

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN GRESIK TENTANG PERUBAHAN MODAL DASAR DAN PENYERTAAN MODAL PADA PERUSAHAAN UMUM DAERAH GIRI TIRTA KABUPATEN GRESIK



PEMERINTAH KABUPATEN GRESIK

2021

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa atas Rahmat dan Taufik yang diberikan, sehingga penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Perubahan Modal Dasar dan Penyertaan Modal Pada PDAM Giri Tirta Kabupaten Gresik dapat diselesaikan. Penyusunan Naskah Akademik ini telah disesuaikan dengan tahapan dan prosedur yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Naskah Akademik disusun berdasarkan latar belakang masalah, tujuan, kajian teori serta diperkuat dengan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dan telah kami sertakan Lampiran Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang Penyertaan Modal Pada Perumda Giri Tirta Kabupaten Gresik. Naskah akademik ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik yang menjadi usul dari Pemerintah Kabupaten Gresik.

Penyusunan Naskah Akademik ini tidak dapat diselesaikan tanpa dukungan berbagai pihak. Oleh karena itu, atas dukungan dan partisipasi yang telah diberikan oleh berbagai pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu, kami ucapkan terimakasih yang tidak terhingga. Selain itu, Naskah Akademik ini tidak lepas dari berbagai kekurangan, untuk itu kritik dan saran yang bersifat konstruktif-solutif sangat dinantikan.

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iii
BAB I : PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Identifikasi Masalah	2
1.3. Maksud, Tujuan dan Kegunaan.....	2
1.4. Metode Penelitian	4
1.5. Sistematika Penyusunan	6
BAB II: KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	8
2.1. Kajian Teoritis	8
2.2. Kajian Terhadap Asas	15
2.3. Kajian Terhadap Praktik Empiris	22
BAB III: EVALUASI DAN ANALISIS PERATURANPERUNDANG-UNDANGAN	52
BAB IV: LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.....	60
4.1. Landasan Filosofis.....	60
4.2. Landasan Sosiologis	62
4.3. Landasan Yuridis	65
BAB V: JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DANRUANG LINGKUP	
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	69
5.1. Jangkauan dan Arah Pengaturan	69
5.2. Ruang Lingkup Materi Muatan.....	69
BAB VI: PENUTUP	70
6.1. Kesimpulan.....	70
6.2. Rekomendasi.....	71
DAFTAR PUSTAKA	72

LAMPIRAN : RANCANGAN PERATURAN DAERAH

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

PDAM Giri Tirta berdiri sejak tahun 1913 dengan memanfaatkan sumber daya air di desa Suci. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 1978 tentang pendirian PDAM Kabupaten Daerah tingkat II Gresik yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Daerah Nomor 4 pada Tahun 1986. Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik telah menetapkan bahwa Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Gresik merupakan lembaga yang bertanggung jawab untuk selalu memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dan senantiasa meningkatkan standar pelayanan air minum kepada masyarakat sekitar serta ikut berperan memberikan kontribusi dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Selanjutnya, Perda No. 4/1986 tersebut telah diubah berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 14 Tahun 2013 tentang PDAM Giri Tirta. Dan terakhir, Perda tersebut akhirnya dicabut dan dibatalkan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 12 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Giri Tirta.

Dengan adanya perubahan status menjadi Permuda, Pemerintah Kabupaten Gresik menginginkan agar peran Perumda Giri Tirta yang dimilikinya dapat berfungsi sebagai penunjang pengembangan perekonomian dan pembangunan daerah, serta dapat menjadi sarana pelayanan public yang optimal bagi masyarakat, sehingga penyertaan modal pada PDAM Giri Tirta menjadi suatu keniscayaan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Keuangan Negara menyebutkan dalam Pasal 41 ayat (5) bahwa penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan daerah ditetapkan dengan peraturan daerah. Sebagaimana pelaksanaan undang-undang ini, ketentuan Pasal 75 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah juga secara tegas menyatakan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal

daerah yang berkenaan. Lebih lanjut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) pada Pasal 332 menyebutkan bahwa sumber modal Perusahaan Umum Daerah terdiri atas :

- a. penyertaan modal Daerah;
- b. pinjaman;
- c. hibah; dan
- d. sumber modal lainnya.

Merujuk pada peraturan tersebut, maka penyertaan modal Pemerintah Daerah terhadap BUMD atau Perusahaan Umum Daerah adalah diperbolehkan dengan syarat harus ditetapkan terlebih dahulu dalam Peraturan Daerah.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah diperlukan peraturan penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta Kabupaten Gresik?
2. Apakah perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah berkenaan Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta Kabupaten Gresik?
3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta Kabupaten Gresik?
4. Apakah sasaran utama, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup Peraturan Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta Kabupaten Gresik?

1.3. Maksud, Tujuan, dan Kegunaan

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maksud dan tujuan penyusunan Kajian Akademik adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan perlu atau tidaknya Peraturan Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta Kabupaten Gresik;
2. Merumuskan dasar pengaturan penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta Kabupaten Gresik;

3. Merumuskan landasan filosofis, yuridis dan sosiologis terkait urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta Kabupaten Gresik;
4. Merumuskan sasaran utama, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup serta pokok-pokok materi lain yang ada dan harus ada dalam rancangan Peraturan Daerah tentang Peraturan Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta Kabupaten Gresik.

Selanjutnya kegunaan pembentukan Kajian Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta Kabupaten Gresik ini adalah:

1. Sebagai konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, ruang lingkup dan muatan materi peraturan perundang-undangan, khususnya rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta Kabupaten Gresik yang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Gresik sehingga dapat berkontribusi pada sumber pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Gresik, tanpa mengesampingkan fungsi pelayanan bagi warga Gresik;
2. Sebagai bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan Peraturan Daerah;
3. Pedoman dari sudut pandang akademik dalam menjelaskan alasan-alasan penarikan rumusan norma tertentu di dalam rancangan peraturan perundang-undangan di setiap pembahasan rancangan Peraturan Daerah;
4. Sebagai bahan dasar pemerintah Kabupaten Gresik dalam menyusun rancangan peraturan daerah yang disiapkan untuk disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gresik.

1.4. Metode Penelitian

Naskah akademik ini disusun dengan melakukan penelitian atau kajian hukum dan kajian non hukum yang berkaitan dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pada PDAM Giri

Tirta. Atas dasar inilah, maka di dalam penelitian ini terdapat beberapa unsur dari kerangka metode penelitian tersebut.

1.4.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yuridis normatif (*legal research*) dan yuridis empiris melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian normatif dilakukan dengan cara mengumpulkan, menganalisis, mengevaluasi dan mensitesa bahan hukum yang berkaitan dengan Penyertaan Modal, baik berupa konsepsi-konsepsi, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, isi kaidah hukum, sistematika hukum, sinkronisasi Rancangan Peraturan Daerah yang akan disusun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penggunaan pendekatan yuridis empiris di dalam penelitian ini dimaksudkan untuk melakukan analisis terhadap problem empirik dan yuridis dalam penyertaan modal pada BUMD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Gresik dan dirumuskan dalam bentuk norma hukum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pada PDAM Giri Tirta.

1.4.2 Spesifikasi Penelitian

Melihat permasalahan di atas, maka spesifikasi yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis. Adapun yang dimaksud dengan deskriptif analitis adalah bahwa hasil penelitian ini akan berusaha memberikan gambaran secara menyeluruh, sistematis dan mendalam tentang suatu keadaan dan dalam kaitan dengan penyertaan modal daerah kepada PDAM.

Penelitian deskriptif analitis bersumber dari data primer dan data sekunder yang diperoleh untuk kemudian dijadikan dasar di dalam memberikan gambaran secara menyeluruh mengenai fakta dan masalah dalam penyertaan modal pada PDAM Giri Tirta sehingga menjadi dasar dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pada PDAM Giri Tirta.

1.4.3 Jenis dan Sumber Data

Untuk membangun merumuskan kebijakan hukum dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta, maka diperlukan beberapa jenis dan sumber data yang dapat dijadikan dasar. Adapun jenis dan sumber data yang akan menjadi dasar analisis di dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dan bersumber langsung dari PDAM dan Pemerintah Daerah yang berisi mengenai kegiatan usaha PDAM dan aspek peran dan wewenang daerah dalam penyediaan air bersih/ minum. Data primer ini akan menjadi dasar dalam perumusan norma hukum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pada PDAM Giri Tirta.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan mendukung penelitian ini. Hal ini meliputi data hukum primer yakni peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa pendapat mengenai asas, doktrin dan aspek hukum dan non hukum.

1.4.4. Metode Pengumpulan Data

Untuk dapat menghimpun beberapa data primer dan data sekunder secara utuh dan mendalam di atas, maka di dalam penelitian ini digunakan 2 (dua) dua metode pengumpulan data, yaitu:

- a. *Desk review* terhadap sumber kepustakaan dan dokumentasi. Hal ini dimaksudkan untuk menghimpun, mengidentifikasi dan menganalisa terhadap berbagai sumber data sekunder, yang berasal dari peraturan perundang-undangan, buku, artikel maupun berbagai dokumen lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.
- b. Penelitian empirik. Dalam metode pengumpulan data melalui penelitian lapangan ini dipergunakan dalam kegiatan *focus group discussion* atau *public hearing* yang dimaksudkan untuk menghimpun berbagai fakta dan pendapat serta aspirasi dalam kaitan dengan isi Raperda.

1.4.5. Tahapan Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pada PDAM Giri Tirta dilakukan dengan mengacu pada tahapan di bawah ini:

- a. Pelaksanaan penelitian dan pengkajian terhadap sumber data, termasuk FGD sebagai penelitian empirik.
- b. Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pada PDAM Giri Tirta;
- c. Penyusunan Draft Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pada PDAM Giri Tirta;
- d. Pembahasan dan review terhadap isi Naskah Akademik; dan
- e. Perbaikan hasil review dan finalisasi Naskah.

1.5. Sistematika Penyusunan

Naskah akademik ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan, yang menggambarkan latar belakang munculnya kebutuhan peraturan daerah ini, yakni terkait urgensi penyertaan modal dan alasan-alasannya. Dalam bab ini juga dipaparkan mengenai maksud dan tujuan dari Naskah Akademik ini, serta sistematika penyusunan dokumen naskah akademik ini.

Bab II: Kajian Teoritis dan Empiris, yang memaparkan tentang kajian akademik, baik secara teoritis maupun empiris. Kajian tersebut merupakan landasan perlunya Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pada PDAM Giri Tirta.

Bab III: Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait, yang memaparkan tentang berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perusahaan daerah, wewenang daerah dan penyertaan modal daerah. Dengan adanya evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan tersebut, diharapkan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pada PDAM Giri Tirta ini tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal.

Bab IV: Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis, yang memaparkan tentang landasan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pada PDAM Giri Tirta, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Bab V: Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah, memaparkan tentang pokok dan lingkup materi apa yang harus ada dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pada PDAM Giri Tirta, di dalamnya mencakup ketentuan umum, materi pokok yang akan diatur, dan ketentuan penutup.

Bab IV: Penutup, yang berisi kesimpulan dari keseluruhan naskah akademik dan rekomendasinya.

Lampiran: Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pada PDAM Giri Tirta.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

PENYERTAAN MODAL PADA PDAM GIRI TIRTA GRESIK

2.1. Kajian Teoritis

2.1.1. Wewenang Pemerintah Daerah Dalam Penyediaan Air Minum

Dalam Black Law Dictionary, yang dimaksud dengan kewenangan (*authority*) adalah “*a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to theirs orders lawfully issued in scope of their public duties.*”¹ Prajudi Atmosudirdjo, membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal” yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif atau kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan ini merupakan kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu alat tertentu saja.² Lebih lanjut dinyatakan bahwa wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, sedangkan hak adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindak hukum perdata atau hukum pribadi (hukum perdata).

Dalam aspek hukum administrasi, penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak terlepas dari wewenang yang dimiliki dan digunakan oleh pemerintah. Prajudi Atmosudirdjo membedakan antara wewenang (*competence*) dan kewenangan (*authority*) yang dalam hukum administrasi dibedakan pengertiannya, walaupun dalam praktek perbedaan itu tidak terlalu dirasakan. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh Undang-undang). Sedangkan wewenang

¹Henry Black Campbell, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, USA, 1990, h. 133.

²Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Galia Indonesia, Jakarta, 1984. h. 29.

adalah pendelegasian sebagian kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum.³

Dalam kepustakaan hukum administrasi Belanda, masalah wewenang selalu menjadi bagian yang penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena obyek hukum administrasi adalah wewenang pemerintahan (*bestuurs bevoegdheid*).⁴ Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.⁵ Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan hukum.⁶

“Sebagai konsep hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen dasar konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)”.⁷

Wewenang dibatasi oleh materi (substansi), ruang (wilayah: *locus*) dan waktu (*tempus*). Di luar batas-batas tersebut, suatu tindak pemerintahan merupakan tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*). Tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*) ini bisa berupa *onbevoegdheid ratione materiae*, *onbevoegdheid ratione loci* (wilayah), *onbevoegdheid ratione temporis* (waktu). Ruang lingkup legalitas tindak pemerintahan meliputi: wewenang, prosedur, dan substansi.

Wewenang dan prosedur merupakan landasan bagi legalitas formal. Atas dasar legalitas formal lahirlah asas *praesumptio iustae causa*. Tidak terpenuhinya tiga komponen legalitas tersebut mengakibatkan cacat yuridis suatu tindak

³ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1981, hal. 29.

⁴ Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hal. 10.

⁵ F.A.M. Stroink, J.G. Steenbeek, *Inleiding in het staats administratiefrecht*, Samson, 1993, p. 26.

⁶ Henc van Maarseveen, *Bevoegheid*, dimuat dalam P.W.C. Akkernans et al., *Algemene Begrippen van Staatsrecht*, Tjeenk Willink, 1985., p. 47.

⁷ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*

pemerintahan. Cacat yuridis menyangkut wewenang, prosedur dan substansi. Dan setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Kewenangan tersebut diperoleh melalui tiga sumber yaitu: atribusi, delegasi dan mandat.⁸

Asas umum prosedur bertumpu atas tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu: asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental. Asas negara hukum dalam prosedur utamanya berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar; Asas negara hukum dalam prosedur berkenaan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu rencana tindak pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta;⁹ Asas instrumental meliputi asas efisiensi (*doelmatigheid*: daya guna) dan asas efektivitas (*doeltreffendheid*: hasil guna). Dewasa ini masih banyak prosedur di bidang pemerintahan di Indonesia yang masih belum berdaya guna dan berhasil guna.¹⁰

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda) yang menganut prinsip otonomi seluas-luasnya, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan/ otonomi untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya secara mandiri. Adapun pembagian urusan yang dapat diselenggarakan oleh daerah, khususnya Kabupaten/Kota dapat dilihat dalam Lampiran UU Pemda.

Dalam Lampiran Poin C tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang, Sub Urusan Air Minum, disebutkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk melakukan Pengelolaan dan pengembangan SPAM di Daerah kabupaten/kota. Hal ini berarti memberikan kemandirian bagi Daerah untuk memberikan pelayanan terbaik SPAM bagi masyarakatnya, salah satunya melalui optimalisasi

⁸ Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hal.22 – 23.

