

LEGALITAS TINDAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENJAMIN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR YANG DILAKUKAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM

Arib Setiawan

Pegawai Ditjen Perbendaharaan dan
Mahasiswa Magister Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta,
Jalan Lapangan Banteng Timur Nomor 2-4 Jakarta Pusat
arbsetiaone@gmail.com

Abstrak

Ambiguity of the regulation is contained in Presidential Regulation 29, year 2009 as an effort to achieve the Millennium Development Goals. This regulation stipulates the involvement of the Local Government in the form of guarantee on PDAM investment credit. However, there are provisions in Law 33, year 2004 and Law 12, year 2014 which stipulates that Local Government is prohibited to guarantee the other parties' loan. Other than legal certainty, the purpose of law is the benefits of people and justice. The Local Government's actions in ensuring infrastructure development by PDAM to accelerate the ability of drinking water to people are legitimate because of the fulfillment of right to water, the implementation of the obligatory concurrent affairs of Local Governments, the risk sharing, Local Governments' authority to the PDAM, and the increasing household connections. In the event of default on the PDAM investment credit, Central Government has an obligation to the Lending Bank of 70% of the principal outstanding debt to be derived from the APBN and reserve funds, the Local Government has an obligation to Central Government of 30% of the principal outstanding, and the PDAM has an obligation to Central Government amounting to 40% of the principal outstanding.

Keywords: Water Rights, Local Government Affairs, Default

Ambiguitas pengaturan terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2009 yang merupakan usaha pencapaian Millenium Development Goals. Regulasi ini mengatur adanya keterlibatan Pemerintah Daerah berupa penjaminan terhadap kredit investasi PDAM. Di sisi lain, terdapat ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2014 yang mengatur bahwa Pemerintah Daerah dilarang untuk menjamin pinjaman pihak lain. Selain kepastian hukum, tujuan hukum adalah mewujudkan kemanfaatan dan keadilan. Tindakan Pemerintah Daerah dalam menjamin pembangunan infrastruktur oleh PDAM guna mempercepat penyediaan air minum pada masyarakat memiliki keabsahan karena sebagai pemenuhan hak atas air, penyelenggaraan urusan konkuren wajib Pemerintah Daerah, bentuk risk sharing, kewenangan Pemerintah Daerah terhadap PDAM, dan kemanfaatan berupa peningkatan sambungan rumah tangga. Jika terjadi gagal bayar atas kredit investasi PDAM, Pemerintah Pusat mempunyai kewajiban kepada Bank Pemberi Kredit sebesar 70% dari hutang pokok yang jatuh tempo yang diambilkan dari APBN dan dana cadangan, Pemerintah Dearah mempunyai kewajiban terhadap Pemerintah Pusat sebesar 30% dari hutang pokok yang jatuh tempo, dan PDAM mempunyai kewajiban kepada Pemerintah Pusat sebesar 40% dari hutang pokok yang jatuh tempo.

Kata Kunci: Hak Atas Air, Urusan Pemerintahan Dearah, Gagal Bayar

1. PENDAHULUAN

Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 Pasca Amandemen berbunyi, "Negara Indonesia adalah negara hukum." Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (Ridwan, 2016: 17). Konsep negara hukum yang dianut Indonesia adalah konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep *welfare state* menitikberatkan pada pemerataan kesejahteraan masyarakat, sehingga negara dituntut untuk berperan aktif dalam menciptakan kesejahteraan (Muchsan, 2007: 7-8). Konsep *welfare state* secara eksplisit tercantum dalam tujuan

Negara sebagaimana tertuang dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945. Dalam mewujudkan kesejahteraan, negara harus sedapat mungkin dapat memenuhi kebutuhan penduduk, termasuk kebutuhan terhadap air. Air merupakan kebutuhan dasar manusia, bahkan tanpa air dalam beberapa hari, manusia tidak dapat hidup (WHO, 2003: 6).

Pemenuhan terhadap air juga menjadi perhatian dunia internasional termasuk Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Pada tanggal 6 sampai dengan 8 September 2000, PBB menyelenggarakan Konferensi Tingkat Tinggi yang menghasilkan *United Nations Millennium Declaration* yang kemudian dikenal dengan tujuan pembangunan millenium (*Millenium Development Goals/MDGs*) (PBB, 2010). Salah satu MDGs adalah memastikan kelestarian lingkungan hidup yang salah satu programnya adalah mengurangi setengah dari jumlah orang yang tidak memiliki akses air minum yang sehat.

Dalam rangka pencapaian salah satu MDGs tersebut dan percepatan penyediaan air minum bagi penduduk, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa pemberian akses pembiayaan bagi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) untuk memperoleh kredit investasi dari perbankan nasional melalui pemberian jaminan dan subsidi bunga oleh Pemerintah Pusat. Dengan adanya akses pembiayaan tersebut, PDAM diharapkan dapat membangun infrastruktur yang dapat meningkatkan pelayanan penyediaan air minum kepada masyarakat. Kebijakan Pemerintah tersebut dituangkan ke dalam Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2009 (Perpres 29/2009).

Jaminan Pemerintah Pusat terhadap kredit investasi sangatlah diperlukan PDAM karena sesuai analisis kredit perbankan, PDAM dinilai tidak *bankable* serta jumlah PDAM yang mempunyai kinerja dengan kondisi kurang sehat dan sakit masih relatif banyak, sehingga kecil kemungkinan perbankan memberikan pendanaan terhadap pembangunan infrastruktur PDAM (Siregar, 2010: 91).

Mengacu pada Pasal 2 Perpres 29/2009, jaminan Pemerintah Pusat terhadap kredit investasi PDAM adalah sebesar 70% dari hutang pokok yang jatuh tempo, sedangkan sisanya sebesar 30% menjadi resiko bank pemberi kredit. Berdasarkan Pasal 3 ayat (2) Perpres 29/2009, terhadap realisasi pembayaran jaminan Pemerintah Pusat sebesar 70% tersebut, selanjutnya dibebankan kepada Pemerintah Daerah sebesar 30% dihitung dari seluruh kewajiban PDAM yang gagal bayar.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Perpres 29/2009, salah satu syarat agar PDAM mendapatkan fasilitas penjaminan dan subsidi bunga dari Pemerintah Pusat adalah harus didahului dengan Perjanjian Induk antara Pemerintah Pusat c.q. Menteri Keuangan, Pemerintah Daerah, dan PDAM. Salah satu klausul dalam Perjanjian Induk adalah kesediaan Kepala Daerah untuk menanggung beban sebesar 30% dari APBD, apabila terjadi gagal bayar. Dengan demikian terdapat jaminan Pemerintah Daerah terhadap kredit investasi PDAM.

