



**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN LUWU TIMUR
TENTANG PENYERTAAN MODAL
PEMERINTAH DAERAH KEPADA
PERUSAHAAN UMUM DAERAH
AIR MINUM WAEMAMI**

**OLEH:
PEMERINTAH KABUPATEN LUWU TIMUR
KERJA SAMA PERKUMPULAN KAJIAN PARADE
NUSANTARA**

TAHUN 2026

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KABUPATEN LUWU TIMUR
TENTANG
PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH DAERAH
KEPADA PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM
WAEMAMI



DISUSUN OLEH

PEMERINTAH KABUPATEN LUWU TIMUR
KERJA SAMA
PERKUMPULAN KAJIAN PARADE NUSANTARA
TAHUN 2026

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami diselesaikan dengan baik dan tepat waktu. Laporan ini disusun sebagai bentuk tanggung jawab akademik dan administratif dalam mendukung perumusan kebijakan daerah yang berorientasi pada pelayanan publik dan pembangunan berkelanjutan. Naskah akademik ini menjadi landasan konseptual dan yuridis dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, sekaligus menjawab kebutuhan atas dasar hukum yang jelas, terukur, dan akuntabel bagi pelaksanaan penyertaan modal oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Timur kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami.

Penyertaan modal ini bertujuan untuk memperkuat kapasitas layanan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami dalam menjangkau lebih luas kebutuhan air minum masyarakat, serta untuk meningkatkan efisiensi, profesionalisme, dan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah. Oleh karena itu, penyusunan naskah akademik ini mengedepankan prinsip kehati-hatian, partisipatif, dan *evidence-based policy*, dengan mempertimbangkan berbagai aspek hukum, sosial, ekonomi, serta lingkungan hidup.

Laporan akhir ini terbagi menjadi 6 (enam) bab, yaitu Pendahuluan, Kajian Teoritis dan Praktik Empiris, Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait, Landasan Filosofis Sosiologis dan Yuridis, Jangkauan Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Peraturan Daerah, Penutup. Data dan informasi yang disajikan bersumber dari dokumen peraturan perundang-undangan, data sekunder yang relevan.

Kami menyadari bahwa laporan ini masih memiliki keterbatasan, oleh karena itu kritik dan saran yang membangun sangat kami harapkan untuk penyempurnaan di masa mendatang. Semoga laporan ini dapat menjadi referensi yang bermanfaat

dalam proses pembentukan peraturan daerah dan menjadi instrumen kebijakan yang mendukung tercapainya pelayanan air minum yang berkualitas, adil, merata, dan berkelanjutan di Kabupaten Luwu Timur

Malili, 2026

Tim Penyusun,

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iii
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	3
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik.....	4
BAB II	11
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	11
A. Kajian Teoretis	11
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	19
BAB III	34
EVALUASI DAN ANALISIS.....	34
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	34
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	35
B. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Luwu Timur dan Kabupaten Mamuju Utara di Provinsi Sulawesi Selatan	36
C. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	37
D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	38
E. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air	43
F. Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum	48
G. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah	53
I. Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur Nomor 30 Tahun 2005 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Luwu Timur dan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur Nomor 8 Tahun 2021 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Luwu Timur Menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami	57
BAB IV	58
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	58
A. Landasan Filosofis	58

B. Landasan Sosiologis	61
C. Landasan Yuridis	63
BAB V	65
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	65
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	65
B. Ketentuan Umum	65
C. Materi Muatan yang diatur dalam Peraturan Daerah	67
BAB VI	69
PENUTUP	69
A. Kesimpulan	69
B. Saran.....	70
DAFTAR PUSTAKA	71
L A M P I R A N	Error! Bookmark not defined.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyediaan pelayanan air minum secara konstitusional sebagaimana amanatkan dalam ketentuan Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya. Dalam rangka memenuhi hak setiap warga negara untuk hidup serta untuk mempertahankan hidup, negara berkewajiban untuk menjamin pemenuhan hak setiap warga negara, yang salah satunya adalah melalui penyediaan Kebutuhan Pokok Air Minum Sehari-hari. Hal ini 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 ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berkembangnya kebijakan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah dan badan usaha milik daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 331 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa pendirian BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada kebijakan nasional. Kebijakan nasional yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Ketentuan tersebut sejalan dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatas, dalam pembagian urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah yang ditegaskan dalam Pasal 11 dan Pasal 12 serta Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pada sub urusan air minum dalam pembagian urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang yang menjadi kewenangan daerah menegaskan bahwa Pengelolaan dan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) untuk Daerah kabupaten/kota merupakan

bagian dari urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, juga menegaskan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3). Untuk melaksanakan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Penyediaan pelayanan air minum merupakan bentuk urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan menjadi prioritas penyelenggara pemerintahan daerah maka Perumda Waemami mempunyai kedudukan yang strategis dalam upaya pembangunan daerah dan pemenuhan hak rakyat atas air minum di Kabupaten Luwu timur. Pertumbuhan penduduk yang semakin pesat dan dalam rangka pemenuhan kebutuhan hak atas air minum di kabupaten Luwu Timur maka diperlukan komitmen antar stakeholder dalam mewujudkan pelayanan air minum yang memenuhi syarat kualitas, kapasitas, kontinuitas, dan keterjangkauan.

Sebagai komitmen pemerintah daerah serta dalam rangka pengembangan usaha dan penguatan struktur permodalan, Pemerintah Kabupaten Luwu Timur telah melakukan penambahan modal kepada Perumda Waemami dengan mekanisme penyertaan modal daerah yang ditetapkan dalam peraturan daerah.

Sebagai upaya tertip administrasi, dan mewujudkan transparan dan akuntabilitas penyertaan modal daerah kepada Perumda Waemami diperlukan Penetapan Realisasi Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Waemami kedalam satu Peraturan Daerah Kabupaten Luwu timur tentang Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Mimum Waemami. Selain untuk menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaan penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Luwu Timur dan mengingat bahwa peraturan daerah sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi tingkatannya serta sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan

peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat serta sebagai bahan acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah. Maka diperlukan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, terdapat 4 (empat) permasalahan yang perlu dijadikan urgensi bagi penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami, yaitu:

1. Apa yang menjadi isu pokok disusunnya Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami?
2. Apa sajakah ketentuan peraturan perundang-undangan terkait yang melatarbelakangi dilakukannya Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami dan sejauh mana ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut dapat menyelesaikan permasalahan dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami?
3. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami?
4. Bagaimanakah jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami?

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

1. Tujuan

Tujuan yang diharapkan dari kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami adalah sebagai berikut:

- a. untuk mengetahui kelayakan secara akademik atas Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami;
- b. untuk mengetahui pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami.
- c. merumuskan latar belakang perlu disusunnya Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami.
- d. mendiskripsikan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait yang melatarbelakangi dilakukannya Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami dan sejauh mana ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut dapat menyelesaikan permasalahan dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami.
- e. merumuskan dasar pertimbangan yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami.
- f. merumuskan jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami.

2. Kegunaan

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami sebagai dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami yang akan dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur berdasarkan prioritas Program Pembentukan Peraturan Daerah.

B. Metode Penelitian

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan.

Selain itu suatu kegiatan penelitian naskah akademik ini berbasiskan pada peraturan perundang-undangan sehingga dalam penyusunan kegiatan ini dipilih metode penelitian hukum. Secara konseptual penelitian hukum sebagaimana dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki yang menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmunan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode.

Secara harfiah semula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.¹ Oleh karena itu metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian.² Secara lebih lanjut Soerjono Soekanto menerangkan bahwa penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode,

¹ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Luwu Timur: Banyu Publiishing, 2006), Hlm. 5

² Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), Hlm. 57.

sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.³

Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif. Penelitian hukum yang menggunakan Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Untuk melengkapi kebutuhan empiris dalam metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan wawancara, diskusi FGD (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Penyusunan kajian ini dilakukan dengan metode yuridis-normatif, dengan sifat penelitian deskriptif. Dilakukan dengan studi pustaka dimana menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya yang dianggap mendukung penelitian ini. Dari aspek normatif sebagaimana dikemukakan oleh Terry Hutchinson yang dikutip Petermahmud Marzuki yang mengidentifikasikan bahwa penelitian hukum doktrinal merupakan penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan.

Penelitian hukum normatif yang nama lainnya adalah penelitian hukum doktrinal yang disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.⁴ Pada intinya penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan wawancara diskusi FGD, dan rapat dengar pendapat. Penelitian yuridis-normatif merupakan suatu penelitian kepustakaan yang dilakukan

³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet Ketiga, (Jakarta: UI Press, 2012), Hlm. 42.

⁴ Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet. Kedelapan, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004), Hlm. 14.

dengan data sekunder. Penelitian dilakukan dengan meneliti ketentuan-ketentuan yang ada di dalam peraturan perundang-undangan dan literatur terkait.

2. Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan untuk mendukung kegiatan penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami ini, maka sumber bahan diperoleh melalui :

- a. Bahan Hukum Primer, bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang undangan, catatab resmi, risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.
- b. Bahan Hukum Sekunder, antara lain berupa tulisan-tulisan ilmiah dari para pakar yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti ataupun berkaitan dengan bahan hukum primer, termasuk didalamnya hasil penelitian dari tim peneliti dari Perangkat Daerah terkait.
- c. Bahan Hukum Tersier, antara lain berupa bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa, artikel-artikel pada media cetak/media online.

Teknik pengumpulan data merupakan proses yang dilakukan oleh peneliti selama berlangsungnya penelitian. Dalam kegiatan ini penyusun menggunakan teknik pengumpulan data secara kualitatif, yakni dengan melakukan studi lapangan dan studi kepustakaan. Studi lapangan penyusun berusaha untuk melakukan penelitian lapangan guna mengumpulkan bahan-bahan mengenai pengaturan dan penyelenggaraan penyediaan air minum di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur. Sebagaimana dikemukakan oleh Neuman bahwa penelitian lapangan pada umumnya dilaksanakan dengan studi kasus yang dilanjutkan dengan pemilihan lokasi penelitian dalam memulai penelitian tersebut.⁵

Sedangkan untuk studi kepustakaan penyusun mencari kebutuhan bahan yang mendukung obyek pembahasan dengan mengumpulkan dan

⁵ W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approach*, (Massacuthetts: Allyn & Bacon, 2003), Hlm. 349.

mempelajari literatur-literatur seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, surat edaran dan kepustakaan terkait. Tujuan dari studi kepustakaan ini adalah untuk mengoptimalkan kerangka teori dalam menentukan arah dan tujuan penelitian serta konsep-konsep dan bahan-bahan teoritis lain yang sesuai konteks permasalahan penelitian.⁶ Lebih lanjut terkait metode pengumpulan data yang merupakan faktor penting demi keberhasilan suatu penelitian, menggunakan metode pengumpulan data yang sesuai untuk mendapatkan data yang tepat dan akurat.

3. Penyajian dan Analisis Bahan,

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis diskriptif dan preskriptif. Analisis diskriptif digunakan dengan cara pengumpulan, mengklasifikasikan data, menginterpretasikan data dan menjabarkan data sehingga memberikan gambaran yang obyektif dari masalah yang telah dianalisis melalui wawancara dan observasi. Hasil penelitian ini dijabarkan secara deskriptif analitis dan preskriptif. Analitis deskriptif, yaitu mendeskripsikan fakta-fakta yang ada, kemudian dilakukan analisis berdasarkan hukum positif maupun teori-teori yang ada. Analisis deskriptif tertuju pada pemecahan masalah yang ada. Pelaksanaan metode deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai pada tahap pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu sendiri. Sedangkan sifat preskriptif, bahwa penelitian mengemukakan rumusan regulasi yang diharapkan untuk menjadi alternatif penyempurnaan norma-norma (dalam konteks pengaturan yang seharusnya) serta sistem pengaturannya di masa yang akan datang.

Teknik dan analisis bahan pada kegiatan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami dilakukan melalui proses Pertama proses evaluasi atau penilaian terhadap beberapa bagian atau keseluruhan dari materi muatan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami. Penilaian dilakukan tidak hanya menghubungkan pasal-pasal

⁶ Moh Nazir, Metode Penelitian, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), Hlm. 182.

atau materi terkait namun juga melihat latar belakang atau landasan pemikiran dari peraturan-peraturan tersebut. Hasil penilaian tersebut setidaknya kemudian akan menghasilkan gambaran atau petunjuk bahwa peraturan dimaksud misalnya diterima oleh masyarakat, implementatif, dan efektif sehingga dapat dipertahankan atau sebaliknya sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum di masyarakat sehingga perlu dilakukan perubahan, penyempurnaan atau bahkan penggantian.

