



ANALISA DAN EVALUASI

**Produk Hukum Terkait Perusahaan
Umum Daerah Air Minum Tirta Lawu
Kabupaten Karanganyar**

**Bagian Hukum
Sekretariat Daerah Kabupaten Karanganyar
Tahun 2025**

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa yang dengan izinnya Analisis dan Evaluasi Produk Hukum Terkait Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Lawu Kabupaten Karanganyar. Laporan ini disusun sebagai bentuk tanggung jawab akademik dan kelembagaan dalam mendukung penguatan regulasi daerah yang berkualitas, berdaya laksana, dan sesuai dengan prinsip-prinsip umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Evaluasi dilakukan terhadap sejumlah regulasi daerah, yaitu Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007, Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018, dan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2021, serta dilakukan perbandingan terhadap ketentuan sektoral yang lebih tinggi, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2024 tentang Organ dan Kepegawaian Badan Usaha Milik Daerah Air Minum. Laporan ini diharapkan menjadi landasan teknokratik dan akademik dalam proses pembaruan regulasi terkait pengelolaan PUDAM Tirta Lawu Kabupaten Karanganyar, sehingga dapat menjamin tata kelola yang transparan, profesional, serta akuntabel, sejalan dengan perkembangan regulasi sektoral dan kebutuhan pelayanan dasar masyarakat terhadap air bersih yang adil dan berkelanjutan.

Kami mengucapkan terima kasih kepada seluruh tim yang telah berperan aktif dalam penyusunan kajian ini, serta kepada para pemangku kepentingan yang telah memberikan masukan dan data lapangan yang sangat berharga. Kami menyadari sepenuhnya bahwa dokumen ini masih memiliki keterbatasan dan ruang perbaikan.

Semoga hasil kajian ini dapat memberikan kontribusi positif bagi Pemerintah Kabupaten Karanganyar, khususnya dalam memperkuat tata kelola pemerintahan desa dan menjamin kepastian hukum dalam pengelolaan PUDAM Tirta Lawu Kabupaten Karanganyar.

Karanganyar,

Pengendali Mutu
KEPALA BAGIAN HUKUM
SEKRETARIAT DAERAH,



METTY FERRISKA R., S.H., M.H.
Pembina Tingkat I
NIP. 19760417 199903 1 007

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia merupakan pelaksanaan asas desentralisasi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan publik secara mandiri dan bertanggung jawab sesuai dengan potensi dan kebutuhan lokal, dengan tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai pelaksanaan dari prinsip desentralisasi tersebut, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kerangka pelaksanaan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah berwenang membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai instrumen untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, memperkuat perekonomian daerah, serta memberikan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan dan pengelolaan BUMD diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, yang secara eksplisit membagi BUMD ke dalam dua bentuk badan hukum, yaitu Perseroan Daerah dan Perusahaan Umum Daerah.

Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan dasar, BUMD Air Minum menjadi salah satu pilar penting dalam pemenuhan hak konstitusional warga negara atas air bersih sebagai kebutuhan hidup yang mendasar. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Prinsip ini diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, yang menegaskan kewajiban negara dalam menjamin pemenuhan kebutuhan pokok atas air bagi rakyat. Oleh karena itu, penyelenggaraan pelayanan air minum oleh Perusahaan Umum Daerah tidak hanya dilihat dari aspek ekonomi, melainkan juga sebagai mandat konstitusional dan sosial.

Seiring dengan dinamika penyelenggaraan pemerintahan dan tuntutan peningkatan kualitas pelayanan publik, penguatan tata kelola dan kelembagaan BUMD, khususnya BUMD Air Minum, menjadi suatu keharusan. Reformasi dalam pengelolaan BUMD Air Minum diperlukan agar dapat menyesuaikan dengan perkembangan regulasi dan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*), antara lain melalui kejelasan fungsi organ perusahaan, akuntabilitas dalam pengambilan keputusan, serta pengelolaan kepegawaian yang profesional dan meritokratis.

Dalam kerangka penguatan kelembagaan tersebut, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2024 tentang Organ dan Kepegawaian Badan Usaha Milik Daerah Air Minum. Peraturan ini menjadi pedoman baru yang mengatur secara teknis struktur kelembagaan dan pengelolaan sumber daya manusia dalam tubuh BUMD Air Minum. Peraturan ini merupakan pembaruan dari berbagai ketentuan sebelumnya yang selama ini menjadi rujukan dalam pengaturan kelembagaan BUMD Air Minum, dengan orientasi utama pada peningkatan profesionalitas dan akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik. Permendagri ini memberikan dasar yang tegas mengenai kedudukan dan relasi antar organ BUMD (yaitu kepala daerah selaku pemilik modal, dewan pengawas, dan direksi), sistem seleksi dan pengangkatan direksi serta dewan pengawas yang lebih transparan dan berbasis kompetensi, serta pengelolaan kepegawaian yang menjamin kesinambungan kinerja dan integritas pegawai Perusahaan Umum Daerah Air Minum.

Sebagai implikasi dari terbitnya Permendagri Nomor 23 Tahun 2024, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar perlu melakukan penyesuaian terhadap produk hukum daerah yang mengatur tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum, baik yang berbentuk Peraturan Daerah (Perda) maupun Peraturan Bupati (Perbup). Penyesuaian ini diperlukan untuk menjaga keselarasan antara kebijakan nasional dan kebijakan daerah, sekaligus mencegah terjadinya konflik norma dan ketidakefektifan pelaksanaan fungsi BUMD di daerah. Oleh karena itu, analisis dan evaluasi terhadap substansi produk hukum daerah ini menjadi penting dilakukan sebagai bagian dari fungsi pembinaan dan pengawasan serta upaya peningkatan kualitas regulasi di tingkat daerah.

B. Permasalahan

Beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi sebagai dasar pelaksanaan kegiatan Analisis dan Evaluasi Produk Hukum Daerah tentang PUDAM Tirta Lawu, yakni:

1. Bagaimana politik hukum daerah pengelolaan PUDAM Lawu Tirta dalam produk hukum daerah?
2. Apa saja isu krusial pengaturan dan pelaksanaan produk hukum daerah tentang PUDAM Lawu Tirta?
3. Bagaimana hasil evaluasi normatif enam dimensi terhadap produk hukum daerah mengenai PUDAM Lawu Tirta?

C. Tujuan

Tujuan dilakukannya kegiatan analisis dan evaluasi hukum mengenai PUDAM Tirta Lawu ini adalah sebagai berikut:

1. Mengkaji kesesuaian produk hukum daerah Kabupaten Karanganyar terkait PUDAM Tirta Lawu dengan ketentuan Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 tentang Organ Dan Kepegawaian Badan Usaha Milik Daerah Air Minum;
2. Mengidentifikasi norma-norma yang perlu disesuaikan atau diperbaiki; dan
3. Memberikan rekomendasi penyusunan atau revisi produk hukum daerah agar lebih responsif, akuntabel, dan selaras dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

D. Metode

Metode yang digunakan dalam kegiatan ini didasarkan pada Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan guna menghasilkan rekomendasi yang komprehensif dalam rangka mewujudkan, yang meliputi:¹

1. Dimensi Pancasila

Dimensi Pancasila merupakan analisis yang bertujuan melakukan penilaian sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan menginternalisasi nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila. Internalisasi nilai-nilai dari sila-sila Pancasila dalam masing-masing norma yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan adalah landasan bagi pelaksanaan analisis dan evaluasi hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan. Nilai-nilai Pancasila ini terjabarkan dalam asas-asas umum materi muatan peraturan perundang-undangan.

2. Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-Undangan

Penilaian terhadap dimensi ini dilakukan untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan dimaksud sudah sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Norma hukum itu berjenjang dalam hierarki tata susunan, sehingga norma yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lagi lebih lanjut yang berupa norma dasar (*grundnorm*).

3. Dimensi Disharmoni Pengaturan

Penilaian ini dilakukan dengan pendekatan normatif, yaitu untuk mengetahui adanya disharmoni pengaturan mengenai:

- a) kewenangan;
- b) hak;
- c) kewajiban;
- d) perlindungan;
- e) penegakan hukum; dan
- f) definisi dan/atau konsep.

4. Dimensi Kejelasan Rumusan

Penyusunan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan (Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan), khususnya sistematika dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, penggunaan bahasa, istilah dan kata pada suatu peraturan perundang-undangan yang bercirikan: lugas dan pasti, hemat kata, objektif dan menekan rasa subjektif, membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten, memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat dan tidak menimbulkan ambiguitas/multitafsir. Dimensi ini diperlukan untuk mereduksi konsep pengaturan yang berpotensi menimbulkan multitafsir.

¹ Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum Dan HAM RI Nomor PHN-HN.01.03-07 tentang Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

5. Dimensi Kesesuaian Asas Bidang Hukum Peraturan Perundang-undangan yang Bersangkutan

Penilaian ini dilakukan untuk menilai apakah ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan telah mencerminkan maksud yang terkandung dari asas materi muatan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

6. Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai kejelasan tujuan serta berdayaguna dan berhasilguna sebagaimana dimaksud dalam asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penilaian ini perlu dilakukan untuk melihat sejauh mana manfaat dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sesuai dengan yang diharapkan.