Berdasarkan data Direktorat Sistem Manajemen Investasi, Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan, sampai dengan tanggal 31 Desember 2014 perjanjian induk yang telah terbentuk adalah sebagai berikut:

Nomor dan Tanggal Perjanjian	PDAM	Pemerintah Daerah
PI-01/DSMI/2011 30 September 2011	PDAM Tirta Kahuripan Kabupaten Bogor	Kabupaten Bogor
PI-02/DSMI/2011 30 September 2011	PDAM Tirta Galuh Kabupaten Ciamis	Kabupaten Ciamis
PI-03/DSMI/2011 7 Oktober 2011	PDAM Kabupaten Lombok Timur	Kabupaten Lombok Timur
PI-04/DSMI/2012 18 September 2012	PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin	Kota Banjarmasin
PI-05/DSMI/2011 18 September 2012	PDAM Kota Malang	Kota Malang
PI-06/DSMI/2014 29 Desember 2014	PDAM Kota Denpasar	Kota Denpasar
PI-07/DSMI/2014 30 Desember 2014	PDAM Kota Palopo	Kota Palopo
PI-08/DSMI/2014 30 Desember 2014	PDAM Giri Menang	Kota Mataram
PI-09/DSMI/2014 30 Desember 2014	PDAM Kabupaten Banyumas	Kabupaten Banyumas
PI-10/DSMI/2014 30 Desember 2014	PDAM Kabupaten Buleleng	Kabupaten Buleleng
PI-11/DSMI/2014 30 Desember 2014	PDAM Kabupaten Cilacap	Kabupaten Cilacap

Berkaitan dengan penjaminan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, tentu akan mempengaruhi keuangan daerah dalam hal terjadi gagal bayar oleh PDAM. Adanya kaitan yang erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan pada hakekatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah (Huda, 2009: 16). Hubungan keuangan pusat dan daerah pada dasarnya diatur dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 (UU 33/2004) tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. UU 33/2004 mengatur beberapa hal mengenai keuangan daerah, diantaranya adalah mengenai jaminan oleh Daerah. Pasal 55 ayat (1) UU 33/2004 mengatur bahwa Pemerintah Daerah tidak dapat memberikan jaminan atas pinjaman pihak lain. Selain itu, ketentuan Pasal 302 ayat (3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 (UU 23/2014) tentang Pemerintahan Daerah, juga mengatur bahwa Pemerintah Daerah tidak dapat memberikan jaminan atas pinjaman pihak lain.

Berdasarkan paragraf di atas, dapat dimaknai bahwa terdapat ambiguitas norma dalam penjaminan oleh Pemerintah Daerah terhadap PDAM. Ambiguitas norma tersebut dapat berdampak terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan hingga perdebatan oleh inspektorat atau auditor terhadap keabsahan tindakan Pemerintah Daerah dalam menjamin PDAM yang merupakan BUMD. Oleh karena itu, penulisan karya ilmiah ini bermaksud untuk mengkaji:

1. Bagaimana sebaiknya memaknai ambiguitas norma tentang keabsahan tindakan Pemerintah Daerah dalam menjamin pembangunan infrastruktur oleh PDAM untuk mempercepat penyediaan air minum pada masyarakat?
2. Bagaimana akibat hukum dalam hal terjadi gagal bayar atas kredit investasi PDAM yang mendapatkan fasilitas Penjaminan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2009?

2. TINJAUAN PUSTAKA/KERANGKA TEORITIS

2.1. Otonomi Daerah

Sebagai perwujudan *welfare state* dan solusi luasnya wilayah, Negara melakukan desentralisasi kekuasaan kepada Pemerintah Daerah agar pelayanan publik dapat dilaksanakan secara efektif (Tjandra, 2009: 126). Desentralisasi kekuasaan tersebut dikenal dengan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Pemerintah Daerah. Berdasarkan UU 23/2014, urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

2.2. Hak Atas Air

Air adalah unsur paling penting dalam kehidupan sehingga layak apabila air adalah hak asasi manusia. Hak atas air ditafsirkan sebagai komponen implisit dari hak asasi manusia yang ada, yaitu hak untuk hidup (Scanlon, 2004: 12). Pada mulanya masyarakat internasional mengusulkan memperlakukan air sebagai barang ekonomi dengan tujuan untuk mengurangi penggunaan air yang tidak efisien sehingga sumber daya air dapat dinikmati oleh semua orang. Pendekatan tersebut dapat menyebabkan ketidakadilan dalam penyediaan dan akses ke air. Konsep air sebagai barang ekonomi dapat menyebabkan harga air yang mahal sehingga masyarakat yang mempunyai penghasilan rendah tidak dapat mengakses pasokan air bersih yang memadai yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka (Bluemel, 2004: 962).

Perkembangan selanjutnya, masyarakat internasional mulai mengakui air sebagai hak asasi manusia. Hak atas air manusia ini dapat diakui sebagai sarana untuk mencapai hak-hak lainnya, seperti hak untuk hidup atau kesehatan. Dengan diakui hak atas air sebagai bagian dari hak asasi manusia, negara-negara dituntut melakukan upaya agar masyarakat yang tidak mampu membayar atas jasa layanan air dapat mengakses layanan air bersih (Bluemel, 2004: 962).

2.3. Kemanfaatan dalam Hukum

Suatu peraturan (hukum) seharusnya mengandung nilai kemanfaatan, keadilan, dan kepastian, namun karena keterbatasan kemampuan manusia, tidak jarang terjadi disharmonisasi nilai-nilai tersebut dalam peraturan yang dibentuk. Apabila terjadi disharmonisasi yang demikian, dalam penerapan suatu aturan lebih diutamakan nilai kemanfaatan. Menurut Gustav Radburch, suatu peraturan dapat dikatakan sebagai hukum apabila mempunyai nilai kemanfaatan bagi orang banyak. Lebih lanjut Gustav Radburch menjelaskan bahwa suatu peraturan yang illegal dapat dikatakan hukum apabila membawa kemanfaatan bagi banyak orang (Radburch, 2006: 13-15).

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Penelitian hukum yuridis normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum (Soekanto dan Mamudji, 2015: 14).

Penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum sebagai data utama. Bahan hukum meliputi bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penjaminan Pemerintah Daerah dan pemenuhan atas air minum), bahan hukum sekunder (buku, karya ilmiah, jurnal, serta artikel-artikel yang berkaitan dengan masalah yang diteliti), dan bahan hukum tersier (kamus) (Sumardjono, 2014: 16). Dalam rangka melengkapi bahan hukum dan agar penelitian lebih berkualitas, peneliti juga melakukan wawancara terhadap pejabat pada instansi Pemerintah Pusat yang terlibat dalam program pemberian subsidi bunga dan jaminan terhadap PDAM.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Pemaknaan Ambiguitas Norma Tentang Keabsahan Tindakan Pemerintah Daerah Dalam Menjamin Pembangunan Infrastruktur Oleh PDAM Untuk Mempercepat Penyediaan Air Minum Pada Masyarakat

Pertimbangan Pemerintah Pusat dalam melibatkan Pemerintah Daerah berupa jaminan tidak terdapat dalam Perpres 29/2009, tetapi dapat diketahui melalui penelitian dengan wawancara terhadap pejabat-pejabat pada instansi Pemerintah Pusat yang terlibat dalam proses pemberian subsidi bunga dan penjaminan terhadap PDAM. Berdasarkan wawancara yang dilakukan penulis dengan (1) Kabul Wijayanto, Kasubdit Investasi Pemda/BUMD, Ditjen Perbendaharaan, Kemenkeu; (2) Irsad Zeily, Kasi Peraturan dan Perjanjian Subdit Perencanaan dan Analisis Kewajiban Kontinjensi, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kemenkeu; (3) Ervia Yulanda, Staf Subdirektorat Sistem Pengembangan Air Minum Khusus, Ditjen Cipta Karya, Kemen PUPR; dan (4) Galuh Kusumastuti, Plt. Kasubbid Evaluasi Kebijakan Pendayagunaan Sumber Daya Air, Deputi Bidang Koordinasi Percepatan Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah, Kemenko Perekonomian, dapat diketahui bahwa secara umum pertimbangan Pemerintah Pusat melibatkan Pemerintah Daerah dalam program pemberian subsidi bunga dan jaminan terhadap PDAM, meliputi:

