18 ayat (5) menegaskan bahwa Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali terhadap urusan yang secara tegas menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Adapun Pasal 18 ayat (6) memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lainnya dalam rangka penyelenggaraan otonomi tersebut.

Berdasarkan ketentuan konstitusional tersebut, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan atributif untuk membentuk Peraturan Daerah sebagai instrumen hukum dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah, pengelolaan aset daerah, serta penguatan Badan Usaha Milik Daerah.

Dalam konteks penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, pembentukan Peraturan Daerah merupakan bentuk konkret pelaksanaan kewenangan konstitusional tersebut. Kebijakan ini tidak hanya berkaitan dengan pengelolaan aset daerah, tetapi juga merupakan bagian dari upaya Pemerintah Daerah dalam memenuhi kewajiban penyelenggaraan pelayanan dasar, khususnya penyediaan air minum bagi masyarakat.

Dengan demikian, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang Milik Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan merupakan manifestasi dari kewenangan konstitusional Pemerintah Daerah, sekaligus instrumen untuk memberikan kepastian hukum dalam penguatan kelembagaan, peningkatan kapasitas pelayanan, serta perlindungan kepentingan masyarakat sebagai pengguna layanan air minum.

**2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten/ Kotamadya dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730)**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten/Kotamadya dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 merupakan dasar

hukum yang menetapkan keberadaan Kabupaten Lamongan sebagai salah satu daerah otonom dalam wilayah Provinsi Jawa Timur.

Ketentuan tersebut memberikan legitimasi yuridis terhadap eksistensi Kabupaten Lamongan sebagai subjek hukum publik yang memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mengatur kepentingan masyarakatnya sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan status sebagai daerah otonom, Kabupaten Lamongan memiliki hak, kewenangan, dan kewajiban untuk mengelola sumber daya daerah, termasuk dalam pengelolaan keuangan, aset daerah, serta pembentukan kebijakan daerah melalui Peraturan Daerah.

Dalam konteks penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, keberadaan undang-undang ini menjadi landasan fundamental yang menegaskan kapasitas Pemerintah Kabupaten Lamongan sebagai entitas pemerintahan yang berwenang untuk mengambil kebijakan strategis dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik dan pembangunan daerah.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 beserta perubahannya tidak hanya menjadi dasar pembentukan wilayah administratif, tetapi juga menjadi fondasi kewenangan Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam melaksanakan otonomi daerah, termasuk dalam menetapkan kebijakan penyertaan modal melalui Peraturan Daerah.

### **3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020) merupakan landasan normatif utama dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah, termasuk kebijakan penyertaan modal pemerintah kepada perusahaan negara maupun perusahaan daerah.

Dalam perspektif hukum keuangan publik, penyertaan modal daerah kepada BUMD merupakan bagian dari kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang memiliki konsekuensi fiskal dan akuntabilitas publik. UU 17/2003 menegaskan bahwa seluruh tindakan yang berdampak pada kekayaan negara/daerah harus tunduk pada prinsip:

- Tertib;
- Taat pada peraturan perundang-undangan;
- Efisien;
- Ekonomis;
- Efektif;
- Transparan;
- Bertanggung jawab.

Ketentuan penting yang relevan dengan penyertaan modal daerah diatur dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), yang pada pokoknya menyatakan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman, hibah, atau penyertaan modal kepada perusahaan negara/daerah setelah memperoleh persetujuan DPR atau DPRD.

Implikasinya terhadap Raperda Penyertaan Modal Daerah adalah:

- Penyertaan modal tidak dapat dilakukan secara administratif semata, melainkan harus memperoleh persetujuan DPRD;
- Kebijakan penyertaan modal harus tercermin dalam APBD sebagai bagian dari kebijakan pembiayaan daerah;
- Penyertaan modal merupakan bagian dari kebijakan fiskal daerah yang harus dapat dipertanggungjawabkan secara politik dan hukum.

Dengan demikian, Undang-Undang Keuangan Negara memberikan legitimasi sekaligus pembatasan terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan investasi melalui penyertaan modal.

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

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (sebagaimana diubah melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020) memberikan kerangka hukum terkait pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi pemerintah dan pengelolaan kekayaan negara/daerah yang dipisahkan.

Pasal 1 angka 1 menegaskan bahwa perbendaharaan negara mencakup keseluruhan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana ditetapkan dalam APBN/APBD. Dalam konteks BUMD, penyertaan modal daerah mengubah status kekayaan daerah yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan dalam bentuk saham pada Perumda.

Ketentuan yang sangat relevan adalah Pasal 41, yang mengatur bahwa:

- Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya;
- Investasi dapat dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung;
- Investasi diatur dengan peraturan perundang-undangan;
- Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta harus ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
- Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta juga harus ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan tersebut memiliki implikasi yuridis yang sangat penting bagi penyusunan Raperda, yaitu:

- Penyertaan modal daerah merupakan bentuk investasi jangka panjang;
- Investasi tersebut harus memiliki dasar hukum berupa peraturan perundang-undangan;
- Untuk pemerintah daerah, instrumen hukum yang digunakan adalah Peraturan Daerah;
- Tanpa Perda, penyertaan modal tidak memiliki legitimasi hukum yang memadai.

Dengan demikian, Perda tentang Penyertaan Modal Daerah bukan sekadar kebijakan administratif, melainkan kewajiban konstitusional dalam kerangka pengelolaan perbendaharaan negara/daerah.

## **5. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal**

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, sebagaimana telah mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, memberikan landasan normatif mengenai rezim investasi di Indonesia, termasuk peran pemerintah daerah dalam kegiatan penanaman modal.

Dalam Pasal 1 angka 1 ditegaskan bahwa penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanamkan modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing, untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia. Ketentuan ini menempatkan kegiatan penyertaan modal sebagai bagian dari rezim investasi yang diakui secara hukum nasional.

Lebih lanjut, Pasal 1 angka 5 menyatakan bahwa penanam modal dalam negeri mencakup:

- Orang perseorangan Warga Negara Indonesia;
- Badan usaha Indonesia;
- Negara Republik Indonesia;
- Pemerintah daerah.

Norma tersebut secara eksplisit mengakui bahwa pemerintah daerah merupakan subjek hukum yang dapat bertindak sebagai penanam modal dalam negeri. Dengan demikian, penyertaan modal pemerintah daerah kepada BUMD, termasuk PDAM Kabupaten Lamongan, merupakan bentuk penanaman modal dalam negeri yang sah menurut hukum.

Ketentuan dalam UU Penanaman Modal memiliki beberapa implikasi penting dalam konteks penyusunan Raperda tentang Penyertaan Modal Daerah:

### **Pengakuan Pemerintah Daerah sebagai Investor Publik**

Pemerintah daerah bukan hanya regulator, tetapi juga aktor investasi. Dalam konteks penyertaan modal kepada PDAM Kabupaten Lamongan, pemerintah daerah bertindak sebagai penanam modal yang:

- Menginvestasikan kekayaan daerah;
- Mengharapkan manfaat ekonomi dan sosial;
- Bertanggung jawab atas tata kelola investasi tersebut.

Hal ini mempertegas bahwa kebijakan penyertaan modal bukan sekadar kebijakan administratif, melainkan bagian dari strategi investasi daerah.

### **Keterkaitan dengan Pengembangan Potensi Daerah**

UU Penanaman Modal menekankan pentingnya pemberdayaan pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi ekonomi lokal dan meningkatkan koordinasi promosi investasi.

Penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan dapat diposisikan sebagai:

- **Instrumen penguatan infrastruktur pelayanan dasar**  
Penyertaan modal menjadi sarana untuk memperkuat pembangunan dan pengembangan infrastruktur Sistem Penyediaan Air Minum, termasuk instalasi pengolahan air dan jaringan distribusi.
- **Mekanisme peningkatan akses masyarakat terhadap layanan air minum**  
Penyertaan modal memungkinkan perluasan cakupan pelayanan sehingga lebih banyak masyarakat memperoleh akses terhadap air bersih yang layak, aman, dan berkelanjutan.
- **Strategi peningkatan kualitas hidup dan kesehatan masyarakat**  
Ketersediaan air minum yang memenuhi standar kesehatan berkontribusi langsung terhadap penurunan risiko penyakit serta peningkatan kualitas hidup masyarakat.
- **Instrumen pemerataan pelayanan publik dan keadilan sosial**  
Penyertaan modal memungkinkan Perumda Air Minum menjangkau wilayah yang secara ekonomi kurang menguntungkan namun memiliki kebutuhan tinggi terhadap layanan air minum.

## **Prinsip Kepastian Hukum dan Kemudahan Berusaha**

UU Penanaman Modal juga mengedepankan prinsip kepastian hukum, keterbukaan, dan akuntabilitas dalam kegiatan investasi. Oleh karena itu, penyertaan modal daerah harus:

- Didasarkan pada regulasi yang jelas (Perda);
- Memenuhi prinsip transparansi;
- Disertai analisis kelayakan investasi;
- Diikuti pengawasan dan pelaporan yang memadai.