Kedua, Analisis dilakukan dengan suatu metode atau dasar analisis yang antara lain berbasis pada teori perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan, pengelompokan norma hukum, hierarki peraturan perundang-undangan, muatan yang dikandung dalam peraturan perundang undangan, efektivitas peraturan perundang-undangan, serta hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan dengan peraturan daerah. Langkah yang harus dilakukan dalam melakukan Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami ialah sebagai berikut:

- a. Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan mengenai Badan Usaha Milik Daerah, penyelenggaraan pemerintahan Daerah, penyelenggaraan sistem penyediaan air minum, pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan pengelolaan keuangan daerah yang akan dianalisis dengan menyiapkan dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan terkait;
- b. mengkaji, meneliti, menganalisa latar belakang dari peraturan daerah. Hal ini dapat dilakukan dengan mengkaji bagian yang menggambarkan latar belakang yang mendasari disusunnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami yang biasanya termuat dalam konsideran menimbang, konsideran mengingat dan penjelasan umum peraturan daerah;
- c. mengkaji, meneliti, menganalisa pasal demi pasal termasuk penjelasan pasalnya dari peraturan peraturan daerah yang mengatur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami Metode yang dilakukan dapat dengan meneliti pasal

demi pasal secara keseluruhan atau fokus terhadap pasal-pasal tertentu terkait permasalahan; dan

- d. dalam menganalisa dapat disesuaikan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya misalnya apakah dasar pembentukannya sudah sesuai, apakah fungsi maupun materi muatannya sudah sesuai, apakah daya guna yang memadai dalam pelaksanaannya dan lain sebagainya

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

Kajian teoritis dalam naskah akademik ini merupakan teori utama (*grand theory*) yang terkait dengan jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah yang disusun. Teori-teori yang digunakan dalam naskah akademik ini meliputi otonomi daerah, desentralisasi fiskal, investasi, investasi pemerintah, penyertaan modal, dan Badan Usaha Milik Daerah.

1. Kebijakan Nasional Tentang BUMD

Melalui disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 331 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa pendirian BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada kebijakan nasional. Kebijakan Nasional yang dimaksud ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Lebih lanjut sebagaimana diterangkan dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang menerangkan bahwa beberapa hal yang mendorong perlu adanya dasar hukum pengelolaan BUMD antara lain, BUMD dianggap masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme yang rendah, dan masih banyak Pemerintah Daerah yang melakukan intervensi yang berlebihan terhadap BUMD, serta ketidakjelasan antara menghasilkan profit dan di sisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat dapat menyebabkan BUMD tidak fokus terhadap misi utamanya.

Dalam rangka mendorong pembangunan daerah, peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati usaha swasta, sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang

kekuatan pasar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil dan menengah. BUMD tertentu juga dapat berfungsi sebagai salah satu penyumbang bagi penerimaan Daerah, baik dalam bentuk pajak, dividen, maupun hasil Privatisasi.

BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. BUMD didirikan dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai dengan kondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik. Tujuan pendirian BUMD sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah ialah untuk: memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 331 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam ketentuan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menegaskan bahwa BUMD terdiri atas perusahaan umum daerah; dan perusahaan perseroan daerah.

Perusahaan umum daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Sedangkan untuk perseroan daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah. Lebih lanjut karakteristik BUMD sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah adalah meliputi: badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah; badan usaha dimiliki oleh: seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan Kekayaan Daerah yang disahkan; bukan merupakan organisasi Perangkat Daerah; dan dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menyebutkan bahwa Pendirian perusahaan umum Daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Dasar pendirian BUMD didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

2. Kedudukan BUMD Dalam Pemerintahan Daerah

Pengertian pemerintah banyak dikemukakan oleh para pakar dengan sorotan yang mungkin agak berbeda satu dengan yang lainnya. Pemerintahan (*pangreh*) adalah fungsi pemerintah (*het besturen, het regeren*) dalam arti menjalankan tugas-tugas memerintah (*bestuurs-functie*). Arti pemerintahan ini secara negatif adalah fungsi negara yang bukan fungsi peradilan (*rechtspraak*) dan bukan fungsi perundang-undangan (*wetgeving*).⁷

Secara umum pengertian pemerintahan dibagi ke dalam dua kelompok yaitu pengertian pemerintahan dalam arti luas dan dalam arti sempit.⁸ Kelompok pertama yang memberikan pengertian pemerintahan dalam arti luas (*bewindvoering*) antara lain dikemukakan oleh:

- a. Montesquieu dengan trias politica (kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif);
- b. Van Vollenhoven dengan teori catur praja membagi pemerintahan dalam empat fungsi yaitu fungsi pemerintahan dalam arti sempit (*bestuur*), polisi (*politie*), peradilan (*rechtspraak*), membuat peraturan (*regeling, wetgeving*);
- c. Lemaire membagi pemerintahan dalam lima fungsi dengan menambahkan penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*);
- d. A.M. Donner membagi pemerintahan dalam dua tingkat kekuasaan (*dwiparaja*), yaitu alat pemerintahan yang berfungsi menentukan haluan politik negara (*politiek taakstelling*), dan alat pemerintahan yang berfungsi

⁷ Diana Halim Koentjoro, Hukum Administrasi Negara, Cet. Pertama, (Bogor: Ghalia, 2004), Hal. 22

⁸ Anna Erliana, "Tindak/Perbuatan Administrasi Negara (Bestuurdaad/Bestuurhandelingen)" dalam Hukum Administrasi Negara (Depok: FH UI, 2007), Hal. 78-79.

menyelenggarakan/merealisasikan politik negara yang telah ditentukan (*verwekenlijking van de taak*);

- e. Van Poelje, pemerintahan dalam arti luas adalah fungsi yang meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat pemerintahan (*bestuursorganen*) untuk mencapai tujuan pemerintahan (administration).

Kelompok kedua yang memberikan pengertian pemerintahan dalam arti sempit, antara lain sebagaimana dikemukakan oleh Van Poelje, yaitu pemerintahan adalah organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan (government/bestuur). Berarti pemerintahan dalam arti sempit adalah hanya badan pelaksana (eksekutief, bestuur, bestuurszorg). Dalam suatu negara yang welfare state, pemerintah diberikan tugas menyelenggarakan kepentingan umum, seperti kesehatan rakyat, pengajaran, perumahan, pembagian tanah dan sebagainya. Kepentingan-kepentingan itu telah menjadi kepentingan umum (*public service*) sehingga diselenggarakan oleh pemerintah. Akhirnya semakin jelas bahwa pertumbuhan dan perkembangan pemerintah itu ke arah administrative state (negara ketatalaksanaan). Oleh karena tujuan masyarakat adalah kesejahteraan (*welfare, welvaart*) maka peran sebagai administrative state itu senantiasa dipertalikan dengan cita-cita *welfare state*.

Dalam kaitannya dengan BUMN/BUMD, maka kedudukan hukum serta kegiatan suatu BUMN/BUMD dalam sistem pemerintahan sebenarnya tidak berbeda dengan badan TUN lainnya yang bertugas dan berwenang dalam bidang pemerintahan umum, yaitu bahwa dalam segala tindakan dan kegiatannya selalu mengandung unsur hukum publik, selalu mengandung unsur pelayanan masyarakat yang dilakukannya demi kepentingan umum (*public service*) yakni hubungan hukum yang terjadi itu selalu bersifat sepihak, hubungan hukum semacam itu juga bersifat vertikal bukan horizontal seperti pada hubungan kontrak dalam hukum perdata, dan hubungan demikian memiliki dasar legalitas dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu.⁹

Keberadaan BUMN/BUMD yang merupakan salah satu wujud nyata Pasal 33 UUD 1945 memiliki posisi yang strategis bagi peningkatan

⁹ Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), Hal. 168

kesejahteraan rakyat. Namun dalam realitanya, seberapa jauh BUMN/BUMD menjadi alat negara atau daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat tergantung pada tingkat efisiensi dan kinerja dari BUMN/BUMD itu sendiri. Apabila BUMN/BUMD tidak mampu beroperasi dengan tingkat efisiensi yang baik, pada akhirnya akan menimbulkan beban bagi keuangan negara atau keuangan daerah dan masyarakat akan menerima pelayanan yang tidak memadai dan harus menanggung biaya yang tinggi.

Dalam konteks perusahaan daerah (BUMD), banyak perusahaan daerah bukannya menjadi sumber penerimaan pemerintah daerah tetapi justru menguras penerimaan pemerintah. Umumnya, jika ada laba yang diperoleh perusahaan daerah, laba ini tidak seimbang dengan berbagai subsidi terselubung yang diberikan pemerintah daerah. Untuk mengoptimalkan peran BUMN/BUMD dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, maka BUMN/BUMD perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

3. Perusahaan Daerah Air Minum

Secara historis Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) adalah badan usaha milik daerah, yang melaksanakan fungsi pelayanan menghasilkan kebutuhan air minum/air bersih bagi masyarakat, diharapkan dapat memberikan pelayanan akan air bersih yang merata kepada seluruh lapisan masyarakat, membantu perkembangan bagi dunia usaha dan menetapkan struktur tarif yang disesuaikan dengan tingkat kemampuan masyarakat. Artinya PDAM memiliki dua fungsi, yaitu fungsi pelayanan kepada masyarakat dan fungsi menambah penerimaan daerah. Dalam hal ini keberadaan PDAM sebagai BUMD dapat membantu memenuhi kebutuhan masyarakat, menunjang bagi perkembangan kelangsungan dunia usaha dan perkembangan ekonomi di daerah, percepatan pembangunan di daerah, karena air bersih yang dihasilkan PDAM merupakan barang yang esensial yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Di sisi lain dengan menyediakan pelayanan air minum PDAM diharapkan juga memiliki efisiensi sehingga memiliki kemampuan dalam memupuk dana dan menghasilkan keuntungan, yang juga merupakan kontribusi bagi PAD. Dana dari PAD ini yang kemudian diharapkan mampu menunjang terselenggaranya penyelenggaraan sistem penyediaan air minum, dan pada akhirnya dapat dinikmati kembali oleh masyarakat. Maka sejalan dengan itu agar PDAM berjalan dengan tujuan dan fungsinya, memerlukan pengelolaan yang baik dan benar dengan memperhatikan segala kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang dimilikinya, dalam upaya makin mensejahterakan masyarakat di era otonomi daerah.

Perusahaan Daerah Air Minum merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bergerak di bidang penyediaan air minum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Keberadaan Perusahaan Daerah Air Minum sebagai unsur pelayanan publik, harus mengutamakan aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan. Dalam aspek sosial tercermin di dalam penetapan harga produk lebih mempertimbangkan kemampuan masyarakat, namun di balik fungsinya sebagai unsur pelayanan publik juga tidak terlepas dari aspek ekonomi, yaitu mencari keuntungan, karena menjadi salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah, dan termasuk aspek lingkungan yang mana pengelolaan sumber daya air dimanfaatkan secara ramah lingkungan dan mempertahankan keseimbangan ekosistem.

Perusahaan Daerah Air Minum mempunyai fungsi pokok pelayanan umum kepada masyarakat, sehingga di dalam menjalankan fungsinya tersebut Perusahaan Daerah Air Minum harus mampu membiayai dirinya sendiri dan harus berusaha mengembangkan tingkat pelayanan dan diharapkan mampu memberikan sumbangan kepada Pemerintah Daerah dalam fungsinya sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah. Oleh karena itu perlu penyelenggaraan dan pembinaan PDAM yang didasarkan pada asas ekonomi yang sehat, sehingga mampu berkompetisi dengan perusahaan lain dalam meraih peluang bisnis yang lebih menguntungkan.

4. Penyertaan Modal Pada BUMD

Secara tata bahasa, penyertaan modal terdiri dari dua kata, penyertaan dan modal. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi ketiga, yang dimaksud dengan penyertaan adalah "Proses, cara, perbuatan menyertai atau

menyertakan". *Black's Law Dictionary*, edisi kedelapan, menyebutkan bahwa pengertian penyertaan atau participation adalah "*The act of taking part in something, such as a partnership*". Sedangkan yang dimaksud dengan modal berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi ketiga, adalah "Uang yang dipakai sebagai pokok (induk) untuk berdagang, melepas uang, harta benda (uang, barang, dan sebagainya) yang dapat dipergunakan untuk menghasilkan sesuatu yang menambah kekayaan". Pengertian capital berdasarkan *Black's Law Dictionary*, edisi kedelapan adalah "*Money or assets invested, or available for investment, in business*".

Secara konseptual dalam bidang investasi, penyertaan modal yang diatur dalam ketentuan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah Pasal 1 butir 4, pengertian penyertaan modal adalah bentuk investasi Pemerintah pada badan usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian Perseroan Terbatas dan/atau pengambilalihan Perseroan Terbatas. Sedangkan dalam lingkup badan usaha milik daerah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang menerangkan bahwa penyertaan modal daerah adalah bentuk kekayaan daerah yang dipisahkan yang berasal dari APBD untuk diberikan pada BUMD.