- a. Pemerintah Daerah adalah pemilik PDAM selaku pemegang saham/modal utama dan sekaligus menjadi regulator PDAM;
- b. Penyediaan air minum merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah;
- c. Sebagai bentuk komitmen Pemerintah Daerah dalam mendukung tujuan pencapaian 100% air minum kepada masyarakat melalui sarana perpipaan; dan
- d. Sebagai bentuk *risk sharing*

Terhadap pertimbangan bahwa adanya jaminan Pemerintah Daerah karena Pemerintah Daerah adalah pemilik PDAM selaku pemegang saham utama, penulis

tidak sependapat dengan pertimbangan tersebut karena penyertaan modal pada PDAM merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Berdasarkan teori harta kekayaan bertujuan pada badan hukum, pemisahan harta kekayaan badan hukum dengan harta kekayaan anggotanya dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Ibrahim, 2006: 48). Dengan dijadikannya sebagai kekayaan yang dipisahkan, tanggung jawab Pemerintah Daerah terhadap BUMD jika mengalami kerugian hanya sebatas modal yang disertakan. Hal tersebut tercantum juga dalam Pasal 20 PP 54/2017 yang berbunyi, “Modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal Daerah merupakan batas pertanggungjawaban Daerah atas kerugian BUMD.” Dengan adanya batasan tanggung jawab Pemerintah Daerah tersebut, Pemerintah Daerah tidak bertanggung jawab atas hutang PDAM, bahkan Pemerintah Daerah dapat memberikan hutang kepada PDAM.

Penyertaan modal Pemerintah Daerah pada PDAM tidak sepenuhnya dapat mencukupi kebutuhan dana PDAM untuk membangun infrastruktur guna meningkatkan layanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, PDAM membutuhkan pembiayaan yang salah satunya dapat berasal dari lembaga perbankan.

Terhadap pertimbangan adanya jaminan Pemerintah Daerah karena urusan pemerintahan wajib Pemerintahan Daerah, sebagai bentuk komitmen Pemerintah Daerah dalam mendukung tujuan pencapaian 100% air minum kepada masyarakat, dan sebagai bentuk *risk sharing*, penulis sependapat dengan pertimbangan tersebut. Pertimbangan tersebut akan diulas berikutnya.

Ambiguitas mengenai keabsahan jaminan Pemerintah Daerah terhadap kredit investasi PDAM disebabkan adanya konflik norma antara Ketentuan Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (1) Perpres 29/2009, dengan ketentuan Pasal 55 ayat (1) UU 33/2004 dan Pasal 302 ayat (3) UU 23/2014. Langkah yang dapat ditempuh apabila terjadi konflik norma adalah menggunakan asas preferensi hukum. Asas preferensi hukum meliputi asas *lex superior derogat legi inferior*, asas *lex specialis derogat legi generalis*, dan asas *lex posteriori derogat legi priori*. Asas *lex superior derogat legi inferiori* menyatakan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarkhis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah tersebut harus disisihkan. Asas *lex specialis derogat legi generalis* menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang materi muatannya lebih khusus menyisihkan peraturan perundang-undangan yang materi muatannya lebih umum. Asas *lex posteriori derogat legi priori* menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang terkemudian menyisihkan peraturan perundang-undangan yang terdahulu (Marzuki, 2006: 139-141).

Dalam penyelesaian konflik norma, ada tipe penyelesaian yang berkaitan dengan asas preferensi hukum yaitu, Pengingkaran (*disavowal*), Reinterpretasi, Pembatalan (*invalidation*), dan Pemulihan (*remedy*) (hadjon dan djamiati, 2009: 31). Dalam penyelesaian konflik norma tersebut, penulis menggunakan tipe reinterpretasi dan pengingkaran.

Dengan menggunakan tipe reinterpretasi, penulis menginterpretasi norma yang preferensi (lebih utama) terlebih dahulu, dan kemudian menerapkan norma tersebut dengan menyampingkan norma yang lain. Setelah itu, penulis menggunakan asas preferensi. Sebelum menggunakan asas *lex superior derogat*

legi inferior, perlu diidentifikasi terlebih dahulu ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat superior dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat inferior. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, hirarkhi peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 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.

Mengacu pada Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, materi muatan Peraturan Presiden tidak boleh bertentangan dengan materi muatan Undang-Undang. Dengan menggunakan metode reinterpretrasi dan asas preferensi, dalam pemaknaan ambiguitas norma diperoleh kepastian hukum bahwa Pasal 55 ayat (1) UU 33/2004 dan Pasal 302 ayat (3) UU 23/2014 menyisihkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (1) Perpres 29/2009.

Selain kepastian, hukum mempunyai tujuan mewujudkan keadilan dan kemanfaatan. Dalam penjaminan kredit investasi PDAM oleh Pemerintah Daerah, terdapat banyak kemanfaatan. Oleh karena itu, penulis menggunakan tipe pengingkaran dalam penyelesaian ambiguitas norma terhadap keabsahan tindakan Pemerintah Daerah dalam menjamin kredit investasi PDAM.

Suatu peraturan (hukum) seharusnya mengandung nilai kemanfaatan, keadilan, dan kepastian, namun karena keterbatasan kemampuan manusia, tidak jarang terjadi disharmonisasi nilai-nilai tersebut dalam peraturan yang dibentuk. Apabila terjadi disharmonisasi yang demikian, dalam penerapan suatu aturan lebih diutamakan nilai kemanfaatan. Menurut Gustav Radburch, suatu peraturan dapat dikatakan sebagai hukum apabila mempunyai nilai kemanfaatan bagi orang banyak. Lebih lanjut Gustav Radburch menjelaskan bahwa suatu peraturan yang illegal dapat dikatakan hukum apabila membawa kemanfaatan bagi banyak orang (Radburch, 200: 13-15).

Konsep pemikiran Gustav Radburch hampir sama dengan konsep pemikiran Satjipto Rahardjo yang dikenal dengan konsep hukum progresif. Menurut Satjipto Rahardjo, hukum adalah institusi yang secara terus-menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan ini bisa diverifikasikan ke dalam faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain sebagainya. Hukum itu tidak ada untuk diri sendiri, tetapi hukum itu untuk mengabdikan kepada manusia (Rifai, 2010: 39).

Berdasarkan pemikiran Gustav Radburch dan Satjipto Rahardjo, apabila terjadi disharmonisasi antara nilai kemanfaatan dan kepastian dalam penerapan hukum, nilai kemanfaatan diutamakan daripada nilai kepastian. Kemanfaatan yang diperoleh atas keterlibatan penjaminan Pemerintah Daerah terhadap kredit investasi PDAM meliputi:

4.1.1. Pemenuhan Urusan Wajib Pemerintahan Daerah Berupa Pengelolaan Dan Pengembangan SPAM di Daerah Kabupaten/Kota

Urusan pemerintahan pada dasarnya merupakan kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan pemerintahan tersebut sebagian dilimpahkan kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) UU 23/2014, urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan yang diserahkan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota merupakan urusan pemerintahan konkuren.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana tercantum dalam Pasal 12 ayat (3) UU 23/2014. Urusan Pemerintahan Wajib tersebut terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana tercantum dalam Pasal 12 ayat (1) UU 23/2014 dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana tercantum dalam Pasal 12 ayat (2) UU 23/2014.