### **6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234). sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801)**

Kewenangan Pemerintah Daerah untuk membuat suatu aturan untuk mengatur masyarakat daerah tersebut didasarkan pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

Pasal 7

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- Peraturan Pemerintah;
- Peraturan Presiden
- Peraturan Daerah Provinsi; dan
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

- Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

## Pasal 8

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kedudukan Peraturan Daerah Kabupaten dalam hierarki peraturan perundang-undangan memberikan kejelasan mengenai eksistensi dari implementasi kewenangan daerah dalam membuat suatu peraturan. Selain itu, apabila dikaitkan dengan hierarki tersebut, maka sepatutnya Peraturan Daerah dibuat dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan di atasnya agar tidak terjadi konflik norma.

**7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia**

**Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan landasan yuridis utama dalam pengaturan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan kebijakan penyertaan modal oleh pemerintah daerah. Undang-undang ini memberikan dasar kewenangan, batasan, serta arah kebijakan fiskal daerah dalam pengelolaan kekayaan yang dipisahkan.

Pasal 1 angka 40 menyatakan bahwa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

Secara konseptual, norma ini menegaskan bahwa:

- BUMD merupakan instrumen ekonomi daerah;
- Modal daerah menjadi elemen utama dalam eksistensi dan operasional BUMD;
- Penyertaan modal merupakan prasyarat fundamental bagi keberlanjutan dan pengembangan usaha BUMD.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengklasifikasikan BUMD menjadi:

Perusahaan Umum Daerah (Perumda), yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham;

Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda), yang berbentuk Perseroan Terbatas dengan modal terbagi dalam saham, yang seluruhnya atau paling sedikit 51% dimiliki oleh satu daerah.

Pasal 284 ayat (1) menyatakan bahwa kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Penjelasan pasal tersebut menegaskan bahwa kepala daerah bertindak sebagai pemegang saham pengendali pada BUMD maupun saham lainnya, dan dilarang menjadi pengurus badan usaha.

Ketentuan ini memiliki implikasi penting:

- Kepala daerah bertindak sebagai representasi hukum pemegang saham;
- Penyertaan modal daerah merupakan bagian dari kewenangan pengelolaan keuangan daerah;
- Terdapat pemisahan fungsi antara pemilik (owner) dan pengurus (management), sesuai prinsip tata kelola perusahaan yang baik (good corporate governance).

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, khususnya Pasal 19 ayat (1), menyebutkan bahwa sumber modal BUMD terdiri atas:

- Penyertaan modal daerah;
- Pinjaman;
- Hibah;
- Sumber modal lainnya.

Dari ketentuan tersebut, penyertaan modal daerah merupakan sumber modal utama dan paling mendasar bagi BUMD. Tanpa dukungan permodalan yang memadai, BUMD akan mengalami keterbatasan dalam:

- Ekspansi usaha;
- Penguatan daya saing;
- Peningkatan kapasitas layanan;
- Pengembangan investasi jangka panjang.

Oleh karena itu, kebijakan penyertaan modal menjadi instrumen strategis dalam menjaga keberlanjutan dan pertumbuhan BUMD.

Pasal 285 mengatur bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- Pendapatan Asli Daerah (PAD);
- Pendapatan transfer;
- Lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- PAD meliputi antara lain:
  - Pajak daerah;
  - Retribusi daerah;
  - Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;

- Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Dividen yang diperoleh dari BUMD termasuk dalam kategori hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Dengan demikian, penyertaan modal memiliki keterkaitan langsung dengan peningkatan PAD melalui mekanisme pembagian laba.

Norma ini menunjukkan hubungan struktural:

Penyertaan Modal → Peningkatan Kinerja BUMD → Peningkatan Laba → Peningkatan Dividen → Peningkatan PAD

Pasal 304 ayat (1) menyatakan bahwa daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMN dan/atau BUMD.

Lebih lanjut, Pasal 333 ayat (1) menegaskan bahwa penyertaan modal daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pasal 333 ayat (4) dan ayat (5) menyatakan bahwa:

Penyertaan modal dapat berupa uang atau barang milik daerah;

Barang milik daerah harus dinilai sesuai nilai riil pada saat akan dijadikan penyertaan modal;

Nilai riil diperoleh melalui penilaian sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan ini memiliki implikasi yuridis yang tegas:

- Penyertaan modal tidak dapat dilakukan tanpa Perda;
- Penilaian aset harus dilakukan secara profesional dan akuntabel;
- Penyertaan modal dalam bentuk barang harus mencerminkan nilai wajar (fair value).

Undang-Undang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa tujuan BUMD adalah:

- Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah;
- Menyelenggarakan kemanfaatan umum;
- Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Dalam konteks tersebut, penyertaan modal merupakan:

- Investasi jangka panjang daerah;
- Instrumen peningkatan kapasitas ekonomi lokal;
- Mekanisme penguatan struktur permodalan BUMD;
- Sarana peningkatan kontribusi dividen terhadap pembiayaan pembangunan daerah.

#### **8. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 190, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6405**

Ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, air merupakan kebutuhan dasar kehidupan manusia yang memiliki kedudukan strategis sebagai sumber daya yang menguasai hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, penguasaan dan pengelolannya berada di bawah kontrol negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam penjelasan undang-undang tersebut ditegaskan bahwa pengelolaan sumber daya air harus dilakukan secara optimal dengan memperhatikan keseimbangan antara aspek sosial, lingkungan, dan ekonomi. Hal ini menjadi penting mengingat adanya kecenderungan penurunan ketersediaan air di satu sisi, serta peningkatan kebutuhan air di sisi lain. Oleh karena itu, pengelolaan sumber daya air harus dilaksanakan secara terpadu, berkelanjutan, dan berkeadilan guna menjamin terpenuhinya kebutuhan masyarakat atas air.

Lebih lanjut, undang-undang tersebut juga mengatur bahwa penggunaan sumber daya air untuk kegiatan usaha harus memperhatikan prinsip prioritas, di mana pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari masyarakat menjadi prioritas utama. Dalam konteks ini, penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat ditempatkan sebagai kepentingan yang harus didahulukan.

Selain itu, dalam ketentuan Pasal 46 ayat (1) huruf e, ditegaskan bahwa penggunaan sumber daya air untuk kegiatan usaha diberikan prioritas kepada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa. Ketentuan ini

menunjukkan adanya keberpihakan kebijakan hukum nasional terhadap entitas publik dalam pengelolaan sumber daya air, khususnya dalam penyediaan layanan air minum bagi masyarakat.

Dengan demikian, Perusahaan Umum Daerah Air Minum sebagai Badan Usaha Milik Daerah memiliki kedudukan strategis sebagai pelaksana kebijakan negara dalam penyelenggaraan pelayanan air minum. Dalam konteks ini, Perumda Air Minum tidak hanya menjalankan fungsi ekonomi, tetapi juga menjalankan mandat konstitusional negara dalam menjamin pemenuhan hak masyarakat atas air sebagai kebutuhan dasar.

Implikasinya, keberadaan dan kinerja Perusahaan Umum Daerah Air Minum harus didukung oleh kebijakan yang memadai, termasuk dalam aspek permodalan. Penyertaan modal daerah menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa BUMD air minum memiliki kapasitas yang cukup dalam mengelola sumber daya air, memperluas cakupan pelayanan, serta meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat.

Dengan demikian, penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum bukan sekadar kebijakan ekonomi, melainkan merupakan perwujudan tanggung jawab konstitusional negara dalam menjamin pemenuhan hak masyarakat atas air sebagai bagian dari pelayanan dasar.

#### **9. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6981**

Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air, pengelolaan sumber daya air dilaksanakan dengan menempatkan pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari masyarakat sebagai prioritas utama. Air sebagai kebutuhan dasar yang tidak tergantikan bagi kehidupan manusia menuntut adanya jaminan dari negara agar setiap orang memperoleh akses terhadap air yang bersih, sehat, dan produktif.

Dalam kerangka tersebut, Pemerintah dan Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan minimal air bagi masyarakat. Pengaturan mengenai penggunaan dan perizinan sumber daya air tidak dimaksudkan untuk memberikan hak kepemilikan atas air, melainkan hanya memberikan kewenangan

terbatas untuk memanfaatkan air sesuai dengan alokasi yang ditetapkan. Hal ini menegaskan bahwa penguasaan atas sumber daya air tetap berada pada negara sebagai amanat konstitusi.

Lebih lanjut, peraturan pemerintah tersebut mengatur bahwa pengelolaan sumber daya air dapat dilaksanakan oleh unit pelaksana teknis pemerintah maupun oleh badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah yang bergerak di bidang pengelolaan sumber daya air. Dalam hal ini, BUMD memiliki kedudukan sebagai pelaksana fungsi pengelolaan sumber daya air yang mencakup pembangunan, pengoperasian, dan pemeliharaan infrastruktur, serta penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat.