Selanjutnya diatur dalam ketentuan Pasal 21 sampai Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menegaskan bahwa Penyertaan modal Daerah dilakukan untuk:

a. Pendirian BUMD

Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor. Penyertaan modal Daerah untuk memenuhi modal dasar dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah. Modal disetor pada perusahaan umum Daerah dipenuhi paling lambat 2 tahun sejak berdiri. Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

b. Penambahan Modal BUMD

Penyertaan modal Daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk: pengembangan usaha; penguatan struktur permodalan; dan penugasan Pemerintah Daerah. Penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD

c. Pembelian Saham Pada Perusahaan Perseroan Daerah Lain

Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah. Barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah. Nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyertaan modal Daerah ditetapkan dengan Perda.

Selain Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal untuk penambahan modal BUMD, Pemerintah Daerah juga dapat melakukan pengurangan modal daerah. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang menerangkan bahwa pengurangan modal Daerah pada BUMD dapat dilakukan sepanjang tidak menyebabkan kepemilikan saham di bawah 51% (lima puluh satu persen) oleh 1 (satu) Daerah. Dalam menjaga kepemilikan saham paling sedikit 51% (lima puluh satu persen), Pemerintah Daerah harus memperhatikan pengaturan modal dasar dan modal disetor pada anggaran.dasar. Pengurangan kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat terjadi karena divestasi dan/atau dilusi. Pengurangan kepemilikan saham karena divestasi dan/atau dilusi pada BUMD diprioritaskan untuk diambil alih oleh Daerah lain dan/atau BUMD lainnya. Penambahan modal Daerah dan pengurangan modal Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan Daerah.

Selanjutnya dalam aspek pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 78 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menerangkan bahwa daerah dapat melakukan penyertaan modal pada

BUMD dan/atau badan usaha milik negara. Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan. Perda ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD. Penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian sebagaimana diterangkan dalam ketentuan Pasal 79 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menerangkan bahwa Pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Perda tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan. Dalam hal Pemerintah Daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal, Pemerintah Daerah melakukan perubahan Perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, dengan demikian berarti bahwa setiap pelaksanaan kenegaraan serta segala ketentuan di negeri ini harus diatur dengan hukum atau suatu peraturan perundangan. Istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian, yaitu:

- a. Proses pembentukan peraturan negara, baik pada tingkat pusat maupun daerah
- b. Segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah.

Berdasarkan kajian ilmu hukum dalam kehidupan bermasyarakat dikenal adanya berbagai norma hukum, yaitu:

- a. Norma hukum umum dan norma hukum individual.
- b. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkrit.

- c. Norma hukum einmalig (sekali selesai) dan norma hukum dauerhaftig (berlaku terus menerus).
- d. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.

Hal yang perlu untuk diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah mengenai daya laku dan daya guna serta keabsahan dari bagian-bagian pembentuknya. Apabila suatu peraturan perundangan dibentuk oleh suatu lembaga yang berwenang dan sesuai dengan norma hukum yang berlaku dan sah, maka peraturan tersebut memiliki legitimasi dan dapat ditaati oleh masyarakat. Norma hukum diklasifikasikan menjadi 4 (empat) kelompok, yaitu:

- a. Norma fundamental negara (*Stats Fundamental Form*) yang merupakan norma yang tertinggi dalam sebuah negara dan ditetapkan oleh masyarakat.
- b. Aturan dasar, yaitu aturan yang bersifat pokok, umum, dan masih bersifat tunggal.
- c. Undang-undang formal.
- d. Aturan pelaksana atau otonom

Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5 dijelaskan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundangundangan yang baik, yang meliputi: (i) kejelasan tujuan; (ii) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (iii) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; (iv) dapat dilaksanakan; (v) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (vi) kejelasan rumusan; dan (vii) keterbukaan.

Dalam ilmu hukum, pengertian asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut.¹⁰

Pengertian asas hukum merupakan hukum namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, h. 5

dalamnya. Karena itu, untuk memahami hukum suatu bangsa dengan sebaik-baiknya tidak bisa hanya melihat pada peraturan-peraturannya saja, melainkan harus menggaliya kepada asas-asasnya. Asas hukum inilah yang memberi makna etis kepada peraturan-peraturan hukum serta tata hukum.¹¹

Setiap penyusunan norma dalam peraturan perundang-undangan harus didasarkan kepada asas-asas hukum. Menurut Satjipto Raharjo, bahwa asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Menyebut demikian, karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum.¹²

Pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dalam pembentukan norma. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana yang dikehendaki oleh tujuan hukum, yakni adanya keadilan dan kepastian hukum telah diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 5 diatur asas yang bersifat formal sedangkan asas yang bersifat materiil diatur dalam Pasal 6. Pengertian masing-masing asas ini dikemukakan dalam penjelasan pasal dimaksud. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas yang bersifat formal pengertiannya dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. kejelasan tujuan yakni bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat bahwa setiap jenis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan bahwa dalam Pembentukan Per-UU-an harus benar-benar memperhatikan materi muatan

¹¹ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, h. 47

¹² Moh. Mahfud MD, 1993, Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Liberty, Jogjakarta, h.28

yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Pembentuk Peraturan Perundang-undangan.

- d. dapat dilaksanakan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- 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 Per-UU-an harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Per-UU-an, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya
- g. Keterbukaan bahwa dalam Pembentukan Per-UU-an mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Per-UU-an.

Adapun asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang bersifat materiil berikut pengertiannya, sebagai berikut:

- a. Pengayoman bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan (Per-UU-an) harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

- e. Kenusantraan bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Per-UU-an yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Bhinneka Tunggal Ika bahwa Materi Muatan Per-UU-an harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Keadilan bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an tidak boleh memuat 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 Per-UU-an harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan, bahwa setiap Materi Muatan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Mencermati asas-asas hukum peraturan perundang-undangan tersebut, sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara konklutif dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) yakni : Pertama, asas yang berkaitan dengan pembentukan atau proses Peraturan Perundang-undangan; dan Kedua, asas yang berkaitan dengan materi muatan atau substansi Peraturan Perundang-undangan. Asas-asas tersebut kemudian membimbing para legislator dalam perumusan norma hukum ke dalam aturan hukum, yang berlangsung dengan cara menjadikan dirinya sebagai titik tolak bagi perumusan norma hukum dalam aturan hukum.

Materi muatan dalam suatu Peraturan Daerah harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

- a. asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi
- c. asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. asas bhinneka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
- i. asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

- k. asas lain sesuai substansi Peraturan Daerah yang bersangkutan. Selain asas dan materi muatan di atas, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah harus mempertimbangkan keunggulan lokal/daerah, sehingga mempunyai efektifitas dalam memberikan perlindungan hukum yang berimplikasi pada terjaganya lingkungan, termasuk bangunan gedung, dan perkantoran, demi kesejahteraan masyarakat daerahnya.

C. Kajian Terhadap Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami

1. Gambaran Umum Wilayah Kabupaten luwu timur

1. Letak Geografis dan Administrasi Wilayah

Kabupaten Luwu Timur merupakan bagian dari wilayah administrasi di Provinsi Sulawesi Selatan dan terletak paling timur. Secara geografis, wilayah ini berada di sebelah selatan garis khatulistiwa, tepatnya pada posisi 2°03'00" - 3°03'25" Lintang Selatan dan 119°28'56" - 121°47'27" Bujur Timur. Luas wilayah Kabupaten Luwu Timur mencapai 6.944,88 km² atau sekitar 11,14 persen dari total luas Provinsi Sulawesi Selatan. Adapun batas wilayah administrasi Kabupaten Luwu Timur memiliki yaitu:

- 1) Sebelah utara berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tengah
- 2) Sebelah timur berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tengah
- 3) Sebelah selatan berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tenggara dan Teluk Bone
- 4) Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Luwu Utara

Kabupaten Luwu Timur terbagi atas 11 kecamatan. Kecamatan Towuti merupakan wilayah terluas dengan luas 2.080,13 km² atau sekitar 30,83 persen dari total luas kabupaten. Sebaliknya, Kecamatan Tomoni Timur memiliki wilayah terkecil, yaitu 49,41 km² atau hanya 0,73 persen dari total luas Kabupaten Luwu Timur. kedua berada di Kecamatan Mangkutana dengan luas 1.118,62 Km² dengan persentase 16,58% dan Kecamatan Wasuponda dengan persentase 13,64%, sedangkan kecamatan dengan luas wilayah terkecil yaitu Kecamatan Tomoni dengan persentase 0,73% dan Kecamatan Kalaena dengan presentase 1,26% dari luas Kabupaten Luwu Timur.

2. Topografi

Topografi Kabupaten Luwu Timur berperan penting dalam menentukan pola pemanfaatan lahan. Secara umum, wilayah ini didominasi oleh daerah pegunungan, dengan sebagian wilayah berupa dataran rendah hingga kawasan rawa. Kondisi datar hingga landai dapat dijumpai di seluruh kecamatan, dengan sebaran terluas berada di Kecamatan Angkona, Burau, Wotu, Malili, dan Mangkutana. Sementara itu, wilayah bergelombang hingga bergunung mendominasi Kecamatan Nuha, Mangkutana, dan Towuti.

3. Kemiringan Lereng

Adapun dalam spasial kemiringan lereng di wilayah Kabupaten Luwu Timur yakni dikategorikan ke dalam kelerengan 0–8%, 8-15%, 15-25%, 25-40% dan di atas 40% dimana dapat dilihat pada “Peta Kemiringan Lereng Kabupaten Luwu Timur” bahwa wilayah dengan kelerengan 15–25% merupakan kategori kemiringan lereng yang paling dominan di wilayah Kabupaten Luwu Timur. diketahui bahwa kemiringan lereng 0-8% merupakan kemiringan terkecil dengan presentase (5,89%) sedangkan kemiringan lereng terluas yakni kemiringan 15-25% (35.95%).

4. Geologi Kondisi

Geologi wilayah Luwu Timur diuraikan berdasarkan tinjauan morfologi yang dibagi atas 4 satuan yaitu sebagai berikut:

- 1) Daerah Pegunungan menempati bagian barat dan tenggara pada lembar Buyu Baliase, Salindu, Lawangke, Pendolo, Mangkutana dan Rauta, Ballawai, Ledu ledu dan Tapara Masapi. Pada bagian tenggara lembar peta terdapat Pegunungan Verbeck dengan ketinggian 800-1346 m di atas permukaan laut, dibentuk oleh batuan ultramafik dan batugamping meliputi lembar Ledu-Ledu, Tara Masapi, Malili, Tolala dan Rauta. Puncak-puncaknya antara lain G. Tambake (1838 m), bulu Nowinokel (1700 m), G. Kaungabu (1760 m), Bulu Taipa (1346 m), Bulu ladu (1274 m), Bulu Burangga (1032 m) dan Bulu Lingke (1209 m). Sungai-sungai yang mengalir di daerah ini yaitu S. Kalaena, S. Pincara, S. Larona dan S. Malili merupakan sungai utama. Pola aliran sungai umumnya dendritik.
- 2) Daerah perbukitan menempati bagian meliputi lembar Bone-Bone, Mangkutana, Wotu sebagian lembar Malili, dengan ketinggian antara 200-700 m di atas permukaan laut dan merupakan perbukitan yang agak landai yang terletak di antara daerah pegunungan dan daerah pedataran.

Perbukitan ini dibentuk oleh batuan vulkanik, ultramafik dan batupasir. Puncak-puncak bukit yang terdapat di daerah ini diantaranya Bulu Tiruan (630 m), Bulu Tambunana (477 m) dan Bulu Bukila (645 m).

- 3) Daerah Karst menempati bagian timurlaut pada peta lembar Matano dengan ketinggian antara 800-1700 m dari permukaan laut dan dibentuk oleh batugamping. Daerah ini dicirikan oleh adanya dolina, “sinkhole” dan sungai bawah permukaan. Puncak yang tinggi di daerah ini di antaranya Bulu Empenai (1185 m).
- 4) Daerah pedataran menempati daerah selatan semua lembar peta, melampaui mulai dari utara Bone-bone, Wotu dan Malili. Daerah ini mempunyai ketinggian hanya beberapa meter di atas permukaan laut dan dibentuk oleh endapan aluvium. Pada umumnya merupakan daerah pemukiman dan pertanian yang baik. Sungai yang mengalir di daerah ini di antaranya S. Salonoa, S. Angkona dan S. Malili, menunjukkan proses berkelok.