⁹ *Ibid.*, hal. 23.

¹⁰ *Ibid.*

BUMD yang mengurus SPAM di daerah. Wujud optimalisasi tadi dapat diwujudkan melalui penyertaan modal pada BUMD yang bersangkutan.

2.1.3. Penyertaan Modal Daerah pada Perusahaan Umum Daerah

Negara Indonesia menurut UUD NRI 1945 adalah negara hukum. Oleh karena itu setiap tindakan negara harus sesuai dengan aturan hukum. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan menegaskan bahwa aturan hukum itu memiliki jenjang, dimana UUD memiliki kedudukan yang lebih tinggi, sehingga harus menjadi rujukan bagi peraturan perundang-undangan lainnya.

Sebagai negara hukum, maka setiap kegiatan negara yang diatur dengan peraturan perundang-undangan harus ditujukan kepada upaya peningkatan kesejahteraan rakyat. Negara hukum Indonesia tidak sama dengan negara hukum pada negara-negara yang lain, karena negara hukum Indonesia memiliki karakter sendiri sebagaimana diamanatkan dalam Pancasila.¹¹ Negara hukum Pancasila juga disebut sebagai negara hukum kesejahteraan, hal ini karena tujuan negara Indonesia adalah memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD, demikian pula dalam sila kelima dari Pancasila, yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Berkenaan dengan itu, Jimly Asshiddiqy menegaskan bahwa UUD tidak hanya berfungsi sebagai konstitusi politik, melainkan juga sebagai konstitusi ekonomi. Persoalan perekonomian di dalam UUD NRI diatur dalam satu bab dengan kesejahteraan. Kesejahteraan menjadi tujuan dari kegiatan perekonomian di Indonesia.¹²

Berdasarkan UUD NRI 1945, kegiatan perekonomian di Indonesia tidak hanya diselenggarakan oleh pribadi dan badan hukum swasta saja, melainkan juga diselenggarakan oleh negara dan daerah.¹³ Konsepsi seperti ini diatur dalam Pasal 33 ayat (2) yang menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Penerbit Buku, Jakarta, 2010.

¹² Ali Chidir, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 2011.

¹³ Sri Edi Swasono, *Demokrasi Ekonomi: Keterkaitan Usaha Partisipatif vs Konsentrasi Ekonomi, Pancasila sebagai ideology dalam berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Karya Anda, Surabaya, 2013.

Demikian pula, dalam ayat (3) ditegaskan pula, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Secara struktural, ketentuan tersebut mempertegas bahwa kegiatan perekonomian yang terkait dengan kebutuhan masyarakat yang fundamental dan strategis tidak diserahkan kepada swasta, melainkan tetap menjadi kewajiban pemerintah, baik itu pemerintah pusat, pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota.

Salah satu contoh kebutuhan yang fundamental bagi masyarakat yang masih dipertahankan untuk dikelola sepenuhnya oleh Pemerintah sebagai kewajiban konstitusional adalah pelayanan air minum. Dalam hal ini, dikelola oleh Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota dengan membentuk Perusahaan Daerah Air Minum. Pemerintah daerah bertindak sebagai pemilik modal terhadap PDAM tersebut. Konsekuensinya, pemerintah daerah wajib menyertakan modal pada perusahaan tersebut, baik dalam bentuk uang maupun barang sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Penyertaan modal ini harus mengindahkan ketentuan yang berlaku. Perundang-undangan telah mengatur tentang tata cara penyertaan modal itu, dalam rangka untuk menghindari terjadinya kerugian daerah akibat penyertaan modal itu. Di sisi lain, penyertaan modal daerah kepada PDAM sering dipersoalkan dari segi bisnis, karena banyak PDAM tidak memberikan pemasukan bagi pendapatan asli daerah, dan bahkan banyak PDAM yang merugi.¹⁴

Dalam rangka pelaksanaan penyertaan modal yang dilakukan pemerintah harus diutamakan dengan dasar bentuk pelayanan publik bagi masyarakat di daerah. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah di Indonesia dalam prakteknya dilaksanakan dalam tiga model, yaitu pertama, sendiri oleh pemerintah daerah melalui lembaga-lembaga daerah yang disebut dengan Organisasi Perangkat Daerah, kedua, dikerjasamakan kepada pihak

¹⁴ Teuku Ahmad Yani, "Pengadministrasian Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Sebagai Tanggung Jawab Dalam Mensejahterakan Rakyat", *Jurnal Public Policy*, Vol.1, h. 115-116.

swasta untuk melaksanakannya berdasarkan perjanjian pemborongan (sistem proyek), dan yang ketiga, adalah diselenggarakan oleh perusahaan daerah.¹⁵

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Keuangan Negara menyebutkan dalam ketentuan Pasal 41 ayat (5) bahwa penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan daerah ditetapkan dengan peraturan daerah. Sebagaimana pelaksanaan undang-undang ini, ketentuan Pasal 75 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah juga secara tegas menyatakan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah yang berkenaan.

UU Pemda pada Pasal 332 bahwa sumber modal Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) terdiri atas :

- e. penyertaan modal Daerah;
- f. pinjaman;
- g. hibah; dan
- h. sumber modal lainnya.

Penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk penambahan modal PERUMDA. Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah. Ketika penyertaan modal dilakukan dalam bentuk barang, maka barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah akan dijadikan penyertaan modal. Menurut UU Pemda, Perusahaan Daerah ini disebut dengan Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA). Perusahaan ini modalnya secara keseluruhan adalah milik daerah, tidak dibenarkan pemerintah pusat atau pihak swasta menjadi bagian dari kepemilikannya. Pembentukan PERUMDA ini memerlukan tertib administrasinya, dimana pembentukannya harus dengan Peraturan Daerah dari daerah yang menjadi pemiliknya.

Oleh karena itu, pembentukan PERUMDA harus melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan. Pelibatan ini menjadi kewajiban perundang-undangan sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor

¹⁵ *Ibid*, h. 117.

12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundangundangan. Undang-undang ini menegaskan bahwa sebuah Perda dibentuk atas persetujuan bersama antara Bupati/Walikota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagai badan hukum, PERUMDA harus memiliki struktur organisasi. Secara teoritis, sebuah badan hukum harus memenuhi empat syarat, yaitu:

- a. Kekayaan yang terpisah dengan kekayaan pemiliknya;
- b. Mempunyai tujuan tertentu;
- c. Mempunyai kepentingan tertentu; dan
- d. Adanya organisasi yang teratur.

Struktur organisasi wajib ada dalam PERUMDA sebagai badan hukum. Struktur organisasi PERUMDA terdiri Gubernur/Bupati/Walikota sebagai pemilik, direksi dan dewan pengawas. Keberadaan struktur organisasi tersebut adalah untuk menjalankan fungsi dari administrasi negara terhadap lembaga daerah. Penyertaan modal oleh pemerintah daerah ke dalam perusahaan daerah adalah suatu investasi, dimana menurut Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara yang menyebutkan pemerintah daerah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.

Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta, menurut ayat (5) pasal ini ditetapkan dengan peraturan daerah. Menurut Pasal 28 ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ditegaskan penyertaan modal ini sebagai pembiayaan dari pemerintah daerah. Secara legal formal, penyertaan modal harus diawali dengan suatu studi kelayakan investasi terhadap rencana penyertaan modal. Apabila menurut studi ini, investasi itu menguntungkan, maka dilanjutkan dengan pembentukan peraturan daerah tentang penyertaan modal kepada perusahaan yang dituju, dan berikutnya menempatkan pembiayaan ini dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah. Namun untuk kasus tertentu studi kelayakan dapat tidak dilakukan sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 48 Tahun 2016) apabila penyertaan modal itu merupakan perintah dari perundang-undangan dalam rangka melaksanakan tugas negara guna mensejahterakan rakyat.

2.2. Kajian Terhadap Asas

2.2.1. Kajian Terhadap Asas Pembentukan Peraturan Yang Baik

Selain asas-asas hukum umum, juga terdapat asas-asas hukum khusus yang berlaku bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. I.C. Van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *“Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving”*, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

Asas-asas yang formal meliputi :

1. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
3. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
4. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:

1. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
2. asas tentang dapat dikenali;
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
4. asas kepastian hukum;
5. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:

1. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
2. Asas Negara Berdasar Atas Hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan.
3. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan

berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas perlunya pengaturan;
3. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
4. asas dapatnya dilaksanakan;
5. asas dapatnya dikenali;
6. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
7. asas kepastian hukum;
8. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

1. Asas-asas formal, dengan perincian:
 - a. asas tujuan yang jelas;
 - b. asas perlunya pengaturan;
 - c. asas organ/ lembaga yang tepat; asas materi muatan yang tepat;
 - d. asas dapatnya dilaksanakan; dan
 - e. asas dapatnya dikenali;
2. Asas-asas material, dengan perincian:
 - a. asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
 - b. asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
 - c. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas Hukum;
 - d. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi.

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

Pasal 5 jo. Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur mengenai asas-asas yang harus dipatuhi dan harus tercermin dalam materi muatan peraturan perundang-undangan, yaitu:

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

- f. Kejelasan rumusan, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. Keterbukaan, bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari pencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.
- h. Pengayoman, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat;
- i. Kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- j. Kebangsaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- k. Kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- l. Kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
- m. Bhinneka Tunggal Ika bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku,

- dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- n. Keadilan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
 - o. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
 - p. Ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
 - q. Keseimbangan; keserasian, dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

2.2.2. Kajian Terhadap Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

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

1. Asas Kepastian Hukum
2. Asas Kemanfaatan
3. Asas Ketidakberpihakan
4. Asas Kecermatan
5. Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan
6. Asas Keterbukaan
7. Asas Kepentingan Umum
8. Asas Pelayanan yang Baik

Selain asas tersebut di atas, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:

1. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
2. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Dalam kaitanya dengan hierarkhi norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufenboutheorie*). Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berla-pis dalam suatu hierarkhi tata susunan, dimana suatu norma yang berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat diteruskan lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Hans Kelsen menamakan norma yang tertinggi tersebut sebagai *Grundnorm* atau *Basic Norm* (Norma Dasar) dan *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah. Melalui *Grundnorm* ini maka semua peraturan hukum itu disusun dalam satu kesatuan secara hierarkhi, dengan demikian ia juga merupakan suatu sistem.

Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan dari norma-norma yang berada dibawah-nya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan ‘*pre-supposed*’. Disamping itu *Grundnorm*/Norma Dasar menyebabkan terjadinya keterhubungan internal dari adanya sistem yang menggerakkan seluruh sistem hukum.

Dari seluruh asas yang telah disebutkan, tidak menutup kemungkinan terhadap pengimplementasian asas-asas dalam peraturan perundang-undangan lain diluar peraturan tersebut. Adapun untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal (Pada Perusahaan Daerah Aneka Usaha), asas-asas yang digunakan antara lain:

1. Asas Kepastian Hukum

Bahwa dalam Peraturan Daerah ini mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan dan keadilan dalam setiap kebijakan agar dapat memberikan jaminan kepastian hukum kepada masyarakat.

2. Asas Keadilan

Bahwa materi muatan dalam Peraturan Daerah ini harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga khususnya masyarakat yang berada di Kabupaten Sidoarjo.

3. Asas Kepentingan Umum

Bahwa Peraturan Daerah ini mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

4. Asas Kejelasan Tujuan

Bahwa pembentukan Peraturan Daerah ini mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai, yaitu untuk memberikan kepastian hukum berkaitan dengan Penyertaan Modal (Pada Perusahaan Daerah Aneka Usaha) di Kabupaten Sidoarjo.

5. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Bahwa Peraturan Daerah ini dibuat dengan adanya kebutuhan dari pemerintah daerah setempat akan pengaturan Penyertaan Modal (Pada Perusahaan Daerah Aneka Usaha) dan bermanfaat dalam meningkatkan pendapatan perekonomian Kabupaten Sidoarjo.

6. Asas Keterbukaan

Bahwa dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, masyarakat mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Sehingga, seluruh lapisan masyarakat memiliki kesempatan untuk memberikan masukan dalam pembuatan Peraturan Daerah ini.

7. Asas Pengayoman

Bahwa materi muatan dalam Peraturan Daerah ini berfungsi untuk memberikan perlindungan dan menciptakan ketentraman masyarakat.

8. Asas Ketertiban, Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan

Bahwa materi muatan Peraturan Daerah ini mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara agar tercapainya ketertiban dalam masyarakat.

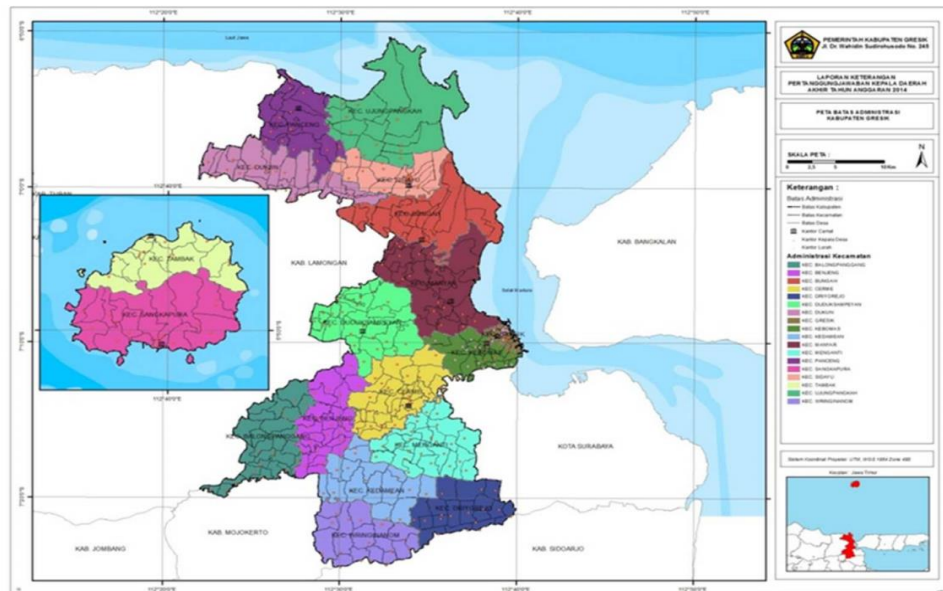
2.3. Kajian Terhadap Praktik Empiris

2.3.1. Aspek Geografis Kabupaten Gresik

Kabupaten Gresik terletak di sebelah Barat Laut Kota Surabaya yang merupakan Ibukota Provinsi Jawa Timur dengan luas wilayah 1.191,25 km². Secara administratif, Kabupaten Gresik terbagi menjadi 18 Kecamatan terdiri dari 330 Desa dan 26 Kelurahan. Sedangkan secara geografis, wilayah Kabupaten Gresik terletak antara 1120 sampai 1130 Bujur Timur dan 70 sampai 80 Lintang Selatan merupakan dataran rendah dengan ketinggian 2 sampai 12 meter di atas permukaan air laut, kecuali Kecamatan Panceng yang mempunyai ketinggian 25 meter di atas permukaan air laut. Sebagian wilayah Kabupaten Gresik merupakan daerah pesisir pantai dengan panjang pantai 140 km yang terdiri dari 69 km di daratan Pulau Jawa memanjang mulai dari Kecamatan Kebomas, Gresik, Manyar, Bungah, Sidayu, Ujungpangkah, dan Panceng serta 71 km di Kecamatan Sangkapura dan Tambak yang berada di Pulau Bawean.