Namun demikian, ditegaskan bahwa badan usaha milik daerah dalam menjalankan fungsi tersebut tidak semata-mata berorientasi pada keuntungan, melainkan harus mengedepankan fungsi pelayanan publik dengan prinsip tata kelola perusahaan yang sehat. Ketentuan ini memperkuat karakter BUMD, khususnya Perusahaan Umum Daerah Air Minum, sebagai entitas yang mengemban fungsi sosial sekaligus fungsi ekonomi secara seimbang.

Selain itu, pengaturan mengenai prioritas penggunaan sumber daya air menempatkan penyediaan air minum melalui sistem penyediaan air minum sebagai bagian dari prioritas pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat. Bahkan dalam hierarki prioritas, penggunaan sumber daya air untuk pelayanan publik melalui BUMD ditempatkan lebih tinggi dibandingkan penggunaan untuk kepentingan usaha swasta.

Dengan demikian, Perusahaan Umum Daerah Air Minum memiliki legitimasi hukum yang kuat sebagai pelaksana utama penyediaan layanan air minum kepada masyarakat. Kedudukan ini sekaligus menegaskan bahwa negara, melalui Pemerintah Daerah, memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa BUMD air minum memiliki kapasitas yang memadai dalam menjalankan fungsi tersebut.

Implikasinya, penguatan permodalan melalui penyertaan modal daerah menjadi instrumen kebijakan yang tidak hanya relevan, tetapi juga diperlukan untuk mendukung pelaksanaan kewajiban negara dalam menjamin akses masyarakat terhadap air.

Dengan demikian, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2024, penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum merupakan

bagian dari tanggung jawab negara dalam mengutamakan fungsi sosial pengelolaan sumber daya air serta menjamin terpenuhinya hak masyarakat atas air sebagai kebutuhan dasar.

**10. Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 345, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5802**

Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum, penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) merupakan bagian dari upaya negara dalam menjamin pemenuhan hak masyarakat atas air minum. Hal ini tidak terlepas dari amanat konstitusi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 28A yang menegaskan bahwa setiap orang berhak untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya, yang salah satunya diwujudkan melalui pemenuhan kebutuhan dasar air minum.

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 ditegaskan bahwa SPAM diselenggarakan untuk memberikan pelayanan air minum kepada masyarakat dalam rangka memenuhi hak rakyat atas air minum. Penyelenggaraan tersebut bertujuan untuk:

1. menjamin tersedianya pelayanan air minum bagi masyarakat;
2. mewujudkan pengelolaan air minum yang berkualitas dengan harga yang terjangkau;
3. menjaga keseimbangan kepentingan antara pelanggan dan penyelenggara; serta
4. meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam rangka memperluas cakupan layanan air minum.

Lebih lanjut, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 ditegaskan bahwa air merupakan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga pengelolaannya harus diprioritaskan kepada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah. Putusan tersebut memperkuat prinsip bahwa negara memiliki tanggung jawab utama dalam penyelenggaraan pelayanan air minum melalui entitas publik.

Sejalan dengan hal tersebut, Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 menegaskan bahwa penyelenggaraan SPAM merupakan tanggung jawab Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Dalam rangka melaksanakan tanggung jawab tersebut, Pemerintah dapat membentuk Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah sebagai penyelenggara layanan air minum.

Ketentuan ini menunjukkan bahwa Perusahaan Umum Daerah Air Minum merupakan instrumen utama Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan air minum kepada masyarakat. Bahkan dalam hal terdapat wilayah yang belum terjangkau oleh layanan BUMN atau BUMD, Pemerintah tetap berkewajiban untuk menyediakan layanan melalui unit pelaksana teknis atau mekanisme lainnya, sehingga tidak terdapat kekosongan pelayanan terhadap masyarakat.

Selain itu, dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan SPAM, Pemerintah juga dapat melakukan kerja sama dengan berbagai pihak, tanpa mengurangi tanggung jawab utama negara dalam menjamin pelayanan air minum.

Dengan demikian, pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 menegaskan bahwa penyediaan air minum merupakan kewajiban negara yang bersifat fundamental, dan Perusahaan Umum Daerah Air Minum memiliki kedudukan strategis sebagai pelaksana utama dalam memenuhi hak masyarakat atas air.

Implikasinya, keberhasilan penyelenggaraan SPAM sangat bergantung pada kapasitas kelembagaan dan permodalan Perusahaan Umum Daerah Air Minum. Oleh karena itu, penguatan permodalan melalui penyertaan modal daerah menjadi instrumen kebijakan yang tidak hanya relevan, tetapi juga diperlukan untuk menjamin perluasan cakupan pelayanan, peningkatan kualitas layanan, serta keberlanjutan penyediaan air minum kepada masyarakat.

Dengan demikian, penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum merupakan bagian integral dari pelaksanaan kewajiban negara dalam menjamin hak masyarakat atas air minum, sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

## **11. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173)**

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (PP BUMD) merupakan regulasi operasional utama yang mengatur tata kelola, sumber permodalan, pembinaan, dan pengawasan BUMD. Dalam konteks penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perumda Air Minum Kabupaten Lamongan, PP ini menjadi rujukan normatif yang bersifat teknis dan implementatif.

Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) PP 54/2017 menegaskan bahwa Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan.

Pelaksanaan kewenangan tersebut meliputi:

- Penyertaan modal;
- Subsidi;
- Penugasan;
- Penggunaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;

Pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.

Dalam Perumda, Kepala Daerah berkedudukan sebagai pemilik modal, sedangkan pada Perumda berkedudukan sebagai pemilik modal. Kewenangan ini dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Implikasinya terhadap Raperda adalah bahwa penyertaan modal harus ditempatkan sebagai kebijakan pemilik (owner policy), bukan kebijakan operasional manajemen.

Berdasarkan Pasal 7 PP 54/2017 menyatakan bahwa pendirian BUMD bertujuan untuk:

- Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah;

- Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu sesuai kondisi dan potensi daerah berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik;
- Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Dengan demikian, penguatan permodalan PDAM melalui penyertaan modal tidak hanya ditujukan untuk profitabilitas, tetapi juga untuk mendukung fungsi sosial-ekonomi daerah.

Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan bahwa sumber modal BUMD terdiri atas:

- Penyertaan modal daerah;
- Pinjaman;
- Hibah;
- Sumber modal lainnya.
- Penyertaan modal daerah dapat bersumber dari:
  - APBD; dan/atau
  - Konversi dari pinjaman.

Modal yang berasal dari penyertaan modal daerah merupakan batas pertanggungjawaban daerah atas kerugian BUMD (Pasal 20). Hal ini menegaskan prinsip limited liability pemerintah daerah sebagai pemegang saham/pemilik modal.

PP 54/2017 mengatur bahwa penyertaan modal daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan dapat dilakukan untuk:

- Pendirian BUMD;
- Penambahan modal BUMD;
- Pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain.

Penyertaan modal dapat berupa uang maupun barang milik daerah. Barang milik daerah harus dinilai berdasarkan nilai riil pada saat dijadikan penyertaan modal, dengan penilaian sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

- Ketentuan ini mempertegas:
- Kewajiban appraisal independen;

- Kepatuhan pada prinsip nilai wajar (fair value);
- Akuntabilitas pengalihan BMD menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan.

PP 54/2017 mengatur bahwa penyertaan modal untuk penambahan modal BUMD dilakukan dalam rangka:

- Pengembangan usaha;
- Penguatan struktur permodalan;
- Penugasan Pemerintah Daerah.
- Namun, penyertaan modal tersebut hanya dapat dilakukan setelah:
- Dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah; dan
- Tersedia rencana bisnis (business plan) BUMD.

Ketentuan ini sangat penting dalam konteks Naskah Akademik, karena menjadikan analisis investasi sebagai prasyarat substantif sebelum penetapan Perda.

Berdasarkan PP 54/2017, rencana penyertaan modal berupa inbreng aset tanah dan bangunan kepada PDAM Kabupaten Lamongan harus memenuhi unsur-unsur berikut:

Memiliki tujuan jelas (penguatan struktur permodalan dan pengembangan usaha);

- Ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
- Didahului analisis investasi yang komprehensif;
- Didukung rencana bisnis PDAM Kabupaten Lamongan;
- Menggunakan nilai riil hasil penilaian profesional;
- Memperhatikan batas pertanggungjawaban keuangan daerah.

Dengan demikian, PP 54/2017 memperkuat legitimasi sekaligus menetapkan standar kehati-hatian dalam penyertaan modal daerah kepada BUMD.

## **12. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah**

Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 mengatur bahwa investasi pemerintah merupakan penempatan dana dan/atau aset keuangan dalam jangka panjang, baik dalam bentuk penyertaan saham, pembelian surat utang, maupun

investasi langsung lainnya, yang ditujukan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat strategis lainnya bagi negara.