5. Hidrologi

Kondisi hidrologi di Kabupaten Luwu Timur sangat dipengaruhi oleh keberadaan danau dan sungai yang menjadi sumber daya air penting bagi masyarakat maupun ekosistem. Kabupaten ini memiliki 5 danau dan 14 sungai utama. Danau terdalam adalah Danau Matano yang mencapai kedalaman sekitar 589 meter, terletak di Kecamatan Nuha. Sementara itu, danau terluas adalah Danau Towuti dengan luas sekitar 585 km², yang berada di Kecamatan Towuti. Untuk sistem sungai, yang terpanjang adalah Sungai Bambalu dengan panjang sekitar 15 km, yang berperan penting dalam mengalirkan air permukaan dan mendukung aktivitas pertanian serta kebutuhan masyarakat di sekitarnya. Kondisi hidrologi di Kabupaten Luwu Timur juga dibedakan atas air permukaan dan air tanah dalam. Air permukaan adalah air yang mengalir di permukaan bumi yang dipengaruhi oleh kondisi klimatologi atau curah hujan, kecepatan evaporasi, kedalaman muka air dan tutupan lahan sedangkan air tanah dalam atau air di bawah permukaan yaitu air yang terdapat di dalam celah-celah batuan dan tanah yang digunakan oleh mayoritas penduduk Kabupaten Luwu Timur untuk membuat sumur bor dan sumur gali berupa mata air dengan jumlah debit yang bervariasi.

Secara garis besar, kondisi hidrologi di Kabupaten Luwu Timur dipengaruhi oleh keberadaan sungai dan danau. Adapun danau tersebut sangat potensial untuk pengembangan kegiatan budidaya perikanan, pembangkit listrik, budidaya tambak dan kegiatan pariwisata. Disamping itu juga, terdapat dua buah telaga, yaitu Telaga Tapareng Masapi seluas 243 Ha, dan Telaga Lontoa seluas 172 Ha.

6. Klimatologi, Rata-rata curah hujan secara keseluruhan untuk Kabupaten Luwu Timur pada tahun 2024 adalah sebesar 289,25 mm, dengan distribusi bulanan yang cukup merata yakni rata-rata hari hujan sebanyak 20 hari per bulan.

2. Profil Perumda Waemami

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2003 tentang pembentukan Kabupaten Luwu Timur dan Mamuju Utara di Provinsi Sulawesi Selatan, Merupakan dasar terbentuknya Kabupaten Luwu Timur sebagai daerah otonom. Sebagai daerah otonom yang baru terbentuk dan seiring dengan diperlukannya pelayanan kepada masyarakat terhadap kebutuhan air minum yang bersih dan sehat, tentu dibutuhkan sebuah kelembagaan yang khusus menangani dan melayani kebutuhan air minum tersebut, namun di wilayah Kabupaten Luwu Timur yang baru terbentuk ini sudah ada pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) tapi jangkauan pelayanannya terbatas dan berskala kecil karena berstatus PDAM Cabang dari Kabupaten Luwu Timur. Atas pertimbangan tersebut, Pemerintah Kabupaten Luwu Timur mendirikan PDAM yang mengelola pelayanan distribusi air minum perpipaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Didirikanlah PDAM Kabupaten Luwu Timur dengan Peraturan Daerah Nomor 30 Tahun 2005 tentang pendirian PDAM Kabupaten Luwu Timur, yang ditetapkan Tanggal 03 September 2005.

Seiring berjalannya waktu dan perubahan mendasar terhadap beberapa regulasi yang mengatur pendirian Perusahaan Daerah berimplikasi dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan sekaligus mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Selain itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditetapkan juga Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang

BUMD. Atas dicabutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan daerah, maka PDAM Kabupaten Luwu Timur yang didirikan dengan mendasarkan ketentuan Undang-Undang tersebut, PDAM sebagai Perusahaan Daerah menjadi tidak jelas kedudukan dan status hukumnya sebagai Perusahaan, sehingga sesuai dengan ketentuan pemerintahan Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, Pasal 139 Ayat (1), mengatur bahwa Perusahaan Daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah tentang BUMD dapat diubah menjadi BUMD, dan ketentuan Pasal 114 Ayat (4), mengatur bahwa perubahan bentuk hukum BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Atas pertimbangan histori pembentukan awal PDAM Kabupaten Luwu Timur sebagai Perusahaan yang bertujuan untuk memberikan pelayanan air minum perpipaan kepada masyarakat dalam rangka kemanfaatan umum, maka status BUMD ini berbentuk Perusahaan umum Daerah yang bergerak pada usaha penyediaan dan pelayanan suplai air minum perpipaan. Dengan perubahan bentuk hukum PDAM Kabupaten Luwu Timur diubah menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami (Perumda Waemami) dengan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2021 tentang perubahan bentuk Badan Hukum PDAM Kabupaten Luwu Timur menjadi Perumda Waemami, yang ditetapkan pada tanggal 9 juli 2021.

Sesuai dengan bidang usahanya Perumda Waemami merupakan penyelenggara pengelolaan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di Kabupaten Luwu Timur dimana jenis dan usaha nya bergerak dalam bidang penyediaan pelayanan air minum kepada masyarakat. Dalam kegiatan pelayanan tersebut diharapkan Perumda Waemami dapat memberikan manfaat bagi perekonomian daerah, dapat memenuhi kebutuhan air minum bagi masyarakat serta dapat menerima keuntungan dari kegiatan-kegiatan tersebut.

Sebagai penyelenggara SPAM, Perusahaan melaksanakan berbagai kegiatan usaha yang meliputi pengambilan air baku, pengolahan air minum, transmisi air dari sumber menuju instalasi pengolahan, distribusi air kepada pelanggan melalui jaringan perpipaan, serta pelayanan pelanggan. Kegiatan tersebut dilaksanakan secara terpadu guna menjamin tersedianya air minum yang layak dan terjangkau bagi masyarakat.

Selain menjalankan fungsi pelayanan publik, Perusahaan juga diharapkan mampu menjalankan fungsi ekonomi sebagai entitas bisnis daerah yang sehat dan berkelanjutan. Dalam hal ini, Perusahaan dituntut untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien, meningkatkan cakupan pelayanan, serta memperbaiki kinerja operasional dan keuangan perusahaan. Dengan pengelolaan yang profesional dan akuntabel, Perusahaan diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui penyetoran dividen setiap tahun kepada Pemerintah Kabupaten Luwu Timur.

3. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur

Pengelolaan BUMD yang baik dan efisien berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) dengan memperhatikan potensi sumber daya yang ada diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Peran Perumda Waemami sangat penting dalam mewujudkan kemakmuran daerah, baik sebagai penyumbang PAD dalam bentuk dividen atau pembagian laba maupun dalam peningkatan pemenuhan kebutuhan air bersih. Untuk itu Perumda Waemami dituntut lebih profesional dan lebih efisien dalam melaksanakan usahanya. Salah satunya melalui peningkatan kapasitas produksi air dan cakupan pelanggan yang lebih banyak dan lebih luas.

Salah satu permasalahan utama yang dihadapi oleh Perusahaan, yaitu tingginya tingkat kehilangan air atau *Non-Revenue Water* (NRW). NRW merupakan selisih antara volume air yang diproduksi dengan volume air yang berhasil ditagihkan kepada pelanggan. Tingginya tingkat NRW menunjukkan adanya kehilangan air, baik yang disebabkan oleh kebocoran fisik pada jaringan pipa maupun oleh kehilangan komersial seperti ketidakakuratan pencatatan meter pelanggan. Kondisi ini berdampak langsung pada menurunnya potensi pendapatan Perusahaan karena sebagian air yang diproduksi tidak menghasilkan pendapatan. Selain itu, tingginya NRW juga mencerminkan belum optimalnya pengelolaan jaringan distribusi dan sistem pengendalian kehilangan air.

Permasalahan berikutnya, keterbatasan jaringan distribusi air minum yang menyebabkan cakupan pelayanan kepada masyarakat belum optimal. Jaringan distribusi yang terbatas mengakibatkan sebagian wilayah permukiman

belum terlayani oleh jaringan perpipaan Perusahaan. Kondisi ini berdampak pada rendahnya jumlah pelanggan serta terbatasnya potensi pendapatan Perusahaan. Di sisi lain, kebutuhan masyarakat terhadap layanan air minum yang aman dan terjangkau terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan perkembangan kawasan permukiman. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengembangan jaringan distribusi secara bertahap untuk memperluas cakupan pelayanan.

Permasalahan lainnya, yaitu kondisi *water meter* (meter air) pelanggan yang telah berusia tua atau tidak lagi berfungsi secara optimal. *Water meter* memiliki peran penting dalam mengukur volume pemakaian air oleh pelanggan yang menjadi dasar penagihan rekening air. Meter air pelanggan yang sudah tua atau tidak akurat dapat menyebabkan pencatatan konsumsi air menjadi tidak tepat, sehingga potensi pendapatan perusahaan tidak dapat tertagih secara optimal. Selain itu, kondisi tersebut juga dapat menimbulkan ketidakpuasan pelanggan apabila terjadi perbedaan antara penggunaan air sebenarnya dengan angka yang tercatat pada meter.

Di samping itu, kapasitas produksi air minum yang dimiliki Perusahaan masih belum sepenuhnya optimal dalam memenuhi kebutuhan pelayanan. Beberapa instalasi pengolahan air dan sistem transmisi yang ada memerlukan peningkatan kapasitas maupun rehabilitasi agar dapat beroperasi secara lebih efisien dan andal. Keterbatasan kapasitas produksi ini berpengaruh terhadap kemampuan Perusahaan dalam memperluas cakupan layanan kepada masyarakat serta menjaga kontinuitas distribusi air kepada pelanggan yang sudah ada.

Berbagai permasalahan tersebut menunjukkan bahwa Perusahaan memerlukan dukungan pengembangan investasi yang memadai untuk meningkatkan kualitas infrastruktur dan sistem operasional Perusahaan. Upaya perbaikan tersebut antara lain melalui upaya penurunan tingkat kehilangan air, pengembangan jaringan distribusi, penggantian meter air pelanggan secara bertahap, serta peningkatan kapasitas produksi dan efisiensi operasional. Dengan upaya tersebut, diharapkan kinerja pelayanan Perusahaan dapat meningkat sehingga mampu memenuhi kebutuhan air minum masyarakat secara lebih baik serta memperkuat keberlanjutan usaha Perusahaan di masa yang akan datang

Penyertaan modal pemerintah daerah di Perumda Waemami diperlukan untuk mendorong dan meningkatkan pelayanan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di Kabupaten Luwu Timur. Berdasarkan proyeksi Rencana Bisnis, jumlah sambungan rumah baru yang akan direalisasikan selama periode 2026-2030 mencapai 13.180 sambungan rumah, dengan rincian pada tahun 2026, sebanyak 2.500 SR, tahun 2027, sebanyak 3.000 SR, tahun 2028, sebanyak 3.000 SR, tahun 2029, sebanyak 2.500 SR, dan tahun 2030, sebanyak 2.180 SR. Penambahan ini dilakukan secara bertahap setiap tahun dengan mempertimbangkan kesiapan jaringan distribusi, kapasitas produksi air minum, serta pertumbuhan permukiman di wilayah pelayanan Perusahaan.

Selain peningkatan jumlah pelanggan, strategi penting lainnya dalam proyeksi operasional adalah pelaksanaan program penggantian meter air pelanggan secara bertahap. Meter air merupakan perangkat utama yang digunakan untuk mengukur volume konsumsi air oleh pelanggan yang menjadi dasar perhitungan tagihan rekening air. Dalam kondisi eksisting, sebagian meter air pelanggan telah berusia cukup lama sehingga akurasi pencatatannya mengalami penurunan. Meter yang tidak lagi berfungsi optimal dapat menyebabkan terjadinya under-registration atau pencatatan konsumsi air yang lebih rendah dari penggunaan sebenarnya. Kondisi ini berpotensi menimbulkan kehilangan pendapatan bagi Perusahaan.

Pelaksanaan program pengembangan sambungan rumah baru dan penggantian meter air, yang didukung oleh investasi pada sektor produksi dan jaringan distribusi, diproyeksikan memberikan dampak positif terhadap kinerja operasional Perusahaan. Salah satu dampak utama yang diharapkan adalah percepatan penurunan tingkat kehilangan air [Non-Revenue Water (NRW)] secara bertahap hingga mencapai 25% pada akhir periode Rencana Bisnis. Penurunan NRW ini dicapai melalui kombinasi program rehabilitasi jaringan distribusi, pengendalian kebocoran, serta peningkatan akurasi pencatatan konsumsi air melalui penggantian meter air. Dengan menurunnya tingkat kehilangan air, volume air yang dapat ditagihkan kepada pelanggan akan meningkat secara signifikan. Air yang sebelumnya hilang akibat kebocoran jaringan maupun kesalahan pencatatan akan dapat dimanfaatkan secara lebih optimal untuk meningkatkan pelayanan pelanggan dan pendapatan Perusahaan.