Urusan pemenuhan air minum oleh Pemerintah Daerah tidak secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 12 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 23/2014, tetapi urusan tersebut dapat diketahui dalam lampiran UU 23/2014. Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) UU 23/2014, lampiran yang berisi rincian pembagian urusan pemerintahan konkuren merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari UU 23/2014, sehingga lampiran tersebut memiliki kekuatan hukum yang sama dengan batang tubuh. Berdasarkan Lampiran UU 23/2014 halaman 10, urusan air minum termasuk dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dalam bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang. Rincian pembagian urusan air antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten Kota adalah sebagai berikut:

Pemerintah	Kewenangan
Pemerintah Pusat	a. Penetapan pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) secara nasional. b. Pengelolaan dan pengembangan SPAM lintas Daerah provinsi, dan SPAM untuk kepentingan strategis nasional.
Pemerintah Provinsi	Pengelolaan dan pengembangan SPAM lintas Daerah kabupaten/kota
Pemerintah Kabupaten/Kota	Pengelolaan dan pengembangan SPAM di Daerah kabupaten/kota

Berdasarkan lampiran tersebut dapat diketahui bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk melakukan pengelolaan dan pengembangan SPAM. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah

Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum (PP 122/2015), SPAM merupakan satu kesatuan sarana dan prasarana penyediaan air minum. Mengacu pada Pasal 2 ayat (1) PP 122/2015, SPAM diselenggarakan untuk memberikan pelayanan air minum kepada masyarakat untuk memenuhi hak rakyat atas air minum.

PDAM merupakan perwujudan dari penyelenggaraan urusan pemerintahan wajib Pemerintah Daerah dalam pemenuhan air minum. Hal tersebut sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 36 ayat (2) PP 122/2015, yang berbunyi, “Dalam rangka melaksanakan Penyelenggaraan SPAM dibentuk BUMN dan/atau BUMD oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.” Dengan demikian, PDAM merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan daerah konkuren wajib yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pengelolaan dan pengembangan SPAM di Daerah. Begitupun, dengan kredit investasi yang dilakukan oleh PDAM merupakan pelaksanaan dari urusan pemerintahan daerah konkuren wajib.

4.1.2. Pemenuhan Atas Tercapainya Hak Atas Air Yang Merupakan Hak Asasi Manusia

Air adalah unsur paling penting dalam kehidupan sehingga layak apabila air adalah hak asasi manusia. Namun demikian, dalam instrumen-instrumen hukum internasional, hak atas air belum secara jelas tegas diakui sebagai hak asasi manusia yang fundamental. Sebaliknya hak atas air ditafsirkan sebagai komponen implisit dari hak asasi manusia yang ada, yaitu hak untuk hidup (Scanlon, 2004: 12).

Pada tahun 1948, Majelis Umum PBB mengadopsi Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia (DUHAM). Pasal 25 ayat (1) DUHAM mengatur bahwa, setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya. Dalam Pasal 25 ayat (1) DUHAM, air tidak dimasukkan secara jelas meskipun air merupakan unsur yang paling penting dalam kehidupan, tetapi air secara implisit dapat dianggap sebagai bagian dari hak hidup. Hal tersebut karena tanpa air, orang tidak dapat mewujudkan kesehatan dan kesejahteraan (Gleick, 2004: 4).

Perjanjian internasional yang menyebutkan secara eksplisit bahwa air merupakan hak asasi manusia adalah *Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination against Women* (Indonesia telah meratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984). Hak asasi manusia atas air dalam *Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination against Women* tercantum dalam Pasal 14 ayat (2) huruf h. Perjanjian internasional kedua yang mempunyai peran penting terhadap hak atas air adalah *Convention on the Rights of the Child* (Indonesia telah meratifikasi melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990). Berdasarkan Pasal 24 *Convention on the Rights of the Child*, Negara yang telah meratifikasi harus mengambil langkah yang tepat untuk memerangi penyakit dan kekurangan gizi, melalui beberapa hal yang salah satunya penyediaan air bersih (Hardberger, 2006: 538).

Sebagai Negara anggota PBB, Indonesia berusaha menjunjung tinggi dan memenuhi hak asasi manusia pada warganya. Sebelum menjadi anggota PBB dan sebelum lahirnya DUHAM, komitmen Indonesia terhadap hak asasi manusia sudah ada semenjak kemerdekaan. Hal tersebut dapat diketahui dari ketentuan beberapa Pasal dalam UUD 1945 sebelum amandemen yang mengatur mengenai hak asasi manusia, seperti Pasal 27 ayat (2), Pasal 29 ayat (2), Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1).

Pasca amandemen UUD 1945, pengaturan mengenai hak asasi manusia di dalam konstitusi semakin diperkuat bahkan terdapat Bab tersendiri mengenai Hak Asasi Manusia yaitu pada Bab XA yang terdiri dari sepuluh Pasal. Dalam UUD 1945 Pasca Amandemen, hak hidup diatur dalam Pasal 28H ayat (1). Pasal 28H ayat (1) berbunyi, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."

Pemenuhan hak atas air pada dasarnya selaras dengan konsep kedaulatan Negara yang dianut Indonesia yaitu negara hukum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Pasca Amandemen. Menurut Julius Stahl, dalam karya ilmiahnya yang berjudul *Philosophie des Rechts* dan diterbitkan pada tahun 1878, suatu Negara hukum (*rechtsstaat*) meliputi empat unsur utama (Azhary, 1995: 46), yaitu:

- a. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
- b. Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggara negara harus berdasarkan pada teori *trias politica*;
- c. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang (*wetmatig bestuur*);
- d. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang, Pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Berdasarkan unsur yang pertama dalam konsep *rechstaat*, sebagai negara hukum, Indonesia harus dapat mengakui dan melindungi hak atas air yang merupakan bagian hak asasi manusia.

Sehubungan dengan penyelenggaraan kekuasaan negara, negara melakukan desentralisasi kekuasaan kepada Pemerintah Daerah, agar pelayanan publik kepada masyarakat dapat dilaksanakan secara lebih efektif. Hal tersebut sebagai perwujudan pelaksanaan *welfare state* dan solusi atas luasnya wilayah negara yang tidak cukup hanya dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Desentralisasi kekuasaan yang menghasilkan otonomi daerah, seharusnya berpengaruh terhadap desentralisasi tanggung jawab untuk menyelenggarakan tugas negara dalam memenuhi kebutuhan sosial masyarakat (Tjandra, 2009: 126).

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 Pasca Amandemen menyatakan bahwa, "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." Merujuk pada ketentuan Pasal 18 ayat (1)

UUD 1945 Pasca Amandemen, dapat diketahui bahwa “Negara” tidak hanya Pemerintah Pusat tetapi juga mencakup Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, dan Pemerintah Kota. Hal tersebut senada dengan keterangan Kepala Subdirektorat BUMD Air Minum, Limbah, dan Sanitasi, Kementerian Dalam Negeri, Riris Prasetyo, yang menyatakan bahwa, “Secara konteks bernegara, Negara meliputi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah”.