Regulasi ini disusun sebagai upaya untuk meningkatkan efektivitas dan tata kelola investasi pemerintah melalui penyempurnaan kerangka pengaturan yang lebih komprehensif. Pembaruan tersebut terutama berkaitan dengan pemisahan dan penegasan kewenangan dalam aspek regulasi, supervisi, serta pelaksanaan operasional investasi pemerintah.

Pembagian kewenangan ke dalam tiga ranah tersebut dimaksudkan untuk membentuk sistem pengelolaan investasi yang lebih terstruktur dan selaras dengan praktik terbaik di tingkat internasional. Dengan pemisahan fungsi tersebut, diharapkan tercipta tata kelola yang transparan, profesional, dan akuntabel.

Secara normatif, pengaturan ini juga bertujuan untuk memperkuat mekanisme pengawasan dan keseimbangan (check and balances) dalam setiap tahapan investasi, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi dan pertanggungjawaban. Dengan demikian, investasi pemerintah dapat dikelola secara lebih prudent serta memberikan nilai tambah optimal bagi pembangunan nasional maupun daerah.

### **13. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah**

Dalam Pasal 72 ayat (1) ditegaskan bahwa penyertaan modal merupakan salah satu instrumen permodalan bagi BUMD. Kebijakan ini dilakukan dalam rangka pendirian badan usaha, penataan kembali struktur permodalan, dan/atau penguatan kapasitas usaha BUMN, BUMD, maupun badan hukum lain yang seluruh atau sebagian kepemilikannya berada pada negara atau daerah, dengan tetap berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, Pasal 72 ayat (2) mengatur bahwa penyertaan modal tersebut dapat dilakukan dalam bentuk uang maupun barang. Barang yang dimaksud mencakup aset yang diperoleh dalam rangka pelaksanaan penugasan pemerintah daerah

melalui mekanisme pengadaan, maupun barang milik daerah yang dinilai akan lebih efektif dan produktif apabila pengelolaannya dialihkan kepada BUMD.

Ketentuan ini pada prinsipnya memberikan landasan hukum bagi optimalisasi pemanfaatan aset daerah sebagai bagian dari strategi penguatan struktur permodalan dan peningkatan kinerja badan usaha milik daerah.

**14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157)**

Bahwa peraturan ini merupakan peraturan pelaksana ketentuan Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai tata cara pemberian nomor register peraturan daerah yang merupakan bagian dari pembentukan produk hukum daerah dan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan mengenai produk hukum daerah.

**15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 155)**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah merupakan peraturan teknis dari Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Peraturan ini melaksanakan amanat dalam Pasal melaksanakan ketentuan Pasal 90, Pasal 94 ayat (9), Pasal 96 ayat (7), Pasal 97 ayat (9) dan Pasal 111 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah berkaitan dengan rencana bisnis, rencana kerja dan anggaran, kerja sama, pelaporan dan evaluasi Badan Usaha Milik Daerah.

## **16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 (Permendagri 77/2020) ditetapkan sebagai pelaksanaan amanat Pasal 221 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam Pasal 1 angka 1 ditegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah mencakup keseluruhan proses yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah.

Selanjutnya, Pasal 2 ayat (2) menguraikan ruang lingkup pedoman teknis pengelolaan keuangan daerah, yang meliputi antara lain pengelola keuangan daerah, APBD, tahapan penyusunan dan penetapan APBD, pelaksanaan dan penatausahaan keuangan, pelaporan semester pertama dan perubahan APBD, akuntansi serta pelaporan keuangan daerah, penyusunan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pengelolaan kekayaan dan utang daerah, BLUD, penyelesaian kerugian daerah, penyediaan informasi keuangan daerah, serta pembinaan dan pengawasan.

Dalam Lampiran Permendagri 77/2020 juga diatur secara khusus mengenai penyertaan modal daerah sebagai bagian dari pengeluaran pembiayaan daerah. Ketentuan pokoknya dapat diringkas sebagai berikut:

Pertama, pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal kepada BUMD, BUMN, badan usaha swasta, dan/atau koperasi. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan pendapatan daerah, mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, serta memperbaiki kesejahteraan masyarakat.

Kedua, penyertaan modal dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Manfaat tersebut antara lain berupa dividen, bunga, pertumbuhan nilai investasi, bagi hasil, peningkatan penerimaan daerah, perluasan kesempatan kerja, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Ketiga, bentuk penyertaan modal daerah dapat berupa investasi surat berharga maupun investasi langsung. Investasi surat berharga dilakukan melalui pembelian saham dan/atau surat utang, sedangkan investasi langsung dapat berupa

penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman, termasuk dana bergulir yang disalurkan melalui lembaga keuangan bank maupun non-bank.

Keempat, pelaksanaan penyertaan modal harus didasarkan pada analisis kelayakan oleh penasihat investasi untuk memperoleh nilai wajar, yang meliputi analisis kelayakan usaha, analisis portofolio, dan analisis risiko. Penasihat investasi ditetapkan oleh kepala daerah.

Kelima, penyertaan modal hanya dapat dilaksanakan apabila telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang penyertaan modal. Bahkan dalam kondisi APBD tidak surplus, penyertaan modal tetap dimungkinkan sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan dan telah diatur dalam Perda yang bersangkutan. Apabila terdapat penambahan nilai penyertaan melebihi jumlah yang telah ditetapkan, maka diperlukan perubahan Perda.

Keenam, pengelolaan penyertaan modal meliputi tahap perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggungjawaban, divestasi, serta pembinaan dan pengawasan, yang harus sejalan dengan kebijakan investasi nasional dan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Kepala Daerah.

Permendagri 77/2020 sekaligus mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sehingga menjadi rujukan utama dalam penyusunan Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal daerah berupa barang milik daerah.

**17. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah (lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2018 Nomor 14)**

Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, secara berjejang merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberap kali terakhir dengan Undang-

Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sehingga dengan dasar kewenangan yang diatur sedemikian rupa, terwujud sebuah metode dan standar yang tepat dalam penyusunan produk hukum daerah sesuai dengan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga terwujud produk hukum yang baik di Kabupaten Lamongan baik norma dan prosesnya.

**18. Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2019 tentang PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM KABUPATEN LAMONGAN**

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan potensi daerah, khususnya dalam penyediaan air minum yang sehat, bersih, produktif, dan berkelanjutan.

Dalam konsideransnya ditegaskan bahwa Pemerintah Kabupaten Lamongan memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya daerah guna memenuhi kebutuhan dasar masyarakat sekaligus mendorong pertumbuhan perekonomian daerah. Oleh karena itu, peningkatan kinerja Perusahaan Daerah Air Minum menjadi suatu keharusan yang harus didukung dengan penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

Selain itu, Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016, dinilai tidak lagi sesuai dengan perkembangan kebutuhan pengaturan dan dinamika kelembagaan BUMD. Oleh karena itu, dilakukan penyesuaian melalui perubahan bentuk badan hukum menjadi Perusahaan Umum Daerah.

Perubahan bentuk badan hukum tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan rezim hukum Badan Usaha Milik Daerah, khususnya yang diatur dalam:

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;

perubahan bentuk badan hukum tersebut tidak hanya merupakan penyesuaian normatif, tetapi juga merupakan transformasi kelembagaan yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan perusahaan, memperkuat kapasitas pelayanan, serta mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah.

Dalam konteks ini, penyertaan modal daerah menjadi instrumen strategis yang sejalan dengan tujuan pembentukan Perusahaan Umum Daerah, yaitu untuk memperkuat struktur permodalan, meningkatkan kualitas dan cakupan pelayanan air minum, serta mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

Terdapat tiga fondasi utama agar suatu norma hukum memiliki kekuatan keberlakuan yang utuh dan efektif, yakni landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Landasan filosofis merujuk pada dasar pemikiran atau nilai-nilai fundamental yang melandasi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Aspek ini berkaitan dengan cita hukum (*rechtsidee*), pandangan hidup, serta orientasi keadilan yang hendak diwujudkan melalui norma yang dirumuskan. Dengan kata lain, setiap regulasi harus berpijak pada nilai-nilai dasar yang menjadi arah dan tujuan hukum itu sendiri.

Landasan sosiologis berkaitan dengan realitas sosial yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Suatu peraturan dibentuk karena adanya kebutuhan nyata, tuntutan, atau persoalan yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, keberadaan norma hukum harus relevan dengan kondisi sosial, responsif terhadap dinamika masyarakat, serta mampu memberikan solusi atas permasalahan yang ada.