Selain itu, peningkatan jumlah sambungan rumah baru akan memperluas basis pelanggan sehingga volume penjualan air minum mengalami pertumbuhan dari tahun ke tahun. Pertumbuhan volume air tertagih ini menjadi faktor penting dalam memperkuat kinerja keuangan perusahaan, karena pendapatan Perusahaan sebagian besar berasal dari penjualan air kepada pelanggan.

Dalam jangka panjang, kombinasi antara peningkatan jumlah pelanggan, peningkatan akurasi pencatatan konsumsi air, serta penurunan kehilangan air akan menghasilkan struktur pendapatan yang lebih stabil dan berkelanjutan. Kondisi ini diharapkan mampu meningkatkan kemampuan perusahaan dalam menutup biaya operasional, melakukan pemeliharaan infrastruktur, serta mendukung pengembangan layanan di masa depan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan isi perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Menurut Amiroeddin Syarif (1997: 78). Berdasarkan asas dapat diperinci hal-hal sebagai berikut:

1. Perundang-undangan yang rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengenyampingkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi yang sebaliknya dapat.
2. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah

Dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah, terdapat beberapa asas yang menjadi landasan yuridis yang perlu diperhatikan, yakni:

1. *Lex superior derogat lex inferiori* dan *lex superior lex inferiori*; yang berarti hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan hukum yang lebih rendah
2. Asas *lex specialis derogat lex generalis*; yang berarti bahwa hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum,
3. Asas *lex posterior derogat lex priori*; yang artinya hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama.
4. Asas *delegata potestas non potest delegari*; yang berarti penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi.

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait adalah bagian yang penting untuk diperhatikan dalam tahapan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini berkaitan dengan terwujudnya kesesuaian

antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan lainnya dalam hal materi muatan baik dari segi substansial maupun dari segi teknis penyusunan. Hal ini sangat penting dilakukan, agar peraturan daerah yang akan dibentuk sesuai dan selaras baik terhadap peraturan perundang-undangan pada tingkatan yang lebih tinggi (vertikal) maupun pada tingkatan yang setara (horisontal) dalam satu kesatuan sistem hukum nasional

Keharmonisasian dalam pembentukan peraturan daerah merupakan syarat yang harus dipenuhi agar peraturan daerah yang dibentuk dapat berlaku dan dilaksanakan secara efektif dalam masyarakat.¹³ Pembentukan Peraturan Daerah merupakan suatu proses yang dilaksanakan dengan melalui berbagai tahapan pelaksanaan sehingga dapat menghasilkan suatu peraturan daerah yang aspiratif, akomodatif, transparan, dan berkesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses penyusunan naskah akademik merupakan bagian dari tahapan perencanaan yang didalamnya bertujuan untuk melakukan pengkajian dan penelitian mengenai suatu masalah yang akan dituangkan dalam suatu peraturan daerah, diantaranya berkaitan dengan aspek legalitas (*legal formal*) terhadap materi muatan dan bentuk dari Rancangan Peraturan Daerah.

Penelitian dan pengkajian mengenai aspek legalitas (*legal formal*) atau dasar kewenangan dari pemerintah daerah dalam hal ini berkaitan dengan Penyelenggaraan cadangan pangan penting untuk dilaksanakan agar rancangan peraturan daerah yang hendak dibentuk sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan tidak mengatur materi muatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mengutamakan kepentingan umum.

Secara rinci beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran dan Penyelamatan. ini antara lain sebagaimana tersebut di bawah in:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 18 khususnya ayat (2) dan ayat (6), yang menjelaskan sebagai berikut: ayat (2): “Pemerintah daerah provinsi,

¹³ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya pada ayat (6): “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Selanjutnya ketentuan yang relevan dikemukakan terkait dengan tulisan ini adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) yang berbunyi: Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
2. Pasal 18H ayat (1) yang berbunyi: Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
3. Pasal 28C ayat 1 “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Rumah merupakan kebutuhan dasar manusia selain kebutuhan pangan dan pakaian. Oleh karenanya, rumah sebagai wadah tempat tinggal perseorangan ataupun dalam entitas sosial baik dalam bentuk keluarga atau lainnya merupakan hak setiap orang. Secara fungsional rumah dijadikan sebagai wadah untuk berlindung dari tantangan alam dan ancaman binatang, sekaligus wadah interaksi sosial keluarga dan aktivitas lain penghuninya

B. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Luwu Timur dan Kabupaten Mamuju Utara di Provinsi Sulawesi Selatan

Kabupaten Luwu Timur adalah salah satu kabupaten di Provinsi Sulawesi Selatan, Indonesia. Kabupaten ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Luwu Timur dan Kabupaten Mamuju Utara di Provinsi Sulawesi Selatan. Undang-undang ini disahkan pada tanggal 25 Februari 2003 dan diundangkan pada tanggal yang sama.

Kabupaten Luwu Timur memiliki luas wilayah 6.944,98 km². Kabupaten ini terletak di bagian timur Provinsi Sulawesi Selatan, berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tengah di sebelah utara, Kabupaten Sulawesi Tenggara dan Teluk Bone di sebelah selatan, serta Kabupaten Luwu Utara di sebelah barat.

Kabupaten Luwu Timur terdiri dari 11 kecamatan, yaitu: Kecamatan Burau, Kecamatan Kalaena, Kecamatan Mangkutana, Kecamatan Malili, Kecamatan Wasuponda, Kecamatan Wotu, Kecamatan Angkona, Kecamatan Towuti, Kecamatan Tomoni, kecamatan Tomoni Timur, Kecamatan Nuha.

Kabupaten Luwu Timur memiliki luas wilayah 6.944,98 km². Kabupaten ini terletak di bagian timur Provinsi Sulawesi Selatan, berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tengah di sebelah utara, Kabupaten Sulawesi Tenggara dan Teluk Bone di sebelah selatan, serta Kabupaten Luwu Utara di sebelah barat.

Kabupaten Luwu Timur memiliki luas wilayah 6.944,98 km². Luas wilayah ini terdiri dari daratan seluas 6.879,28 km² dan perairan laut seluas 65,7 km². Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Luwu Timur tahun 2023, jumlah penduduk Kabupaten Luwu Timur adalah 425.275 jiwa. Jumlah penduduk ini terdiri dari 215.694 laki-laki dan 209.581 perempuan. Kepadatan penduduk Kabupaten Luwu Timur adalah 61,5 jiwa/km². Kepadatan penduduk ini tertinggi terdapat di Kecamatan Malili, yaitu 458,4 jiwa/km², dan terendah terdapat di Kecamatan Kalaena, yaitu 15,4 jiwa/km²

Penduduk Kabupaten Luwu Timur berasal dari berbagai suku bangsa, yaitu Bugis, Makassar, Toraja, dan Bajo. Bahasa yang digunakan oleh penduduk Kabupaten Luwu Timur adalah bahasa Bugis, bahasa Makassar, dan bahasa Toraja. Agama yang dianut oleh penduduk Kabupaten Luwu Timur adalah Islam, Kristen Protestan, dan Katolik.

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

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai “kejelasan tujuan” yang hendak dicapai serta “berdayaguna” dan “berhasil guna”. Pemenuhan ketiga asas tersebut menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis yang tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Penilaian ini perlu dilakukan untuk melihat sejauh mana manfaat dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan terkait

kedaulatan pangan sesuai dengan yang diharapkan, dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur mengenai teknik dan materi pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah sebagai salah satu hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjadi pedoman teknis dalam proses pembentukan Peraturan Daerah mulai dari tahapan perencanaan (prolegda) sampai pada tahapan pengundangan, dan menjadi pedoman teknis dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Oleh karena itu, proses pembentukan dan proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur berpedoman pada mekanisme dan pengaturan yang diatur dalam Undang-Undang ini.

D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan.

Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah erletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.

Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Peraturan Daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.

Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah.

Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi. Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren.

Usuran pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah

kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Dalam hubungannya dengan penyertaan modal sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 304 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menerangkan bahwa:

1. Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD.
2. Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik negara dan/atau BUMD.
3. Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya penyertaan modal juga diatur dalam ketentuan Pasal 332 sampai dengan Pasal 333 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menerangkan bahwa penyertaan modal merupakan bentuk dari sumber BUMD, dengan ketentuan bahwa:

1. Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Perda.
2. Penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD.
3. Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.
4. Barang milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah akan dijadikan penyertaan modal.
5. Nilai riil sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari ketentuan diatas jelas bahwa daerah kabupaten/kota mempunyai kewenangan dalam melakukan penyertaan modal pada BUMD. Oleh karena itu daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk melaksanakan penyertaan modal tersebut. Sebagai pedoman dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut daerah wajib berdasarkan kebijakan nasional. Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 17 ayat (2) yang berbunyi

bahwa daerah dalam menetapkan kebijakan wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Dengan demikian norma, standar, prosedur, dan kriteria yang digunakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pengelolaan dan pengembangan SPAM adalah meliputi Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air, dan Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum serta peraturan pelaksanaan dari kedua peraturan pemerintah tersebut. Dari kedua peraturan pemerintah tersebut merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.

E. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air

Sebagaimana diterangkan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air bahwa Air merupakan kebutuhan dasar hidup manusia yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa bagi seluruh bangsa Indonesia. Air sebagai bagian dari Sumber Daya Air merupakan cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pasal itu dinyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, penyusunan Undang-Undang tentang Sumber Daya Air harus ditujukan untuk mengoptimalkan Pengelolaan Sumber Daya Air guna mencapai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Air merupakan kebutuhan yang amat penting bagi kehidupan. Dengan adanya ketidakseimbangan antara ketersediaan Air yang cenderung menurun dan kebutuhan Air yang semakin meningkat, sumber daya Air perlu dikelola dengan memperhatikan fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi secara selaras untuk mewujudkan sinergi dan keterpaduan antarwilayah, antarsektor, dan antargenerasi guna memenuhi kebutuhan rakyat atas Air.

Pengaturan mengenai Sumber Daya Air dilakukan agar Pengelolaan Sumber Daya Air diselenggarakan berdasarkan asas kemanfaatan umum, keterjangkauan, keadilan, keseimbangan, kemandirian, kearifan lokal, wawasan

lingkungan, kelestarian, keberlanjutan, keterpaduan dan keserasian, serta transparansi dan akuntabilitas. Adapun pengaturan Sumber Daya Air bertujuan untuk memberikan perlindungan dan menjamin pemenuhan hak rakyat atas Air; menjamin keberlanjutan ketersediaan Air dan Sumber Air agar memberikan manfaat secara adil bagi masyarakat; menjamin pelestarian fungsi Air dan Sumber Air untuk menunjang keberlanjutan pembangunan; menjamin terciptanya kepastian hukum bagi terlaksananya partisipasi masyarakat dalam pengawasan terhadap pemanfaatan Sumber Daya Air mulai dari Perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pemanfaatan; menjamin perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, termasuk Masyarakat Adat dalam upaya konservasi Sumber Daya Air, dan pendayagunaan Sumber Daya Air; serta mengendalikan Daya Rusak Air.

Materi pokok yang diatur dalam Undang-Undang tentang Sumber Daya Air ini meliputi penguasaan negara dan hak rakyat atas Air; wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Air; Pengelolaan Sumber Daya Air; perizinan penggunaan Sumber Daya Air; sistem informasi Sumber Daya Air; pemberdayaan dan pengawasan; pendanaan; hak dan kewajiban; partisipasi masyarakat; dan koordinasi. Selain itu, diatur pula ketentuan mengenai penyidikan dan ketentuan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan dalam Undang-Undang ini. Undang-Undang menyatakan secara tegas bahwa Sumber Daya Air dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk itu, negara menjamin hak rakyat atas Air guna memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari bagi kehidupan yang sehat dan bersih dengan jumlah yang cukup, kualitas yang baik, aman, terjaga keberlangsungannya, dan terjangkau.

Selain itu, negara memprioritaskan hak rakyat atas Air untuk (1) kebutuhan pokok sehari-hari, (2) pertanian rakyat, (3) kebutuhan usaha guna memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari melalui Sistem Penyediaan Air Minum, (4) kegiatan bukan usaha untuk kepentingan publik; dan (5) kebutuhan usaha lain yang telah ditetapkan izinnya. Terbatasnya ketersediaan Sumber Daya Air pada satu sisi dan terjadinya peningkatan kebutuhan Air pada sisi lain menimbulkan persaingan antarpengguna Sumber Daya Air yang berdampak pada menguatnya nilai ekonomi Air. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan konflik kepentingan antarsektor, antarwilayah, dan berbagai pihak yang terkait dengan Sumber Daya Air. Untuk itu, diperlukan pengaturan yang dapat memberikan perlindungan

terhadap kepentingan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan irigasi pertanian rakyat. Oleh karena itu, penyediaan Air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan irigasi pertanian rakyat dalam sistem irigasi yang sudah ada merupakan prioritas utama di atas semua kebutuhan Air lainnya.