Pemerintah Daerah sebagai bagian dari perwujudan dan penyelenggara Negara Indonesia mempunyai kewajiban untuk memenuhi kewajiban hak asasi manusia termasuk hak atas air atas warganya. Oleh karena itu, hal yang wajar apabila Pemerintah Daerah dilibatkan dalam kredit investasi yang dilakukan oleh PDAM. Berdasarkan konsideran Perpres 29/2009, kredit investasi yang dilakukan oleh PDAM bertujuan agar terjadi percepatan penyediaan air minum bagi penduduk, sehingga kredit investasi yang dilakukan oleh PDAM juga merupakan bagian dari upaya pemenuhan atas hak atas air yang merupakan hak asasi manusia.

4.1.3. Risk sharing antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Berdasarkan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 Pasca Amandemen, hubungan keuangan dan pelayanan umum antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras. Menurut Adrian Sutedi, hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mempunyai beberapa gambaran kuat tentang apa yang seharusnya dilakukan (Sutedi, 2009: 40):

- a. tentang pendanaan bagi sebagian besar belanja selama masa transisi yang sulit;
- b. tentang penjelasan bagaimana kapasitas belanja dan penerimaan dalam pemberian hibah secara seimbang;
- c. tentang peletakan dasar-dasar bagi peningkatan PAD melalui perpajakan daerah, potensi-potensi yang bisa dipakai untuk meningkatkan pertanggungjawaban; dan
- d. tentang sistem informasi untuk memonitor keuangan daerah.

Mengacu pada poin huruf b terhadap pendapat Adrian Sutedi di atas, dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, diharapkan terjadi keseimbangan belanja maupun pembiayaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Keseimbangan belanja maupun pembiayaan dalam rangka pelayanan publik seharusnya memperhatikan kondisi keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terlebih lagi beban hutang Pemerintah Pusat semakin membesar.

Ketentuan Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (1) Perpres 29/2009, yang mengharuskan adanya jaminan Pemerintah Daerah, merupakan *risk sharing* (pembagian resiko) antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Kredit Investasi PDAM. *Risk sharing* tersebut dapat meringankan beban hutang Pemerintah Pusat yang besar, karena tanpa adanya *risk sharing*, Pemerintah Pusat akan menanggung 70% dari hutang pokok PDAM yang jatuh tempo dan selanjutnya akan diteruskan menjadi kewajiban PDAM, sehingga potensi dana yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat untuk dilunasi oleh PDAM semakin kecil.

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, jumlah utang pemerintah pusat hingga akhir 2017 nyaris Rp4.000 triliun atau angka tepatnya sebesar Rp3.938,7 triliun atau 29,2% terhadap produk domestik bruto (PDB) (Kusuma, 2018). Berbeda kondisi dengan Pemerintah Pusat, beberapa Pemerintah Daerah justru mempunyai banyak kelebihan dana yang disimpan di Bank. Berdasarkan data Kementerian Keuangan, posisi dana Pemerintah Daerah yang mengendap di Bank mencapai Rp226,6 Triliun pada akhir September 2017 (Mustami, 2017).

Tanpa adanya keterlibatan Pemerintah Daerah, jika terjadi gagal bayar terhadap kredit investasi PDAM, Pemerintah Pusat akan semakin terbebani karena PDAM kurang mempunyai kemampuan untuk melunasi hutangnya secara mandiri. Hal tersebut terbukti dengan adanya kebijakan Pemerintah Pusat pada tahun 2016 berupa pembebasan hutang PDAM. Pemerintah Pusat menghapuskan hutang PDAM kepada Pemerintah Pusat sebesar Rp3,9 triliun (Kusuma, 2016). Mekanisme penghapusan hutang tersebut melalui mekanisme hibah kepada Pemerintah Daerah yang diteruskan dengan penyertaan modal daerah non cash kepada PDAM (Dvt, 2016). Nilai penghapusan hutang PDAM tersebut pada dasarnya merupakan potensi penerimaan negara. Potensi penerimaan negara tersebut seharusnya dapat dimanfaatkan Pemerintah Pusat untuk membiayai kegiatan lainnya atau dapat digunakan untuk melunasi hutang Pemerintah Pusat.

Sesuai dengan Pasal 1 angka 16 dan Pasal 18 Permenkeu Nomor 229/PMK.01/2009, pemberian jaminan Pemerintah Pusat atas kredit investasi PDAM didahului proses verifikasi dan persetujuan oleh Komite Verifikasi. Dalam prakteknya, salah satu pertimbangan yang digunakan sebagai dasar persetujuan atas jaminan kredit investasi PDAM adalah rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman (*Debt Service Coverage Ratio/DSCR*). Pertimbangan tersebut dimaksudkan agar Pemerintah Daerah yang sangat mengandalkan DAU tidak terlalu terbebani dan tidak terhenti penyelenggaraan pemerintahannya jika PDAM yang diberikan penjaminan mengalami gagal bayar. Terhadap PDAM yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah yang memiliki DSCR kurang dari 2,5 (berdasarkan Pasal 16 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah, pada saat ini nilai DSCR paling sedikit 2,5), Komite Verifikasi tidak memberikan persetujuan atas usulan kredit investasi PDAM. PDAM yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah yang memiliki DSCR kurang dari 2,5 tidak dimaksudkan untuk mengikuti program penjaminan dan subsidi bunga, tetapi dapat mengajukan usulan pembiayaan kepada Kementerian PUPR agar dibiayai dari dana APBN baik berupa Dana Alokasi Khusus kepada Pemerintah Daerah atau pembangunan melalui instansi vertikal Kementerian PUPR. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa kredit investasi PDAM yang mendapatkan fasilitas penjaminan adalah bukanlah PDAM yang dimiliki Pemerintah Daerah yang mempunyai kemampuan APBD yang tidak memadai dan lebih menggantungkan kepada aliran DAU.

Risk sharing antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Kredit Investasi PDAM pada dasarnya merupakan perwujudan hubungan keuangan antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang dilakukan secara adil dan selaras.

4.1.4. Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap PDAM Mempengaruhi Pelunasan Kredit Investasi

Pemerintah Daerah mempunyai peran yang besar terhadap berkembangnya PDAM. Peran Pemerintah Daerah tersebut antara lain penentuan tarif air minum, pengangkatan direksi PDAM, dan penentuan tujuan PDAM.

Besarnya tarif air minum mempunyai pengaruh yang besar atas pendapatan PDAM. Dalam penentuan tarif air minum, Kepala Daerah memegang peran penting karena penetapan tarif yang diusulkan oleh organ PDAM membutuhkan persetujuan Kepala Daerah. Berdasarkan Pasal 25 ayat (1) Permendagri Nomor 71 Tahun 2016, Kepala Daerah menetapkan tarif air minum paling lambat bulan November setiap tahun.

Direksi mempunyai peran penting dalam mewujudkan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) supaya perusahaan tidak mengalami kerugian. Begitu pun dengan PDAM, direksi mempunyai peran penting terhadap besarnya keuntungan yang diperoleh PDAM, sehingga harus ditempatkan orang yang kompeten untuk menjadi direksi PDAM. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 2 Tahun 2007, Pengangkatan Direksi PDAM pada dasarnya merupakan kewenangan Kepala Daerah melalui Keputusan Kepala Daerah.