Wilayah Kabupaten Gresik sebelah utara berbatasan dengan Laut Jawa, sebelah timur berbatasan dengan Selat Madura dan Kota Surabaya, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Sidoarjo, dan Kabupaten Mojokerto, serta sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Lamongan. Kabupaten Gresik merupakan kawasan yang berpotensi berkembang pesat dalam konstelansi Surabaya Metropolitan Area. Posisi Strategis Kabupaten Gresik terlihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5

Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Timur 2011-2031 dimana Kawasan perkotaan yang diarahkan sebagai Pusat Kegiatan Nasional di Provinsi Jawa Timur adalah Kawasan Perkotaan Gerbangkertosusila (Gresik–Bangkalan–Mojokerto–Surabaya–Sidoarjo–Lamongan).



Gambar 2.1

Peta Administrasi Kabupaten Gresik

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Gresik, 2016

Wilayah Kabupaten Gresik terdiri dari 18 Kecamatan dengan 330 Desa dan 26 Kelurahan. Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Gresik sebagaimana tabel berikut.

Tabel 2.1
Jumlah Kecamatan, Desa dan Kelurahan di Kabupaten Gresik

No	Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Kelurahan/Desa	Luas Wilayah (Ha)
1	Balongpanggang	25	Ngasin, Ganggang, Pinggir, Dohoagung, Klotok, Tenggor, Babatan, Pacuh, Pucung Balongpanggang, Wonorejo, Kedungsumber, Kedungpring, Mojogede, Bandungsekar, Wahas, Karangsemanding, Banjaragung, Sekarputih, Wotansari, Tanahladean, Dapet, Brangkal, Jombangdelik, Ngampel	6.485,83

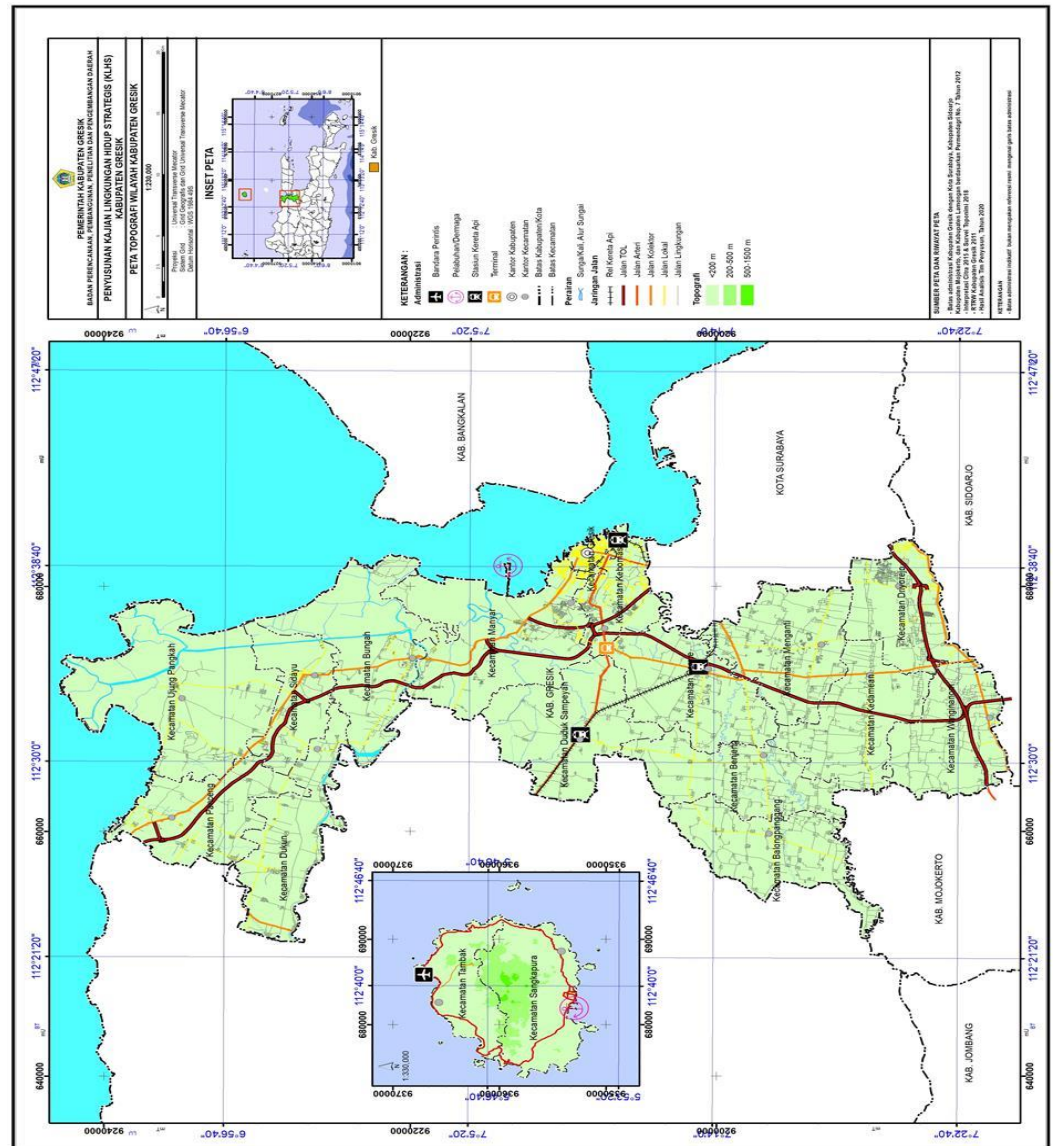
No	Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Kelurahan/Desa	Luas Wilayah (Ha)
2	Benjeng	23	Jatirembe, Jogodalu, Pundut Trate, Metatu, Banter, Munggugebang, Klampok, Kedungsekar, Sirnobojo, Karangkidul, Dermo, Kalipadang, Bulurejo, Munggugianti, Kedungrukem, Bengkelolor, Gluranploso, Deliksumber, Sedapurklagen, Bulangkulon, Lundo, Balongmojo, Balongtunjung	6.229,43
3	Bungah	22	Gumeng, Sungonlegowo, Bedanten, Tanjung Widoro, Indrodelik, Raciwetan, Pegundan, Kemangi, Mojopurowetan, Mojopurogede, Kisik, Sidomukti, Melirang, Watuagung, Abar-Abir, Sidokumpul, Kramat, Masangan, Bungah, Sidorejo, Sukorejo, Sukowati	8.538,21
4	Cerme	26	Banjarsari, Padeg, Gedangkulut, Semampir, Wedani, Jono, Kambingan, Pandu, Cerme Lor, Cagakagung, Ngabetan, Kandangan, Cerme Kidul, Dungus, Betiting, Iker-Iker Geger, Dooroo, Lengkong, Dampaan, Gununganyar, Morowudi, Ngembung, Dadapkuning, Sukoanyar, Tambakberas, Jono	7.157,53
5	Driyorejo	17	Wedoroanom, Gadung, Randegansari, Petiken, Karangandong, Mojosarirejo, Mulung, Sumpat, Bambe, Kesambenwetan, Tenaru, Tanjungan, Banjaran, Cangkir, Driyorejo, Krikilan, Randengansari	5.506,83
6	Duduksampeyan	23	Kramat, Kemudi, Wadak Lor, Wadak Kidul, Glanggang, Pandaan, Kawistowindu, Petisbenem, Tumapel, Setrohadi, Tambakrejo, Samirplapan, Kandangan, Tebaloan, Ambeng-	7.716,89

No	Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Kelurahan/Desa	Luas Wilayah (Ha)
			Ambeng Watangrejo, Panjunan, Sumengko, Sumari, Tirem, Gredek, Bendungan, Duduksampeyan, Palebon	
7	Dukun	26	Sawo, Petiyin Tunggal, Tebuwung, Bulangan, Ima'an, Karangcangkring, Mejopetung, Mentaras, Bangeran, Babaksari, Babakbowo, Sambogunung, Gedung Kedo'an, Tiremenggag, Madumulyorejo, Lowayu Sembunganyar, Jrebeng, Dukuh Kembar, Baron, Sembungan Kidul, Kalirejo, Dukunanyar, Padang Bandung, Sekargadung, Wonokerto,	6.400,17
8	Gresik	21	Lumpur, Kroman, Kemuteran, Tlogopojok, Pekelingan, Sukodono, Kebungson, Ngipik, Karangpoh, Karangturi, Bedilan, Trate, Pekauman, Sukorame, Tlogobendung, Tlogopatut, Sidorukun, Kramatinggil, Gapurosukolilo, Sidokumpul, Pulopancikan	708,40
9	Kebomas	21	Randuagung, Dahanrejo, Kebomas, Sidomoro, Klangonan, Kawisanyar, Giri, Singosari, Sekarkurung, Sidomukti, Indro, Prambangan, Kedanyang, Gulomantung, Karangkering, Tenggulunan, Segoromadu, Sukorejo, Ngargosari, Gending, Kembangan	3.418,99
10	Kedamean	15	Cermen Lerek, Lampah, Glindah, Tulung, Turirejo, Katimoho, Slempit, Tanjung, Belahanrejo, Sidoraharjo, Mojowuku, Kedamean, Ngepung, Banyuurip, Manunggal	6.703,40
11	Manyar	23	Manyarejo, Morobakung, Tanggulrejo, Sembayat, Ngampel, Karangrejo, Gumeno, Sumberejo, Betoyoguci, Betoyokauman,	10.252,51

No	Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Kelurahan/Desa	Luas Wilayah (Ha)
			Manyar Sidomukti, Leran, Sukomulyo, Penganden, Banjarsari, Pongangan, Roomo, Tebalo, Suci, Yosowilangun, Pejanggaran, Banyuwangi, Manyar Sidorukun	
12	Menganti	22	Kepatihan, Hendrosari, Gempolkurung, Palemwatu, Drancang, Pengalangan, Boteng, Gadingwatu, Randupadangan, Domas, Sidojangkung, Hulaan, Setro, Bringkang, Sidowugu, Pranti, Menganti, Laban, Mojotengah, Boboh, Beton, Putatlor	7.002,92
13	Panceng	14	Banyutengah, Dalegan, Ketanen, Pantenan, Campurejo, Prupuh, Surowiti, Wotan, Siwalan, Sukodono, Sumurber, Serah, Doudo, Petung	6.176,71
14	Sangkapura	17	Kebuntelukdalam, Gunungteguh, Patarselamat, Suwari, Pudakitbarat, Pudakittimur, Bululanjang, Daun, Lebak, Sunaiteluk, Sawahmulya, Kotakusuma, Balikterus, Dekatagung, Kumalasa, Sidogedungbatu, Sungairujing	12.690,65
15	Sidayu	21	Randu Boto, Wadeng, Sedangaran, Sambu Pondok, Mriyungan, Golokan, Sukorejo, Purwodadi, Racitengah, Srowo, Lasem, Kertosono, Ngawen, Pengulu, Bunderan, Sido Mulyo, Raci Kulon, Asem Papak, Gedangan, Kauman, Mojo Asem	4.452,01
16	Tambak	13	Diponggo, Tambak, Kepuhteluk, Pekalongan, Grejeg, Sukalela, Kepuhlegundi, Klompongubug, Paromaan, Tanjungori, Gelam, Sukaoneng, Telukjatidawang	7.279,88
17	Ujungpangkah	13	Pangkah Kulon, Pangkah Wetan, Banyu Urip, Ngemboh, Cangaan,	12.337,54

No	Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Kelurahan/Desa	Luas Wilayah (Ha)
			Gosari, Kebonagung, Ketapanglor, Karangrejo, Bolo, Tanjangan, Glatik, Sekapuk	
18	Wringinanom	16	Sooko, Kesambenkulon, Sumbergede, Padangan, Watestanjung, Sembung, Kepuhklagen, Pasinanlemahputih, Sumengko, Wringinanom, Sumberame, Lebaniwaras, Kedunganyar, Sumberwaru, Lebanisuko, Mondoluku	6.204,73
	Jumlah	358		125.262,64

Dari tabel diatas, dapat diketahui bahwa Kecamatan dengan tanah terluas di Kabupaten Gresik adalah Kecamatan Sangkapura yang berada di Pulau Bawean dengan luas wilayah sebesar 12.690,65 ha, setelah itu Kecamatan Ujungpangkah dengan luas wilayah sebesar 12.337,54 ha. Sedangkan untuk Kecamatan dengan wilayah paling sempit adalah Kecamatan Gresik dengan luas wilayah sebesar 708,40 ha.



Sumber data: RTRW Kabupaten Gresik Tahun 2020

Gambar 2.2
Peta Ketinggian Kabupaten Gresik

Berdasarkan kondisi topografis, pada umumnya Ketinggian tempat di Wilayah Kabupaten Gresik berada pada 0 – 500 m diatas permukaan laut (dpl) pada elevasi terendah terdapat di daerah sekitar muara Sungai Bengawan Solo dan Kali Lamong. Distribusi wilayah di Kabupaten Gresik berdasarkan ketinggian dapat diuraikan sebagai berikut :

- Wilayah dengan ketinggian 0 –10 mdpl seluas 92.843,00 ha atau sekitar 79,08% dari seluruh luas wilayah Kabupaten Gresik.

- b. Wilayah dengan ketinggian 10–20 mdpl mempunyai luas 18.246,00 ha atau sekitar 15,54%.
- c. Ketinggian diatas 20 mdpl mempunyai luas 6.318,00 ha atau sekitar 5,38%.