E. Ruang Lingkup

Analisis dan evaluasi hukum ini dilakukan terhadap:

1. Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah 16 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar.
2. Peraturan Bupati Nomor 18 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Seleksi Calon Direksi Perusahaan Daerah Air Minum.
3. Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2019 tentang Pedoman Pengenaan Tarif Air Minum dan Tarif Lain Yang Berlaku Di Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Lawu Kabupaten Karanganyar.
4. Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Lawu.

BAB II

ISI

A. Politik Hukum

Politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah pembentukan hukum dalam suatu negara atau daerah, yang menjadi cerminan kehendak politik pimpinan dalam menciptakan tatanan hukum demi mencapai tujuan negara atau pemerintahan. Dalam konteks ini, regulasi mengenai pengelolaan air minum di Kabupaten Karanganyar mencerminkan arah dan orientasi kebijakan daerah dalam pemenuhan hak dasar masyarakat atas air bersih melalui badan usaha milik daerah (BUMD). Produk hukum daerah dalam mengatur Perusahaan Umum Daerah Air Minum (PUDAM) Tirta Lawu Kabupaten Karanganyar sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah 16 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar.
2. Peraturan Bupati Nomor 18 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Seleksi Calon Direksi Perusahaan Daerah Air Minum.
3. Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2019 tentang Pedoman Pengenaan Tarif Air Minum dan Tarif Lain Yang Berlaku Di Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Lawu Kabupaten Karanganyar.
4. Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Lawu.

Politik hukum daerah dalam produk hukum daerah yang mengatur PUDAM Tirta Lawu Kabupaten Karanganyar meliputi:

1. Pelayanan Publik berupa penyediaan Air Minum

Air merupakan sumber daya alam yang memiliki fungsi vital bagi keberlangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya. Sebagai kebutuhan dasar, akses terhadap air minum yang layak merupakan bagian dari hak asasi manusia dan kewajiban negara untuk memenuhinya. Dalam konteks otonomi daerah, pelayanan air minum menjadi bagian dari urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah. Pelayanan air minum di daerah berkaitan erat dengan nilai-nilai dasar negara yang terkandung dalam Pancasila, khususnya sila kedua dan kelima, yakni "Kemanusiaan yang adil dan beradab" serta "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia." Pemenuhan kebutuhan dasar, termasuk air minum yang layak, mencerminkan penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia.

Secara yuridis, pelayanan air minum merupakan amanat konstitusi. Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pelayanan air minum di daerah antara lain:

- a. Pasal 18 ayat (5)

Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Bahwa amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pelayanan dasar, termasuk air minum, merupakan bagian dari urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sesuai dengan prinsip desentralisasi.

b. Pasal 28H ayat (1)

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan Kesehatan.

Hak atas air minum yang layak merupakan bagian dari hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta pelayanan kesehatan yang bermutu.

c. Pasal 33 ayat (1)

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Norma ini memberikan legitimasi kepada negara untuk mengatur dan mengelola sumber daya air guna menjamin kemakmuran rakyat, termasuk melalui pelayanan air minum.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum bahwa penyelenggaraan sistem penyediaan air minum (SPAM) di daerah diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, hal ini ditegaskan dalam:

Pasal 36

(1) Penyelenggaraan SPAM menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya guna memenuhi kehidupan yang sehat, bersih, dan produktif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Dalam rangka melaksanakan Penyelenggaraan SPAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk BUMN dan/atau BUMD oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar, Pasal 4 berbunyi:

(1) PUDAM didirikan dengan tujuan untuk pemenuhan air bersih dan air minum dalam rangka meningkatkan derajat Kesehatan Masyarakat dan sebagai salah satu pendapatan asli daerah.

(2) PUDAM mempunyai tugas menyelenggarakan, mengelola dan mengawasi pemakaian air bersih secara merata dan efisien dalam rangka pemenuhan kebutuhan air bersih dan air minum.

(3) Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), PUDAM melakukan usaha pengadaan, penyediaan dan pengaturan air bersih dan air minum untuk memenuhi kebutuhan Masyarakat.

(4) Disamping melakukan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (3), PUDAM dapat melakukan kegiatan atau membuka usaha sejenis dan lainnya untuk meningkatkan pendapatan PUDAM.

Dalam konteks pelayanan publik air minum, norma ini mencerminkan komitmen pemerintah daerah untuk menjamin akses masyarakat terhadap air bersih dan air minum yang merupakan bagian dari hak dasar manusia. Ayat (1) menyatakan bahwa tujuan pendirian PUDAM adalah untuk pemenuhan kebutuhan air bersih dan air minum guna meningkatkan derajat kesehatan masyarakat serta mendukung Pendapatan Asli Daerah (PAD). Formulasi ini menunjukkan adanya keseimbangan antara fungsi sosial dan fungsi ekonomi dari PUDAM.

Namun, dari sudut pandang pelayanan publik, fungsi sosial, yakni pemenuhan hak atas air bersih, harus menjadi prioritas utama.

Hal ini sejalan dengan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Lawu yang berbunyi *PUDAM mempunyai tugas menyelenggarakan, mengelola, dan mengawasi pemakaian air bersih secara merata dan efisien dalam rangka pemenuhan kebutuhan air bersih dan air minum.*

2. Pendapatan Asli Daerah

Air sebagai sumber kehidupan memiliki dimensi hak asasi dan keadilan sosial, yang menuntut pemerintah daerah hadir sebagai penyedia, bukan sekadar regulator. Pemenuhan hak atas air sebagai kebutuhan dasar masyarakat sekaligus mewujudkan prinsip keadilan distributif melalui BUMD. BUMD memegang peranan strategis tidak hanya sebagai instrumen pelayanan publik, tetapi juga sebagai entitas bisnis daerah yang dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Ketentuan ini selaras dengan Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa salah satu tujuan pendirian BUMD adalah memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah dan memperoleh laba dan/atau keuntungan. Dalam konteks BUMD PDAM, hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 8 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar yang berbunyi *PUDAM didirikan dengan tujuan untuk pemenuhan air bersih dan air minum dalam rangka meningkatkan derajat Kesehatan Masyarakat dan sebagai salah satu pendapatan asli daerah.*

Berdasarkan Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, BUMD yang bergerak di bidang pelayanan air minum berdiri sebagai badan hukum mandiri yang mempunyai kewenangan dan tanggung jawab untuk mengelola, mengembangkan, dan menyelenggarakan pelayanan air minum bagi daerah. Pembentukan BUMD ini juga sesuai dengan semangat pengelolaan pemerintahan daerah yang menjunjung tinggi asas efektivitas, efisiensi, dan profesionalisme guna memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan standar pelayanan minimal (SPM) yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Meskipun PDAM atau Perumda Air Minum bukan merupakan perangkat daerah, perannya tetap berada dalam koridor pelayanan publik yang diawasi dan dikontrol oleh daerah selaku pemilik modal dan pembina. Pola ini memungkinkan daerah untuk memfokuskan perannya sebagai regulator dan pengawas, sedangkan BUMD bertindak sebagai operator yang mengelola usaha pelayanan air bersih berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik, dengan tetap menjunjung tinggi misi pelayanan publik dan keberlanjutan usaha guna memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi daerah dan masyarakat.

Dengan meningkatnya cakupan layanan pelanggan, maka kontribusi PUDAM terhadap PAD pun dapat meningkat. Pembentukan struktur tarif dan mekanisme laba turut memperlihatkan kesadaran

sosial bahwa PUDAM tidak boleh hanya mencari keuntungan, tetapi juga menjamin kelangsungan pelayanan. Pasal 38 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018 menyatakan bahwa laba bersih dibagi antara Pemerintah Daerah (55%) dan bagian lainnya untuk cadangan, tanggung jawab sosial, kesejahteraan pegawai, dan lainnya. Hal ini menunjukkan PUDAM menghasilkan PAD, dan PAD kembali pada masyarakat dalam bentuk program sosial dan pelayanan yang lebih baik.

3. Bentuk BUMD

Dalam sistem hukum badan usaha daerah di Indonesia, bentuk dan status BUMD diatur dengan tegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi ini membagi BUMD ke dalam dua bentuk badan hukum, yaitu Perusahaan Umum Daerah (PUD) dan Perseroan Daerah (Perseroda). PUD didirikan dengan maksud utama untuk mengutamakan kemanfaatan umum, khususnya pelayanan publik yang terkait dengan kebutuhan pokok masyarakat, di samping dapat memperoleh laba dari usaha yang dijalankannya. Berbeda dengan itu, Perseroda lebih berorientasi sebagai entitas bisnis dengan tujuan menghasilkan laba guna memberikan kontribusi bagi penerimaan daerah.

Pilihan bentuk badan usaha daerah sebagai PUD khusus untuk bidang pelayanan air minum dapat ditelusuri dari mandat normatif yang melekat pada fungsi strategis air sebagai kebutuhan pokok bagi masyarakat. Hal ini sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menekankan bahwa air dan kekayaan alam terkait harus digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Demikian pula, Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 menjelaskan bahwa bentuk PUD digunakan bagi BUMD yang bergerak dalam usaha pelayanan publik guna pemenuhan kebutuhan masyarakat, termasuk pelayanan air minum.