Sementara itu, landasan yuridis menegaskan bahwa setiap peraturan perundang-undangan wajib disusun berdasarkan ketentuan hukum yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Prinsip ini bertujuan untuk menjaga konsistensi dan keselarasan antar norma dalam satu sistem hukum, sehingga tidak terjadi pertentangan atau disharmoni yang dapat mengganggu kepastian hukum.<sup>50</sup>

#### **4.1 Landasan Filosofis**

Landasan filosofis dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan refleksi dari nilai-nilai dasar yang hidup dalam masyarakat serta cita hukum (*rechtsidee*) yang hendak diwujudkan melalui norma yang dibentuk. Dalam perspektif filsafat hukum, sebagaimana dikemukakan oleh H. Rojidi Ranggawijaya,<sup>51</sup> hukum tidak semata-mata berfungsi sebagai instrumen pengaturan, melainkan sebagai perwujudan dari nilai moral dan etika bangsa yang hendak dicapai melalui sistem hukum yang tertib dan berkeadilan.

---

<sup>50</sup> Evi Noviawati. *Landasan Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Galuh Justisi. Volume 6. No. 1. Maret 2018.

<sup>51</sup> H. Rojidi Ranggawijaya. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju, Bandung.

Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa landasan filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk harus mencerminkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum bangsa Indonesia yang bersumber pada Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pancasila sebagai dasar negara sekaligus pandangan hidup bangsa mengandung nilai keselarasan, keseimbangan, dan keadilan dalam hubungan antara manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa, manusia dengan sesama, serta manusia dengan lingkungan dan dirinya sendiri. Nilai tersebut menegaskan bahwa pembangunan ekonomi bukan sekadar akumulasi modal, melainkan sarana untuk mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin secara adil dan beradab.<sup>52</sup>

Ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya sebagaimana diatur dalam Pasal 28A. Pemenuhan hak tersebut tidak dapat dilepaskan dari ketersediaan kebutuhan dasar, termasuk akses terhadap air minum yang layak, aman, dan berkelanjutan.

Lebih lanjut, dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan bahwa cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, termasuk air, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini melahirkan konsep hak menguasai negara, yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan sumber daya alam demi kepentingan masyarakat.

Dalam konteks tersebut, air tidak semata-mata dipandang sebagai komoditas ekonomi, tetapi sebagai sumber daya yang memiliki fungsi sosial yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Oleh karena itu, pengelolaan sumber daya air harus diarahkan untuk menjamin pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat secara adil, merata, dan berkelanjutan.

---

<sup>52</sup> Koesnadi Hardjasoemantri. 2000. Hukum Tata Lingkungan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Sejalan dengan hal tersebut, Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum menegaskan bahwa penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) bertujuan untuk memberikan pelayanan air minum kepada masyarakat dalam rangka memenuhi hak rakyat atas air. Hal ini menunjukkan bahwa penyediaan air minum merupakan bagian dari tanggung jawab negara yang bersifat fundamental.

Dalam kerangka otonomi daerah, tanggung jawab tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah melalui pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah, khususnya Perusahaan Umum Daerah Air Minum. BUMD ini berfungsi sebagai instrumen negara dalam menjamin pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, sekaligus sebagai sarana untuk mendukung pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Namun demikian, dalam praktiknya, penyelenggaraan pelayanan air minum menghadapi berbagai keterbatasan, terutama dalam hal kapasitas infrastruktur dan permodalan. Kebutuhan investasi yang besar untuk pembangunan instalasi pengolahan air, jaringan distribusi, serta peningkatan kualitas layanan tidak dapat sepenuhnya dipenuhi oleh kemampuan internal perusahaan.

Oleh karena itu, penyertaan modal daerah menjadi instrumen kebijakan yang memiliki landasan filosofis yang kuat. Penyertaan modal tidak hanya dipandang sebagai kebijakan ekonomi, tetapi sebagai bentuk kehadiran negara dalam menjamin hak masyarakat atas air. Melalui penyertaan modal, Pemerintah Kabupaten Lamongan memastikan bahwa Perusahaan Umum Daerah Air Minum memiliki kapasitas yang memadai untuk meningkatkan kualitas pelayanan, memperluas cakupan layanan, serta menjaga keterjangkauan tarif bagi masyarakat.

Selain itu, penyertaan modal daerah juga merupakan perwujudan nyata dari prinsip otonomi daerah, di mana Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya dan keuangan daerah guna sebesar-besarnya kepentingan masyarakat. Melalui BUMD, Pemerintah Daerah dapat mengendalikan penyelenggaraan pelayanan air minum secara langsung, menyesuaikannya dengan kondisi lokal, serta memastikan bahwa manfaat ekonomi yang dihasilkan dapat kembali kepada masyarakat dalam bentuk peningkatan kesejahteraan dan Pendapatan Asli Daerah.

Dengan demikian, penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan merupakan perwujudan dari tanggung jawab

konstitusional negara, implementasi prinsip hak menguasai negara atas sumber daya air, serta instrumen strategis dalam menjamin pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat dan peningkatan kesejahteraan secara berkelanjutan.

#### **4.2 Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan yang didasarkan pada realitas empiris, kebutuhan aktual masyarakat, serta dinamika sosial-ekonomi yang berkembang. Sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, landasan sosiologis harus mencerminkan fakta perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat, sehingga peraturan yang dibentuk dapat dipahami, diterima, dan dilaksanakan secara efektif.

Pembentukan peraturan daerah pada hakikatnya merupakan respons terhadap kebutuhan nyata masyarakat. Dalam konteks penyediaan air minum, Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan memiliki peran strategis sebagai penyelenggara Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) yang bertugas memberikan pelayanan air minum secara berkelanjutan.

Sebagai BUMD yang bergerak di bidang pelayanan dasar, Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan diharapkan tidak hanya mampu memenuhi kebutuhan air minum masyarakat, tetapi juga memberikan kontribusi terhadap perekonomian daerah dan Pendapatan Asli Daerah.

Namun demikian, berdasarkan kondisi empiris, masih terdapat kesenjangan antara kebutuhan masyarakat dengan kapasitas pelayanan yang tersedia. Hal ini tercermin dari beberapa indikator kinerja operasional sebagai berikut:

- Cakupan pelayanan masih sangat rendah, yaitu sekitar 6,18%–9,14% dalam periode 2020–2023, yang termasuk kategori sangat rendah berdasarkan standar penilaian kinerja;
- Jumlah pelanggan meningkat, dari 22.422 pelanggan (2020) menjadi 29.595 pelanggan (2024), namun peningkatan tersebut belum sebanding dengan jumlah penduduk Kabupaten Lamongan yang mencapai lebih dari 1,3 juta jiwa;
- Kontinuitas layanan belum optimal, dengan distribusi air rata-rata 23 jam per hari, belum memenuhi standar pelayanan 24 jam;

- Kualitas layanan belum sepenuhnya memenuhi standar, baik dari sisi pengujian kualitas air maupun pemenuhan parameter kesehatan;
- Pemanfaatan kapasitas produksi belum optimal, dengan tingkat pemanfaatan sekitar 63%–72%, yang menunjukkan masih adanya kapasitas menganggur akibat keterbatasan jaringan distribusi dan infrastruktur.

Data tersebut menunjukkan bahwa permasalahan utama bukan semata-mata pada aspek permintaan, tetapi pada keterbatasan kapasitas infrastruktur dan permodalan perusahaan dalam memperluas layanan.

Landasan sosiologis penyertaan modal daerah pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Pemenuhan Kebutuhan Dasar Masyarakat

Air minum yang bersih, aman, dan terjangkau merupakan kebutuhan dasar seluruh lapisan masyarakat. Rendahnya cakupan pelayanan menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat belum memperoleh akses layanan air minum yang layak, sehingga penyertaan modal menjadi kebutuhan untuk memenuhi hak dasar tersebut.

b. Peningkatan Kualitas Pelayanan dan Perluasan Cakupan Layanan

Keterbatasan jaringan distribusi dan kapasitas layanan menyebabkan belum optimalnya cakupan pelayanan. Penyertaan modal daerah diperlukan untuk mendukung pembangunan infrastruktur, peningkatan kapasitas produksi, serta perluasan jaringan pelayanan.

c. Pemerataan Akses dan Keadilan Sosial

Masih terbatasnya layanan air minum di beberapa wilayah menunjukkan adanya ketimpangan akses. Penyertaan modal memungkinkan perusahaan menjangkau wilayah yang secara ekonomi kurang menguntungkan namun memiliki kebutuhan tinggi terhadap layanan air minum.

d. Peningkatan Partisipasi dan Kepercayaan Publik

Penguatan kapasitas perusahaan melalui penyertaan modal akan meningkatkan kualitas pelayanan dan tata kelola, yang pada akhirnya mendorong kepercayaan masyarakat serta partisipasi dalam penggunaan dan pengawasan layanan.

Dengan demikian, secara sosiologis, penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan merupakan kebutuhan nyata yang

didasarkan pada fakta empiris bahwa cakupan pelayanan masih rendah, kualitas layanan belum optimal, serta kapasitas infrastruktur masih terbatas.

Oleh karena itu, penyertaan modal daerah tidak hanya merupakan kebijakan ekonomi, tetapi merupakan respons sosial yang mendesak untuk menjamin pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, memperluas akses layanan air minum, serta mewujudkan keadilan dan kesejahteraan secara menyeluruh.