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan Penulis terhadap beberapa Peraturan Daerah mengenai PDAM (Peraturan Daerah yang dijadikan objek penelitian penulis diambil secara acak dengan mengunduh melalui media internet, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 5 Tahun 2005, Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 3 Tahun 2016, Peraturan Daerah Kabupaten Sumba Barat Daya Nomor 5 Tahun 2011, dan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun Nomor 2 Tahun 2013), tujuan utama pendirian PDAM adalah menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa memberikan pelayanan air umum bagi masyarakat. Tujuan pendirian PDAM tersebut mengharuskan layanan air minum PDAM harus dapat dijangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah sehingga laba bukanlah tujuan utama. Dengan demikian, sangatlah dibutuhkan dukungan Pemerintah Daerah, terlebih lagi laba bukanlah tujuan utama dalam pendirian PDAM yang ditetapkan Pemerintah Daerah.

4.1.5. Peningkatan Sambungan Rumah Tangga Yang Mendapat Akses Air

Berdasarkan data Direktorat Pengembangan Air Minum, terdapat peningkatan pelayanan dari 11 PDAM yang mendapatkan fasilitas penjaminan dan subsidi bunga. Pada tahun 2014, jumlah sambungan rumah tangga yang dilayani 11 PDAM adalah sebesar 794.959 sambungan dan pada tahun 2016 terjadi peningkatan sebesar 862.394 sambungan.

Menurut Gustav Radburch, terdapat prinsip-prinsip hukum yang lebih berat daripada hukum apa pun, sehingga hukum yang bertentangan dengan prinsip-

prinsip hukum tersebut tidak memiliki validitas. Prinsip-prinsip ini dikenal sebagai hukum alam atau hukum akal yang menekankan pada hak asasi manusia (Radburch, 2006: 15). Ketentuan Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (1) Perpres 29/2009 menekankan pada pemenuhan hak atas air yang merupakan hak asasi manusia.

Berdasarkan uraian di atas, menurut penulis, terhadap pemaknaan ambiguitas norma tentang keabsahan Pemerintah Daerah dalam menjamin pembangunan infrastruktur oleh PDAM untuk mempercepat penyediaan air minum pada masyarakat, sebaiknya digunakan metode penemuan hukum berupa penyempitan hukum (*rechtsverfijning*). Penyempitan hukum bertujuan untuk menggunakan ketentuan yang bersifat umum itu secara lebih tepat dan adil (Satyanegara, 2013: 463).

Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam penyempitan hukum dibentuklah pengucualian-pengecualian atau penyimpangan baru dari peraturan perundang-undangan. Peraturan yang bersifat umum diterapkan terhadap peristiwa atau hubungan hukum yang khusus dengan penjelasan atau konstruksi dengan memberi ciri-ciri (Mertokusumo, 2009, 71). Dengan metode penyempitan hukum, penjaminan Pemerintah Daerah terhadap kredit investasi PDAM dikecualikan atau tidak termasuk atas ketentuan larangan Pemerintah Daerah dalam menjamin pinjaman pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) UU 33/2004 dan Pasal 302 ayat (3) UU 23/2014.

4.2. Akibat Hukum Terhadap Gagal Bayar Atas Kredit Investasi PDAM

4.2.1. Akibat Hukum Pada Pemerintah Pusat

Terhadap gagal bayar atas kredit investasi PDAM, Pemerintah Pusat melakukan pembayaran jaminan sebesar 70% apabila Bank Pemberi Kredit mengajukan klaim sesuai prosedur yang diatur dalam Perpres 29/2009 dan Permenkeu Nomor 229/PMK.01/2009. Prosedur pengajuan klaim jaminan adalah sebagai berikut:

- a. Bank Pemberi Kredit menyampaikan tagihan dan pemberitahuan secara tertulis kepada Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko dengan tembusan kepada PDAM dan Pemerintah Daerah;
- b. Terhadap tagihan dan pemberitahuan tersebut, Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko melakukan verifikasi dengan jangka waktu 5 hari kerja;
- c. Dalam hal hasil verifikasi tersebut menyatakan bahwa tagihan yang diajukan Bank Pemberi Kredit benar, Pemerintah Pusat membayar jaminan dalam jangka waktu 30 hari kerja sejak diterimanya tagihan Bank Pemberi Kredit.

Menurut Irsad Zeily, Kepala Seksi Peraturan dan Perjanjian Subdit Perencanaan dan Analisis Kewajiban Kontinjensi, apabila terjadi gagal bayar terhadap kredit yang dijamin Pemerintah Pusat, Pemerintah Pusat mempunyai keinginan untuk melakukan pembayaran secara sekaligus. Berkaitan dengan penjaminan, Pemerintah Pusat mempunyai dua dompet yaitu pos yang terdapat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan dana cadangan. Pernyataan Irsad Zelly tersebut sesuai dengan pengaturan pada Permenkeu Nomor 257/PMK.08/2016. Berdasarkan Pasal

11 Permenkeu Nomor 257/PMK.08/2016, pembayaran klaim jaminan melalui rekening dana cadangan dilakukan apabila:

- a. Anggaran Kewajiban Penjaminan tidak dianggarkan dalam APBN tahun anggaran berjalan;
- b. Anggaran Kewajiban Penjaminan dianggarkan dalam APBN tahun anggaran berjalan tetapi tidak mencukupi; atau
- c. Sumber pembiayaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak dapat memenuhi kewajiban Kementerian/Lembaga kepada Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur.

4.2.2. Akibat Hukum Pada Pemerintah Daerah

Berdasarkan Pasal 3 ayat (2) Perpres 29/2009, apabila terjadi gagal bayar atas kredit investasi PDAM, akibat hukum yang timbul terhadap Pemerintah Daerah adalah kewajiban Pemerintah Daerah untuk menanggung sebesar 30% hutang pokok kredit investasi PDAM dan membayarnya kepada Pemerintah Pusat. Terhadap kewajiban tersebut, Pemerintah Daerah dapat mengkonversi menjadi hutang atau membayarnya secara langsung kepada Pemerintah Pusat.

Berdasarkan Pasal 1839 Burgelijk Wetboek (KUHPerdata), Pemerintah Pusat mempunyai hak regres terhadap Pemerintah Daerah yang meliputi uang pokok, bunga, maupun biaya. Mengacu pada Perjanjian Induk, bunga yang dikenakan kepada Pemerintah Daerah adalah *BI Rate* ditambah margin sebesar 0,5% dari jumlah yang menjadi kewajiban Pemerintah Daerah. Selain itu, denda yang dikenakan atas keterlambatan pembayaran utang adalah sebesar 2%,

Berdasarkan Pasal 64 ayat (2) UU 33/2004, dalam hal Pemerintah Daerah tidak memenuhi kewajiban membayar pinjaman kepada Pemerintah Pusat, kewajiban membayar pinjaman tersebut diperhitungkan dengan DAU dan/atau DBH. Terkait dengan pinjaman Pemerintah Daerah sebagai akibat gagal bayar kredit investasi PDAM, berdasarkan klausul pada perjanjian induk, Pemerintah Pusat dapat mengenakan sanksi pemotongan DAU dan/atau DBH setelah 30 hari sejak tanggal jatuh tempo pembayaran.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 121/PMK.07/2017, Pemotongan DAU dan/atau DBH oleh Pemerintah Pusat dapat dilakukan secara sekaligus atau bertahap dan bahkan dapat melebihi satu tahun anggaran. Hal yang menjadi pertimbangan Pemerintah Pusat dalam melakukan pemotongan secara sekaligus atau bertahap meliputi besarnya permintaan pemotongan oleh Pemerintah Daerah, Besarnya penyaluran DAU dan/atau DBH, sanksi pemotongan/penundaan lainnya, dan kapasitas fiskal daerah. Besarnya pemotongan DAU dan/atau DBH oleh Pemerintah Pusat adalah maksimal 15% dari jumlah alokasi DAU dan/atau DBH per tahun.