Selain itu, dari sudut pandang hukum tata pemerintahan, pemilihan bentuk PUD bagi pengelola air minum juga selaras dengan semangat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, yang menekankan bahwa air merupakan kebutuhan pokok dan mempunyai nilai sosial yang tinggi sehingga pengelolaannya wajib menjunjung tinggi pelayanan bagi masyarakat dibandingkan orientasi bisnis semata. Dalam konteks ini, bentuk badan usaha PUD memungkinkan daerah untuk tetap memegang kendali penuh atas pelayanan air minum karena seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham, memprioritaskan pelayanan dan keberlanjutan usaha, serta memastikan pengawasan dan pertanggungjawaban yang kuat dari badan usaha daerah yang bersangkutan.

Dengan pertimbangan normatif dan kebutuhan pelayanan tersebut, maka bentuk PUD bagi Badan Usaha Milik Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar merupakan pilihan yang paling tepat dan sesuai. Pemilihan bentuk ini memungkinkan daerah untuk memprioritaskan pelayanan air minum sebagai kebutuhan publik,

dengan struktur dan mekanisme kerja badan usaha daerah yang dapat diawasi dan dikontrol secara maksimal guna menjamin keberlangsungan pelayanan, pemerataan akses, dan pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat.

4. Profesionalisme dan Akuntabilitas Dalam Pengelolaan PUDAM

Transformasi kelembagaan dari PDAM ke PUDAM sebagai tindak lanjut sebagai penyesuaian terhadap ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang mengatur bentuk dan tata kelola BUMD agar lebih profesional dan akuntabel. Politik hukum ini mencerminkan kehendak daerah untuk menghadirkan layanan air minum yang berkelanjutan, efisien, dan transparan, serta memberikan kontribusi signifikan bagi pembangunan daerah melalui peningkatan PAD.

a. Profesionalisme dalam Pengelolaan PUDAM

Politik hukum profesionalisme tercermin dalam ketentuan yang mengatur struktur organisasi, standar rekrutmen, serta sistem pengelolaan yang berbasis kompetensi dan kinerja

1) Struktur Organisasi yang Fungsional

Pasal 6 Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018

(1) PUDAM yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah didukung dengan organ dan kepegawaian.

(2) Organ PUDAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas:

a. KPM;

b. Dewan Pengawas; dan

c. Direksi.

Struktur ini memperlihatkan upaya desentralisasi fungsi manajemen dan pengawasan untuk menjamin efektivitas operasional dan pertanggungjawaban.

2) Standar Kompetensi Direksi

Pasal 7 dan Pasal 8 Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018 menetapkan syarat bagi calon Direksi. Norma ini menunjukkan adanya kehendak politik hukum untuk membangun profesionalisme berbasis kompetensi objektif dan integritas personal terhadap pengelola operasional perusahaan milik Pemerintah Daerah.

3) Peningkatan Profesionalisme Melalui Rencana Bisnis

Pasal 11 huruf f dan g Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018 mengatur kewajiban Direksi menyusun Rencana Strategis Bisnis (*corporate plan*) dan Rencana Bisnis dan Anggaran Tahunan (RBAT) sebagai dasar manajerial tahunan.

Penyusunan rencana bisnis sebagai instrumen manajemen menunjukkan arah hukum ke sistem profesional berbasis perencanaan, evaluasi, dan kinerja. Hal ini juga mengadopsi praktik terbaik dalam korporasi sektor publik.

b. Akuntabilitas dalam Pengelolaan PUDAM

Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018 merumuskan beberapa ketentuan penting untuk menjamin akuntabilitas vertikal maupun horizontal dalam tata kelola PUDAM.

1) Pertanggungjawaban Laba dan Keuangan

Pasal 38 ayat (1) menetapkan pembagian laba bersih dengan struktur sebagai berikut:

- 55% untuk Pemerintah Daerah;
- Maksimal 20% untuk Cadangan;
- Maksimal 10% untuk kesejahteraan pegawai;
- Maksimal 3% untuk TJSP;
- Maksimal 8% untuk jasa produksi;
- Maksimal 4% untuk tantiem Direksi.

Ketentuan ini menunjukkan sistem pertanggungjawaban keuangan yang tertib dan proporsional. Pembagian laba yang disahkan oleh Bupati menempatkan pengawasan politik dan administratif secara seimbang.

2) Kewajiban Pelaporan dan Evaluasi Kinerja

Pasal 11 huruf f dan h mewajibkan Direksi menyusun laporan berkala (triwulan dan tahunan), menyampaikan seluruh kegiatan usaha PUDAM kepada Dewan Pengawas dan Bupati. Norma ini merupakan bentuk akuntabilitas prosedural dan substantif. Dengan pelaporan berkala, publik dan pemegang kebijakan dapat mengawasi arah dan dampak kerja PUDAM terhadap pelayanan masyarakat dan PAD.

3) Peran Dewan Pengawas

Pasal 25 dan 26 mengatur secara rinci fungsi dan wewenang Dewan Pengawas. Kehadiran Dewan Pengawas yang independen dengan standar rekrutmen profesional menegaskan politik hukum akuntabilitas kolektif dan objektif dalam pengelolaan BUMD.

Politik hukum yang terkandung dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 dan diperkuat dalam Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018 menunjukkan adanya transformasi penting dalam tata kelola BUMD, khususnya PUDAM Tirta Lawu, yang mengarah pada:

- Profesionalisme kelembagaan melalui sistem rekrutmen berbasis merit, struktur organisasi yang rasional, dan sistem manajemen berbasis rencana bisnis;
- Akuntabilitas publik melalui sistem pelaporan, pengawasan internal dan eksternal, serta pengaturan penggunaan aset dan laba perusahaan secara terbuka dan terukur;
- Integrasi antara fungsi pelayanan publik dan kinerja keuangan, yang menjadikan PUDAM bukan hanya instrumen pelayanan dasar, tetapi juga entitas strategis dalam pembangunan ekonomi daerah dan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

B. Isu Krusial

Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 diterbitkan untuk memperbaharui pengaturan tentang organ dan kepegawaian BUMDAM, menggantikan Permendagri Nomor 2 Tahun 2007. Permendagri ini menjadi *lex superior* bagi daerah dan menjadi acuan dalam melakukan harmonisasi regulasi daerah. Dalam praktek di lapangan ada beberapa isu krusial yang dapat menjadi perhatian Pemerintah Daerah dengan diterbitkannya Permendagri Nomor 23 Tahun 2024, meliputi:

1. Batas usia pensiun

Dalam praktik manajemen sumber daya manusia (SDM) pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), penetapan batas usia pensiun merupakan isu strategis yang berkaitan erat dengan efektivitas organisasi, regenerasi kepemimpinan, serta jaminan sosial tenaga kerja. Khusus pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum (PUDAM), usia pensiun menentukan kesinambungan kompetensi teknis dan profesionalisme, sekaligus menyentuh aspek perlindungan hak-hak pegawai.

Ketentuan dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2024, usia pensiun pegawai BUMD Air Minum secara eksplisit termaktub dalam Pasal 79

- (1) *Batas usia pensiun pegawai BUMDAM adalah 56 (lima puluh enam) tahun.*
- (2) *Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang setinggi-tingginya sampai 58 (lima puluh delapan) tahun secara selektif sepanjang terdapat alasan khusus dengan mempertimbangkan keahlian, kebutuhan dan kesehatan dari pegawai BUMDAM.*
- (3) *Masa perpanjangan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 2 (dua) tahun dan mekanismenya diatur dalam peraturan Direksi setelah mendapat persetujuan dari KPM atau RUPS.*

Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 memberikan penegasan usia pensiun tetap 56 (lima puluh enam) tahun namun juga memberi ruang fleksibilitas kepada BUMD untuk secara selektif memperpanjang usia pensiun pegawai sampai dengan 58 (lima puluh delapan) tahun dengan mempertimbangkan keahlian, kebutuhan dan Kesehatan dari pegawai BUMD.

Kebijakan Daerah dalam hal pembatasan usia pensiun pegawai BUMD Air Minum tidak diatur tegas dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 maupun Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018. Namun pengaturan usia pensiun ditegaskan dalam Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2021, Pasal 34 ayat (6) menyatakan secara eksplisit *Batas usia pensiun Pegawai PUDAM paling tinggi 56 (lima puluh enam) tahun.* Sedangkan untuk Direksi, diatur dalam Pasal 20 ayat (8) *Jabatan Direksi berakhir pada saat yang bersangkutan berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun.* Untuk Dewan Pengawas, diatur dalam Pasal 16 ayat (3) huruf d, Anggota Dewan Pengawas diberhentikan sewaktu-waktu karena mencapai batas usia 65 (enam puluh lima) tahun. Ketentuan ini memberikan diferensiasi usia pensiun berdasarkan klasifikasi organ PUDAM:

- Pegawai biasa: 56 tahun;
- Direksi: 60 tahun;
- Dewan Pengawas: 65 tahun.

2. Kategori BUMD yang berubah menjadikan indikator jumlah direksi yang berubah

Rasio operasional BUMD Air Minum merupakan indikator penting untuk menilai efisiensi manajerial, kelayakan operasional, dan kesehatan keuangan BUMD. Dalam konteks kebijakan nasional, rasio BUMD menjadi acuan dalam penetapan jumlah organ (Direksi dan

Dewan Pengawas), evaluasi kinerja, hingga pemberian insentif atau tantiem. Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 memperkenalkan pendekatan normatif baru dalam bentuk standar rasio biaya operasional terhadap pendapatan operasional, sebagai alat ukur performa BUMD Air Minum.