Adapun distribusi ketinggian wilayah Kabupaten Gresik dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.2

Ketinggian per Kecamatan Beserta Luasnya di Kabupaten Gresik (Ha)

Kecamatan	Ketinggian			Jumlah
	0-10 Meter dpl	10-20 Meter dpl	>20 Meter dpl	
Wringinanom	0,00	6.254,00	0,00	6.262,00
Driyorejo	0,00	5.130,00	0,00	5.130,00
Kedamean	6.588,00	0,00	0,00	6.596,00
Menganti	6.196,00	0,00	0,00	6.367,00
Cerme	6.126,00	0,00	0,00	6.126,00
Benjeng	0,00	6.862,00	0,00	6.871,00
Balongpanggang	7.167,00	0,00	0,00	7.167,00
Duduksampeyan	7.440,00	0,00	0,00	7.449,00
Kebomas	2.966,00	0,00	0,00	3.433,00
Gresik	524,00	0,00	0,00	799,00
Manyar	8.287,00	0,00	0,00	8.671,00
Bungah	8.022,00	0,00	0,00	7.936,00
Sidayu	4.521,00	0,00	0,00	4.521,00
Dukun	5.909,00	0,00	0,00	5.909,00
Panceng	0,00	0,00	6.318,00	6.529,00
Ujungpangkah	9.470,00	0,00	0,00	10.406,00
Sangkapura	11.872,00	0,00	0,00	11.872,00
Tambak	7.755,00	0,00	0,00	7.739,00
Jumlah	92.843,00	18.246,00	6.318,00	119.513,00
Prosentase	79,08	15,54	5,38	100,00

Sumber: Materi Teknis RTRW Kabupaten Gresik 2020-2040

Kondisi topografi pada Kabupaten Gresik bervariasi pada kemiringan 0 – 2%, 3 – 15%, dan 16 – 40% serta lebih dari 40%. Sebagian besar mempunyai kemiringan 0 - 2% mempunyai luas 94.613,00 Ha atau sekitar 80,59%, sedangkan wilayah yang mempunyai kemiringan lebih dari 40% lebih sedikit 1.072,23Ha atau sekitar 0,91% yang tersebar pada Kecamatan Ujungpangkah dan 2 (dua) kecamatan di Pulau Bawean yaitu Tambak dan Sangkapura. Adapun

sebaran Kelerengan beserta luasnya per Kecamatan di Kabupaten Gresik adalah sebagai berikut:

Tabel 2.3
Kelerengan per Kecamatan Beserta Luasnya Kabupaten Gresik (ha)

Kecamatan	Lereng				Jumlah
	0-2 %	3-15 %	16-40 %	>40 %	
Wringinanom	3.968,00	2/286,00	0,00	0,00	6.262,00
Driyorejo	4.680,00	450,00	0,00	0,00	5.130,00
Kedamean	5.684,00	904,00	0,00	0,00	6.596,00
Menganti	6.196,00	0,00	0,00	0,00	6.367,00
Cerme	6.126,00	0,00	0,00	0,00	6.126,00
Benjeng	6.862,00	0,00	0,00	0,00	6.871,00
Balongpanggan g	7.167,00	0,00	0,00	0,00	7.167,00
Duduksampeya n	7.440,00	0,00	0,00	0,00	7.449,00
Kebomas	2.409,00	518,00	39,00	0,00	3.433,00
Gresik	524,00	0,00	0,00	0,00	799,00
Manyar	8.197,00	90,00	0,00	0,00	8.671,00
Bungah	8.022,00	0,00	0,00	0,00	7.936,00
Sidayu	4.521,00	0,00	0,00	0,00	4.521,00
Dukun	5.909,00	0,00	0,00	0,00	5.909,00
Panceng	3.897,00	2.324,00	72,00	25,00	6.529,00
Ujungpangkah	8.063,00	972,00	243,00	192,00	10.406,00
Sangkapura	4.805,00	2.050,34	4.216,68	799,98	11.872,00
Tambak	143,00	2.756,94	4.899,81	55,25	7.739,00
Jumlah	94.613,00	12.251,28	9.470,49	1.071,23	119.513,00
Prosentase	80,59	10,43	8,07	0,91	100,00

Sumber: Materi Teknis RTRW Kabupaten Gresik 2020-2040

Secara Hidrografi, keadaan permukaan air tanah di Wilayah Kabupaten Gresik pada umumnya relatif dalam, hanya daerah-daerah tertentu di sekitar sungai atau rawa-rawa saja yang mempunyai permukaan air tanah agak dangkal. Pola aliran sungai di Kabupaten Gresik memperlihatkan wilayah Gresik merupakan daerah muara Sungai Bengawan Solo dan Kali Lamong dan juga dilalui oleh Kali Surabaya di Wilayah Selatan. Sungai-sungai ini memiliki sifat aliran dan kandungan unsur hara yang berbeda. Sungai Bengawan Solo mempunyai debit air yang cukup tinggi dengan membawa sedimen lebih banyak dibandingkan dengan Kali Lamong, sehingga pendangkalan di Sungai Bengawan Solo lebih cepat. Dengan adanya peristiwa tersebut mengakibatkan timbulnya

tanah-tanah oloran yang seringkali oleh penduduk dimanfaatkan untuk lahan perikanan. Selain dialiri oleh sungai-sungai tersebut diatas keadaan hidrologi Kabupaten Gresik juga ditentukan oleh adanya waduk, mata air, pompa air dan sumur bor.

Semua sumber air baku dari dam, waduk, telaga, bendungan serta sungai-sungai klasifikasi I – IV, airnya dapat dimanfaatkan secara langsung dan dikembangkan untuk berbagai kepentingan. Berikut ini sumber air yang terdapat di Kabupaten Gresik:

1. Air Permukaan

Air permukaan adalah air yang terkumpul di atas tanah atau di mata air, sungai danau, lahan basah atau laut. Air permukaan berhubungan dengan air tanah atau awan. Air permukaan secara alami terisi melalui presipitasi dan secara alami berkurang melalui penguapan dan rembesan ke bawah permukaan sehingga menjadi air bawah tanah. Berikut ini air permukaan yang terdapat di Kabupaten Gresik meliputi:

- a. Kali Mas;
- b. Kali Bengawan Solo;
- c. Kali Lewean;
- d. Kali Lamongan;
- e. Kali Benem;
- f. Kali Corong;
- g. Kali Mentani;
- h. Kali Wangen;
- i. Kali Bedahan;
- j. Kali Mantup;
- k. Kali Medangan;
- l. Kali Ceper;
- m. Kali Mireng;
- n. Kali Wadak;
- o. Kali Gladakgede;
- p. Kali Tambak;
- q. Kali Baturata;

- r. Kali Raya;
- s. Kali Baturaya;
- t. Kali Kope;
- u. Kali Deje;
- v. Kali Laok;
- w. Kali Kebonagung;
- x. Kali Grunjungan;
- y. Kali Lancabur; dan
- z. Kali Legundi.

2. Danau/Telaga

Danau/telaga adalah suatu bentuk ekosistem yang menempati daerah yang relatif kecil pada permukaan bumi dibandingkan dengan habitat laut dan daratan dan berbentuk cekungan. Menurut Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 28 Tahun 2009 tentang Daya Tampung Beban Pencemaran Danau dan/atau Waduk, Danau/Telaga adalah wadah air dan ekosistemnya yang terbentuk secara alamiah termasuk situ dan wadah air sejenis dengan sebutan istilah lokal. Berikut ini danau/telaga yang terdapat di Kabupaten Gresik:

- a. Telaga Dowo pada Kecamatan Manyar dan Kecamatan Kebomas;
- b. Telaga Ngipik pada Kecamatan Manyar, Kecamatan Gresik, dan Kecamatan Kebomas;
- c. Danau Kastoba pada Kecamatan Sangkapura dan Kecamatan Tambak.

3. Waduk

Waduk yang merupakan perairan berbentuk bendungan, maka debit air yang muat di waduk pun biasanya sangat banyak. Hal ini dapat dimanfaatkan oleh manusia untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, baik dalam operasional maupun investasi. Maksudnya, stok air di waduk biasanya selain digunakan untuk minum, mencuci, dan kebutuhan rumah tangga lainnya, waduk juga digunakan untuk mengairi lahan masyarakat yang mempunyai profesi sebagai petani. Oleh karena itulah keberadaan waduk ini sangatlah berguna atau bermanfaat. Selain yang telah disebutkan di atas, masih banyak lagi manfaat yang dapat dihadirkan oleh waduk ini. Berbagai macam manfaat waduk antara lain adalah sebagai sumber pengairan lahan maupun sawah, sebagai pembangkit

listrik tenaga air, memenuhi kebutuhan air dalam kehidupan sehari-hari, menyediakan stok persediaan air minum, sebagai tempat budidaya ikan air tawar, merupakan tempat untuk budidaya tanaman air tertentu, serta sebagai sarana hiburan hingga edukasi. Berikut ini data waduk yang berada di Kabupaten Gresik

Tabel 2.4
Data Waduk di Kabupaten Gresik

No	Nama	Kecamatan	Luas (Ha)
1	Waduk	Gresik	0,39
2	Waduk Lowayu	Dukun	0,24
3	Waduk Sukodono	Panceng	25,60
4	Waduk	Kebomas	0,19
5	Waduk	Kebomas	0,00
6	Waduk	Kebomas	1,23
7	Waduk Cerme Kidul	Cerme	1,88
8	Waduk	Sidayu	0,21
9	Waduk Siraman	Dukun	5,28
10	Waduk Rambit	Sidayu	2,38
11	Waduk Palem Watu	Menganti	1,09
12	Waduk Belahan Rejo	Kedamean	2,24
13	Waduk Mojokuwu	Kedamean	1,33
14	Waduk Katimoho	Kedamean	2,43
15	Waduk Tulung	Kedamean	0,50
16	Waduk Tulung	Kedamean	1,59
17	Waduk Ngepung I	Kedamean	6,74
18	Waduk Kedamean	Kedamean	6,94
19	Waduk Randupukah/Gadung	Driyorejo	2,68
20	Waduk Tanjung	Kedamean	2,67
21	Waduk	Kedamean	0,50
22	Waduk Sekar Putih	Balongpanggang	2,77
23	Waduk Gluran Ploso	Benjeng	1,84
24	Waduk Balongpanggang	Balongpanggang	1,62
25	Waduk Gridi	Balongpanggang	8,27
26	Waduk Kedung Jati	Balongpanggang	1,66
27	Waduk	Cerme	0,39
28	Waduk Ngabetan	Cerme	12,27
29	Waduk	Benjeng	0,26
30	Waduk Mentaras DS	Dukun	7,33
31	Waduk Joho	Dukun	19,28
32	Waduk Ketenan II	Panceng	2,63
33	Waduk Bunder	Kebomas	14,00

No	Nama	Kecamatan	Luas (Ha)
34	Waduk Sumari	Duduksampeyan	5,21
35	Waduk Lowayu	Dukun	65,05
36	Waduk Mentaras	Dukun	12,32
37	Waduk Mentaras	Dukun	16,71
38	Waduk Kedung Sumber	Balongpanggang	2,07
39	Waduk Balong Jrambah (Kedamean II)	Kedamean	5,21
40	Waduk Mojosarirejo	Driyorejo	2,17
41	Waduk Gedang Kulud	Duduksampeyan	55,20
42	Waduk Gredeg	Duduksampeyan	10,07
43	Waduk Pundutrate II	Benjeng	5,86
44	Waduk Banter	Benjeng	7,18
45	Waduk Ngasin	Balongpanggang	10,04
46	Waduk Bunder	Kebomas	75,67
47	Waduk Juwet	Balongpanggang	7,00
48	Waduk Doho Agung	Balongpanggang	6,25
49	Waduk Tenggor	Balongpanggang	3,62
50	Waduk Gadel	Balongpanggang	8,11
51	Waduk Gogor	Balongpanggang	3,45
52	Waduk Gogor	Balongpanggang	15,78
53	Waduk Bongsokulon	Menganti	0,50
54	Waduk Randu Padangan	Menganti	2,18
55	Waduk Bongso Kulon	Menganti	0,50
56	Waduk Hendro Sari I	Menganti	1,06
57	Waduk Pengalangan	Menganti	2,73
58	Waduk Mojotengah	Menganti	1,78
59	Waduk Pakupari	Menganti	2,24
60	Waduk Pacuh	Balongpanggang	11,21
61	Waduk Turirejo	Kedamean	2,64
62	Waduk Wedoro	Driyorejo	5,29
63	Waduk Tenaru	Driyorejo	1,26
64	Waduk Doro (Ngepung II)	Kedamean	7,09
65	Waduk Sooko	Wringinanom	2,11
66	Kastoba	Sangkapura	15,65
67	Kastoba	Tambak	17,50
68	Waduk	Dukun	0,01
69	Waduk Sumber Barat	Balongpanggang	3,41
70	Waduk Babatan	Balongpanggang	2,76
71	Waduk Ngampel	Balongpanggang	2,15
72	Waduk Tanah Landean	Balongpanggang	2,58
73	Waduk Jogodalu	Benjeng	27,60
74	Waduk	Bungah	1,18
75	Waduk Wonosari	Benjeng	13,53
76	Waduk Grogol	Bungah	1,29
77	Waduk Suci	Manyar	6,95

No	Nama	Kecamatan	Luas (Ha)
78	Waduk	Balongpanggang	473,98
79	Waduk Pinggir	Balongpanggang	13,64
80	Waduk Bangle	Balongpanggang	235,92
81	Waduk Bangle	Balongpanggang	213,57
82	Waduk Wareng	Balongpanggang	336,07
83	Waduk Mojo Gede	Balongpanggang	225,92
84	Waduk Mojo Gede	Balongpanggang	50,90
85	Waduk Karangwungu	Balongpanggang	225,92
86	Waduk Bandung Sekaran	Balongpanggang	189,76
87	Waduk Jombang Delik	Balongpanggang	90,93
88	Waduk Brangkal I	Balongpanggang	27,37
89	Waduk Brangkal II	Balongpanggang	27,37
90	Waduk Pundutrate	Benjeng	144,21
91	Waduk Sekargeneng	Benjeng	76,52
92	Waduk Balongmojo	Benjeng	125,38
93	Waduk Raci Ndlanyar	Bungah	211,87
94	Waduk Raci Wetan	Bungah	78,48
95	Waduk	Bungah	211,87
96	Waduk Pengundan	Bungah	128,79
97	Waduk Kemangi	Bungah	128,79
98	Waduk Melirang	Bungah	12,52
99	Waduk Sidomukti	Bungah	47,91
100	Waduk	Bungah	74,19
101	Waduk Mojopurno Gede dan Mojopurno Wetan	Bungah	149,63
102	Waduk Abar-Abar	Bungah	38,86
103	Waduk	Bungah	83,68
104	Waduk Kisik	Bungah	238,93
105	Waduk Indro Delik	Bungah	100,28
106	Waduk Cerme Lor	Cerme	54,61
107	Waduk	Cerme	54,61
108	Waduk	Cerme	115,07
109	Waduk Cagak Agung	Cerme	115,07
110	Waduk Karangan	Cerme	328,77
111	Waduk Kambingan	Cerme	328,77
112	Waduk Wedani II	Cerme	153,28
113	Waduk Wedani I	Cerme	153,28
114	Waduk Kandangan	Cerme	324,24
115	Waduk Amburan	Cerme	324,24
116	Waduk Iker-Iker Geger	Cerme	149,03
117	Waduk Betting	Cerme	141,02
118	Waduk Telapak I	Driyorejo	660,12
119	Waduk Telapak II	Driyorejo	660,12
120	Waduk Randegan	Driyorejo	660,12
121	Waduk Radengan Sari	Driyorejo	660,12