Pasal 1839 Burgelijk Wetboek menyatakan bahwa Penanggung yang telah membayar dapat menuntut apa yang telah dibayarnya itu dari debitur utama, tanpa memperhatikan apakah penanggungan itu diadakan dengan atau tanpa setahu debitur utama itu. Berdasarkan Pasal 1839 Burgelijk Wetboek, terhadap pembayaran kewajiban kepada Pemerintah Pusat akibat

gagal bayar kredit investasi PDAM, Pemerintah Daerah mempunyai hak regres terhadap PDAM. Dengan hak regres tersebut, Pemerintah Daerah dapat menkonversi jumlah uang yang telah dikeluarkan menjadi pinjaman PDAM.

Dengan mengkonversi menjadi pinjaman PDAM, hal tersebut menurut penulis kurang tepat karena ketidakmampuan PDAM untuk melunasi hutangnya secara tepat waktu dan tepat jumlah secara tidak langsung dan baik besar atau kecil terdapat peran Pemerintah Daerah. Jika gagal bayar yang terjadi akibat manajemen PDAM yang kurang profesional, hal ini berarti Pemerintah Daerah kurang cermat dalam memilih atau menempatkan orang untuk menjadi dirkesi PDAM.

Ketidakmampuan PDAM untuk melunasi hutangnya secara tepat waktu dan tepat jumlah dapat juga disebabkan bahwa tarif air, yang dikenakan PDAM kepada pelanggannya, tidak dapat menutup biaya-biaya yang dikeluarkan sehingga PDAM tidak memperoleh laba. Penentuan tarif air oleh PDAM sangatlah bergantung kepada kebijakan Kepala Daerah. Berdasarkan Pasal 25 ayat (1) Permendagri Nomor 71 Tahun 2016, kewenangan menentukan tarif air berada di tangan Kepala Daerah. Oleh karena itu, biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah atas kewajibannya kepada Pemerintah Pusat, tidak seharusnya dikonversikan menjadi pinjaman kepada PDAM, tetapi sebaiknya dikonversikan menjadi hibah atau penyertaan modal kepada PDAM.

4.2.3. Akibat Hukum Pada PDAM

Berdasarkan Pasal 3 ayat (3) Perpres 29/2009, pelaksanaan pembayaran jaminan Pemerintah Pusat sebesar 40% selanjutnya diperhitungkan sebagai pinjaman dari Pemerintah Pusat kepada PDAM dengan persyaratan pinjaman yang diatur dalam perjanjian pinjaman antara Pemerintah Pusat dan PDAM. Berdasarkan hak regres yang dimiliki Pemerintah Pusat sesuai Pasal 1839 Burgelijk Wetboek dan Perjanjian Induk, kewajiban PDAM terhadap Pemerintah Pusat yang dituangkan dalam perjanjian pinjaman meliputi:

- a. Pembayaran dana sebesar 40% atas pelaksanaan pembayaran jaminan Pemerintah Pusat;
- b. Jadwal pembayaran kewajiban tersebut dilakukan per semester dan tidak melebihi 5 tahun;
- c. Pembayaran bunga sebesar *BI Rate* ditambah margin sebesar 0,5%; dan
- d. Pembayaran denda sebesar 2% apabila tidak memenuhi kewajiban pembayaran pinjaman secara tepat jumlah dan tepat waktu.

Dengan adanya kewajiban tersebut, PDAM seharusnya membayar kewajibannya kepada Pemerintah Pusat dengan jangka waktu yang telah disepakati, namun kadangkala dapat terjadi tunggakan oleh PDAM. Apabila terjadi tunggakan, Pemerintah Pusat dapat menyerahkan pengurusannya kepada lembaga Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Menurut Agus Pranoto, Kepala Seksi Pengembangan Investasi Pemerintah Daerah/Badan Usaha Milik Daerah, penyerahan utang PDAM dari Direktorat Jendral Perbendaharaan, selaku pihak yang menatausahakan piutang Pemerintah

Pusat pada PDAM, kepada PUPN merupakan pilihan terakhir setelah dilakukan berbagai upaya seperti penagihan, restrukturisasi, dan pendekatan kepada Pemerintah Daerah selaku pemilik PDAM.

Lembaga PUPN dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 49 Prp. Tahun 1960 (UU 49Prp/1960) tentang Panitia Urusan Piutang Negara. PUPN merupakan Panitia interdepartemental. PUPN mempunyai tugas melaksanakan pengurusan Piutang Negara yang berasal dari instansi pemerintah berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun. PUPN terdiri dari PUPN Pusat dan PUPN Cabang. Keanggotaan PUPN Pusat terdiri dari wakil dari Kementerian Keuangan, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung sebagai Anggota. Keanggotaan PUPN Cabang terdiri dari Wakil dari Kementerian Keuangan, Kepolisian Daerah, Kejaksaan Tinggi, dan Pemerintah Daerah.

Dengan diserahkannya piutang negara terhadap PDAM pada PUPN, piutang negara tersebut diharapkan dapat segera diselesaikan karena terdapat kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh PUPN tetapi tidak dimiliki oleh lembaga penata usaha piutang Negara sebelumnya. Berdasarkan Pasal 6 UU 49Prp/1960, kewenangan yang dimiliki oleh Ketua PUPN meliputi mengeluarkan surat paksa yang berkepal Atas Nama Keadilan, dan meminta bantuan Jaksa apabila terbukti ada penyalahgunaan pemakaian kredit oleh pihak penanggung-hutang untuk mendapatkan pengurusannya. Selain itu, kewenangan PUPN berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 240/PMK.06/2016 tentang Pengurusan Piutang Negara meliputi pencegahan ke luar negeri, penerbitan surat paksa, penyitaan, melakukan paksa badan, melakukan lelang, dan melakukan penjualan tanpa lelang.

5. KESIMPULAN

Guna mengatasi ambiguitas norma antara ketentuan Pasal 55 ayat (1) UU 33/2004 dan Pasal 302 ayat (3) UU 23/2014 dengan Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (1) Perpres 29/2009, Pemerintah Pusat sebaiknya menggunakan penemuan hukum berupa penyempitan hukum (*rechtsverfijning*) dan penjaminan Pemerintah Daerah terhadap kredit investasi PDAM mempunyai keabsahan. Penjaminan Pemerintah Daerah terhadap kredit investasi PDAM seharusnya dikecualikan atau tidak termasuk atas ketentuan larangan Pemerintah Daerah dalam menjamin pinjaman pihak lain, karena:

- a. merupakan pelaksanaan urusan wajib Pemerintahan Daerah berupa pengelolaan dan pengembangan SPAM di daerah kabupaten/kota;
- b. sebagai wujud pemenuhan hak atas air yang merupakan hak asasi manusia;
- c. Sebagai bentuk *risk sharing* antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mengingat hutang Pemerintah Pusat yang cukup besar dan beberapa Pemerintah Daerah justru mengalami surplus APBD dan mengendapkan dana surplus tersebut di bank;
- d. Kemampuan PDAM dalam melunasi kredit investasi sangatlah dipengaruhi oleh kebijakan Pemerintah Daerah karena Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan dalam penetapan tarif air minum dan pengangkatan direksi; dan