Ketentuan Rasio dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2024

Pasal 2 ayat (3)

Kategori BUMDAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

- a. kecil untuk jumlah pelanggan paling banyak 50.000 (lima puluh ribu) pelanggan;*
- b. sedang untuk jumlah pelanggan sebanyak 50.001 (lima puluh ribu satu) sampai dengan 100.000 (seratus ribu) pelanggan; dan*
- c. besar untuk jumlah pelanggan lebih dari 100.000 (seratus ribu) pelanggan.*

Pasal 3 ayat (5)

Ketentuan rasio sebagaimana dimaksud pada ayat (1):

- a. BUMDAM kecil paling tinggi 0,95 (nol koma sembilan puluh lima);*
- b. BUMDAM sedang paling tinggi 0,9 (nol koma sembilan); dan*
- c. BUMDAM besar paling tinggi 0,85 (nol koma delapan puluh lima).*

Permendagri ini secara tegas menjadikan rasio efisiensi sebagai alat ukur legal dan nasional untuk mengontrol kinerja operasional dan tata kelola keuangan PUDAM. Rasio ini juga berkorelasi dengan penentuan jumlah direksi (Pasal 8 ayat (1)) dan pengawasan pemberian tantiem (Pasal 45 ayat (1)).

Dalam Pasal 8 ayat (1) dijelaskan terkait korelasi kategori dan rasio BUMD air minum dengan jumlah direksi sebagai berikut:

- a. 1 (satu) orang Direksi untuk BUMDAM kategori kecil*
- b. paling banyak 3 (tiga) orang Direksi untuk BUMDAM kategori sedang*
- b. yang telah menerapkan tarif air pemulihan biaya secara penuh dan tidak melebihi ketentuan rasio Biaya Operasi terhadap Pendapatan Operasi BUMDAM*
- c. paling banyak 5 (lima) orang Direksi untuk BUMDAM kategori besar*
- d. yang telah menerapkan tarif air pemulihan biaya secara penuh dan tidak melebihi ketentuan rasio Biaya Operasi terhadap Pendapatan Operasi BUMDAM*

Sementara dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018, penentuan jumlah direksi didasarkan dengan jumlah pelanggan, yakni:

Jumlah Direksi ditetapkan berdasarkan jumlah pelanggan PUDAM dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. 1 (satu) orang direksi untuk jumlah pelanggan sampai dengan 30.000 (tiga puluh ribu);*
- b. paling banyak 3 (tiga) orang Direksi untuk jumlah pelanggan 30.001 (tiga puluh ribu satu) sampai dengan 100.000 (seratus ribu); dan*
- c. paling banyak 4 (empat) orang Direksi untuk jumlah pelanggan diatas 100.000 (seratus ribu).*

Perubahan ini dimungkinkan dapat mengubah jumlah direksi yang ada saat ini, mengingat bahwa penentuan jumlah direksi tidak semata-mata ditentukan berdasarkan jumlah pelanggan, tetapi juga harus

memperhitungkan rasio efisiensi biaya operasional terhadap pendapatan operasional sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2024. Dengan kata lain, perubahan pola pengaturan ini dapat berdampak signifikan terhadap struktur organ BUMD Air Minum di daerah, yang selanjutnya menuntut peninjauan ulang atau revisi terhadap Peraturan Daerah maupun Peraturan Bupati terkait, guna memastikan keselarasan, kepastian hukum, dan efektivitas tata kelola sesuai dengan standar dan kriteria yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

3. Penetapan dan penggunaan laba bersih.

Sebagai badan usaha milik daerah, PUDAM tidak hanya dituntut untuk menjalankan fungsi pelayanan publik air minum, tetapi juga ditargetkan memberikan kontribusi finansial melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Salah satu bentuk kontribusi tersebut adalah laba bersih yang dihasilkan dari kegiatan usaha PUDAM setiap tahun.

Dalam kerangka hukum nasional dan daerah, penggunaan laba bersih harus ditetapkan secara akuntabel, proporsional, dan berbasis kinerja. Isu ini menjadi krusial karena menyangkut tiga aspek utama:

1. kontribusi terhadap keuangan daerah,
2. keadilan internal bagi pegawai dan direksi, dan
3. legitimasi pembagian hasil usaha sesuai prinsip tata kelola yang baik.

Dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2024, Pasal 5 ayat (3) huruf h menyatakan bahwa *“Penetapan penggunaan laba bersih menjadi kewenangan kuasa pemilik modal.”*

Pasal 45 ayat (1) menegaskan bahwa Penggunaan laba bersih untuk tantiem dan insentif kinerja hanya dapat diberikan jika:

- a. opini yang diterbitkan oleh auditor adalah wajar tanpa pengecualian;
- b. realisasi tingkat keberhasilan paling rendah sama dengan peringkat cukup berdasarkan pedoman penilaian kinerja BUMDAM yang ditetapkan oleh Menteri tanpa memperhitungkan beban atau keuntungan akibat tindakan Direksi sebelumnya dan/atau di luar pengendalian Direksi;
- c. capaian IKU paling rendah sebesar 80% (delapan puluh persen) tanpa memperhitungkan di luar pengendalian Direksi; dan
- d. kondisi BUMDAM yang bersangkutan tidak semakin merugi dari tahun sebelumnya untuk BUMDAM dalam kondisi rugi, atau BUMDAM tidak menjadi rugi dari sebelumnya dalam kondisi untung tanpa memperhitungkan di luar pengendalian Direksi.

Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 meletakkan pembagian laba pada kerangka kinerja dan transparansi keuangan. Pemberian insentif hanya sah bila PUDAM berkinerja baik secara objektif dan hasil audit menunjukkan transparansi. Sementara dalam Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018, Pasal 38 ayat (1) mengatur struktur pembagian laba bersih sebagai berikut:

- a. 55% untuk Pemerintah Daerah;
- b. Maksimal 20% untuk Cadangan;
- c. Maksimal 3% untuk Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (TJSP);
- d. Maksimal 10% untuk kesejahteraan pegawai dan pensiun;

- e. Maksimal 4% untuk tantiem Direksi;
- f. Maksimal 8% untuk jasa produksi.

Namun, Perda ini tidak mensyaratkan capaian IKU maupun hasil audit WTP sebagai prasyarat pembagian laba. Ketentuan Perda Karanganyar masih bersifat *static ratio*, yakni langsung menentukan persentase pembagian tanpa mempertimbangkan performa aktual perusahaan. Ini dapat menimbulkan potensi disharmoni dengan kebijakan pusat yang berbasis kinerja.

4. Kepegawaian Badan Usaha Milik Daerah Air Minum

Dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 memberikan penegasan khususnya terkait dengan kewajiban dan hak bagi pegawai BUMDAM. Beberapa hal krusial terkait dengan kepegawaian BUMDAM yang berubah sebagai berikut:

1. dalam Pasal 80 ayat (1) yakni pengaturan terkait usia paling tinggi untuk dapat menduduki jabatan struktural adala 45 (empat puluh lima) tahun;
2. dalam Pasal 78 yakni pengaturan terkait persyaratan pengangkatan pegawai BUMDAM pertama kali dan perubahan rasio pegawai dengan jumlah pelanggan dimana ditetapkan Dimana rasio pegawai ditetapkan per -1000 pelanggan;
3. dalam Pasal 79 yakni usia pensiun yang dapat diperpanjang dari 56 (lima puluh enam) tahun menjadi 58 (lima puluh delapan) tahun; dan
4. dalam Pasal 84 ayat (2) yang mengatur terkait penghasilan pegawai BUMDAM terdiri dari gaji, tunjangan, fasilitas dan jasa produksi/bonus atau insentif pekerjaan.

Ketentuan-ketentuan dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 telah meletakkan fondasi normatif bagi pengelolaan ketenagakerjaan BUMD Air Minum secara profesional, akuntabel, dan adaptif terhadap perubahan hukum ketenagakerjaan nasional. Dengan adanya perubahan ini, pemerintah daerah dan manajemen PUDAM dituntut untuk segera melakukan harmonisasi regulasi daerah, baik dalam bentuk Perda, Peraturan Bupati, maupun Peraturan Direksi, agar praktik ketenagakerjaan yang dijalankan sejalan dengan ketentuan hukum yang berlaku serta menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi seluruh pegawai.

5. Pangkat dan Golongan Pegawai

Pengelompokan pegawai berdasarkan pangkat dan golongan adalah sistem kepegawaian yang lazim digunakan dalam manajemen aparatur sipil negara (ASN). Namun dalam konteks pengelolaan BUMD, termasuk BUMD Air Minum, sistem pangkat dan golongan tidak lagi relevan secara hukum maupun kelembagaan, mengingat pegawai BUMD merupakan pekerja dalam hubungan kerja privat dan bukan aparatur negara. Oleh karena itu, penting untuk meninjau sistem tersebut dalam perspektif hukum yang berlaku saat ini.

Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 tidak secara eksplisit menggunakan istilah "pangkat" dan "golongan". Sebaliknya, pengaturan sistem kepegawaian PUDAM difokuskan pada pendekatan profesional berbasis kinerja, beban kerja, dan kontribusi jabatan.

Beberapa pengaturan kunci:

- Pasal 77 menyatakan Pegawai BUMDAM merupakan pekerja BUMDAM yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan.
- Pasal 84 ayat (1): Penghasilan pegawai diberikan berdasarkan beban pekerjaan, tanggung jawab, dan kinerja.
- Pasal 85 ayat (2): Gaji pegawai dapat berpedoman pada prinsip-prinsip skala gaji ASN atau skema penggajian berdasarkan risiko dan beban kerja yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan BUMDAM.

Permendagri memberikan fleksibilitas kepada BUMD untuk mengembangkan sistem penggajian dan pengelompokan pegawai. Skema "pangkat-golongan" tidak menjadi kewajiban, dan bila digunakan harus disesuaikan dengan konteks bisnis PUDAM, bukan sebagai penyalinan dari sistem ASN.

C. Analisa dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2024 tentang Organ dan Kepegawaian Badan Usaha Milik Daerah Air Minum

Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 diterbitkan sebagai pengganti Permendagri Nomor 2 Tahun 2007, dan merupakan bentuk pembaruan kebijakan hukum nasional dalam rangka mewujudkan tata kelola yang baik (*good corporate governance*) pada Badan Usaha Milik Daerah Air Minum (BUMDAM). Regulasi ini menekankan pentingnya profesionalisme, akuntabilitas, dan kepatuhan terhadap hukum ketenagakerjaan dalam pembentukan organ dan pengelolaan sumber daya manusia di lingkungan BUMDAM. Sebagai peraturan pelaksana dari PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, Permendagri ini memiliki karakteristik normatif yang mengikat secara vertikal, dan oleh karena itu harus ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dalam bentuk pengaturan, penyesuaian kelembagaan, dan penerapan norma turunan.

Dalam Permendagri, ada beberapa hal-hal yang perlu ditindaklanjuti oleh daerah, meliputi:

a) Klasifikasi BUMDAM

Pasal 2 ayat (3) Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 menyatakan bahwa:

BUMDAM dikategorikan berdasarkan jumlah pelanggan menjadi:

- 1) kecil, paling banyak 50.000 (lima puluh ribu) pelanggan;
- 2) sedang, antara 50.001 (lima puluh ribu satu) sampai dengan 100.000 (seratus ribu) pelanggan; dan
- 3) besar, lebih dari 100.000 (seratus ribu) pelanggan.

Klasifikasi ini menjadi dasar utama dalam menetapkan struktur organisasi, jumlah direksi (Pasal 8 ayat (3)), indikator evaluasi, serta standar efisiensi perusahaan.

b) Batas Maksimal Rasio Biaya Operasional terhadap Pendapatan Operasional

Pasal 3 ayat (5) Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 mengatur:

Rasio biaya operasional terhadap pendapatan operasional ditetapkan dengan ketentuan sebagai berikut:

- 1) paling tinggi 0,95 (sembilan puluh lima persen) untuk BUMDAM kecil;
- 2) paling tinggi 0,90 (sembilan puluh persen) untuk BUMDAM sedang; dan
- 3) paling tinggi 0,85 (delapan puluh lima persen) untuk BUMDAM besar.

Ketentuan ini menegaskan bahwa BUMDAM harus menjaga efisiensi keuangannya agar tidak membebani keuangan daerah atau pelanggan. Semakin besar skala layanan, semakin kecil batas toleransi efisiensi operasionalnya. Ini menunjukkan prinsip proporsionalitas dan akuntabilitas publik dalam mengelola keuangan perusahaan.

c) Restrukturisasi Organ BUMDAM

Reformasi kelembagaan Badan Usaha Milik Daerah Air Minum (BUMDAM) merupakan bagian penting dari politik hukum otonomi daerah yang menekankan pentingnya efisiensi, akuntabilitas, dan profesionalisme dalam penyelenggaraan pelayanan publik berbasis entitas bisnis. Dalam konteks tersebut, Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 hadir sebagai norma pembaruan yang menata ulang struktur dan fungsi organ-organ utama dalam tubuh BUMDAM, khususnya dalam menentukan peran dan relasi antara pemilik modal, pengawas, dan manajemen operasional.

Pengaturan struktur organisasi yang rigid, tidak efisien, atau kabur secara tanggung jawab akan menjadi hambatan bagi pencapaian tujuan korporasi publik, yaitu pelayanan yang terjangkau dan berkelanjutan. Oleh karena itu, restrukturisasi kelembagaan merupakan keharusan hukum bagi daerah yang masih menggunakan model lama, atau yang tidak konsisten dengan regulasi nasional terbaru.

1) Bentuk Perusahaan Umum Daerah (Perumda)

Pasal 4 ayat (2) menyebutkan bahwa organ Perumda terdiri atas:

- (a) Kepala Daerah sebagai Kuasa Pemilik Modal (KPM),
- (b) Dewan Pengawas, dan
- (c) Direksi.

Struktur ini menegaskan bahwa Perumda merupakan entitas milik daerah sepenuhnya, tanpa penyertaan modal pihak ketiga.

2) Pelimpahan Kewenangan KPM

Pasal 5 ayat (2) menyatakan bahwa Kepala Daerah dapat melimpahkan sebagian Kewenangan mengambil keputusan kepada pejabat perangkat daerah.

3) Urgensi Restrukturisasi Organisasi BUMDAM di Daerah

Tidak adanya kejelasan struktur akan berdampak pada tidak sahnya pengambilan kebijakan strategis, lemahnya evaluasi kinerja, serta potensi konflik kepentingan dalam pengelolaan PUDAM.

d) Penyesuaian Jumlah Direksi

Dalam sistem tata kelola perusahaan, komposisi Direksi merupakan salah satu faktor penentu efektivitas manajerial dan efisiensi organisasi. Badan Usaha Milik Daerah Air Minum

(BUMDAM), sebagai badan usaha publik yang bersumber dari kekayaan daerah yang dipisahkan, dituntut untuk mengelola organisasi secara proporsional dan berbasis kinerja, sesuai dengan skala operasional dan kapasitas keuangannya.

Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 menetapkan norma pembatasan jumlah Direksi sebagai instrumen pengendalian struktur organisasi BUMDAM agar tidak berlebihan, tidak boros anggaran, serta tetap memperhatikan prinsip pelayanan publik dan keberlanjutan usaha. Penyesuaian ini menjadi bagian penting dari restrukturisasi organisasi yang selaras dengan klasifikasi BUMDAM dan capaian efisiensi keuangan.

Pasal 8 ayat (1) Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 menyatakan:

Jumlah anggota Direksi ditentukan berdasarkan klasifikasi BUMDAM dengan ketentuan sebagai berikut:

- (1) BUMDAM kecil: 1 (satu) orang;
- (2) BUMDAM sedang: paling banyak 3 (tiga) orang;
- (3) BUMDAM besar: paling banyak 5 (lima) orang.

Namun demikian, untuk BUMDAM dengan klasifikasi sedang dan besar, terdapat prasyarat khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (2):

“Penambahan jumlah anggota Direksi melebihi 1 (satu) orang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Menteri melalui Direktur Jenderal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan daerah dengan melampirkan dokumen:

- (1) laporan keuangan BUMDAM 3 (tiga) tahun terakhir yang telah diaudit;
- (2) hasil penilaian kinerja BUMDAM 3 (tiga) tahun terakhir; dan
- (3) Rencana Bisnis BUMDAM.

Pembatasan jumlah Direksi tidak hanya bertujuan mengurangi beban biaya tetap perusahaan, tetapi juga merupakan bagian dari upaya:

- (1) Menyesuaikan struktur organisasi dengan jumlah pelanggan
- (2) Meningkatkan efisiensi manajerial (melalui rasio operasional $\leq 0,95/0,90/0,85$),
- (3) Mewujudkan pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas antar bidang Direksi,
- (4) Menghindari potensi *overlapping* kewenangan atau pemborosan anggaran akibat terlalu banyak struktur jabatan tinggi.

e) Pengaturan Penghasilan Direksi dan Dewan Pengawas/Komisaris

Dalam tata kelola Badan Usaha Milik Daerah Air Minum (BUMDAM), pengaturan penghasilan bagi Direksi dan Dewan Pengawas/Komisaris merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya mewujudkan manajemen profesional, transparan, dan akuntabel. Sebagai pejabat publik di entitas bisnis milik daerah, Direksi dan Dewan Pengawas tidak hanya berperan dalam pengambilan kebijakan strategis dan pengawasan operasional, tetapi juga bertanggung jawab terhadap kinerja finansial, pelayanan publik, dan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 menetapkan parameter hukum baru dalam hal pemberian penghasilan, tunjangan, fasilitas, serta insentif kinerja (tantiem) bagi Direksi dan Dewan Pengawas/Komisaris, yang seluruhnya didasarkan pada prinsip kinerja terukur dan pembayaran non-tunai. Ini merupakan langkah maju dalam menciptakan kesetaraan, efisiensi, dan keadilan dalam pengelolaan sumber daya manusia di lingkungan BUMDAM.