No	Nama	Kecamatan	Luas (Ha)
122	Waduk Anom	Driyorejo	556,17
123	Waduk Banjaran	Driyorejo	105,18
124	Waduk Gunung Daten	Driyorejo	293,78
125	Waduk Kesamben Wetan	Driyorejo	281,98
126	Waduk Kliteh	Driyorejo	660,12
127	Waduk Petiken Barat	Driyorejo	321,77
128	Waduk	Driyorejo	660,12
129	Waduk Petiken Timur	Driyorejo	321,77
130	Waduk Mulung	Driyorejo	104,23
131	Waduk Pandanan	Duduksampeyan	74,77
132	Waduk Tumapel	Duduksampeyan	175,74
133	Waduk Kali Ombo	Duduksampeyan	367,31
134	Waduk Bulangan	Dukun	27,80
135	Waduk Proliman	Dukun	102,52
136	Waduk Mojo Petung	Dukun	219,12
137	Waduk Mojo Petung	Dukun	2,76
138	Waduk Sombo Gunung	Dukun	49,04
139	Waduk Kedanyang	Kebomas	178,60
140	Waduk Gading Sidoharjo	Kedamean	511,22
141	Waduk Slempit	Kedamean	624,21
142	Waduk Lingsir	Kedamean	624,21
143	Waduk Balekambang	Kedamean	419,77
144	Waduk Hendro Sari II	Menganti	325,02
145	Waduk Kepatihan	Menganti	27,40
146	Waduk Boteng	Menganti	14,69
147	Waduk Pranti	Menganti	218,97
148	Waduk Wonoayuceper	Menganti	214,07
149	Waduk Menganti	Menganti	443,40
150	Waduk Songgat	Menganti	454,57
151	Waduk Hulaan	Menganti	490,01
152	Waduk Setro	Menganti	173,71
153	Waduk Sido Wungu	Menganti	490,01
154	Waduk Pengampon II	Menganti	207,66
155	Waduk Pengampon I	Menganti	207,66
156	Waduk Labankulon III	Menganti	377,53
157	Waduk Labankulon II	Menganti	377,53
158	Waduk Labankulon I	Menganti	377,53
159	Waduk Grogol	Menganti	377,53
160	Waduk Laban Wetan	Menganti	377,53
161	Waduk Delegan	Panceng	26,18
162	Waduk Campurejo	Panceng	70,46
163	Waduk Ketanen I	Panceng	56,71
164	Waduk Pantenan	Panceng	248,70
165	Waduk Sukodono	Panceng	639,02
166	Waduk Doudo	Panceng	58,97

No	Nama	Kecamatan	Luas (Ha)
167	Waduk Wotan	Panceng	50,69
168	Waduk	Panceng	7,85
169	Waduk Petung II	Panceng	92,33
170	Waduk Petung I	Panceng	92,33
171	Waduk Wedeng	Sidayu	102,55
172	Waduk Sukorejo	Sidayu	87,97
173	Waduk Ngawen IV	Sidayu	134,07
174	Waduk Ngawen II	Sidayu	134,07
175	Waduk Ngawen I	Sidayu	134,07
176	Waduk Ngawen III	Sidayu	134,07
177	Waduk Rambit	Ujungpangkah	147,57
178	Waduk Gosari	Ujungpangkah	242,63
179	Waduk Ketapang	Ujungpangkah	122,50
180	Waduk Glatik	Ujungpangkah	158,58
181	Waduk Glatik	Ujungpangkah	28,87
182	Waduk Bolo	Ujungpangkah	65,63
183	Waduk Kesamben Kulon	Wringinanom	19,15
184	Waduk Sembung	Wringinanom	192,43
185	Waduk Raci Kulon	Sidayu	112,33
186	Waduk Sekargeneng	Cerme	148,33
187	Waduk Banjarsari	Manyar	259,23
188	Telaga Dowo	Manyar	1,23
189	Telaga Ngipik	Manyar	12,50
190	Telaga Ngipik	Manyar	6,44
191	Telaga Ngipik	Gresik	4,13
192	Telaga Ngipik	Kebomas	15,54
193	Telaga Dowo	Kebomas	5,36

Sumber: Materi Teknis RTRW Kabupaten Gresik Tahun 2020-2040

2.3.2. Aspek Demografi Kabupaten Gresik

A. Jumlah Penduduk

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), penduduk adalah semua orang yang berdomisili di wilayah geografis Indonesia selama enam bulan atau lebih dan atau mereka yang berdomisili kurang dari enam bulan tetapi bertujuan untuk menetap. Sehingga, berdasarkan pengertian tersebut jumlah penduduk dapat diartikan sebagai banyaknya orang yang menempati suatu wilayah dalam waktu tertentu. Pengertian perkembangan penduduk adalah penambahan populasi secara kuantitas (jumlah). Dengan melihat perkembangan jumlah penduduk, kepadatan penduduk di suatu wilayah dapat dihitung dengan perbandingan luas

wilayah daerah tersebut sehingga menghasilkan nilai berupa kepadatan penduduk suatu wilayah.

Berdasarkan data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik jumlah penduduk Kabupaten Gresik pada akhir tahun 2020 sebanyak 1.292.394 jiwa yang terdiri dari 649.640 laki-laki dan 642.754 perempuan. Kepadatan penduduk Kabupaten Gresik pada tahun 2020 sebesar 1.031 jiwa/Km². Sedangkan angka rasio jenis kelamin perempuan dibanding laki-laki pada tahun 2020 sebesar 1:1 Adapun rincian jumlah penduduk Kabupaten Gresik dapat diuraikan pada tabel berikut:

Tabel 2.5
Rekapitulasi Jumlah Penduduk Kabupaten Gresik Berdasarkan
Jenis Kelamin Bulan Desember 2020

NO	KECAMATAN	JUMLAH DESA \ KELURAHAN	PENDUDUKAN AKHIR BULAN INI		
			L	P	L+P
1	2	3	4	5	6
1	DUKUN	26	33.421	33.099	66.520
2	BALONGPANGGANG	25	28.711	28.917	57.628
3	PANCENG	14	26.092	26.116	52.208
4	BENJENG	23	33.217	32.917	66.134
5	DUDUKSAMPEYAN	23	25.124	25.205	50.329
6	WRINGINANOM	16	36.893	36.331	73.224
7	UJUNGPANGKAH	13	25.960	25.865	51.825
8	KEDAMEAN	15	32.300	31.696	63.996
9	SIDAYU	21	21.838	21.512	43.350
10	MANYAR	23	58.344	56.995	115.339
11	CERME	25	40.453	39.954	80.407
12	BUNGAH	22	34.307	33.767	68.074
13	MENGANTI	22	63.178	61.922	125.100
14	KEBOMAS	21	55.317	54.696	110.013
15	DRIYOREJO	16	51.903	50.989	102.892
16	GRESIK	21	40.417	40.964	81.381
17	SANGKAPURA	17	26.818	26.465	53.283
18	TAMBAK	13	15.347	15.344	30.691
JUMLAH		356	649.640	642.754	1.292.394

Sumber: Dispendukcapil Tahun 2020

Adapun Jumlah keluarga di Kabupaten Gresik pada Tahun 2020 sebanyak 397.567 keluarga. Dibandingkan dengan tahun 2018 yang tercatat sebanyak 389.072. Adapun rincian jumlah keluarga di Kabupaten Gresik sebagaimana tabel berikut:

Tabel 2.6
Rekapitulasi Jumlah Kecamatan, Jumlah Kepala Keluarga Dan Jumlah Penduduk
Kabupaten Gresik Bulan Desember 2020
Sumber: Dispendukcapil Tahun 2020

NO	KECAMATAN	Desa/ Kel	JUMLAH KK	MEMILIKI KK	BELUM MEMILIKI KK	PENDUDUKAN AKHIR BULAN INI		
						L	P	L+P
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	DUKUN	26	20.592	20.592	0	33.421	33.099	66.520
2	BALONGPANGGANG	25	18.677	18.677	0	28.711	28.917	57.628
3	PANCENG	14	15.880	15.880	0	26.092	26.116	52.208
4	BENJENG	23	20.838	20.838	0	33.217	32.917	66.134
5	DUDUKSAMPEYAN	23	15.192	15.192	0	25.124	25.205	50.329
6	WRINGINANOM	16	24.194	24.194	0	36.893	36.331	73.224
7	UJUNGPAKKAH	13	15.847	15.847	0	25.960	25.865	51.825
8	KEDAMEAN	15	20.579	20.579	0	32.300	31.696	63.996
9	SIDAYU	21	12.787	12.787	0	21.838	21.512	43.350
10	MANYAR	23	34.030	34.030	0	58.344	56.995	115.339
11	CERME	25	23.870	23.870	0	40.453	39.954	80.407
12	BUNGAH	22	20.371	20.371	0	34.307	33.767	68.074
13	MENGANTI	22	38.792	38.792	0	63.178	61.922	125.100
14	KEBOMAS	21	33.156	33.156	0	55.317	54.696	110.013
15	DRIYOREJO	16	32.205	32.205	0	51.903	50.989	102.892
16	GRESIK	21	25.463	25.463	0	40.417	40.964	81.381
17	SANGKAPURA	17	15.977	15.977	0	26.818	26.465	53.283
18	TAMBAK	13	9.117	9.117	0	15.347	15.344	30.691
JUMLAH		356	397.567	397.567	0	649.640	642.754	1.292.394

Berdasarkan tabel di atas dijelaskan bahwa pada tahun 2020, jumlah keluarga terbanyak di Kecamatan Menganti dengan 38.792 KK selaras dengan jumlah penduduk terbanyak 125.100 jiwa. Sedangkan persebaran keluarga terendah berada pada Kecamatan Tambak dengan 9.117 KK dengan jumlah penduduk sebanyak 30.691 jiwa. Selain itu berdasarkan kelompok umur dijelaskan bahwa kelompok umur 35–39 tahun mendominasi piramida penduduk

dengan persentase 8,23% kemudian kelompok umur 40-44 tahun mencapai 8,13% dan selanjutnya kelompok umur 10-14 tahun mencapai 7,91%. Adapun rincian kelompok umur disajikan pada tabel berikut:

Tabel 2.7
Kelompok Umur Kabupaten Gresik Tahun 2020

No	Kelompok Umur	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki Laki	Perempuan	
1	0 - 4 Th	41.643	38.590	80.233
2	5 - 9 Th	51.215	48.140	99.355
3	10 - 14 Th	52.898	49.391	102.289
4	15 - 19 Th	51.303	48.677	99.980
5	20 - 24 Th	50.244	48.446	98.690
6	25 - 29 Th	48.421	47.365	95.786
7	30 - 34 Th	44.848	44.128	88.976
8	35 - 39 Th	52.979	53.322	106.301
9	40 - 44 Th	52.497	52.535	105.032
10	45 -49 Th	49.557	49.627	99.184
11	50 - 54 Th	43.147	43.862	87.009
12	55 - 59 Th	35.704	36.832	72.536
13	60 - 64 Th	29.315	30.585	59.900
14	65 - 69 Th	20.774	18.689	39.463
15	70 - 74 Th	11.053	12.877	23.930
16	75 Th	14.042	19.688	33.730
		649.640	642.754	1.292.394

Sumber: Dispendukcapil Tahun 2020

Laju Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Gresik Tahun 2020 mencapai - 0,4% mengalami penurunan sebesar -1,8% dibandingkan laju pertumbuhan penduduk pada tahun 2019 mencapai 1,4%. Jumlah penduduk pada Tahun 2020 sebanyak 1.292.394 Jiwa menurun 5.790 jiwa dibandingkan tahun sebelumnya. Berikut Jumlah Penduduk Kabupaten Gresik Tahun 2019 sampai dengan tahun 2020 berdasarkan Kecamatan:

Tabel 2.8
Rekapitulasi Jumlah Penduduk Kabupaten Gresik
Tahun 2019 dan Tahun 2020

NO	KECAMATAN	JUMLAH DESA\ KEL	2019	2020
1	DUKUN	26	67.127	66.520
2	BALONGPANGGANG	25	58.015	57.628
3	PANCENG	14	52.599	52.208
4	BENJENG	23	66.546	66.134
5	DUDUKSAMPEYAN	23	50.497	50.329

NO	KECAMATAN	JUMLAH DESA\ KEL	2019	2020
6	WRINGINANOM	16	73.297	73.224
7	UJUNGPANGKAH	13	51.890	51.825
8	KEDAMEAN	15	63.887	63.996
9	SIDAYU	21	43.533	43.350
10	MANYAR	23	114.893	115.339
11	CERME	25	80.032	80.407
12	BUNGAH	22	68.342	68.074
13	MENGANTI	22	124.468	125.100
14	KEBOMAS	21	109.392	110.013
15	DRIYOREJO	16	102.646	102.892
16	GRESIK	21	82.448	81.381
17	SANGKAPURA	17	56.053	53.283
18	TAMBAK	13	32.519	30.691
JUMLAH		356	1.298.184	1.292.394

Sumber: Dispendukcapil Tahun 2020

B. Aspek Perekonomian

Untuk mengetahui tentang gambaran kondisi ekonomi dapat dilihat dari beberapa indikator yang meliputi pertumbuhan ekonomi sektoral, produk Domestik Regional Bruto (PDRB), dan kontribusi sektoral.

Pertumbuhan ekonomi merupakan suatu tujuan pembangunan yang ingin dicapai oleh setiap negara. Pertumbuhan ekonomi merupakan indikasi keberhasilan perkembangan ekonomi dalam suatu negara. Pertumbuhan ekonomi mampu menggambarkan proses perkembangan dan perubahan kondisi perekonomian suatu negara secara berkesinambungan menuju keadaan yang lebih baik selama periode tertentu. Pertumbuhan ekonomi dapat diartikan juga sebagai proses kenaikan kapasitas produksi suatu perekonomian yang diwujudkan dalam bentuk kenaikan pendapatan nasional. Produk Domestik Bruto (PDB) merupakan salah satu indikator makro ekonomi yang umumnya digunakan untuk mengukur kinerja dan pertumbuhan ekonomi di suatu negara. Dalam konsep regional, pertumbuhan ekonomi regional merupakan suatu tolok ukur keberhasilan pembangunan ekonomi di suatu daerah. Indikator pertumbuhan ekonomi daerah umumnya berupa angka yang ditunjukkan oleh besarnya tingkat pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) suatu daerah. PDRB merupakan jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha atau sektor-sektor ekonomi dalam suatu daerah.

PDB dan PDRB disusun menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan lapangan usaha yang merupakan penjumlahan seluruh komponen nilai tambah bruto yang mampu diciptakan oleh sektor-sektor ekonomi atas pelbagai aktivitas produksi; dan pendekatan sisi pengeluaran yang menjelaskan tentang penggunaan nilai tambah bruto. PDB maupun agregat turunannya disajikan dalam dua versi penilaian yaitu Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) dimana seluruh agregat yang dinilai menggunakan harga pada tahun berjalan; dan Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) yang penilaiannya didasarkan pada harga tahun dasar tertentu. Indikator pertumbuhan ekonomi daerah umumnya berupa angka yang ditunjukkan oleh besarnya tingkat pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) suatu daerah yang diukur atas dasar harga konstan.

Pertumbuhan ekonomi nasional dipublikasikan berdasarkan rata-rata pertumbuhan ekonomi tiap kuartal, sedangkan pertumbuhan ekonomi daerah dipublikasi setiap 1 (satu) tahun. Sebelum pandemi, kinerja perekonomian Kabupaten Gresik menunjukkan pertumbuhan yang positif. Meskipun kontribusi kategori berfluktuasi selama lima tahun terakhir, hingga tahun 2019 kontribusi per kategori lapangan usaha Kabupaten Gresik masih tetap didominasi oleh industri pengolahan. Hal ini menunjukkan bahwa perekonomian Kabupaten Gresik masih sangat bergantung dari industri pengolahan. Kendati demikian, berdasarkan publikasi BPS termutakhir, capaian pertumbuhan ekonomi Kabupaten Gresik mengalami penurunan drastis pada tahun 2020 mencapai -3,68%.