Atas dasar penguasaan negara terhadap Sumber Daya Air, Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah diberi tugas dan wewenang untuk mengatur dan mengelola Sumber Daya Air, termasuk tugas untuk memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas Air bagi masyarakat. Di samping itu, Undang-Undang ini juga memberikan kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Air kepada pemerintah desa, atau yang disebut dengan nama lain, untuk membantu pemerintah dalam Pengelolaan Sumber Daya Air serta mendorong prakarsa dan partisipasi masyarakat desa dalam Pengelolaan Sumber Daya Air di wilayahnya.

Sebagian tugas dan wewenang Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah dalam mengelola Sumber Daya Air yang meliputi satu Wilayah Sungai dapat ditugaskan kepada Pengelola Sumber Daya Air yang dapat berupa unit pelaksana teknis kementerian/unit pelaksana teknis daerah atau badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah di bidang Pengelolaan Sumber Daya Air. Keberadaan Air sebagai sumber kehidupan masyarakat, secara alamiah, bersifat dinamis dan mengalir ke tempat yang lebih rendah tanpa mengenal batas wilayah administratif. Keberadaan Air mengikuti siklus hidrologi yang erat hubungannya dengan kondisi cuaca pada suatu daerah sehingga menyebabkan ketersediaan air tidak merata dalam setiap waktu dan setiap wilayah. Hal tersebut menuntut Pengelolaan Sumber Daya Air dilakukan secara utuh dari hulu sampai ke hilir dengan basis Wilayah sungai.

Berdasarkan hal tersebut, pengaturan kewenangan dan tanggung jawab Pengelolaan Sumber Daya Air oleh Pemerintah Pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/ kota didasarkan pada keberadaan Wilayah sungai. Untuk mencapai keterpaduan pengelolaan Sumber Daya Air, perlu disusun sebuah acuan bersama bagi para pemangku kepentingan dalam satu wilayah sungai yang berupa Pola Pengelolaan Sumber Daya Air dengan prinsip keterpaduan antara Air Permukaan dan Air Tanah. Pola Pengelolaan Sumber Daya Air tersebut disusun secara terkoordinasi antarinstansi yang terkait.

Pola Pengelolaan Sumber Daya Air tersebut kemudian dijabarkan ke dalam Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air. Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air

merupakan rencana induk Konservasi Sumber Daya Air, Pendayagunaan Sumber Daya Air, dan Pengendalian Daya Rusak Air yang disusun secara terkoordinasi dan berbasis Wilayah Sungai. Rencana tersebut menjadi dasar dalam penyusunan program Pengelolaan Sumber Daya Air yang dijabarkan lebih lanjut dalam rencana kegiatan setiap instansi yang terkait.

Pada dasarnya penggunaan Sumber Daya Air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan pertanian rakyat dapat dilakukan tanpa izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan bukan usaha. Namun, dalam hal penggunaan Sumber Daya Air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dilakukan pengubahan kondisi alami Sumber Air atau ditujukan untuk keperluan kelompok yang memerlukan Air dalam jumlah besar, penggunaannya harus dilakukan berdasarkan izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan bukan usaha. Penggunaan Air untuk memenuhi kebutuhan irigasi pertanian rakyat juga harus dilakukan berdasarkan izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan bukan usaha apabila dilakukan dengan cara mengubah kondisi alami Sumber Air atau digunakan untuk pertanian rakyat di luar sistem irigasi yang sudah ada.

Semua jenis dan bentuk penggunaan dan pengembangan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha harus dilakukan berdasarkan izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha. Jumlah kuota Air yang ditetapkan dalam izin merupakan volume Air maksimum yang dapat diberikan kepada pemegang izin yang tidak bersifat mutlak dan tidak merupakan izin untuk menguasai Sumber Daya Air.

Penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip (a) tidak mengganggu, tidak mengesampingkan, dan tidak meniadakan hak rakyat atas Air; (b) perlindungan negara terhadap hak rakyat atas Air; (c) kelestarian lingkungan hidup sebagai salah satu hak asasi manusia; (d) pengawasan dan pengendalian oleh negara atas Air bersifat mutlak; (e) prioritas utama penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha diberikan kepada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa; dan (f) pemberian izin Penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha kepada pihak swasta dapat dilakukan dengan syarat tertentu dan ketat setelah prinsip sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf e dipenuhi dan masih terdapat ketersediaan Air.

Penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha ditujukan untuk meningkatkan kemanfaatan Sumber Daya Air bagi kesejahteraan rakyat dengan mengutamakan kepentingan umum dan tetap memperhatikan fungsi sosial Sumber Daya Air dan kelestarian lingkungan hidup. Penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha pada tempat tertentu dapat diberikan kepada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, dan/atau perseorangan berdasarkan rencana pelaksanaan kegiatan usaha yang telah disusun melalui konsultasi publik dan izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha dari pemerintah.

Penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha tersebut dapat berupa penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha yang memerlukan Air baku sebagai bahan baku produksi, sebagai salah satu media atau unsur utama dari kegiatan suatu usaha, seperti perusahaan daerah air minum, perusahaan minuman dalam kemasan, pembangkit listrik tenaga Air, olahraga arung jeram, dan sebagai bahan pembantu proses produksi, seperti Air untuk sistem pendingin mesin (water cooling system) atau Air untuk pencucian hasil eksplorasi bahan tambang. Penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha tidak termasuk penguasaan Sumber Airnya, tetapi hanya terbatas pada penggunaan Air sesuai dengan kuota Air yang ditetapkan dan penggunaan sebagian Sumber Air untuk keperluan bangunan sarana prasarana yang diperlukan, misalnya penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha pembangunan sarana prasarana pada Sumber Air.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut penyertaan modal, Perusahaan Umum Daerah Waemami merupakan BUMD yang menerima penugasan dari Pemerintah Kabupaten Luwu Timur kepada Perumda Waemami untuk melaksanakan penyelenggaraan SPAM dalam rangka menyediakan pelayanan air minum untuk memenuhi hak rakyat atas Air Minum. Sejalan dengan hal tersebut Pasal 46 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air menerangkan bahwa penggunaan sumber daya air untuk keperluan usaha diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip diantaranya adalah prioritas utama penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha diberikan kepada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa. Serta termasuk pemberian izin dilakukan secara ketat dengan urutan secara ketat dengan urutan prioritas:

1. pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari bagi kelompok yang memerlukan Air dalam jumlah yang besar;
2. pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari yang mengubah kondisi alami Sumber Air;
3. pertanian rakyat di luar sistem irigasi yang sudah ada;
4. penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha guna memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari melalui Sistem Penyediaan Air Minum;
5. kegiatan bukan usaha untuk kepentingan publik; penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa; dan
6. penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha oleh badan usaha swasta atau perseorangan.

F. Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum

Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya. Dalam rangka memenuhi hak setiap warga negara untuk hidup serta untuk mempertahankan hidup, negara berkewajiban untuk menjamin pemenuhan hak setiap warga negara, yang salah satunya adalah melalui penyediaan Kebutuhan Pokok Air Minum Sehari-hari. Hal ini 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 ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Terkait dengan pengaturan Pengelolaan Sumber Daya Air, pada tanggal 18 Februari 2015, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 atas gugatan pengujian materi yang kedua terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Putusan tersebut antara lain menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dinyatakan tidak berlaku dan tidak mempunyai kekuatan hukum serta untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum, berdasarkan Putusan Mahkamah

Konstitusi tersebut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan dinyatakan berlaku kembali. Sehubungan dengan dibatalkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air maka sebagai konsekuensinya adalah peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang tersebut juga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, termasuk diantaranya adalah Peraturan Pemerintah Nomor Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. Untuk itu, perlu dibentuk pengaturan yang baru mengenai Sistem Penyediaan Air Minum yang materi muatannya menyesuaikan dengan prinsip Pengelolaan Sumber Daya Air sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi.

Untuk mengisi kekosongan hukum dalam pengaturan Sistem Penyediaan Air minum, maka Pemerintah Pusat pada tanggal 28 Desember 2015 menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum. Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum berbunyi bahwa SPAM diselenggarakan untuk memberikan pelayanan Air Minum kepada masyarakat untuk memenuhi hak rakyat atas Air Minum. Selanjutnya disebutkan bahwa SPAM diselenggarakan dengan tujuan untuk:

1. tersedianya pelayanan air minum untuk memenuhi hak rakyat atas Air Minum;
2. terwujudnya pengelolaan dan pelayanan Air Minum yang berkualitas dengan harga terjangkau;
3. tercapainya kepentingan yang seimbang antara pelanggan dan BUMN, BUMD, UPT, UPTD, Kelompok Masyarakat, dan Badan Usaha; dan
4. tercapainya penyelenggaraan Air Minum yang efektif dan efisien untuk memperluas cakupan Air Minum

Lebih lanjut berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 dalam pertimbangan hukumnya dinyatakan bahwa “sebagai kelanjutan hak menguasai oleh negara dan karena air merupakan sesuatu yang sangat menguasai hajat hidup orang banyak maka prioritas utama yang diberikan perusahaan atas air adalah badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah”. Kegiatan Perusahaan Sumber Daya Air oleh badan usaha swasta tetap dapat dilakukan dengan persyaratan tertentu dan ketat. Terkait dengan hal

tersebut, pengaturan mengenai Sistem Penyediaan Air Minum seyogyanya membatasi penguasaan penyelenggaraan SPAM yang dilakukan sepenuhnya oleh badan usaha swasta.

Dengan demikian, jelas bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mengarahkan bahwa Penyelenggaraan SPAM diprioritaskan pelaksanaannya kepada BUMN dan BUMD sebagai penyelenggara SPAM. Dalam hal terdapat wilayah atau kawasan yang tidak terjangkau pelayanan SPAM oleh BUMN dan BUMD tersebut maka pelaksanaan Penyelenggaraan SPAM tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dengan membentuk UPT atau UPTD untuk melayani wilayah atau kawasan yang tidak terjangkau pelayanan BUMN dan BUMD. Apabila dalam suatu wilayah tidak terdapat Penyelenggaraan SPAM baik oleh BUMN dan BUMD maupun UPT atau UPTD maka dapat dilaksanakan Penyelenggaraan SPAM untuk memenuhi kebutuhan sendiri oleh Kelompok Masyarakat dan Badan Usaha untuk Memenuhi Kebutuhan Sendiri.

Sejalan dengan arahan penyelenggaraan SPAM yang tertuang dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 36 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum yang berbunyi bahwa Penyelenggaraan SPAM menjadi tanggungjawannya Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya guna memenuhi kehidupan yang sehat, bersih, dan produktif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam ketentuan ayat (2) berbunyi Dalam rangka melaksanakan Penyelenggaraan SPAM dibentuk BUMN dan/atau BUMD oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Lebih lanjut Pasal 36 ayat (3) berbunyi dalam hal Penyelenggaraan SPAM diluar jangkauan pelayanan BUMN dan/atau BUMD, maka Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dapat membentuk UPT atau UPTD sesuai dengan kewenangannya. Dalam Pasal 36 ayat (5) menerangkan bahwa dalam rangka efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan SPAM, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat melakukan kerjasama.

Pelaksanaan penyelenggaraan SPAM oleh BUMN/BUMD sebagaimana dimaksud dilakukan melalui kegiatan:

1. Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM;
2. pemantauan dan evaluasi terhadap pelayanan Air Minum yang dilaksanakannya;
3. penyusunan prosedur operasional standar Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM;
4. pembuatan laporan Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM secara transparan dan akuntabel;
5. penyampaian laporan Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM kepada Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya; dan
6. peningkatan sumber daya manusia sesuai dengan standar kompetensi Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM.

Selain itu dalam pelaksanaannua penyelenggaraan SPAM oleh BUMN dan BUMD dapat bekerjasama dengan badan usaha swasta apabila BUMN atau BUMD tidak mampu membiayai kebutuhan Penyelenggaraan SPAM. Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 42 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum yang berbunyi bahwa penyelenggaraan SPAM yang dilaksanakan oleh BUMN.BUMD, UPT/UPTD, kelompok masyarakat; dan/atau Badan Usaha dapat bekerjasama dengan badan swasta.