Pasal 9 ayat (1) menyatakan Penghasilan Direksi paling banyak terdiri atas:

- a. gaji;
- b. tunjangan;
- c. fasilitas; dan/atau
- d. Tantiem atau Insentif Pekerjaan.

Pasal 9 ayat (2) menyatakan Penghasilan Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibayarkan secara non tunai.

Kemudian dalam Pasal 10 mengatur bahwa besaran penghasilan Direksi ditetapkan oleh Kuasa Pemilik Modal (KPM) setiap 2 (dua) tahun sekali, dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan BUMDAM.

Pemerintah Daerah melalui KPM harus menetapkan besaran penghasilan Direksi secara dua tahunan, berdasarkan pertimbangan:

- (1) Klasifikasi BUMDAM (kecil, sedang, besar);
- (2) Laporan keuangan audited;
- (3) Evaluasi Rencana Bisnis;
- (4) Capaian kinerja yang terukur.

Indikator yang digunakan dapat meliputi:

- (1) Opini audit WTP (Pasal 45);
- (2) Pencapaian IKU minimal 80% (delapan puluh persen) (Pasal 45);
- (3) Peningkatan pelanggan dan PAD.

f) Reformasi Kepegawaian

Salah satu aspek krusial dalam pembaruan tata kelola Badan Usaha Milik Daerah Air Minum (BUMDAM) adalah reformasi sistem kepegawaian. Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 menegaskan bahwa pegawai BUMDAM merupakan tenaga kerja dalam hubungan kerja privat, yang tunduk pada rezim hukum ketenagakerjaan nasional, bukan hukum kepegawaian negara. Dengan demikian, reformasi kepegawaian tidak hanya menjadi tuntutan administratif, melainkan juga bagian dari penataan kelembagaan agar sesuai dengan prinsip profesionalisme, efisiensi, dan perlindungan hukum.

(1) Status Pegawai BUMDAM

Pasal 77 menyatakan bahwa Pegawai BUMDAM merupakan pekerja BUMDAM yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan.

(2) Sistem Penggajian Berbasis Kompetensi dan Beban Kerja

Pasal 84 ayat (1) menyatakan bahwa pegawai BUMDAM memperoleh penghasilan yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan, tanggung jawab, dan kinerja.

Pasal 84 ayat (2) menyatakan bahwa penghasilan pegawai BUMDAM paling banyak terdiri atas:

- a. gaji;*
- b. tunjangan;*
- c. fasilitas; dan/atau*
- d. Jasa Produksi/Bonus atau Insentif Pekerjaan.*

Pasal 84 ayat (3) menyatakan bahwa penghasilan pegawai BUMDAM sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam peraturan Direksi setelah mendapat persetujuan dari KPM atau RUPS.

Pasal 85 ayat (1) menyatakan bahwa Gaji pegawai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 ayat (2) huruf a paling sedikit sebesar upah minimum provinsi dan kabupaten/kota.

Pasal 85 ayat (2) menyatakan bahwa Gaji pegawai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berpedoman pada prinsip-prinsip skala gaji aparatur sipil negara atau skema penggajian berdasarkan resiko dan beban kerja yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan BUMDAM.

Dari ketentuan diatas dapat disimpulkan:

- (a) penghasilan ditentukan bukan oleh masa kerja atau status, melainkan oleh tanggung jawab dan kontribusi nyata terhadap organisasi. Hal ini menjadi ciri sistem profesional korporasi yang menghindari pendekatan birokratis dalam pengupahan.
 - (b) Struktur penghasilan bersifat fleksibel dan memberikan ruang bagi manajemen PUDAM untuk menyesuaikan dengan kondisi keuangan, skema organisasi, dan capaian usaha. Dengan demikian, penghasilan dapat diformulasikan secara berjenjang dan berkeadilan.
 - (c) Penetapan penghasilan tidak bersifat sepihak atau administratif, melainkan harus melibatkan proses formal melalui pengaturan internal (Peraturan Direksi) yang disetujui oleh pemilik modal (Kepala Daerah) atau pemegang saham, untuk menjamin kepatuhan hukum dan akuntabilitas publik.
 - (d) Ketentuan ini memberikan batas minimum agar penggajian tidak melanggar ketentuan ketenagakerjaan, namun tetap membuka ruang fleksibilitas manajerial. Penggunaan prinsip skala ASN hanya sebagai referensi, bukan kewajiban, sehingga BUMDAM tetap dapat mengembangkan sistem remunerasi sendiri yang berbasis evaluasi jabatan dan produktivitas.
- (3) Pensiun Pegawai

Pasal 79 ayat (1) menyatakan Batas usia pensiun pegawai BUMDAM adalah 56 (lima puluh enam) tahun.

Pasal 79 ayat (2) menyatakan bahwa Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang setinggi-tingginya sampai 58 (lima puluh delapan) tahun secara selektif sepanjang terdapat alasan khusus dengan mempertimbangkan keahlian, kebutuhan dan kesehatan dari pegawai BUMDAM.

Pasal 79 ayat (3) Masa perpanjangan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 2 (dua) tahun dan

mekanismenya diatur dalam peraturan Direksi setelah mendapat persetujuan dari KPM atau RUPS.

Dari ketentuan diatas dapat disimpulkan:

- (a) Angka 56 (lima puluh enam) tahun ditetapkan sebagai batas usia normal pensiun yang berlaku umum bagi seluruh pegawai BUMDAM, tanpa membedakan jabatan atau fungsi. Penetapan ini didasarkan pada pertimbangan umur kerja produktif, kebugaran rata-rata tenaga kerja, dan kebutuhan akan penyegaran organisasi.**
- (b) Adanya perpanjangan masa pensiun. Ketentuan ini membuka ruang bagi perusahaan untuk mempertahankan pegawai tertentu yang memiliki keahlian khusus, pengalaman strategis, atau nilai tambah organisasi. Namun, perpanjangan ini tidak bersifat otomatis atau administratif, melainkan bersifat selektif dan berbasis kebutuhan nyata.**
- (c) Perpanjangan usia pensiun tidak dapat dilakukan secara sepihak oleh manajemen, tetapi harus:**
 - Diatur dalam Peraturan Direksi.**
 - Mendapat persetujuan dari Kuasa Pemilik Modal (KPM).**

2. Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah 16 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar.

a) Rasio BUMDAM

Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 Pasal 3 ayat (5) menetapkan batas rasio biaya operasional terhadap pendapatan operasional:

Kecil: $\leq 0,95$

Sedang: $\leq 0,90$

Besar: $\leq 0,85$

Kondisi dalam Perda Nomor 13 Tahun 2007 beserta perubahannya tidak ditemukan ketentuan yang mengatur kewajiban pemenuhan rasio tersebut, baik sebagai indikator efisiensi, dasar evaluasi Direksi, maupun sebagai syarat penyesuaian jumlah organ.

b) Jumlah Direksi

Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 Pasal 8 mengatur jumlah Direksi berdasarkan klasifikasi pelanggan dan rasio keuangan, serta mensyaratkan persetujuan Menteri untuk penambahan di luar ketentuan.

Dalam Perda Nomor 8 Tahun 2018, Pasal 9 ayat (1) menyatakan jumlah Direksi ditetapkan berdasarkan jumlah pelanggan PUDAM dengan ketentuan:

- 1 (satu) orang direksi untuk jumlah pelanggan sampai dengan 30.000 (tiga puluh ribu);
- paling banyak 3 (tiga) orang Direksi untuk jumlah pelanggan 30.001 (tiga puluh ribu satu) sampai dengan 100.000 (seratus ribu);
- paling banyak 4 (empat) orang Direksi untuk jumlah pelanggan dia tas 100.000 (seratus ribu);

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Permendagri Nomor 23 Tahun 2024, pembatasan jumlah Direksi BUMDAM harus didasarkan tidak hanya pada jumlah pelanggan, tetapi juga mempertimbangkan rasio biaya operasional terhadap pendapatan operasional sebagai indikator efisiensi perusahaan, serta mensyaratkan persetujuan Menteri untuk penambahan Direksi pada BUMDAM kategori sedang dan besar. Sementara itu, ketentuan Pasal 9 ayat (1) Perda Kabupaten Karanganyar Nomor 8 Tahun 2018 hanya menggunakan pendekatan jumlah pelanggan sebagai dasar penghitungan jumlah Direksi tanpa memperhitungkan rasio keuangan dan tanpa menyebut kewajiban memperoleh persetujuan dari Menteri. Oleh karena itu, ketentuan dalam Perda tersebut bertentangan secara substansial dengan norma yang lebih tinggi dan lebih mutakhir, sehingga perlu dilakukan penyesuaian regulatif guna menjamin kesesuaian vertikal peraturan perundang-undangan serta memastikan tata kelola BUMDAM yang efisien dan akuntabel.

c) Sistem Kepegawaian

Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 tidak mengatur bahwa pegawai PDAM diangkat melalui perjanjian kerja yang tunduk pada UU Ketenagakerjaan, sebagaimana diatur secara eksplisit dalam Pasal 77 Permendagri Nomor 23 Tahun 2024.

Dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 Pasal 84–85:

- Menegaskan bahwa penghasilan harus adil dan layak berdasarkan beban kerja dan kinerja,
- Sistem penggajian harus disusun oleh Direksi dan disetujui KPM
- Gaji minimal harus setara UMP/UMK, dan bisa berpedoman pada skala ASN atau skema berbasis risiko kerja.

Dalam Perda Nomor 8 Tahun 2018 tidak memuat ketentuan tentang struktur penggajian, tidak mengatur prinsip-prinsip upah minimal, maupun kewajiban evaluasi jabatan.

d) Pensiun Pegawai

Pengaturan mengenai pensiun dan dana pensiun bagi pegawai Badan Usaha Milik Daerah Air Minum (BUMDAM) mengalami pembaruan dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2024, khususnya dalam Pasal 79 dan Pasal 87, yang secara eksplisit menetapkan bahwa batas usia pensiun pegawai BUMDAM adalah 56 tahun, dengan kemungkinan perpanjangan hingga 58 tahun secara selektif atas dasar pertimbangan keahlian, kebutuhan, dan kesehatan. Selain itu, Permendagri ini juga mewajibkan setiap BUMDAM untuk menyediakan program pensiun melalui Dana Pensiun Pemberi Kerja (DPPK) atau Dana Pensiun Lembaga Keuangan (DPLK), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 87. Pengaturan ini mencerminkan pendekatan hukum ketenagakerjaan yang modern dan berbasis pada prinsip jaminan sosial tenaga kerja yang mandiri dan terlembaga.

Sebaliknya, dalam Perda Nomor 13 Tahun 2007 maupun dalam Perda Nomor 8 Tahun 2018, tidak ditemukan ketentuan normatif yang secara eksplisit mengatur mengenai usia pensiun pegawai, mekanisme perpanjangan masa kerja. Ketidadaan pengaturan tersebut menciptakan kekosongan hukum pada aspek

penting dalam manajemen sumber daya manusia dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian serta ketidaktertiban dalam pengelolaan kepegawaian PUDAM. **Oleh karena itu, untuk menjamin harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan, serta untuk memastikan perlindungan hukum dan sosial bagi pegawai, kedua Perda tersebut perlu disesuaikan secara substansial dengan ketentuan Permendagri Nomor 23 Tahun 2024. Penyesuaian ini juga mendukung prinsip tata kelola perusahaan yang berkelanjutan dan bertanggung jawab di lingkungan BUMD Air Minum.**

e) Insentif

Permendagri Nomor 23 Tahun 2024, Pasal 45 menetapkan bahwa pembagian tantiem dan insentif hanya diberikan jika:

- Laporan keuangan diaudit dan mendapat opini WTP
- Capaian Indikator Kinerja Utama (IKU) minimal 80%.

Perda Nomor 8 Tahun 2018 Pasal 38 menyusun pembagian laba bersih secara persentase tetap:

- 55% untuk Pemda
- Maks. 20% Cadangan
- Maks. 10% kesejahteraan pegawai dan pensiunan
- Maks. 4% tantiem Direksi
- Maks. 8% jasa produksi.

Namun, tidak disyaratkan adanya capaian kinerja atau audit WTP sebagai dasar pembagian. Oleh sebab itu Perda dan Perbup perlu menambah persyaratan capaian kinerja dan persyaratan opini WTP tersebut.

f) Dewan Pengawas

Kedudukan Dewan Pengawas dalam struktur kelembagaan Badan Usaha Milik Daerah Air Minum (BUMDAM) memiliki peran strategis dalam memastikan akuntabilitas, pengawasan kinerja, dan kepatuhan hukum dalam pelaksanaan tugas Direksi. Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 telah memformulasikan norma pengawasan yang lebih ketat dan berbasis kinerja, sebagaimana diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 45

1) Kedudukan dan Fungsi Hukum Dewan Pengawas

Dalam Perda Nomor 8 Tahun 2018, Dewan Pengawas adalah organ Dewan Pengawas adalah organ perusahaan yang bertugas melakukan pengawasan terhadap kebijakan Direksi dalam menjalankan PDAM, memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Bupati serta memeriksa dan menyampaikan Rencana Strategis Bisnis kepada Bupati.

2) Komposisi dan Masa Jabatan

Dalam Pasal 24 ayat (1) menyatakan bahwa jumlah Dewan Pengawas ditentukan berdasarkan jumlah pelanggan dengan batas maksimum:

- 3 orang untuk jumlah pelanggan ≤ 30.000 ,
- 5 orang untuk jumlah pelanggan > 30.000

Pasal 24 ayat (3) mengatur susunan Dewan Pengawas yang terdiri dari Ketua merangkap anggota, Sekretaris merangkap anggota, dan Anggota. Sedangkan Pasal 24 ayat (4)

menetapkan masa jabatan selama 4 tahun, dengan kemungkinan pengangkatan kembali satu kali. Pasal 24 Ayat (5) menyatakan bahwa pengangkatan kembali Dewan Pengawas hanya dapat dilakukan apabila terbukti menunjukkan kinerja pengawasan yang baik terhadap pelaksanaan tugas Direksi dan kontribusi terhadap peningkatan pelayanan air bersih kepada masyarakat.

3) Tugas dan Wewenang Dewan Pengawas

Dalam Pasal 25 Perda Nomor 8 Tahun 2018, dirumuskan bahwa Dewan Pengawas memiliki sejumlah tugas substantif, yaitu:

- Melaksanakan pengawasan, pengendalian, dan pembinaan terhadap kepengurusan dan pengelolaan PUDAM (huruf a);
- Memberikan pertimbangan dan saran kepada Bupati baik diminta maupun tidak diminta (huruf b), serta
- Memeriksa dan menyampaikan Rencana Strategis Bisnis dan Rencana Bisnis & Anggaran Tahunan (RBAT) untuk disahkan oleh Bupati (huruf c).

Pasal 26 Perda menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Dewan Pengawas memiliki kewenangan untuk:

- Menilai kinerja Direksi (huruf a);
- Menilai dan mengesahkan laporan triwulan dan tahunan (huruf b);
- Meminta keterangan dari Direksi (huruf c); dan
- Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Direksi kepada Bupati (huruf d).

Jika dibandingkan dengan Permendagri 23 Tahun 2024, tugas dan kewenangan Dewan Pengawas sebagaimana diatur dalam Pasal 25 dan 26 Perda Nomor 8 Tahun 2018 sudah relevan dan substantif. Namun demikian, beberapa aspek belum diatur secara eksplisit, antara lain:

- Tidak disebutkan indikator evaluasi kinerja yang digunakan (misalnya capaian IKU minimal 80%),
- Belum ada pengaturan terkait sanksi jika Dewan Pengawas lalai menjalankan pengawasan,
- Belum dijelaskan batas waktu atau siklus evaluasi kinerja secara periodik.

4) Penghasilan

Dalam Pasal 28 sampai Pasal 32 Perda Nomor 13 Tahun 2007, diatur penghasilan Dewan Pengawas sebagai berikut:

- (a) Pasal 28: Dewan Pengawas menerima honorarium yang besarnya ditetapkan oleh Bupati.
- (b) Pasal 29: Selain honorarium, Dewan Pengawas dapat menerima tantiem, jika PDAM memperoleh laba bersih.
- (c) Pasal 30: Jumlah tantiem ditetapkan oleh Bupati dengan mempertimbangkan laba perusahaan dan laporan tahunan.
- (d) Pasal 31: Tantiem hanya diberikan apabila PDAM memperoleh laba bersih.
- (e) Pasal 32: Jumlah tantiem dan jasa produksi dibebankan kepada laba bersih tahun berjalan.

Penghasilan Dewan Pengawas (terutama tantiem) berorientasi pada laba, bukan pada evaluasi kinerja korporasi secara komprehensif (misalnya: opini audit, IKU, atau efisiensi operasional).

Dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 45, Permendagri 23 Tahun 2024 mengatur penghasilan Dewan Pengawas secara ketat dan berbasis evaluasi kinerja. Beberapa poin penting antara lain:

- (a) Pasal 37: Dewan Pengawas berhak menerima penghasilan yang terdiri atas honorarium, tunjangan, fasilitas, dan insentif kinerja.
- (b) Pasal 38 ayat (1): Penghasilan diberikan berdasarkan klasifikasi BUMDAM dan kemampuan keuangan daerah.
- (c) Pasal 39: Besaran honorarium ditetapkan oleh Kepala Daerah (KPM) dengan mengacu pada standar.
- (d) Pasal 42–43: Insentif hanya diberikan apabila terdapat peningkatan kinerja BUMDAM, berdasarkan laporan keuangan dan evaluasi IKU minimal 80%.
- (e) Pasal 45: Insentif dibayarkan secara non-tunai, untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas.

Prinsip utama: Penghasilan Dewan Pengawas bukan hak tetap, melainkan didasarkan pada kontribusi nyata terhadap peningkatan kinerja perusahaan.

3. Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Lawu

a) Klasifikasi dan Rasio BUMDAM

Klasifikasi Badan Usaha Milik Daerah Air Minum (BUMDAM) berdasarkan skala usaha dan rasio keuangan merupakan elemen kunci dalam sistem pengawasan dan evaluasi kinerja korporasi daerah. Pengaturan klasifikasi dan rasio operasional bertujuan untuk memastikan bahwa manajemen perusahaan berjalan dengan prinsip efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas, serta memungkinkan pengambilan kebijakan strategis yang proporsional dengan kapasitas dan kondisi keuangan perusahaan.

Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 telah memberikan landasan normatif yang tegas terkait klasifikasi BUMDAM dan batasan rasio biaya operasional terhadap pendapatan operasional. Ketentuan ini dirancang agar pemerintah daerah dan organ BUMDAM dapat melakukan evaluasi kinerja yang obyektif serta menyusun kebijakan struktural (seperti jumlah direksi dan penghasilan) berdasarkan kategori korporasi yang terukur dan terstandar.

Dalam Perbup Karanganyar Nomor 13 Tahun 2021, ditemukan bahwa:

- Tidak terdapat ketentuan eksplisit yang menyebutkan klasifikasi PUDAM Tirta Lawu berdasarkan jumlah pelanggan,
- Tidak ditemukan pengaturan atau penetapan rasio biaya operasional terhadap pendapatan operasional sebagai instrumen evaluatif maupun syarat manajerial.

Perbup hanya mengatur pedoman penyelenggaraan PUDAM secara umum, termasuk susunan organ, pengelolaan SDM, rencana kerja dan anggaran.

b) Batas Usia Pensiun Pegawai

Dalam Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 13 Tahun 2021, ketentuan mengenai usia pensiun pegawai PUDAM diatur dalam Pasal 34 ayat (6), yang menetapkan bahwa batas usia pensiun adalah 56 (lima puluh enam) tahun. Ketentuan ini pada dasarnya sejalan dengan batas usia pensiun standar sebagaimana diatur dalam Pasal 79 ayat (1) Permendagri Nomor 23 Tahun 2024, yang juga menetapkan bahwa pegawai BUMDAM pensiun pada usia 56 tahun. Namun demikian, Permendagri 23 Tahun 2024 memberikan ruang fleksibilitas dalam bentuk opsi perpanjangan masa kerja hingga 58 (lima puluh delapan) tahun, sebagaimana diatur dalam Pasal 79 ayat (2) dan (3). Perpanjangan ini bersifat selektif, artinya hanya dapat diberikan apabila pegawai yang bersangkutan memiliki keahlian tertentu, masih dibutuhkan secara organisasional, dan dalam kondisi kesehatan yang memungkinkan. Selain itu, mekanisme perpanjangan harus diatur melalui peraturan Direksi, dan hanya dapat dilakukan setelah memperoleh persetujuan dari Kuasa Pemilik Modal (KPM).

c) Direksi

Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 13 Tahun 2021 dalam Pasal 20 ayat (3) menyebutkan bahwa jumlah Direksi ditetapkan antara 1 (satu) sampai dengan 5 (lima) orang, dengan dasar pertimbangan asas kemanfaatan dan efisiensi. Meskipun prinsip tersebut bersifat umum dan berorientasi pada efektivitas, ketentuan ini tidak mengaitkan jumlah Direksi dengan indikator kuantitatif seperti jumlah pelanggan atau kinerja keuangan.

Sementara itu, Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 dalam Pasal 8 ayat (1) memberikan pengaturan yang lebih rinci dan berbasis data, dengan menyatakan bahwa jumlah Direksi ditentukan berdasarkan klasifikasi BUMDAM berdasarkan jumlah pelanggan dan rasio biaya operasional terhadap pendapatan operasional (operating ratio), sebagai berikut:

- BUMDAM Kecil (≤ 50.000 pelanggan): maksimal 1 Direksi,
- BUMDAM Sedang (50.001–100.000 pelanggan): maksimal 3 Direksi, dengan syarat telah menerapkan tarif pemulihan biaya penuh dan memenuhi rasio keuangan yang ditetapkan,
- BUMDAM Besar (> 100.000 pelanggan): maksimal 5 Direksi, dengan syarat serupa.

Lebih lanjut, dalam Pasal 8 ayat (2), Permendagri mengatur bahwa apabila pemerintah daerah menghendaki jumlah Direksi melebihi ketentuan tersebut, maka wajib mengajukan permohonan persetujuan kepada Menteri Dalam Negeri, yang dilampiri dengan laporan keuangan, penilaian kinerja, dan rencana bisnis perusahaan.

d) Penetapan Tantiem

Dalam Pasal 11 ayat (3) huruf h Perbup Nomor 13 Tahun 2021 disebutkan bahwa salah satu kewenangan Kuasa Pemilik Modal (KPM) adalah menetapkan penggunaan laba bersih yang diperoleh oleh PUDAM Tirta Lawu. Ketentuan ini ditegaskan lebih lanjut

dalam Pasal 17 ayat (7) yang menyatakan bahwa tantiem bagi Direksi dan Dewan Pengawas ditetapkan maksimal sebesar 4% dari laba bersih Perusahaan. pengaturan ini menunjukkan bahwa orientasi penggunaan laba dalam Perbup ini masih bersifat profit-based, di mana laba bersih lebih diposisikan sebagai dasar pembagian insentif (tantiem) bagi organ perusahaan. Namun, tidak ditemukan pengaturan yang secara eksplisit menetapkan indikator kinerja sebagai prasyarat pemberian tantiem, maupun kewajiban untuk mengalokasikan sebagian laba untuk penguatan pelayanan publik, investasi aset, atau dana cadangan operasional.

Permendagri Nomor 23 Tahun 2024 memberikan pendekatan yang lebih komprehensif dan berbasis kinerja dalam hal penggunaan laba BUMDAM, yang diatur secara substantif dalam Pasal 45, dengan pokok-pokok sebagai berikut:

Pasal 45 ayat (1) menyatakan bahwa tantiem hanya dapat diberikan apabila:

- Laporan keuangan BUMDAM diaudit dan memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP); dan
- Capaian Indikator Kinerja Utama (IKU) mencapai minimal 80% (delapan puluh persen).

e) Dewan Pengawas

Perbup 13 Tahun 2021 memuat beberapa ketentuan tentang Dewan Pengawas, antara lain:

- Pasal 12 ayat (1) menyebutkan bahwa Dewan Pengawas terdiri atas unsur independen dan non-independen.
- Pasal 12 ayat (6) menyebutkan jabatan Dewan Pengawas ditetapkan selama 4 (empat) tahun, dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- Pasal 17 ayat (6) mengatur bahwa Dewan Pengawas menerima penghasilan berupa honorarium, tunjangan, fasilitas, dan tantiem, tanpa menyebutkan syarat evaluasi kinerja sebagai dasar pemberian insentif.

BAB III PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan, terdapat beberapa kesimpulan diantaranya:

1. Konteks Politik Hukum.

Produk hukum daerah mengenai PUDAM Tirta Lawu merupakan perwujudan politik hukum daerah dalam penyediaan pelayanan dasar berupa air minum yang merupakan hak konstitusional warga negara. Produk hukum ini menunjukkan upaya sinergi antara fungsi pelayanan publik dan fungsi ekonomi melalui optimalisasi BUMD.

2. Isu Krusial.

Terdapat isu-isu normatif yang signifikan dan mendesak untuk diselaraskan, antara lain:

- a. batas usia pensiun dan sistem pensiun pegawai PUDAM;
- b. ketiadaan pengaturan rasio operasional sebagai alat ukur efisiensi;
- c. pengaturan jumlah direksi yang tidak mempertimbangkan rasio efisiensi dan klasifikasi pelanggan;
- d. pembagian laba bersih yang belum berbasis capaian kinerja dan audit; dan
- e. sistem kepegawaian yang belum sepenuhnya menggunakan prinsip profesionalisme dan fleksibilitas hukum ketenagakerjaan.

Untuk lebih lengkapnya dapat dilihat pada matriks terlampir.

3. Kurangnya Aspek Evaluatif dan Kinerja Berbasis Output.

Produk hukum daerah yang ada cenderung bersifat administratif, belum mengatur secara eksplisit kewajiban penilaian berbasis kinerja yang terukur (misalnya capaian IKU minimal 80% (delapan puluh persen), laporan keuangan WTP, atau efisiensi rasio biaya terhadap pendapatan). Hal ini menyebabkan kurangnya instrumen kontrol dan pengawasan.

4. Sistem Kepegawaian.

Dalam aspek ketenagakerjaan, regulasi yang ada belum sepenuhnya menjawab kebutuhan modernisasi sumber daya manusia BUMD. Masih ditemukan penggunaan sistem pangkat dan golongan yang tidak lagi sesuai dengan asas hubungan kerja privat sesuai Permendagri Nomor 23 Tahun 2024

5. Pendekatan "*Profit-Based*" daripada "*Performance-Based*".

Pengaturan mengenai pembagian laba, tantiem, dan insentif cenderung masih menggunakan pendekatan statis (berdasarkan persentase tetap dari laba bersih) tanpa mempertimbangkan kinerja korporasi secara objektif.

B. Saran

1. Perlu Adanya Reformasi Tata Kelola BUMDAM.

Keseluruhan analisis memperlihatkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar perlu segera melakukan reformasi kelembagaan dan hukum terhadap pengelolaan PUDAM Tirta Lawu sesuai dengan Permendagri Nomor 23 Tahun 2024.

2. Perlu penyusunan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati baru yang mencabut Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati yang lama sesuai dengan Permendagri Nomor 23 Tahun 2024.