Sumber Data: BPS Kabupaten Gresik Tahun 2020

Gambar 3.1
Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Gresik Tahun 2016 sd 2020

Berdasarkan publikasi BPS termutakhir, dapat dilihat dari tabel di atas pertumbuhan ekonomi Kabupaten Gresik selama 5 tahun terakhir menunjukkan kondisi yang fluktuatif. Selama masa pandemi, Perekonomian Kabupaten Gresik selalu mengalami penurunan, di tahun 2019 penurunan mencapai 0,39% dan penurunan drastis terjadi pada tahun 2020 mencapai -3,68%. Hal ini kemudian menjadikan nilai pertumbuhan ekonomi Sangat Rendah.

2.3.3. BUMD PDAM Giri Tirta Gresik

A. Sejarah Pembentukan BUMD PDAM Giri Tirta

PDAM Giri Tirta berdiri sejak tahun 1913 dengan memanfaatkan sumber daya air di desa Suci. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 1978 tentang pendirian PDAM Kabupaten Daerah tingkat II Gresik yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Daerah Nomor 4 pada Tahun 1986. Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik telah menetapkan bahwa Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Gresik merupakan lembaga yang bertanggung jawab untuk selalu memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dan senantiasa meningkatkan standar pelayanan air minum kepada masyarakat sekitar serta ikut berperan memberikan kontribusi dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Terakhir, Perda No. 4/1986 tersebut telah diubah berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 14 Tahun 2013 tentang PDAM Giri Tirta.

B. Perkembangan Usaha PDAM Giri Tirta

Seiring dengan perjalanan waktu, Pemerintah Kabupaten Gresik menginginkan agar peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang dimilikinya dapat berfungsi sebagai penunjang pengembangan perekonomian dan pembangunan daerah, serta dapat menjadi sumber pendapatan asli daerah (PAD).

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Giri Tirta Kabupaten Gresik sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Pemerintah Kabupaten Gresik berperan dalam penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM)

sebagai implementasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum yang merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 14 Tahun 2013 tentang PDAM Giri Tirta, PDAM Giri Tirta didirikan dengan maksud dan tujuan untuk:

- a. menyelenggarakan usaha pengelolaan air minum bagi kepentingan umum dalam jumlah dan mutu yang memadai serta usaha lainnya dibidang air minum;
- b. menyelenggarakan pengembangan SPAM yang meliputi:
 1. unit air baku;
 2. unit produksi;
 3. unit distribusi;
 4. unit pelayanan; dan
 5. unit pengelolaan;
- c. memenuhi kebutuhan air minum masyarakat dengan mengutamakan pemerataan pelayanan dan persyaratan kesehatan serta pelestarian lingkungan; dan
- d. meningkatkan derajat kesehatan dan produktifitas masyarakat serta mendorong pertumbuhan perekonomian daerah sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 4 disebutkan bahwa Bidang usaha PDAM Giri Tirta adalah menyelenggarakan SPAM untuk kebutuhan masyarakat dan usaha lainnya dalam bidang penyediaan air minum. SPAM tersebut dapat dilakukan melalui sistim jaringan perpipaan dan/atau bukan melalui jaringan perpipaan. SPAM dengan jaringan perpipaan meliputi unit air baku, unit produksi, unit distribusi, unit pelayanan, dan unit pengelolaan. SPAM bukan melalui jaringan perpipaan diantaranya terminal air, Mobil tangki air, dan bentuk lainnya yang memungkinkan. SPAM dilakukan untuk mengembangkan cakupan pelayanan melalui peningkatkan kapasitas produksi, jaringan transmisi, dan distribusi sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Dalam perkembangannya, PDAM Giri Tirta saat ini memiliki kapasitas terpasang sebesar 1.702 lt/det dengan kapasitas produksi sebesar 1.461 lt/detik melayani 110 desa yang ada di 11 kecamatan dari 18 kecamatan yang ada di Kabupaten Gresik. Jumlah Pelanggan PDAM sebanyak 103.580 unit dengan cakupan pelayanan administratif sebesar 45,81%. Dalam perkembangannya, PDAM Giri Tirta akan menambah kapasitas dari air umbulan sebesar 1.000 l/det dan tahap pertama sudah dialirkan sebesar 300 l/det yang digunakan untuk peningkatan pelayanan, sisanya sebesar 700 l/det akan dipenuhi pada tahap berikutnya. Selain dari air umbulan, PDAM akan menambah kapasitas dari kerjasama Pemanfaatan air Bengawan Solo dari Bendung Gerak Sembayat kapasitas 1.000 liter/detik, dimana saat ini masih dalam tahap konstruksi.

Penambahan kapasitas air dari air umbulan akan menambah pelanggan di Kecamatan Kebomas, Kecamatan Gresik dan Kecamatan Duduk Sampean. Penambahan air umbulan dibutuhkan adanya revitalisasi perpipaan di Kecamatan Gresik dan Kecamatan Kebomas karena kondisi perpipaan yang ada saat ini belum mampu mengalirkan kapasitas yang ada, selain itu perpipaan yang ada sudah banyak yang keropos sebagai akibat umur pipa yang melebihi umur teknis pipa dan belum pernah diadakan penggantian. Revitalisasi membutuhkan pendanaan yang sangat besar sedangkan PDAM tidak mempunyai cukup pendanaan untuk melakukan revitalisasi perpipaan yang ada sehingga penambahan air umbulan pada tahap awal sebesar 300 l/det tidak dapat mendongkrak pendapatan yang disebabkan tingkat kebocoran yang sangat tinggi.

Sedangkan penambahan kapasitas 1.000 l/det dari kerjasama B to B Pemanfaatan air baku Bengawan Solo Bendung Gerak Sembayat akan melayani Kecamatan Gresik, Kecamatan Manyar dan Kecamatan Bungah. Untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat di wilayah baru dibutuhkan pendanaan untuk jaringan perpipaan dan bangunan reservoir. Kebutuhan dana tersebut juga tidak dapat dipenuhi dari pendanaan PDAM sendiri sehingga dibutuhkan pemenuhan pendanaan dari Penyertaan modal Pemerintah Daerah maupun bantuan dari Pemerintah Pusat baik dari APBN maupun DAK.

Berdasarkan rencana Bisnis PDAM Giri Tirta Tahun 2020-2025 ± Rp.960 Milyar yang akan dipenuhi dari berbagai sumber pendanaan baik dari Penyertaan Modal Pemerintah Daerah, APBN, DAK, NUWSP maupun dari PDAM maupun dari Masyarakat atau swasta. Rencana alokasi pendanaan dari Penyertaan modal dari Pemerintah Daerah sesuai Rencana Bisnis Tahun 2020 – 2024 sebesar Rp. 400 M. Dengan penambahan Penyertaan modal sebesar 400 M diharapkan akan menambah jumlah pelanggan sebesar ± 32.000 pelanggan baru di wilayah pelayanan dan wilayah baru.

C. Rencana Bisnis Melalui Penambahan Penyertaan Modal

Rencana bisnis melalui penambahan Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta maka dirumuskan sasaran dan tujuan-tujuan sebagai berikut:

1. Pencapaian laba positif dan penyehatan laporan keuangan perusahaan;
2. Perumusan struktur organisasi dan perangkat organisasi yang menggambarkan sebuah entitas bisnis;
3. Pelaksanaan kajian guna penyelesaian permasalahan-permasalahan operasional;
4. Peningkatan efektivitas regulasi dan perundang-undangan.

Berkaitan dengan sasaran pencapaian laba positif dan penyehatan laporan keuangan perusahaan, pada dasarnya pencapaian laba yang positif sangat penting bagi penyehatan kondisi keuangan PDAM Giri Tirta. Hal tersebut dapat dilakukan dengan menekan biaya operasional dan juga penyesuaian tarif secara berkelanjutan sesuai dengan aturan yang berlaku. Selain itu, penyehatan laporan keuangan perlu dilakukan agar kinerja positif perusahaan saat ini dapat tercermin dengan meminimalkan pengaruh kinerja perusahaan yang belum optimal di masa lalu.

Upaya-upaya yang dapat dilakukan dalam mewujudkan tujuan pencapaian laba positif dan penyehatan laporan keuangan perusahaan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Melakukan peningkatan efektivitas dan efisiensi biaya operasional perusahaan, dimana upaya di atas dapat dicapai dengan strategi

melakukan kajian efektivitas dan efisiensi biaya operasional pada setiap unit yang dijalankan oleh PDAM Giri Tirta;

2. Peningkatan efektivitas/ efisiensi perusahaan, yang diupayakan melalui strategi sebagai berikut:
 - a. Revitalisasi perpipaan dan perpompaan bekerjasama dengan pihak ketiga melalui proses pengadaan barang/jasa;
 - b. Pendampingan, audit operasional (produksi dan distribusi) atas kinerja (management distribusi),;
 - c. Pengendalian *Non Revenue Water* (air yang tidak ter rekening)
 - d. Efisiensi energi melalui peremajaan pompa;
 - e. Efisiensi penagihan (tunggakan);
 - f. Kemudahan pelayanan, termasuk dalam kaitannya dengan kompetensi pelayanan.
3. Optimalisasi manajemen pengelolaan aset yang diupayakan melalui pelaksanaan strategi-strategi berikut ini:
 - a. Inisiasi manajemen asset, mulai dari perencanaan, pemanfaatan dan penghapusan.

Selanjutnya, berkaitan dengan sasaran perumusan struktur organisasi dan perangkat organisasi yang menggambarkan sebuah entitas bisnis, pada dasarnya struktur memegang peranan penting dalam pencapaian tujuan sebuah perusahaan, termasuk tujuan Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta. Oleh karenanya PDAM Giri Tirta perlu memiliki struktur organisasi beserta perangkatnya yang benar-benar menggambarkan Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta sebagai suatu entitas bisnis yang mandiri dan menggambarkan pula upaya organisasi dalam mencapai visi misinya.

Dalam mewujudkan sasaran tersebut, terdapat upaya-upaya yang dapat dilakukan sebagai berikut:

1. Menghasilkan suatu struktur organisasi yang memuat organ-organ sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan melakukan hal-hal berikut ini:
 - a. Melakukan kajian reposisi jabatan (*job re-design*);

- b. Melakukan kajian pengelolaan risiko dan perubahan struktur organisasi tersebut di atas (*risk and change management assessment*);
 - c. Melakukan penempatan ulang sesuai dengan struktur baru melalui *assessment centre*.
2. Menghasilkan prosedur operasional baku atau standar operasional prosedur (SOP) untuk setiap kegiatan proses bisnis yang melibatkan organ-organ di dalam struktur organisasi.

Standar operasional prosedur yang dihasilkan nantinya diharapkan dapat menjadi pedoman bagi seluruh organ dan unsur dalam organisasi PDAM Giri Tirta, sehingga tata kelola dan kegiatan operasi bisnis PDAM Giri Tirta dapat distandarkan dan dapat menjamin kepuasan seluruh stakeholder. Penyusunan standar operasional prosedur juga dapat menunjang tujuan strategis PDAM Giri Tirta pada tahap berikutnya untuk dapat memperoleh pengakuan atas manajemen mutu yang diselenggarakan di PDAM Giri Tirta dari lembaga sertifikasi manajemen mutu atau instansi terkait.

Selanjutnya, berkaitan dengan sasaran pelaksanaan kajian guna penyelesaian permasalahan-permasalahan operasional, pada hakikatnya strategi operasi difokuskan pada efisiensi operasional pengelolaan pada setiap unit usaha PDAM Giri Tirta. Sasaran tersebut dapat dicapai dengan melaksanakan upaya sebagai berikut:

1. Di Bidang umum, melalui optimalisasi penggunaan IT (baik terkait pengaduan, pencatatan meter, pengajuan pelanggan, sistem administrasi, maupun sistem pembayaran).
2. Penetapan standarisasi waktu.
3. Optimalisasi sarana kehumasan (informasi publik) melalui media social, baik *Facebook*, *Twitter*, maupun *Instagram*.
4. Pengaturan mengenai mekanisme kompensasi.
5. Pengaturan SOP operasional
6. Dilakukannya pengawasan internal secara rutin (dibawah DIRUT, audit independen dan audit oleh BPKP)

Kemudian, berkaitan dengan sasaran peningkatan efektivitas regulasi dan perundang-undangan, dimana strategi operasi difokuskan pada kajian regulasi serta implementasi perundang-undangan yang berlaku guna mendukung pencapaian peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) antara lain melalui Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta.

Bahwa penambahan penyertaan Modal yang diusulkan tidak terlepas dari kondisi eksisting dan rencana pengembangan PDAM Giri Tirta saat ini memiliki kapasitas terpasang sebesar 1.702 lt/det dengan kapasitas produksi sebesar 1.461 lt/detik melayani 110 desa yang ada di 11 kecamatan dari 18 kecamatan yang ada di Kabupaten Gresik. Jumlah Pelanggan PDAM sebanyak 103.580 unit dengan cakupan pelayanan administratif sebesar 45,81%. Dalam perkembangannya, PDAM Giri Tirta akan menambah kapasitas dari air umbulan sebesar 1.000 l/det dan tahap pertama sudah dialirkan sebesar 300 l/det yang digunakan untuk peningkatan pelayanan, sisanya sebesar 700 l/det akan dipenuhi pada tahap berikutnya. Selain dari air umbulan, PDAM akan menambah kapasitas dari kerjasama Pemanfaatan air Bengawan Solo dari Bendung Gerak Sembayat kapasitas 1.000 liter/detik, dimana saat ini masih dalam tahap konstruksi. Penambahan kapasitas air dari air umbulan akan menambah pelanggan di Kecamatan Kebomas, Kecamatan Gresik dan Kecamatan Duduk Sampean.