### **4.3 Landasan Yuridis**

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensinya, seluruh tindakan pemerintahan, termasuk kebijakan penyertaan modal daerah, harus didasarkan pada prinsip legalitas (*principle of legality*). Setiap kebijakan publik wajib memiliki dasar kewenangan yang jelas, dilaksanakan sesuai prosedur yang ditentukan, serta selaras dengan sistem hukum nasional yang menjamin kepastian hukum dan keadilan.

Dalam kerangka pembentukan Peraturan Daerah, landasan yuridis merupakan pertimbangan yang menunjukkan bahwa peraturan tersebut diperlukan untuk mengatasi persoalan hukum, mengisi kekosongan hukum, atau menyesuaikan pengaturan dengan perkembangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa landasan yuridis harus menjawab persoalan:

- Peraturan yang sudah tidak sesuai perkembangan;
- Peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih;
- Pengaturan yang belum memadai;
- Atau ketiadaan norma yang mengatur secara spesifik.

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, khususnya Pasal 21 ayat (5), menegaskan bahwa penyertaan modal daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Ketentuan ini menunjukkan bahwa penyertaan modal daerah bukan sekadar kebijakan administratif, melainkan merupakan tindakan hukum yang harus memiliki dasar legitimasi dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, setiap kebijakan Pemerintah Daerah yang berkaitan dengan penambahan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah wajib diformalkan melalui Peraturan Daerah sebagai instrumen hukum yang memberikan kepastian,

legitimasi, serta akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Dalam konteks Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, penyertaan modal daerah memiliki tujuan strategis, yaitu untuk memperkuat struktur permodalan perusahaan, meningkatkan kapasitas pendanaan, serta mendukung pengembangan usaha dalam rangka meningkatkan kualitas dan cakupan pelayanan air minum kepada masyarakat.

Penguatan permodalan tersebut menjadi penting mengingat Perusahaan Umum Daerah Air Minum memiliki peran sebagai penyelenggara pelayanan dasar yang bertujuan untuk memenuhi hak masyarakat atas air minum. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas perusahaan melalui penyertaan modal merupakan bagian dari upaya Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewajiban pelayanan publik.

Sejalan dengan hal tersebut, pembentukan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal daerah pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan merupakan langkah yang diperlukan untuk:

1. memberikan dasar hukum yang sah terhadap pengalokasian dan pemisahan kekayaan daerah;
2. menjamin kepastian hukum dalam pengelolaan investasi daerah;
3. memperkuat struktur permodalan perusahaan dalam rangka meningkatkan kinerja pelayanan; dan
4. mendukung pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat atas air minum secara berkelanjutan.

Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan merupakan perintah langsung dari ketentuan peraturan perundang-undangan sekaligus kebutuhan hukum untuk menjamin terlaksananya pelayanan publik secara optimal.

## **BAB V**

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

Sesuai dengan ketentuan dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penyusunan Bab V pada kajian akademik yang pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruanglingkup materi muatan rancangan undang-undang yang akan dibentuk. Dalam babtersebut, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, terlebih dahulumerumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Dibawah ini akan diuraikan sasaran, arah dan jangkauan pengaturan hingga ruanglingkup materi muatan sesuai dengan ketentuan dimaksud.

#### **5.1 Sasaran**

Setiap penyusunan Rancangan Peraturan Daerah harus berlandaskan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menekankan kejelasan tujuan, kedayagunaan, serta kesesuaian antara materi muatan dan kewenangan daerah.

Dalam konteks penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, sasaran kebijakan tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga berkaitan langsung dengan pemenuhan pelayanan dasar masyarakat.

Berdasarkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang telah diuraikan sebelumnya, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan memiliki sasaran sebagai berikut:

##### **1. Mewujudkan tertib hukum penyertaan modal daerah**

Menjamin bahwa penyertaan modal daerah dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, memiliki dasar hukum yang jelas, serta memenuhi prinsip kepastian hukum dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

##### **2. Meningkatkan cakupan pelayanan air minum kepada Masyarakat**

Memperluas jangkauan layanan air minum, mengingat cakupan pelayanan yang masih relatif rendah dibandingkan dengan jumlah penduduk Kabupaten Lamongan, sehingga lebih banyak masyarakat memperoleh akses terhadap air bersih yang layak.

### **3. Meningkatkan kualitas dan kontinuitas layanan air minum**

Mendorong peningkatan kualitas air sesuai standar kesehatan serta menjamin kontinuitas distribusi air secara optimal, sehingga pelayanan dapat memenuhi standar pelayanan minimal.

### **4. Mengoptimalkan kapasitas produksi dan infrastruktur layanan**

Mengurangi kapasitas produksi yang belum dimanfaatkan melalui pengembangan jaringan distribusi, peningkatan instalasi pengolahan air, serta modernisasi sistem pelayanan.

### **5. Mewujudkan pemerataan akses dan keadilan sosial**

Memastikan bahwa pelayanan air minum dapat menjangkau wilayah-wilayah yang selama ini belum terlayani, termasuk daerah dengan tingkat kelayakan ekonomi yang rendah, sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah daerah dalam menjamin pelayanan publik.

### **6. Menjaga keterjangkauan tarif bagi Masyarakat**

Menghindari beban tarif yang tinggi akibat keterbatasan permodalan, sehingga masyarakat tetap memperoleh layanan air minum dengan harga yang terjangkau.

### **7. Memperkuat kinerja dan keberlanjutan Perumda Air Minum**

Meningkatkan kapasitas keuangan perusahaan agar mampu menjalankan fungsi pelayanan publik secara berkelanjutan sekaligus memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Sasaran-sasaran tersebut menunjukkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah ini tidak hanya berorientasi pada aspek penguatan permodalan semata, tetapi juga merupakan instrumen kebijakan untuk menjamin pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat serta meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Dengan demikian, penyusunan Naskah Akademik ini bertujuan untuk mewujudkan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan yang:

- memiliki dasar hukum yang kuat;
- selaras dengan sistem hukum nasional;
- responsif terhadap kebutuhan masyarakat;
- mampu meningkatkan kualitas dan cakupan pelayanan air minum;
- serta memberikan manfaat sosial dan ekonomi secara berkelanjutan.

Peraturan Daerah ini diharapkan menjadi instrumen kebijakan yang efektif untuk mempercepat peningkatan pelayanan air minum di Kabupaten Lamongan serta menjamin terpenuhinya hak masyarakat atas air sebagai kebutuhan dasar.

## **5.2 Arah dan Jangkauan Pengaturan**

Dalam teori pembentukan peraturan perundang-undangan, jangkauan pengaturan merujuk pada batas daya laku dan daya ikat suatu peraturan, baik secara teritorial maupun materi muatan. Setiap Peraturan Daerah hanya berlaku dalam wilayah administratif daerah yang bersangkutan serta mengikat setiap orang atau badan hukum yang berada dalam wilayah tersebut.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah harus pula memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya terkait kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, serta tidak melampaui kewenangan daerah.

Dalam konteks Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, arah dan jangkauan pengaturan dirumuskan sebagai berikut:

### **Arah Pengaturan**

Arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini difokuskan pada:

#### **1. Penguatan permodalan untuk peningkatan pelayanan public**

Penyertaan modal diarahkan untuk memperkuat kapasitas keuangan Perusahaan Umum Daerah Air Minum dalam rangka meningkatkan cakupan pelayanan, kualitas air, serta kontinuitas distribusi air minum kepada masyarakat.

#### **2. Optimalisasi fungsi pelayanan dasar (public service obligation)**

Pengaturan diarahkan untuk memastikan bahwa Perumda Air Minum tetap menjalankan fungsi utamanya sebagai penyelenggara pelayanan dasar, bukan semata-mata entitas yang berorientasi keuntungan.

#### **3. Peningkatan efisiensi dan pemanfaatan infrastruktur**

Penyertaan modal diarahkan untuk mengoptimalkan kapasitas produksi yang belum dimanfaatkan melalui pengembangan jaringan distribusi dan peningkatan fasilitas pelayanan.

#### 4. **Menjamin keterjangkauan tarif air minum**

Penguatan permodalan diharapkan dapat mengurangi tekanan terhadap kenaikan tarif, sehingga pelayanan tetap dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat.

#### 5. **Penguatan tata kelola dan akuntabilitas pengelolaan BUMD**

Pengaturan diarahkan untuk memastikan bahwa penyertaan modal dilakukan secara transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

### **Jangkauan Pengaturan**

Jangkauan pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini meliputi:

#### 1. **Pemberian landasan hukum penyertaan modal daerah**

Peraturan Daerah ini memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Kabupaten Lamongan untuk melakukan penyertaan modal kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, baik dalam bentuk uang maupun Barang Milik Daerah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 2. **Penguatan struktur permodalan Perumda Air Minum**

Pengaturan mencakup penambahan modal disetor sebagai bagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan guna mendukung pengembangan usaha dan peningkatan pelayanan.