Penyelenggaraan SPAM tersebut hanya dapat dilakukan dengan prinsip dan bentuk kerjasama tertentu. Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 56 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum yang berbunyi Dalam hal BUMN atau BUMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (3) huruf b tidak mampu membiayai kebutuhan Penyelenggaraan SPAM dengan jaringan perpipaan di dalam maupun di luar pelayanan wilayah BUMN atau BUMD, BUMN atau BUMD dapat melakukan kerjasama dengan badan usaha swasta dengan prinsip tertentu.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 56 ayat (2) dan ayat (3) menerangkan bahwa prinsip tertentu tersebut, yaitu Surat Izin Pengambilan Air dimiliki oleh

BUMN atau BUMD dan kerjasama dalam Penyelenggaraan SPAM mengutamakan masyarakat berpenghasilan rendah. Bentuk kerjasama tertentu, yaitu: investasi Pengembangan SPAM dan/atau Pengelolaan SPAM terhadap unit Air Baku dan unit produksi; investasi unit distribusi yang selanjutnya dioperasikan dan dikelola oleh BUMN atau BUMD yang bersangkutan; dan/atau investasi teknologi pengoperasian dan pemeliharaan dalam rangka mengupayakan Penyelenggaraan SPAM yang efektif dan efisien dengan mekanisme kontrak berbasis kinerja.

Penyelenggaraan SPAM meliputi pengembangan SPAM dan pengelolaan SPAM yang pelaksanaannya berlandaskan pada Kebijakan dan Strategi Penyelenggaraan SPAM dan Rencana Induk SPAM serta wajib memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan oleh Menteri. Pengembangan SPAM meliputi pembangunan baru, peningkatan, dan perluasan. Sedangkan pengelolaan meliputi operasi dan pemeliharaan, perbaikan, dan pengembangan sumber daya manusia. Penyelenggaraan SPAM harus dilaksanakan secara terpadu dengan penyelenggaraan sanitasi untuk mencegah pencemaran Air Baku dan menjamin keberlanjutan fungsi penyediaan Air Minum. Penyelenggaraan sanitasi meliputi penyelenggaraan SPAL dan pengelolaan sampah.

Sebagaimana dalam ketentuan Pasal 62 sampai dengan Pasal 64 Peraturan pemerintah tersebut mengatur bahwa Pembinaan dan Pengawasan oleh negara terhadap penyelenggaraan SPAM bersifat mutlak. Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan SPAM untuk menjamin pemenuhan kebutuhan pokok air minum sehari-hari bagi masyarakat. Menteri melakukan pembinaan terhadap Pemerintah Daerah serta Pembinaan terhadap BUMN, BUMD, UPT, UPTD, Kelompok Masyarakat dan Badan Usaha untuk memenuhi kebutuhan sendiri yang melaksanakan Penyelenggaraan SPAM dilaksanakan oleh Menteri, gubernur, dan/atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Dalam hal BUMN atau BUMD tidak mampu memenuhi kinerja yang ditetapkan, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dapat mengambil alih tanggung jawab pengelolaan sementara dengan menunjuk unit pengelola Penyelenggaraan SPAM.

Pengawasan terhadap Penyelenggaraan SPAM oleh Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Menteri melakukan pengawasan Penyelenggaraan SPAM yang dilakukan oleh BUMN dan UPT. Pemerintah Daerah melakukan pengawasan terhadap Penyelenggaraan SPAM yang dilakukan oleh BUMD, UPTD, dan Kelompok Masyarakat. Pengawasan terhadap Penyelenggaraan SPAM oleh Menteri, gubernur, dan bupati/walikota dilaksanakan dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

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

Dalam rangka mendorong pembangunan daerah, peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati usaha swasta, sebagai pelaksana pelayan publik, penyeimbang kekuatan pasar. Lebih lanjut disebutkan pula bahwa BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD didirikan dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang/jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 331 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Perusahaan Daerah Air Minum menyebutkan bahwa BUMD terdiri atas perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Selain itu untuk melaksanakan ketentuan Pasal 12 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang mengamanatkan bahwa nama perusahaan umum daerah didahului dengan perkataan perusahaan umum daerah atau dapat disingkat Perumda yang dicantumkan sebelum nama perusahaan.

Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Daerah dalam menetapkan kebijakan daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. aka penyertaan modal pada Perusahaan Umum Daerah air Minum Waemami

dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, yaitu sebagai berikut:

1. Pasal 2: dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, yaitu sebagai berikut: a. Bahwa kepala daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, diantaranya yaitu pelaksanaan kekuasaan dalam kebijakan BUMD dalam melakukan penyertaan modal, dan pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD;
2. Pasal 19 : modal BUMD diantara bersumber dari penyertaan modal daerah, penyertaan modal daerah tersebut dapat berasal dari APBD dan/atau konversi dari pinjaman.
3. Pasal 21 : Penyertaan modal Daerah dilakukan untuk pendirian BUMD, penambahan modal BUMD, dan pembelian saham pada perusahaan perseroan Daerah lain. Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah. Barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah. Nilai riil sebagaimana dimaksud diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.
4. Pasal 23 : Penyertaan modal Daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan; dan penugasan Pemerintah Daerah. Penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD.

Oleh karena itu sesuai dengan ketentuan diatas maka rencana Pemerintah Kabupaten Luwu Timur dalam melakukan penyertaan modal pada Perusahaan Umum Daerah Waemami wajib didasarkan pada ketentuan Pasal 2, Pasal 19, Pasal 21, Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

H. Peraturan Menteri Dalam Negeri Negara Republik Indonesia Nomor 77 tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

Pada Lampiran Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 menyatakan bahwa Penyertaan Modal Daerah adalah:

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

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

perubahan Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

19. Penyertaan modal pemerintah daerah dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundangundangan yang mengatur tentang surat berharga dan investasi langsung.

I. Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur Nomor 30 Tahun 2005 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Luwu Timur dan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur Nomor 8 Tahun 2021 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Luwu Timur Menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami

Bahwa dalam penyediaan pelayanan air minum kepada masyarakat, telah ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 30 Tahun 2005 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum dan perubahan kelembangaan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur Nomor 8 Tahun 2021 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Luwu Timur Menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami.

Melalui Peraturan Daerah tersebut, Pemerintah Daerah melanjutkan penugasan kepada Perumda Waemami untuk melaksanakan penyelenggaraan sistem penyediaan air minum dalam rangka menyediakan pelayanan air minum untuk memenuhi hak rakyat atas air minum.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Joeniarto, mengatakan nilai filosofis, suatu peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai keadilan dan kepastian.¹⁴ Disamping itu syarat filosofis berkaitan dengan cita hukum "*rechtsidee*". Esensi dari landasan filosofis ini juga dapat ditemukan pada eksistensi Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menentukan "Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Hal ini dimaksudkan dengan adanya kebijakan semacam itu, maka kehendak the founding fathers kita yang termaktub dalam pembukaan bisa terwujud.

Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima apabila dikaji secara filosofis, yaitu cita-cita kebenaran, keadilan, dan kesusilaan. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini dilandasi oleh pertimbangan filosofis mendalam yang mengacu pada nilai-nilai fundamental kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai kerangka filosofis, Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 menjadi rujukan utama dalam merumuskan kebijakan publik, termasuk di tingkat daerah, karena mengandung prinsip-prinsip dasar tentang tata kehidupan masyarakat yang berkeadilan dan sejahtera.

Tujuan suatu negara pada dasarnya yaitu untuk memajukan kemakmuran dan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada warga negara agar dapat mengembangkan dirinya secara bebas, dengan demikian hukum harus mengabdikan kepada rakyat. Oleh karena itu hukum merupakan sarana perlindungan dalam masyarakat agar tercapai keamanan dan kedamaian.

Tugas negara bukan hanya sebagai suatu negara penjaga malam (*nachtwakersstaat*), yang bertugas apabila tidak terjadi ketentraman, ketertiban

¹⁴Joeniarto, 1980, Selayang Pandang Tentang Sumber Sumber Hukum Tata Negara Di Indonesia, Yogyakarta, Liberty, Jogjakarta, cet II, h.15.

umum dan keamanan. Paham ini sudah berubah seiring dengan perkembangan umat manusia dimana negara hukum modern yang memiliki kewajiban yang lebih luas yaitu mementingkan kebutuhan masyarakatnya. Konsep ini melahirkan pengelolaan manajemen negara yang harus berdasarkan hukum, yang sedikitnya harus mencerminkan tiga kriteria yaitu supremasi hukum, persamaan hak di depan hukum, dan perlindungan setiap orang di depan hukum. Sementara itu tugas pokok pemerintah yang paling utama dalam menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi warga negara.¹⁵

Secara filosofis tujuan hukum yang dibuat oleh penguasa harus dapat menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat dan untuk itu penguasa dengan hukum yang dibuatnya harus berusaha mencapai empat tujuan, yaitu: untuk memberi nafkah hidup (*to provide subsistence*); untuk memberikan makanan yang berlimpah (*to provide abundance*); untuk memberikan perlindungan (*to provide security*); dan yang terakhir untuk mencapai persamaan (*to attain equality*).

Merujuk pada fungsi negara yang menganut konsep negara kesejahteraan sebagaimana telah dikemukakan di atas, menyebabkan negara memegang peranan penting. Guna memenuhi fungsinya sebagai pelayan dan sebagai regulator, maka negara terlibat dan diberi kewenangan untuk membuat peraturan dalam kaitannya dengan fungsi sosial air, sehingga terwujud kesejahteraan rakyat sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 33 ayat (3). Oleh sebab itu, peranan pemerintah dalam mendorong masyarakat agar lebih berdaya dalam ikut mengelola dan memanfaatkan air menjadi suatu hal yang sangat penting.

Negara mempunyai peran penting dalam mengatur penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Instrumen penting yang dapat digunakan oleh negara dalam menyelenggarakan fungsi regulasi termasuk dalam bidang pengusahaan sumber daya air khususnya terhadap pelayanan penyediaan air minum adalah peraturan perundang-undangan, dan ini merupakan aplikasi dari asas legalitas dalam konsep negara berdasar atas hukum.

Kebijakan fungsi sosial tanah di Indonesia, mengacu pada ideologi penguasaan dan pemanfaatan sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 ayat (3)

¹⁵ Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu kajian Filosofis dan Sosiologis*, cetakan kedua, Jakarta: Toko Gunung Agung, 2002, h. 267-268.

Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi sebagai berikut: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyatnya”. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa negara menguasai kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, namun penguasaan ini dibatasi yaitu harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penguasaan oleh negara atas Air dilakukan dengan melakukan pengaturan dan pengurusan perizinan dan alokasi Air untuk menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan Air bagi pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air. Selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum juga menegaskan bahwa SPAM diselenggarakan untuk memberikan pelayanan air minum kepada masyarakat untuk memenuhi hak rakyat atas air.

Berdasarkan pertimbangan filosofis diatas maka diperlukan pengaturan kembali peraturan daerah tentang pendirian perusahaan daerah air minum yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintah daerah. Oleh karena itu sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan air minum di Kabupaten Luwu Timur, dan untuk menunjang kebijakan program Pemerintah Daerah di bidang penyediaan air minum, diperlukan pengembangan usaha melalui penyertaan modal dari Pemerintah Kabupaten Luwu Timur Kepada Perumda Waemami.

Oleh karena itu Penyertaan modal daerah pada Perumda Waemami bertujuan untuk memastikan ketersediaan air minum yang layak dan terjangkau bagi masyarakat. Air minum merupakan hak dasar dan kebutuhan vital bagi kehidupan. Negara, melalui pemerintah daerah, memiliki tanggung jawab untuk memenuhi hak ini. Dengan menyuntikkan modal, pemerintah daerah memastikan BUMD memiliki kapasitas finansial untuk meningkatkan kualitas layanan, memperluas cakupan jaringan, dan menjaga tarif yang tidak memberatkan masyarakat.

Penyertaan modal ini juga merupakan wujud dari otonomi daerah dalam mengelola sumber daya dan keuangan untuk kepentingan masyarakatnya. Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk membentuk BUMD sebagai alat untuk mencapai tujuan pembangunan di daerah. Melalui BUMD, pemerintah

daerah dapat secara langsung mengendalikan dan mengawasi penyediaan air minum, menyesuaikannya dengan kondisi geografis dan sosial-ekonomi lokal, serta mengoptimalkan pendapatan asli daerah dari kegiatan ekonomi yang dikelola secara profesional.

B. Landasan Sosiologis

Pertimbangan sosiologis berkaitan dengan permasalahan empiris, dan kebutuhan yang dialami oleh masyarakat. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah landasan sosiologis digunakan untuk menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Sesuai dengan bidang usahanya Perumda Waemami merupakan penyelenggara pengelolaan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di Kabupaten Luwu Timur dimana jenis dan usahanya bergerak dalam bidang penyediaan pelayanan air minum kepada masyarakat. Dalam kegiatan pelayanan tersebut diharapkan Perumda Waemami dapat memberikan manfaat bagi perekonomian daerah, dapat memenuhi kebutuhan air minum bagi masyarakat serta dapat menerima keuntungan dari kegiatan-kegiatan tersebut.