Penambahan penyertaan modal ke Perumda diusulkan sebesar 113 Milyar Rupiah dengan rincian perencanaan investasi sebagai berikut :

No.	Uraian	Lokasi	Tahun	Volume	Satuan	Nilai (Rp.)	Keterangan
1	Pembangunan Reservoir Bunder kapasitas 1000 M3	Di Terminal Bunder Desa Dahanrejo	2022	1,000	M3	7,000,000,000	Penyerapan Air Umbulan
2	Pemasangan Pipa Ø 63 mm sampai dengan Ø 160 mm	Desa Ngepung, Katimoho, Tulung, Glindah, Lampah, Cermen Lerek, Blahanrejo, Sidoharjo, Kedamean	2022	25,569	meter	5,918,000,000	Dana Pendamping Rp. 15 M dari Pendanaan NUWSP sebesar Rp. 36 M
3	Pemasangan Pipa Ø 63 mm sampai dengan Ø 110 mm	Desa Karang andong, Banjaran	2022	14,767	meter	3,665,000,000	
4	Pemasangan Pipa Ø 63 mm sampai dengan Ø 110 mm	Desa Gading Watu, Beton, Gempol Kurung	2022	18,664	meter	4,460,000,000	
5	Pemasangan Pipa Ø 63 mm sampai dengan Ø 110 mm	Desa Kandangan, Dungus	2022	6,035	meter	1,344,000,000	
6	Program AMBK, Efisien Energi,	Di Wilayah Pelayanan	2022			2,000,000,000	Program Hibah Pemerintah Pusat
7	Program AMBK, NRW	Di Wilayah Pelayanan	2022			8,000,000,000	
8	Program Hibah SR Perkotaan	Di Wilayah Pelayanan	2022	5,000	SR	14,000,000,000	
9	Peng. dan Pemas. Pipa HDPE dia. 400 PN 10	Jl. Usman Sadar	2022	1,072	meter	8,364,000,000.00	Pemanfaatan Air Umbulan dari Pinjaman PEN
10	Peng. dan Pemas. Pipa HDPE dia. 315 PN 10	Jl. Kapten Dulasim	2022	1,065	meter	2,430,000,000.00	
11	Peng. dan Pemas. Pipa HDPE dia. 315 PN 10	Jl. Pangsud - Jl. Pahlawan	2022	740	meter	4,312,000,000.00	
12	Peng. dan Pemas. Pipa HDPE dia. 250 PN 10	Jl. Jaka Agung Suprpto	2022	1,022	meter	4,922,000,000.00	
13	Peng. dan Pemas. Pipa HDPE dia. 200 PN 10	Jl. Akim Kayat	2022	735	meter	3,020,000,000.00	
14	Peng. dan Pemas. Pipa HDPE dia. 200 PN 10	Jl. Darmo Sugondo	2022	2,800	meter	3,732,000,000.00	
15	Peng. dan Pemas. Pipa Steel dia. 1000	Jl. Awikoen Tirta	2022	65	meter	600,000,000.00	
16	Peng. dan Pemas. Pipa HDPE dia. 710 PN 10	Jl. Dewi Sekardadu	2022	1,434	meter	13,454,000,000.00	
17	Peng. dan Pemas. Pipa HDPE dia. 630 PN 10	Jl. Sunan Giri	2022	250	meter	1,879,000,000.00	
18	Peng. dan Pemas. Pipa HDPE dia. 500 PN 10	Jl. Dr. Soetomo	2022	1,022	meter	10,664,000,000.00	
19	Peng. dan Pemas. Pipa HDPE dia. 315 PN 10	Jl. RA. Kartini	2022	1,820	meter	10,590,000,000.00	
20	Peng. dan Pemas. Pipa HDPE dia. 250 PN 10	Jl. Raden Santri	2022	593	meter	2,646,000,000.00	
Total Rencana Investasi Penyertaan Modal Pemda Tahun 2022						113,000,000,000	

Dengan usulan penambahan penyertaan modal tersebut, maka secara keseluruhan dapat dijelaskan besaran komposisi dalam permodalan, dengan basis modal dasar sebesar 400 M Perumda Giri Tirta adalah sebagai berikut :

- Modal Dasar yang sudah disetor sebesar Rp. 97.235.404.200
- Penambahan Penyertaan Modal sebesar Rp. 113.000.000.000 (diusulkan dalam Raperda ini)

Selanjutnya modal dasar yang yang belum disetor akan dipergunakan untuk peningkatan cakupan pelayanan yang akan digunakan antara lain :

- a. Pemasangan Jaringan Distribusi Utama di Kecamatan Duduk Sampean, Wringin Anom , Panceng dan Ujung Pangkah
- b. Pembangunan Reservoar di kecamatan Panceng
- c. Pemasangan Jaringan distribusi tersier di Kecamatan Panceng, Ujung Pangkah, Duduk Sampean dan Wringin Anom

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.**)
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.**)
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.**)
- (6) **Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**)**

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.**)
- (2) **Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.**)**

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan;

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

2. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
Pasal 41 Ayat (1)

Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234)
Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 4445, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 14) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5679);

Pasal 9

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pasal 10

- (1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi:
 - a. politik luar negeri;
 - b. pertahanan;
 - c. keamanan;
 - d. yustisi;
 - e. moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. agama.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat:
 - a. melaksanakan sendiri; atau
 - b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Pasal 12

- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;

- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;**
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Pasal 332

Bahwa sumber modal PERUMDA terdiri atas :

- 6. penyertaan modal Daerah;**
- 7. pinjaman;
- 8. hibah; dan
- 9. sumber modal lainnya.

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

Pasal 41

- (1) Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya.
- (2) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung.
- (3) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.
- (4) Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.**
- (5) Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.**

6. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah

Pasal 1

(3) Investasi Langsung adalah penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman oleh badan investasi pemerintah untuk membiayai kegiatan usaha.

(4) Penyertaan Modal adalah bentuk Investasi Pemerintah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian Perseroan Terbatas dan/atau pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Pasal 16

(1) Pelaksanaan Investasi Langsung melalui **Penyertaan Modal** dan/atau Pemberian Pinjaman dilakukan oleh Badan Investasi Pemerintah dengan Badan Usaha, BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing.

7. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Pasal 2

(1) Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan.

(2) Pelaksanaan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam kebijakan BUMD meliputi:

- a. penyertaan modal;
- b. subsidi;
- c. penugasan;
- d. penggunaan hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan; dan
- e. pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.

Pasal 19

- (1) Sumber modal BUMD terdiri atas:
 - a. penyertaan modal Daerah;**
 - b. pinjaman;
 - c. hibah; dan
 - d. sumber modal lainnya.
- (2) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat bersumber dari:
 - a. APBD; dan/atau
 - b. konversi dari pinjaman.
- (3) Pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat bersumber dari:
 - a. Daerah;
 - b. BUMD lainnya; dan/atau
 - c. sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 21

- (1) Penyertaan modal Daerah dilakukan untuk:
 - a. pendirian BUMD;
 - b. penambahan modal BUMD; dan
 - c. pembelian saham pada perusahaan perseroan Daerah lain.
- (2) Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.
- (3) Barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah.
- (4) Nilai riil sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.

Pasal 23

- (1) Penyertaan modal Daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk:
 - a. pengembangan usaha;
 - b. penguatan struktur permodalan; dan
 - c. penugasan Pemerintah Daerah.
- (2) Penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Materi muatan peraturan perundang-undangan yang sesuai asas-asas perundangan yang baik memerlukan dasar pijakan dalam suatu pembentukannya. Sehingga, dalam mewujudkan hal tersebut maka penyusunan suatu peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada 3 (tiga) landasan, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridisi. Landasan-landasan tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

4.1. Landasan Filosofis

Pancasila merupakan dasar negara yang memiliki nilai-nilai hakiki dan luhur yang dijadikan sebagai pedoman untuk kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Landasan filosofis memuat uraian tentang pemikiran terdalam yang harus terkandung dalam suatu perundang-undangan yang dirancang/ditetapkan. Adanya nilai-nilai yang mendasari dalam Pancasila tersebut merupakan pedoman dasar dalam merumuskan suatu pengaturan yang ditujukan untuk masyarakat. Landasan filosofis yang terdapat dalam Pancasila menjadi pandangan hidup yang mengarahkan pembuatan suatu Peraturan Daerah. Salah satu tujuan bangsa yang tertuang dalam amanat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu kesejahteraan umum dimana hal ini mencakup mengenai masalah kesehatan yang harus dicapai setinggi-tingginya. Oleh karena itu, melalui Peraturan Daerah maka diharapkan akan mencapai derajat kesehatan yang tinggi sehingga tercipta kesejahteraan rakyat. Pencapaian tujuan negara tersebut memerlukan sinergitas antara pemerintah dan masyarakat, salah satunya yaitu pembentukan suatu Peraturan Daerah.

Salah satu hal yang hendak dicapai oleh Pemerintah Kabupaten Gresik adalah pembentukan Rancangan Peraturan Daerah mengenai Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta Sebagai suatu negara yang mempunyai falsafah hidup pancasila, maka Indonesia dalam menjalankan tindakannya harus pula

berlandaskan Pancasila. Salah satu sila terkait dengan keadaan bangsa yang majemuk dalam hubungannya dengan peraturan perundang-undangan adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut bermakna bahwa pemerintah harus melakukan suatu tindakan guna mewujudkan keadilan sosial tersebut. Perlu ditekankan sekali lagi bahwa keadilan sosial tersebut tidak memihak pada salah satu golongan tetapi terhadap semua golongan. Salah satu cara yang digunakan untuk mencapai hal tersebut adalah dengan membuat suatu peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dapatlah kita pandang sebagai usaha dari pemerintah untuk mewujudkan tujuan bangsa. Usaha pencapaian tujuan bangsa dengan peraturan perundang-undangan dengan catatan harus benar-benar suatu peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan oleh masyarakat dan memihak masyarakat (*civil society*).

Dalam lingkup daerah, UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan tentang bagaimana daerah menjalankan pemerintahan. Dalam pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa daerah berdasarkan asas otonomi dan dengan tugas pembantuan kecuali hal-hal yang hanya menjadi kewenangan pemerintah (pusat) dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat. Pemberian otonomi seluas-luasnya tersebut semata-mata digunakan untuk mengembangkan potensi daerah dan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat. Potensi yang dimaksud tersebut di beberapa daerah adalah berbeda sehingga untuk pengembangannya pun berbeda pula antar daerah.

Pengembangan potensi daerah dengan tujuan mensejahterakan masyarakat salah satunya bisa dicapai dengan pembuatan peraturan daerah. Pembuatan peraturan daerah tersebut penting kiranya yang digunakan sebagai instrumen ataupun pedoman pelaksanaan pembangunan serta kebijakan daerah. Selain sebagai acuan pembangunan daerah tersebut, perda diperlukan sebagai landasan hukum bagi pengambilan suatu kebijakan.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Untuk menjalankan otonomi maka Pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan

masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan merupakan instrumen yang sangat penting untuk mencapai kesejahteraan sosial. Oleh sebab itu secara substansi penyusunan dan penetapan kebijakan di daerah hendaknya Pemerintah Daerah selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Penyelenggaraan penanaman modal melalui Rencana Umum Penanaman Modal diarahkan kepada penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Gresik yang baik untuk mewujudkan kesejahteraan. Selain sebagai upaya untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut, yaitu meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian untuk melindungi diri, mengangkat harkat dan martabat pelaku usaha dengan cara menghindarkan dari akses negatif, menciptakan sistem perlindungan yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi.

Sesuai dengan tujuan pendirian PDAM Giri Tirta Gresik untuk menyelenggarakan usaha pengelolaan air minum bagi kepentingan umum dalam jumlah dan mutu yang memadai serta usaha lainnya dibidang air minum sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 14 Tahun 2013, maka Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk mendukung proses optimalisasi pengelolaan tersebut, sehingga jaminan pemenuhan kebutuhan air bersih bagi masyarakatnya, khususnya Kabupaten Gresik dapat tercapai. Salah satu upaya yang dapat dilakukan yaitu melalui penyertaan modal BUMD yang mengurus SPAM, dalam hal ini yaitu PDAM Giri Tirta.

4.2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat, yang mendorong perlu dibuatnya Naskah Akademik. Landasan sosiologis juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauhmana tingkah laku sosial itu

sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum yang ingin dicapai. Landasan sosiologis mensyaratkan setiap norma hukum yang dituangkan dalam Peraturan Daerah harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam Peraturan Daerah benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam Peraturan Daerah kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.¹⁶

Dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal, maka perlu diketahui landasan sosiologis dibentuknya Perda tentang Penyertaan Modal tersebut. Sebagaimana Kabupaten Gresik yang merupakan salah satu dari daerah di Indonesia, kebutuhan penyelenggaraan perekonomian menjadi satu dari sekian banyak tujuan yang perlu diwujudkan oleh Pemerintah Kabupaten Gresik. Pemerintah Kabupaten Gresik dalam rangka mewujudkan terselenggaranya perekonomian yang baik dilaksanakan upaya pelayanan publik yang berkualitas, salah satunya melalui pemenuhan kebutuhan SPAM bagi masyarakatnya melalui BUMD.

Kualitas pelayanan publik merupakan usaha untuk memenuhi segala sesuatu yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, lingkungan, yang menjadi kebutuhan dan keinginan konsumen baik itu berupa barang atau jasa yang diharapkan, guna memenuhi harapan serta kepuasan masyarakat sebagai pengguna layanan. Kualitas pelayanan secara umum harus memenuhi harapan-harapan pelanggan dan memuaskan kebutuhan mereka. Profesionalitas pelayanan juga sangat diperlukan dalam memenuhi kebutuhan dan keinginan

¹⁶ Pemerintah Kota Sukabumi, "Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Sukabumi Tentang Penyelenggaraan Retribusi Daerah", [http://jdih.sukabumikota.go.id/uploads/pdf/NA RETTRIBUSI DAERAH KOTA SUKABUMI 2012.pdf](http://jdih.sukabumikota.go.id/uploads/pdf/NA_RETTRIBUSI_DAERAH_KOTA_SUKABUMI_2012.pdf), diakses pada 08 November 2020.

pengguna layanan.¹⁷ Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Gresik diharapkan dapat melakukan pemenuhan pelayanan publik dalam rangka penyelenggaraan perekonomian setempat.

Pasal 334 ayat (2) UU Pemda menyebutkan bahwa “Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan Perseroan Daerah”. Selanjutnya pasal 339 ayat (3) menyebutkan “Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan Daerah terdiri atas beberapa Daerah dan bukan Daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas.” Hal tersebut menyiratkan bahwa Pemerintah Daerah dapat menyertakan modal pada BUMD lain sebagai pemilik saham minoritas. Berdasarkan narasi di atas maka setidaknya terdapat 3 saluran Penyertaan Modal Daerah yang terkait dengan Badan Usaha yang dapat terjadi pada neraca Pemerintah Daerah:

1. Penyertaan Modal Daerah pada BUMD, dimana Daerah dimaksud bertindak sebagai pemilik (bagian modal mayoritas);
2. Penyertaan Modal Daerah pada BUMD lain; dan
3. Penyertaan Modal Daerah pada BUMN.

Meski begitu modal yang ditanamkan pada satu BUMD harus tetap dimiliki oleh daerah lain sebagai mayoritas atau Pemerintah Pusat dalam kerangka BUMN. Pemerintah Daerah dan Direksi memiliki kewajiban bersama untuk menjaga agar salah satu daerah atau pemerintah dapat menjadi mayoritas dan tidak berubah menjadi Non-BUMD ketika Modal tergerus menjadi kurang dari 51%. Untuk meningkatkan pertumbuhan investasi di Kabupaten Gresik, pemerintah diharapkan untuk memperkenalkan bidang-bidang yang layak dijadikan investasi.

Dengan otonomi Daerah di Kabupaten Gresik dalam upaya peningkatan ekonominya melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sendiri, baik untuk tujuan *Public Service*, *Profit Oriented* atau kombinasi keduanya. Suatu daerah dalam

¹⁷ Danang Dwi Prayogo, ‘Analisis Kualitas Pelayanan Publik Pada Dinas Perhubungan UPTD Terminal Purabaya Kota Surabaya (Studi Pada Bagian Pelayanan)’, <http://repository.untag-sby.ac.id/1043/8/JURNAL.pdf>, diakses pada 08 November 2020.

membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) didasarkan pada potensi, karakteristik dan kebutuhan daerah tersebut. Daerah diberi lebih banyak tanggung jawab untuk mengelola semua sumber daya lokal yang ada di daerahnya masing-masing. Pemerintah Kabupaten Gresik terus mendorong pemerintah daerah melalui Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam mengembangkan perekonomiannya.