#### 3. **Kepastian hukum atas pengalihan Barang Milik Daerah**

Mengatur mekanisme penilaian nilai wajar aset, persetujuan DPRD, serta perubahan status Barang Milik Daerah menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan.

#### 4. **Keterkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah**

Mengatur implikasi fiskal dalam APBD, mekanisme pencatatan, pengawasan, serta pertanggungjawaban atas penyertaan modal daerah.

#### 5. **Penguatan aspek pengawasan dan evaluasi kinerja**

Mengatur mekanisme monitoring dan evaluasi terhadap penggunaan penyertaan modal guna memastikan efektivitas dan akuntabilitas kebijakan.

#### 6. **Daya laku territorial**

Peraturan Daerah ini berlaku di wilayah Kabupaten Lamongan dan mengikat Pemerintah Daerah, Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, serta pihak terkait dalam lingkup kewenangan daerah.

Dengan demikian, arah dan jangkauan pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini dirancang secara proporsional, tidak melampaui kewenangan daerah, serta

berfokus pada penguatan permodalan sebagai instrumen untuk meningkatkan pelayanan air minum kepada masyarakat secara berkelanjutan.

Oleh karena itu, Peraturan Daerah ini tidak hanya memiliki kepastian hukum, tetapi juga memiliki daya guna yang tinggi sebagai instrumen kebijakan dalam menjamin pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat atas air minum di Kabupaten Lamongan.

### 5.3 Ruang Lingkup Materi Muatan

Istilah *materi muatan* dalam konteks peraturan perundang-undangan pertama kali diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai padanan dari istilah Belanda *het onderwerp*. Dalam kajiannya pada tahun 1979, Attamimi menafsirkan ungkapan Thorbecke *het eigenaardig onderwerp der wet* sebagai “materi muatan yang khas dari undang-undang”, yakni substansi pengaturan yang secara khusus dan eksklusif menjadi ranah undang-undang.<sup>53</sup>

Melalui konsepsi tersebut, Attamimi menegaskan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan memiliki materi muatan yang berbeda dan khas sesuai dengan kedudukannya dalam hierarki norma. Oleh karena itu, pemahaman mengenai materi muatan menjadi sangat penting dalam penyusunan suatu peraturan agar tidak melampaui batas kewenangan atau bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.

Sri Soemantri juga menegaskan bahwa setiap tingkatan peraturan memiliki karakter materi muatan yang berbeda. Apa yang diatur dalam Undang-Undang Dasar tentu berbeda dengan yang diatur dalam undang-undang, dan berbeda pula dengan yang diatur dalam Peraturan Daerah.<sup>54</sup> Dengan demikian, materi muatan Peraturan Daerah harus disesuaikan dengan kewenangan otonomi daerah dan tidak boleh memasuki ranah pengaturan yang menjadi kewenangan peraturan yang lebih tinggi.

#### A. Sistematika Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan

##### 1. Pendahuluan/Konsiderans, materi yang dimuat:

---

<sup>53</sup> A. Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta, 1990, h. 193-194.

<sup>54</sup> Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1986), 17.

- a. Pertimbangan yang memuat pokok pikiran yang bersifat filosofis, yuridis, dan sosiologis.

Menurut Lampiran II angka 18 dan angka 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan jelas menyatakan bahwa Konsideran Menimbang merupakan uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan Peraturan Perundang-undangan, dan khusus terkait dengan Konsideran Menimbang Peraturan Daerah Kabupaten/Kota pada hakikatnya memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Daerah yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.

- b. Dasar Hukum yang memuat peraturan perundang-undangan yang melandasi dan terkait dengan rancangan peraturan ini.

Secara normatif, didasarkan pada Lampiran II angka 28 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa Dasar Hukum memuat: (a) Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan (b) Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kemudian mengacu pada Lampiran II angka 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada prinsipnya adanya pembatasan/ limitatif terkait dengan peraturan perundang-undangan yang paling utama yang harus dimuat/dicantumkan dalam setiap penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, antara lain yakni Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

- c. Memutuskan/menetapkan untuk menyatakan persetujuan yang telah diberikan oleh institusi pembuat peraturan dan keabsahan peraturan berdasarkan kewenangan institusi dan tingkat/ level dari peraturan tersebut berdasarkan hirarki yang ada.

2. Batang Tubuh/ Isi Peraturan, materi yang dimuat :

- a. Ketentuan Umum.
- b. Materi Pokok yang Diatur
- c. Ketentuan Pidana (jika perlu)
- d. Ketentuan peralihan (jika diperlukan)
- e. Ketentuan Penutup

3. Penutup, materi yang dimuat:

- a. Perumusan perintah pengundangan dan pemuatan dalam Berita Negara Republik Indonesia
- b. Penandatanganan
- c. Pengesahan

**B. Ruang lingkup materi pengaturan**

Ruang lingkup materi pengaturan merupakan batasan substansi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah, sekaligus menjadi pedoman konseptual dalam penyusunan Naskah Akademik. Penentuan ruang lingkup ini harus memperhatikan kesesuaian dengan kewenangan otonomi daerah, asas pembentukan peraturan perundang-undangan, serta prinsip harmonisasi vertikal dan horizontal.

Dalam konteks Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Berupa Barang kepada Perumda Air Minum Kabupaten Lamongan, ruang lingkup materi pengaturan meliputi hal-hal sebagai berikut:

## **BAB I KETENTUAN UMUM**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bagian Lampiran I, ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa. Adapun hal-hal yang menjadi Ketentuan Umum adalah sebagai berikut:

- a. Daerah adalah Kabupaten Lamongan.
- b. Pemerintah Daerah Adalah Pemerintah Kabupaten Lamongan.
- c. Bupati adalah Bupati Lamongan.
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lamongan.
- e. Penyertaan Modal Daerah adalah pengalihan aset Daerah yang tidak dipisahkan menjadi aset Daerah yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah.
- f. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rancangan keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- g. Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan yang selanjutnya disebut Perumda Air Minum adalah Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan.

## **BAB II MAKSUD DAN TUJUAN.**

Penyertaan Modal Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan dimaksudkan untuk:

- a. memperkuat struktur permodalan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan dalam rangka mendukung peningkatan kapasitas layanan;
- b. meningkatkan cakupan pelayanan air minum kepada masyarakat, khususnya dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar air bersih yang layak, aman, dan berkelanjutan;
- c. meningkatkan kualitas, kuantitas, dan kontinuitas pelayanan air minum sesuai dengan standar pelayanan minimal;
- d. mengoptimalkan pengembangan infrastruktur Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM), termasuk instalasi pengolahan air dan jaringan distribusi;
- e. mendukung pelaksanaan fungsi pelayanan publik (*public service obligation*) secara berkelanjutan.

Penyertaan Modal Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan bertujuan untuk:

- a. meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan air minum yang layak, merata, dan berkeadilan;
- b. meningkatkan kualitas hidup dan kesehatan masyarakat melalui penyediaan air bersih yang memenuhi standar;
- c. mendukung pertumbuhan ekonomi daerah melalui ketersediaan layanan air minum yang memadai bagi masyarakat dan dunia usaha;
- d. memperkuat kinerja dan keberlanjutan usaha Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan;
- e. meningkatkan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara berkelanjutan melalui pengelolaan perusahaan yang sehat;

### **BAB III BESARAN DAN SUMBER PENYERTAAN MODAL**

Penyertaan Modal Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan berbentuk barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan berupa:

- a. tanah di Jl. Lamongrejo 96 Kantor Pusat Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan sebesar Rp11.789.110.000,00; dan
- b. tanah Instalasi Pengolahan Air (IPA) Plosowahyu di jalan Raya Lamongan Babat, Desa Plosowahyu, Kecamatan Lamongan sebesar Rp7.871.345.300,00 ,

dengan total nilai penyertaan modal sebesar Rp19.660.455.300,00 (sembilan belas miliar enam ratus enam puluh juta empat ratus lima puluh lima ribu tiga ratus rupiah).

### **BAB IV TATA CARA DAN PELAKSANAAN**

Bab ini mengatur Pelaksanaan penyertaan modal daerah berupa tanah dan bangunan dilakukan melalui mekanisme Pemindahtanganan Barang Milik Daerah dalam bentuk Penyertaan Modal Pemerintah Daerah.

Pemindahtanganan dilaksanakan dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan barang milik daerah.

Penyerahan fisik tanah dan bangunan dituangkan dalam Berita Acara Serah Terima antara Bupati dengan Direktur Utama Perusahaan umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan

#### **BAB V KETENTUAN PENUTUP.**

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **6.1 Kesimpulan.**

Naskah Akademik ini memuat pokok-pokok pemikiran yang disusun berdasarkan analisis normatif, kajian teoritis, serta evaluasi empiris terhadap kebutuhan penguatan permodalan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan. Berdasarkan keseluruhan pembahasan, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Terdapat urgensi penyertaan modal Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan

Secara teoritis, penyertaan modal merupakan instrumen kebijakan pemerintah daerah dalam mengoptimalkan kekayaan daerah yang dipisahkan guna mendukung penyelenggaraan pelayanan publik.