Berdasarkan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kabupaten Luwu Timur, cakupan layanan air minum melalui jaringan perpipaan pada tahun 2024 adalah sebesar 50,38%. Angka ini akan menjadi baseline untuk mengukur target peningkatan cakupan pelayanan pada periode 2025-2030. Data terakhir yang terdokumentasi dalam Renbis sebelumnya menunjukkan angka NRW sebesar 23,46% pada tahun 2020. Dengan belum adanya program penurunan NRW yang masif dan terstruktur, diasumsikan angka ini tidak mengalami perbaikan signifikan dan tetap menjadi salah satu kelemahan operasional terbesar. Tingkat NRW yang tinggi ini menyebabkan inefisiensi biaya produksi yang signifikan dan kehilangan potensi pendapatan yang besar.

Permasalahan K4 yang diidentifikasi dalam Rencana Induk Sistem Penyediaan Air Minum (RISPAM) masih sangat relevan. Tantangan operasional

utama meliputi: Fluktuasi debit air baku akibat musim, Kekeruhan air baku yang tinggi saat musim hujan, Kapasitas IPA yang tidak berfungsi atau belum termanfaatkan secara optimal (*idle capacity*), Tekanan air yang rendah di beberapa area pelayanan akibat jaringan perpipaan yang tua dan berdiameter kecil, Layanan yang belum sepenuhnya 24 jam di seluruh wilayah.

Landasan sosiologis peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah pada Perusahaan Umum Daerah Air Waemami berhubungan erat dengan kebutuhan sosial masyarakat. Peraturan Daerah ini dibentuk untuk menyelesaikan masalah-masalah yang timbul di masyarakat terkait akses air bersih dan sanitasi.

- a. Pemenuhan Kebutuhan Dasar Masyarakat Secara sosiologis. Air minum yang bersih, aman, dan terjangkau adalah kebutuhan dasar seluruh lapisan masyarakat. Ketersediaan air bersih yang memadai akan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, mengurangi risiko penyakit, dan mendukung aktivitas ekonomi. Peraturan Daerah ini hadir sebagai respons dari pemerintah daerah untuk memastikan bahwa hak dasar ini terpenuhi secara merata, tanpa memandang status sosial atau ekonomi.
- b. Peningkatan Partisipasi Publik dan Keterlibatan Sosial. Penyertaan modal daerah dapat menjadi landasan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan air. Dengan adanya BUMD yang kuat, masyarakat bisa lebih terlibat dalam memberikan masukan, mengawasi kinerja, dan menjadi mitra dalam menjaga sumber daya air. Hal ini menciptakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, BUMD, dan masyarakat untuk keberlanjutan pasokan air bersih.
- c. Aspek Keadilan Sosial dan Pemerataan Layanan Peraturan Daerah ini juga bertujuan untuk mencapai keadilan sosial dengan penyertaan modal memungkinkan Perumda Waemami untuk memperluas jangkauan layanannya ke wilayah-wilayah yang secara komersial kurang menguntungkan, namun sangat membutuhkan. Ini adalah wujud dari peran pemerintah daerah sebagai pelayan publik yang menjunjung prinsip pemerataan.

C. Landasan Yuridis

Persyaratan yuridis "*juridische gelding*" sangat penting dalam pembuatan Undang-undang. Menurut, Bagir Manan¹⁶ hal-hal penting yang harus diperhatikan:

1. keharusan adanya pemberian wewenang dari pembuat peraturan perundang-undangan.

Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum "*van rechtwegeitig*". Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum.

2. keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundangundangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
3. keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum. Misalnya keharusan Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD.
4. keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dengan demikian dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah ini harus menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adapun yang menjadi hirarki Peraturan perundang-undangan adalah Undang-Undang Dasar, TAP MPR, Undang-Undang/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-

¹⁶ Bagir Manan, 1992, Dasar-Dasar Perundangan Di Indonesia, Indo Hill, Co. Jakarta, h.152.

Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Sebagaimana telah diterangkan pada bab sebelumnya bahwa ketentuan Pasal 21 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menerangkan bahwa penyertaan modal daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Oleh karena itu untuk melaksanakan amanat Pasal 21 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, serta untuk pengembangan usaha dan penguatan struktur permodalan dalam rangka meningkatkan kemampuan pendanaan guna meningkatkan kemampuan menyediakan pelayanan air minum untuk memenuhi hak rakyat atas air minum, perlu melakukan penambahan penyertaan modal daerah pada Perusahaan Umum Daerah Air Waemami. Maka perlu di bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Darerah Pada Perusahaan Umum Daerah Air Waemami.

BAB V

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

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Naskah akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk. Dalam bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Adapun pembuatan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami merupakan upaya yang perlu dilakukan, yaitu dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum sesuai dengan amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini sejalan dengan tujuan untuk meningkatkan pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional.

Penyusunan rancangan sebagaimana dimaksud di atas diwujudkan dalam aturan yuridis berupa Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami. Penyertaan Modal Daerah Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami dilakukan secara tertib, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai Penyertaan Modal Daerah ini, diharapkan agar Pemerintah Daerah mampu menciptakan sistem penyertaan modal daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap mentaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan Penyertaan Modal Daerah yang efektif, efisien, dan transparan.

B. Ketentuan Umum

Ketentuan Umum Naskah Akademik Peraturan Daerah ini, pada dasarnya memuat definisi atau pengertian dari istilah-istilah penting yang secara berulang-ulang digunakan dalam pengaturan peraturan daerah ini. Istilah itu

tentu berkaitan erat dengan Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran dan Penyelamatan di Kabupaten Luwu Timur. Definisi istilah-istilah itu relatif baku yang dapat dirujuk dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan disesuaikan dalam konteks daerah dan kebutuhan pengaturan yang dikehendaki.

Untuk itu pengertian-pengertian dasar yang termuat dalam ketentuan umum, merupakan pengertian dan peristilahan n. Selain pengertian-pengertian itu dapat berasal dari kutipan peraturan perundang-undangan yang ada, dapat juga didasarkan pada bahan bacaan lain yang berkaitan dengan kajian tentang tersebut, meliputi:

Dalam Peraturan Daerah ini, yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Luwu Timur.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Luwu Timur.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
5. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah
6. Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Luwu Timur yang selanjutnya disebut Perumda Waemami adalah BUMD berbentuk Perumda milik Pemerintah Daerah.
7. Modal Dasar adalah modal yang jumlahnya ditetapkan dalam Anggaran Dasar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Penyertaan modal daerah yang selanjutnya disebut penyertaan modal adalah bentuk investasi langsung Pemerintah Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah atau Badan Usaha Milik Daerah lain, berupa penempatan sejumlah dana dan/atau aset dalam jangka panjang dengan mendapat hak

kepemilikan, guna memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.

9. Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perumda Waemami adalah kewajiban pemenuhan modal disetor sebagaimana yang telah ditentukan dalam modal dasar.

C. Materi Muatan yang diatur dalam Peraturan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, Lampiran II menentukan materi pokok yang akan diatur disusun dengan berpedoman pada kriteria sebagai berikut:

- 1) Materi pokok yang diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal atau beberapa pasal ketentuan umum.
- 2) Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian.

Materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Dan Penyelamatan Kabupaten Luwu Timur Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami Timur meliputi Bab-bab sebagai berikut:

- a. BAB I Ketentuan Umum;
- b. BAB II Maksud Dan Tujuan
- c. BAB III Penyertaan Modal Pemerintah Daerah
- d. BAB IV Penatausahaan Dan Pertanggungjawaban
- e. BAB V Ketentuan penutup

Penjelasan peraturan perundang-undangan merupakan kebiasaan negara-negara yang menganut civil law gaya Eropa Kontinental. Penjelasan (explanation) berfungsi sebagai pemberi keterangan mengenai kata-kata tertentu, frasa atau beberapa aspek atau konsep yang terdapat dalam suatu ketentuan pasal atau ayat yang dinilai belum terang atau belum jelas atau yang karena itu dikhawatirkan oleh perumusny akan dapat menimbulkan salah penafsiran di kemudian hari.

Pada pokoknya, penjelasan suatu peraturan perundangundangan berfungsi sebagai tafsiran resmi sebagai pembentuk peraturan perundangundangan itu atas norma-norma hukum tertentu yang diberi penjelasan. Penjelasan hanya memuat uraian atau elaborasi lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh peraturan yang dijelaskan. Dengan demikian, penjelasan yang diberikan tidak boleh menyebabkan timbulnya ketidakjelasan.

Penjelasan juga tidak boleh berisi norma hukum baru ataupun yang berisi ketentuan lebih lanjut dari apa yang sudah diatur dalam batang tubuh. Apalagi jika penjelasan itu memuat ketentuan-ketentuan baru yang bersifat terselubung yang bermaksud mengubah atau mengurangi substansi norma yang terdapat dalam batang tubuh. Untuk menghindari hal tersebut, maka pembahasan rancangan penjelasan harus dilakukan secara integral dengan keseluruhan naskah rancangan peraturan perundangundangan yang bersangkutan yang berisi penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan sebagaimana diterangkan dalam bab sebelumnya, maka simpulan dalam penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami, diuraikan sebagai berikut:

1. Adanya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyertaan Modal Daerah Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami dibuat dengan maksud untuk landasan hukum bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan penyertaan modal pada Perumda, kemudian tujuan ditetapkannya Peraturan Daerah ini adalah untuk meningkatkan kemampuan operasional Perumda Waemami meningkatkan pendapatan asli daerah, meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat;
2. Secara filosofis, penyertaan modal daerah pada Perumda Waemami merupakan bagian dari pemenuhan kewajiban negara untuk menjamin pemenuhan hak setiap warga negara yang salah satunya adalah melalui penyediaan kebutuhan pokok air minum sehari-hari sebagaimana termuat di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
3. Secara sosiologis, penyertaan modal daerah pada Perumda Waemami merupakan salah satu masalah yang menjadi sentral dalam pelaksanaan otonomi daerah. Disamping itu, Perumda Waemami dituntut tidak hanya mengejar target laba dan deviden (*profit oriented*) tetapi juga memiliki fungsi sosial dengan meningkatkan kualitas dan cakupan pelayanan penyediaan air minum bagi masyarakat Kabupaten Luwu Timur. melalui Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Fungsi sosial tersebut dapat menjadi pertimbangan dalam penyertaan modal bagi pemerintah daerah dalam upaya peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat. Penyertaan modal daerah pada

Perumda Waemami yang bersumber dari APBD yang merupakan uang rakyat yang pengelolaannya diamanatkan kepada pemerintah daerah, segala penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

B. Saran

Sebagai upaya untuk mengoptimalkan Perumda Waemami dalam meningkatkan pelayanan terhadap penyediaan air bersih bagi masyarakat baik dari sisi jumlah pelanggan maupun cakupan dan menghasilkan keuntungan, Pemerintah Kabupaten Luwu Timur sebagai pemilik dan kepanjangan tangan negara memiliki konsekuensi untuk memberikan penyertaan modal. Hal ini terkait dengan ketentuan setoran modal yang mengikat pada saat pendirian maupun kebutuhan permodalan dari Perumda Waemami . dalam rangka investasi untuk memperluas dan meningkatkan pelayanan. Atas dasar hal tersebut, Pemerintah Kabupaten Luwu Timur perlu segera menyusun Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Waemami.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Ahmad. *Menguak Tabir Hukum, Suatu kajian Filosofis dan Sosiologis*, cetakan kedua, Jakarta: Toko Gunung Agung, 2002.

Erliyana, Anna Tindak/Perbuatan Administrasi Negara (Bestuurdaad/Bestuurhandelingen)" dalam *Hukum Administrasi Negara Depok: FH UI*, 2007.

Ibrahim, Johny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Luwu Timur: Banyu Publiishing, 2006.

Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.

Joeniarto, 1980, *Selayang Pandang Tentang Sumber Sumber Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, Jogjakarta, cet II..

Koentjoro, Diana Halim. *Hukum Administrasi Negara*, Cet. Pertama, Bogor: Ghalia, 2004.

Manan, Bagir. 1992, *Dasar-Dasar Perundangan Di Indonesia*, Indo Hill, Co. Jakarta.

MD, Moh. Mahfud. 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Jogjakarta.

Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996.

Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Nazir, Moh. *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998.

Neuman, W. Lawrence. *Social Rearch Methids, Qualitative and Quantitative Approach*, Massacuthetts: Allyn & Bacocon, 2003.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000.

Soekanto, Soerjono. dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet. Kedelapan, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet Ketiga, Jakarta: UI Press, 2012.