- e. kredit investasi PDAM memberikan kemanfaatan berupa peningkatan sambungan rumah tangga yang mendapatkan pelayanan air;

Gagal bayar atas Kredit Investasi PDAM yang mendapatkan fasilitas penjaminan dari Pemerintah Pusat berdasarkan Perpres 29/2009 menimbulkan akibat hukum pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan PDAM. Pemerintah Pusat mempunyai kewajiban untuk melakukan pembayaran kepada Bank Pemberi Kredit sebesar 70% dari hutang pokok yang jatuh tempo. Kewajiban pembayaran tersebut dilakukan dengan menggunakan dana APBN dan dana cadangan penjaminan. Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk membayar dana kepada Pemerintah Pusat sebesar 30% dari hutang pokok yang jatuh tempo dan gagal bayar. Apabila Pemerintah Daerah tidak memenuhi kewajiban tersebut, Pemerintah Pusat dapat mengenakan sanksi berupa pemotongan DAU dan/atau DBH. PDAM mempunyai kewajiban untuk membayar kepada Pemerintah Pusat sebesar 40% dari hutang pokok yang telah dibayarkan Pemerintah Pusat kepada Bank Pemberi Kredit. Jika PDAM tidak melakukan pembayaran kepada Pemerintah Pusat sesuai dengan jangka waktu yang disepakati, Pemerintah Pusat dapat menyerahkan penyelesaian piutang kepada Panitia Urusan Piutang Negara.

6. REKOMENDASI

Agar tidak terjadi ambiguitas norma dalam pejaminan kredit investasi PDAM, sebaiknya dilakukan sinkronisasi peraturan melalui revisi UU 33/2004 dan UU 23/2014, khususnya pada Pasal 55 ayat (1) UU 33/2004 dan Pasal 302 ayat (3) UU 23/2014. Revisi UU 33/2004 dan UU 23/2014 sebaiknya mengatur bahwa terdapat pengecualian larangan penjaminan oleh Pemerintah Daerah kepada pihak lain dengan beberapa syarat. Syarat-syarat tersebut sekurang-kurangnya meliputi adanya persetujuan dari Pemerintah Pusat, pihak lain yang dapat dijamin adalah BUMD, penjaminan Pemerintah Daerah menimbulkan kemanfaatan umum, dan penjaminan Pemerintah Daerah dilakukan dalam rangka pelaksanaan urusan wajib Pemerintahan Daerah. Sinkronisasi peraturan tersebut sangatlah dibutuhkan karena di masa mendatang sangatlah dimungkinkan timbul kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh BUMD yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan urusan wajib Pemerintahan Daerah dan membutuhkan jaminan Pemerintah Daerah agar mendapatkan pembiayaan dari perbankan atau lembaga keuangan selain bank. Kegiatan tersebut seperti pembangunan moda transportasi massal yang membutuhkan biaya besar.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M. dan Tatiek Sri Djatmiati, 2009, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Huda, Ni'matul, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung.
- Ibrahim, Johaness, 2006, *Hukum Organisasi-Pola Kemitraan dan Badan Hukum*, Refika Aditama, Bandung.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2016. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta.

- Mertokusumo, Sudikno, 2009, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Ridwan H.R., 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Rifai, Ahmad, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progressif*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Siregar, Soritaon, 2010, *Kupas Tuntas Kredit Program Pemerintah Sebagai Manual/Pedoman Pelaku UMK, Kebijakan Subsidi di Tengah Ancaman Krisis Ekonomi*, Adamantium Kreasi, Jakarta.
- Soekanto, Sorjono dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Cetakan Ketujuh Belas*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sumardjono, Maria S.W., 2014, *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Sutedi, Adrian, 2009, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Tjandra, W. Riawan Tjandra, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintah Yang Bersih Dan Berwibawa*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta.
- World Health Organization, 2003, *The Right To Water*, World Health Organization, Prancis.

Jurnal

- Bluemel, Erik B., 2004, *The Implications of Formulating A Human Right to Water*, 31 Ecology Law Quarterly 957, University of California
- Hardberger, Amy, 2006, *Whose Job Is It Anyway?: Governmental Obligations Created by the Human Right to Water*, Texas International Journal Vol. 41.
- Radburch, Gustav Radburch, 2006, *Five Minutes of Legal Philosophy (1945)*, diterjemahkan dalam Bahasa Inggris oleh Bonnie Litschewski Paulson dan Stanley L. Paulson, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 26, No. 1 (2006).
- Satyanegara, Ery, 2013, *Kebebasan Hakim Memutus Perkara Dalam Konteks Pancasila (Ditinjau Dari Keadilan "Substantif)*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-44 No.4 Oktober-Desember 2013, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Scanlon. John, et.al., 2004, *Water as Human Right?*, Cambridge, IUCN.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438)
- 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)
- 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 terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)

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

Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2006 tentang Panitia Urusan Piutang Negara

Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2010 tentang Pemberian Jaminan dan Subsidi Bunga Oleh Pemerintah Pusat Dalam Rangka Percepatan Penyediaan Air Minum

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 229/PMK.01/2009 tentang tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan Dan Subsidi Bunga Oleh Pemerintah Pusat Dalam Rangka Percepatan Penyediaan Air Minum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.011/2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 229/Pmk.01/2009 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan Dan Subsidi Bunga Oleh Pemerintah Pusat Dalam Rangka Percepatan Penyediaan Air Minum.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2016 tentang Perhitungan Dan Penetapan Tarif Air Minum.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 121/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Tunggakan Pinjaman Pemerintah Daerah Melalui Pemotongan Dana Alokasi Umum Dan/ Atau Dana Bagi Hasil

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*)

Website

Anonim, *2010 Summit on the Millennium Development Goals*, <http://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>, dikunjungi pada tanggal 13 September 2017 pukul 08.25 WIB

Dvt, *107 Kepala Daerah Tanda Tangani Hibah Utang PDAM*, <http://perpamsi.or.id/berita/view/2016/09/30/249/107-kepala-daerah-tanda-tangani-hibah-utang-pdam>, 30 September 2016, dikunjungi pada tanggal 24 September 2016 pukul 11.08 WIB

Kusuma, Hendra, *Utang Pemerintah Nyaris Rp 4.000 Triliun, Ini Rinciannya*, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3817082/utang-pemerintah-nyaris-rp-4000-triliun-ini-rinciannya>, 16 Januari 2018, dikunjungi pada tanggal 2 Juni 2018 pukul 11.35 WIB

_____, *Penghapusan Utang PDAM Rp3,9 Triliun Ditargetkan Selesai Tahun Ini*, <https://economy.okezone.com/read/2016/10/18/320/1517953/penghapusan-utang-pdam-rp3-9-triliun-ditargetkan-selesai-tahun-ini>, 18 Oktober 2016, dikunjungi pada tanggal 24 September 2016 pukul 11.06 WIB

Mustami, Adinda Ade, *Ini pemda yang hobi mengendapkan dana di bank*, <http://nasional.kontan.co.id/news/ini-pemda-yang-dananya-paling-mengendap-di-bank>, 24 Oktober 2017, dikunjungi pada tanggal 3 Juni 2018 pukul 22.40 WIB