4.3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan secara hukum bahwa Peraturan Daerah tersebut mempunyai landasan hukum yang kuat untuk diberlakukan di Kabupaten Gresik. Adapun pertauran perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur diubah menjadi UndangUndang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Praja Surabaya Dan Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2370);
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011

Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4592);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4812) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 124 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5261);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4812), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2011 (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5261);

13. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
14. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
15. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah;
18. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036.);
19. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 48 Tahun 2016 tentang Pedoman Penerimaan Hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Daerah 4 Air Minum Dalam Rangka Penyelesaian Hutang Perusahaan Daerah Air Minum Kepada Pemerintah Pusat Secara Non Kas;
20. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 14 Tahun 2013 tentang Perusahaan Daerah Air Minum “Giri Tirta” Kabupaten Gresik;
21. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum “Giri Tirta” Kabupaten Gresik;

22. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 13 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum “Giri Tirta” Kabupaten Gresik;
23. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 12 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Giri Tirta (Lembaran Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2021 Nomor 10);
24. Keputusan Bupati Gresik Nomor 821.2/1485/HK/437.12/2019 tentang Tambahan Penyertaan Modal Kepada Perusahaan Daerah Air Minum “Giri Tirta” Kabupaten Gresik.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

5.1. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Arah dan jangkauan pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini adalah untuk melaksanakan ketentuan Peraturan Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara yang menyebutkan Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya melalui pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal (PDAM Giri Tirta).

5.2. Ruang Lingkup Materi Muatan

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta berupa norma kewenangan maupun norma perilaku. Norma kewenangan merupakan aturan yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik (Kepala Daerah dan Perangkat Daerah) untuk melakukan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta.

Sistematika materi pokok yang diatur Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal pada PDAM Giri Tirta adalah sebagai berikut:

- I. Ketentuan Umum
- II. Tujuan Penyertaan Modal
- III. Bentuk dan Pelaksanaan Penyertaan Modal
- IV. Perubahan Modal Dasar, Penambahan dan Sumber Dana Penyertaan Modal
- V. Ketentuan Penutup

BAB VI PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 12 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Giri Tirta, disebutkan bahwa PDAM Giri Tirta Kabupaten Gresik yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Gresik Nomor 4 Tahun 1986 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Gresik sebagaimana diatur kembali berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 14 Tahun 2013 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Giri Tirta Kabupaten Gresik diubah status badan hukumnya menjadi Perusahaan Umum Daerah Giri Tirta.

Dengan adanya perubahan status menjadi Permuda, Pemerintah Kabupaten Gresik menginginkan agar peran Perumda Giri Tirta yang dimilikinya dapat berfungsi sebagai penunjang pengembangan perekonomian dan pembangunan daerah, serta dapat menjadi sarana pelayanan public yang optimal bagi masyarakat, sehingga penyertaan modal pada Perumda Giri Tirta menjadi suatu keniscayaan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Keuangan Negara menyebutkan dalam Pasal 41 ayat (5) bahwa penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan daerah ditetapkan dengan peraturan daerah. Sebagaimana pelaksanaan undang-undang ini, ketentuan Pasal 75 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah juga secara tegas menyatakan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah yang berkenaan. Lebih lanjut UU Pemda pada Pasal 332 menyebutkan bahwa sumber modal Perusahaan Umum Daerah terdiri atas: penyertaan modal Daerah; pinjaman; hibah; dan sumber modal lainnya. Merujuk pada peraturan tersebut, maka penyertaan modal Pemerintah Daerah terhadap BUMD atau Perusahaan Umum Daerah adalah diperbolehkan dengan syarat harus ditetapkan terlebih dahulu dalam Peraturan Daerah.

6.2. Rekomendasi

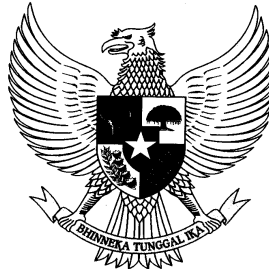
Berdasarkan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis sebagaimana dijelaskan sebelumnya, maka perlu segera dibuat Rancangan Peraturan Daerah mengenai Penyertaan Modal pada Perusahaan Umum Daerah Giri Tirta Kabupaten Gresik. Adapun substansi dari Peraturan Daerah tersebut meliputi : Ketentuan Umum, Tujuan Penyertaan Modal, Bentuk dan Pelaksanaan Penyertaan Modal, Besaran dan Sumber Dana Penyertaan Modal, dan Ketentuan Penutup.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Chidir, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 2011.
- Danang Dwi Prayogo, 'Analisis Kualitas Pelayanan Publik Pada Dinas Perhubungan UPTD Terminal Purabaya Kota Surabaya (Studi Pada Bagian Pelayanan)', <http://repository.untag.by.ac.id/1043/8/JURNAL.pdf>.
- F.A.M. Stroink, J.G. Steenbeek, *Inleiding in het staats administratiefrecht*, Samson , 1993.
- Henc van Maarseveen, *Bevoegheid*, dimuat dalam P.W.C. Akkernans et al., *Algemene Begrippen van Staatsrecht*, Tjeenk Willink, 1985., p. 47.
- Henry Black Campbell, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, USA, 1990.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Penerbit Buku, Jakarta, 2010.
- Pemerintah Kota Sukabumi, "Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Sukabumi Tentang Penyelenggaraan Retribusi Daerah", <http://jdih.sukabumikota.go.id/uploads/pdf//NA RETRIBUSI DAERAH KOTA SUKABUMI 2012.pdf>.
- Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010.
- Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Galia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1981.
- Sri Edi Swasono, *Demokrasi Ekonomi: Keterkaitan Usaha Partisipatif vs Konsentrasi Ekonomi*, Pancasila sebagai ideology dalam berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara, Karya Anda, Surabaya, 2013.
- Teuku Ahmad Yani, "Pengadministrasian Penyertaan Modal Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Sebagai Tanggung Jawab Dalam Mensejahterakan Rakyat", *Jurnal Public Policy*, Vol.1, h. 115-116.

LAMPIRAN : RANCANGAN PERATURAN DAERAH

Raperda Revisi ke 1 : 14 Sept 2021



**BUPATI GRESIK
PROVINSI JAWA TIMUR**

**PERATURAN DAERAH KABUPATEN GRESIK
NOMOR [.] TAHUN [.]**

**TENTANG
PERUBAHAN MODAL DASAR DAN PENAMBAHAN PENYERTAAN
MODAL PEMERINTAH KABUPATEN GRESIK PADA PERUSAHAAN
UMUM DAERAH GIRI TIRTA KABUPATEN GRESIK**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI GRESIK,

- Menimbang : a. bahwa dalam rangka meningkatkan pelayanan penyediaan air minum dan memperluas cakupan layanan kepada masyarakat penduduk Kabupaten Gresik, perlu dukungan Pemerintah daerah melalui perubahan modal dasar dan penambahan penyertaan modal pada Perusahaan Umum Daerah Giri Tirta guna meningkatkan kapasitas dan kualitas penyediaan air minum dan mutu layanan ;

- b. bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 333 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 41 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, penyertaan modal pemerintah daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Gresik Pada Perusahaan Daerah Air Minum “Giri Tirta” Kabupaten Gresik.

- Mengingat :
- 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
 - 3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);

4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

- (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4592);
 10. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4812) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 124 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5261);
 11. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
 12. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4812), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2011 (Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2011 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5261);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomer 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomer 36322);
 13. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 14. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
 15. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;

- 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah;
- 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 48 Tahun 2016 tentang Pedoman Penerimaan Hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Daerah Air Minum Dalam Rangka Penyelesaian Hutang Perusahaan Daerah Air Minum Kepada Pemerintah Pusat Secara Non Kas;
- 20 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 14 Tahun 2013 tentang Perusahaan Daerah Air Minum “Giri Tirta” Kabupaten Gresik;
- 21 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum “Giri Tirta” Kabupaten Gresik;
- 22 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 13 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum “Giri Tirta” Kabupaten Gresik;
- 23 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 12 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Giri Tirta (Lembaran Daerah Kabupaten Gresik

Tahun 2021 Nomor 10);

- 24 Keputusan Bupati Gresik Nomor 821.2/1485/HK/437.12/2019 tentang Tambahan Penyertaan Modal Kepada Perusahaan Daerah Air Minum “Giri Tirta” Kabupaten Gresik.

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN GRESIK
Dan
BUPATI GRESIK

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PERUBAHAN MODAL DASAR DAN PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH KABUPATEN GRESIK PADA PERUSAHAAN UMUM DAERAH “GIRI TIRTA” KABUPATEN GRESIK

BAB I KETENTUAN UMUM Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Gresik.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Gresik.
3. Perusahaan Umum Daerah Giri Tirta yang selanjutnya disingkat Perumda Giri Tirta milik Pemerintah Kabupaten Gresik.
4. Modal Daerah adalah kekayaan daerah yang dipisahkan baik terwujud uang maupun barang

yang dapat dinilai dengan uang seperti tanah, bangunan, mesin-mesin, inventaris surat-surat berharga, fasilitas dan hak-hak lainnya.

5. Penyertaan Modal Daerah adalah bentuk investasi Pemerintah Daerah pada badan usaha dengan mendapat hak kepemilikan.
6. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah APBD Kabupaten Gresik.

BAB II

MAKSUD DAN TUJUAN

Pasal 2

Penambahan Penyertaan Modal Daerah dimaksudkan sebagai upaya meningkatkan efisiensi, produktifitas dan efektifitas pemanfaatan sumber daya yang ada/dimiliki dalam rangka mendukung program pengembangan pelayanan dan peningkatan cakupan pelayanan sesuai standar minimum pelayanan.

Pasal 3

Penambahan Penyertaan Modal Daerah bertujuan untuk:

- a. meningkatkan pelayanan kepada masyarakat; dan
- b. meningkatkan cakupan pelayanan; dan

BAB III

PENYERTAAN MODAL

Pasal 4

- (1) Penambahan Penyertaan Modal Daerah dapat diwujudkan dalam bentuk uang tunai dan/ atau barang milik daerah yang dapat dinilai dengan uang yang dianggarkan dalam APBD.

- (2) Penambahan Penyertaan Modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Pasal 5

- (1) Penambahan Penyertaan Modal Daerah untuk Perumda Giri Tirta ditetapkan sebesar Rp113.000.000.000,- (seratus tiga belas miliar rupiah)
- (2) Penambahan penyertaan modal sebagaimana dimaksud ayat (1) merupakan bagian dari modal disetor untuk penambahan modal dasar.
- (3) Penambahan penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.
- (4) Rincian penambahan penyertaan modal sebagaimana dimaksud ayat (1), sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Daerah ini

Pasal 6

Modal dasar Perumda Giri Tirta diubah dan ditetapkan sebesar Rp 400.000.000.000, 00 (empat ratus miliar rupiah)

Pasal 7

Apabila terjadi perubahan bentuk Badan Hukum terhadap Perumda Giri Tirta, penyertaan modal daerah yang berlaku dan tetap dianggap sah.

BAB IV
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 8

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, ketentuan Pasal 9 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Giri Tirta (Lembaran Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2021 Nomor 10) yang mengatur tentang besaran modal dasar Perumda Giri Tirta dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

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

Ditetapkan di GRESIK

Pada tanggal, [.]

BUPATI GRESIK,

Diundangkan di Gresik

Pada tanggal

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN GRESIK TAHUN [.] NOMOR [.]

PENJELASAN
ATAS
PERATURAN DAERAH KABUPATEN GRESIK
NOMOR [*] TAHUN [*]
TENTANG
PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH KABUPATEN
GRESIK
PADA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM “ GIRI TIRTA”
KABUPATEN GRESIK

I. PENJELASAN UMUM

Bahwa dalam rangka memberikan pelayanan penyediaan air minum bagi masyarakat Kabupaten Gresik, Pemerintah Kabupaten Gresik telah mendirikan Perusahaan Daerah Air Minum Giri Tirta (Perumda Giri Tirta) Kabupaten Gresik melalui Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 5 Tahun 1978 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang saat ini telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan diundangkannya Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perusahaan Daerah Air Minum “Giri Tirta” Kabupaten Gresik.

Sejak didirikan pada tahun 1978, Perusahaan Daerah Air Minum (PERUMDA GIRI TIRTA) Giri Tirta Kabupaten Gresik telah memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang penyediaan air bersih dengan sangat baik. Di samping itu, Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Giri Tirta Kabupaten Gresik juga telah memberikan tambahan pada pendapatan asli daerah Kabupaten Gresik.

Namun demikian, tuntutan masyarakat Kabupaten Gresik terhadap pemenuhan air bersih semakin meningkat setiap tahunnya yang ditambah pula dengan adanya kewajiban Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Giri Tirta Kabupaten Gresik untuk turut serta meralisasikan program Umbulan

dimana hal tersebut menjadikan beban Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Giri Tirta Kabupaten Gresik semakin meningkat yang tidak diimbangi dengan pemenuhan sumber daya manusia, sumber daya teknologi dan sumber daya keuangan, khususnya di bidang permodalan, yang mumpuni. Oleh karenanya diperlukan penguatan modal oleh Pemerintah Kabupaten Gresik sebagai satu-satunya pemegang saham Perumda Giri Tirta Kabupaten Gresik dengan cara melakukan penambahan penyertaan modal kepada Perumda Giri Tirta Kabupaten Gresik sehingga dapat meningkatkan pelayanan, cakupan pelayanan kepada masyarakat di Kabupaten Gresik serta merealisasikan program Umbulan di wilayah Kabupaten Gresik.

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 333 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 41 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dinyatakan bahwa penyertaan modal Pemerintah Daerah pada perusahaan negara/ daerah/ swasta harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Kewajiban penyertaan modal dengan Peraturan Daerah juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Negera, Badan Usaha Swasta dan/atau koperasi.

Bahwa sampai dengan saat ini Pemerintah Kabupaten Gresik telah beberapa kali mengatur mengenai Penyertaan Modal yang dilakukan kepada Perusahaan Daerah Air Minum Giri Tirta Kabupaten Gresik melalui beberapa Peraturan Daerah dan melalui Peraturan Daerah ini, Pemerintah Kabupaten Gresik hendak melakukan penambahan penyertaan modal pada Perusahaan Daerah Giri Tirta Kabupaten Gresik sebesar Rp.113.000.000.000,00 (seratus tiga belas miliar rupiah).

Penambahan modal tersebut diakumulasikan sebagai modal disetor pada Perumda Giri Tirta yang sebelumnya telah diteapkan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Giri Tirta sebesar Rp97.235.404.200,00 (sembilan puluh tujuh miliar dua ratus tiga puluh lima juta empat ratus empat ribu dua ratus rupiah).

Demgiam adama penambahan modal disetor tersebut, Peraturan Daerah ini juga sebagai dasar Perubahan Modal Dasar yang sebelumnya sebesar Rp.200.000.000.000,00 (dua ratus miliar) menjadi Rp.400.000.000.000,00 (empat ratus miliar).

II. PENJELASAN PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas

Pasal 2

Cukup jelas

Pasal 3

Cukup jelas

Pasal 4

Cukup jelas

Pasal 5

Cukup jelas

Pasal 6

Cukup jelas

Pasal 7

Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN GRESIK NOMOR **[.]**