Secara empiris, cakupan pelayanan air minum di Kabupaten Lamongan masih relatif rendah dibandingkan dengan jumlah penduduk, kualitas dan kontinuitas layanan belum sepenuhnya memenuhi standar, serta kapasitas infrastruktur dan jaringan distribusi masih terbatas. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kebutuhan masyarakat dengan kemampuan pelayanan perusahaan, sehingga penguatan permodalan menjadi kebutuhan yang mendesak.

2. Naskah Akademik ini menjadi dasar konseptual dan teknokratik dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah

Naskah Akademik ini memberikan landasan argumentatif bagi pemangku kepentingan dalam merumuskan kebijakan penyertaan modal daerah secara rasional, terukur, dan akuntabel. Dokumen ini juga berfungsi untuk menyelaraskan arah kebijakan daerah dengan kebutuhan pelayanan publik, serta memastikan bahwa pembentukan Peraturan Daerah dilakukan berdasarkan kajian komprehensif, bukan sekadar kebutuhan administratif.

3. Urgensi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah memiliki landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang kuat

- Secara filosofis, penyediaan air minum merupakan bagian dari pemenuhan hak dasar masyarakat serta tanggung jawab negara dalam menjamin kehidupan yang layak, sehat, dan produktif.

- Secara sosiologis, kebutuhan masyarakat terhadap air bersih yang layak, aman, dan terjangkau terus meningkat, sementara cakupan pelayanan masih terbatas dan belum merata.
  - Secara yuridis, penyertaan modal daerah didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum yang menegaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan air minum merupakan tanggung jawab pemerintah.
4. Sasaran, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah diarahkan pada peningkatan pelayanan air minum dan penguatan kinerja Perumda Air Minum
- Penyertaan modal daerah merupakan bentuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah dalam menjamin pelayanan dasar kepada masyarakat. Kebijakan ini diharapkan mampu:
- meningkatkan cakupan pelayanan air minum;
  - meningkatkan kualitas, kuantitas, dan kontinuitas layanan;
  - memperluas jaringan distribusi dan pemanfaatan kapasitas produksi;
  - menjaga keterjangkauan tarif bagi masyarakat; dan
  - meningkatkan kinerja serta keberlanjutan usaha Perumda Air Minum.
5. Sistematika Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan disusun sebagai berikut:
- BAB I Ketentuan Umum
  - BAB II Maksud dan Tujuan
  - BAB III Besaran dan Sumber Penyertaan Modal
  - BAB IV Tata Cara dan Pelaksanaan
  - BAB V Ketentuan Penutup

Secara keseluruhan, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan merupakan kebijakan yang rasional, memiliki legitimasi hukum yang kuat, serta berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat.

Dengan demikian, penyertaan modal daerah tidak hanya merupakan kebijakan fiskal, tetapi merupakan instrumen strategis untuk menjamin hak masyarakat atas air

minum, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta mendukung pembangunan daerah yang berkelanjutan.

## 6.2 Saran .

Berdasarkan permasalahan strategis yang dihadapi Kabupaten Lamongan, khususnya dalam keterbatasan cakupan pelayanan air minum, kualitas dan kontinuitas layanan yang belum optimal, serta kebutuhan penguatan permodalan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan, kajian ini merekomendasikan pentingnya pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah sebagai instrumen hukum yang memberikan kepastian, arah kebijakan, dan batasan pengaturan yang jelas.

Untuk mendukung realisasi pembentukan Peraturan Daerah dimaksud, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai berikut:

1. Konsistensi dan ketaatan asas dalam pembentukan Peraturan Daerah  
Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan harus dilakukan secara konsisten dan taat asas, dengan berpedoman pada kajian akademik yang telah disusun. Hal ini penting untuk memastikan bahwa materi muatan Perda tetap berada dalam batas kewenangan daerah, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta memenuhi prinsip harmonisasi vertikal dan horizontal dalam sistem hukum nasional.
2. Perlunya pengaturan yang komprehensif mengenai tata cara dan mekanisme penyertaan modal  
Peraturan Daerah yang dibentuk harus secara tegas mengatur tata cara, mekanisme, sumber, bentuk, besaran, serta batasan penyertaan modal daerah, khususnya yang berasal dari Barang Milik Daerah. Pengaturan ini diperlukan untuk menjamin kepastian hukum, transparansi, serta akuntabilitas dalam pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, sekaligus memastikan bahwa penyertaan modal digunakan secara efektif untuk peningkatan pelayanan air minum.
3. Prioritas penggunaan penyertaan modal untuk perluasan layanan dan infrastruktur  
Penyertaan modal daerah harus diprioritaskan untuk kegiatan yang secara langsung berdampak pada peningkatan pelayanan, seperti pembangunan dan peningkatan instalasi pengolahan air, perluasan jaringan distribusi, serta peningkatan kualitas

layanan. Hal ini penting agar manfaat penyertaan modal dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat.

#### 4. Penguatan tata kelola dan profesionalisme Perumda Air Minum

Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan perlu terus meningkatkan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), efisiensi operasional, serta profesionalisme sumber daya manusia, sehingga penyertaan modal yang diberikan dapat dikelola secara optimal dan berkelanjutan.

Dengan demikian, penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan harus ditempatkan sebagai kebijakan strategis yang tidak hanya berorientasi pada penguatan keuangan perusahaan, tetapi juga pada peningkatan kualitas pelayanan publik.

Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan ini sangat bergantung pada konsistensi regulasi, ketepatan implementasi, serta efektivitas pengawasan dalam memastikan bahwa setiap rupiah penyertaan modal benar-benar memberikan manfaat bagi masyarakat.

## DAFTAR BACAAN

### Buku:

- A. Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi Doktor UI, Jakarta, 1990, h. 193-194.*
- Ali Chidir, *Badan Hukum, (Bandung: Alumni :2005)*
- Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996*
- Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Daerah, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993*
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, UII Press, Yogyakarta, 2003*
- Dann Sugandha, *Masalah Otonomi serta Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Sinar Baru, Bandung, 1981*
- E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia, Ichtiar, Jakarta, 1996,*
- Evi Noviawati. *Landasan Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal Galuh Justisi. Volume 6. No. 1. Maret 2018.*
- H. Rojidi Ranggawijaya. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia. Mandar Maju, Bandung*
- Henry Campbell, *Black Law Dictionary, St. Paul Minn, West Publishing, Co, 1979*
- I. Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Citra Utama, Jakarta, 2005,*
- Irawan Sujito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.*
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jakarta: Rajawali Pers, 2006),*
- Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta*

*Joko Widodo, Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, PT. Insan Cendikia, Jakarta, 2001*

*Koesnadi Hardjasoemantri. 2000. Hukum Tata Lingkungan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.*

*Mamduh Hanafi dan Abdul Halim. Analisis Laporan Keuangan. Edisi Revisi. Yogyakarta: UPP AMP YKPN. 2003*

*Mardiasmo, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah (Yogyakarta: Andi, 2018).*

*Moh. Mahfud M.D., Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006)*

*Nugroho, T. R. Pengelolaan Keuangan Daerah. Jurnal Keuangan Publik. 2018*  
*Peter Machmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016,*  
*Pheni Chalid, Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik, Kemitraan, Jakarta, 2005.*

*Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsip, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, Bina Ilmu, Surabaya, 1987*

*Siregar, Doli. D. Management Aset Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah sebagai CEO's pada Era Globalisasi dan Otonomi Daerah. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2004*

*Sri Soemantri, Hak Uji Material di Indonesia (Bandung: Alumni, 1986), 17.*

*Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, 14th ed. (Boston: Pearson, 2013),*

### **Makalah, Website Dan Sumber Data Lainnya**

**Analisa Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Dalam Bentuk Penyerahan Aset Tanah (Inbreg) Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan**

Philipus M Hadjon,1994, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, makalah pada Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan dalam rangka dies natalis XL/Lustrum VII Universitas Airlangga.

Rencana Bisnis PERUMDA Air Minum Kabupaten Lamongan Tahun 2025-2029,

<https://lamongankab.bps.go.id/id/publication/2025/02/28/073066a76a5e283aa88d3dd9/kabupaten-lamongan-dalam-angka-2025.html>

<https://lamongankab.go.id/beranda/bappelitbangda/post/6299>

<https://www.undp.org/sustainable-development-goals>

### **Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur, Djawa Tengah, Djawa Barat dan Dalam Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);

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

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 190, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6405

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6981

Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 345, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5802

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);

Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6385);

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 186);

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 310); Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 547) sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 350);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja Dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan Dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 155);

Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah (lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2018 Nomor 14)

Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Lamongan