



UNIVERSITAS INDONESIA

TUNGGAKAN PINJAMAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM  
TERHADAP PEMERINTAH PUSAT

TESIS

HASAN LUTFI

0906581006

FAKULTAS HUKUM  
MAGISTER HUKUM  
HUKUM KEUANGAN NEGARA  
JAKARTA  
JANUARI 2010



UNIVERSITAS INDONESIA

TUNGGAKAN PINJAMAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM  
TERHADAP PEMERINTAH PUSAT

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum

HASAN LUTFI

0906581006

FAKULTAS HUKUM  
HUKUM KEUANGAN NEGARA  
JAKARTA  
JANUARI 2010



## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Hasan Lutfi  
NPM : 0906581006  
Tanda Tangan :  
Tanggal :



## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Hasan Lutfi  
NPM : 0906581006  
Program Studi : Hukum Keuangan Negara  
Judul Tesis : Tunggakan Pinjaman Perusahaan Daerah Air  
Minum Terhadap Pemerintah Pusat

**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Keuangan Negara Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.**

## DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang/Penguji : Prof. Safri Nugraha, SH.,LL.M., Ph.D ( )  
Pembimbing/Penguji : Dr. Harsanto Nursadi, SH., M.Si ( )  
Penguji : Dian Puji N. Simatupang, SH., MH ( )

Ditetapkan di : Depok  
Tanggal : 5 Januari 2011



## KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Jurusan Hukum Keuangan Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Dr. Harsanto Nursadi, S.H., Msi, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Direktorat Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan yang telah memberi kesempatan untuk mengikuti pendidikan yang sangat berharga ini;
- (3) Ibu dan Seluruh keluarga besarku, yang telah memberikan bantuan dukungan material dan moral;
- (4) Istriku, Evi Marlinda Ningsih, S.Pd, dan anak-anakku: Hafi Hayya Hasani dan Hani Shafiy Tsaniya Hasani yang terus memberi inspirasi, semangat, serta doa agar ayahnya segera menyelesaikan pendidikan ini.
- (5) Sahabat-sahabat 'Laskar Pelangi' (*Ito* Hotma Ida Mutiara, *Mbak* Indra Karunia Dewanti, *Pak* Irfan Huzairin, *Mas* Joko Santoso, *Mas* Nana Karmana, *Mas* Rifai Yusuf, *Akang* Suhartono, *Mas* Sukarno, *Mas* Wahyu Widhianto) yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Allah Swt berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, Januari 2010

Penulis



## HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Hasan Lutfi  
NPM : 0906581006  
Program Studi : Hukum Keuangan Negara  
Departemen :  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Tunggakan Pinjaman Perusahaan Daerah Air Minum Terhadap Pemerintah Pusat

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (data base), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Di buat di :  
Pada tanggal :  
Yang menyatakan

(Hasan Lutfi)



## ABSTRAK

Nama : Hasan Lutfi  
Program Studi : Hukum Keuangan Negara  
Judul : Tunggakan Pinjaman PDAM Terhadap Pemerintah Pusat

Tesis ini membahas tentang tunggakan pinjaman PDAM terhadap Pemerintah Pusat. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif. Dengan menggunakan metode analisis data kualitatif. Hasil penelitian menyatakan bahwa tunggakan pinjaman yang dilakukan oleh PDAM disebabkan oleh tidak ditaatinya ketentuan menaikkan tarif secara berkala seperti yang dipersyaratkan dalam perjanjian. Dukungan yang kurang dari *Stakeholders* PDAM yaitu Pemerintah Daerah dan juga DPRD membuat PDAM tidak dapat memenuhi pembayaran cicilan pinjamannya. Sanksi yang diberikan berupa bunga dan denda membuat tunggakan non-pokok-nya membesar, bahkan melebihi tunggakan pokoknya. Hasil penelitian menyarankan agar restrukturisasi utang melalui PMK No.120/PMK.05/2008 tetap dipertahankan namun senantiasa mempertimbangkan kinerja PDAM.

Kata Kunci:  
Pinjaman, tarif, restrukturisasi.



## ABSTRACT

Name : Hasan Lutfi  
Study Program: State Finance Law  
Title : PDAM loan arrears against the Central Government

This thesis discussed the issue of Regional Public Water Company PDAM's inability to pay its outstanding debts to the central government of Indonesia. The methodology used in this research is normative judicial research with qualitative data analysis. The research concluded that the cause of PDAM's inability to repay its debts is the lack of discipline in applying periodical increase in tariff (rate) to consumers as prescribed in the loan agreement. The lack of support from PDAM's stakeholders (i.e. regional government and Regional House of People's Representatives) contributes to the inability of PDAM to fulfill its obligation to repay its debts. The penalties given to PDAM, in the form of interests and fines, have caused the ballooning of the debts charges even to the extend of exceeding the original loan amount. This research suggests that PDAM should go through a debt restructuring programme as outlined by PMK No. 120/PMK.05/2008 while at the same time re-assessing its working efficiency.

Keywords:  
Loans, rates, restructuring.



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	v
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	x
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Pokok Masalah.....	11
1.3. Tujuan Penelitian.....	11
1.4. Kerangka Teoritik Dan Kerangka Konseptual.....	12
1.5. Metode Penelitian.....	16
1.6. Sistematika Penulisan.....	17
<b>BAB 2 KONSEPSI PINJAMAN OLEH PERUSAHAAN DAERAH DALAM KAITANNYA DENGAN PEMERINTAH DAERAH</b>	
2.1. Penyelenggaraan Pinjaman Oleh Perusahaan Daerah.....	19
2.1.1. Sumber-Sumber Pendapatan Pemerintah Daerah.....	19
2.1.2. Sumber-Sumber Pinjaman Daerah.....	22
2.1.3. Definisi Pinjaman.....	24
2.1.4. Tujuan Pinjaman Daerah.....	26
2.1.5. Persyaratan Pinjaman Daerah.....	30
2.1.6. Kemampuan Pinjaman Daerah.....	33
2.1.7. Penyelesaian Tunggakan Pinjaman.....	34
2.2. Badan Usaha Milik Daerah Dalam Lingkup Keuangan Daerah.....	37
2.2.1. Teori Badan Hukum.....	37
2.2.2. BUMN/BUMD Dalam Konsep Pemerintahan.....	40
2.2.3. BUMN/BUMD Dalam Struktur Hukum Keuangan Publik.....	46
2.3. Penerapan Piutang Terhadap Tunggakan Pinjaman.....	51
2.3.1. Timbulnya Piutang.....	51
2.3.2. Wanprestasi Sebagai Awal Penyebab Timbulnya Tunggakan.....	54
2.3.3. Penghapusan Piutang.....	57
<b>BAB 3 PENYELENGGARAAN PINJAMAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM</b>	
3.1. Pinjaman PDAM.....	60
3.1.1. Jenis Pinjaman PDAM.....	60
3.1.2. Prosedur Pinjaman PDAM.....	62
3.1.3. Perjanjian Pinjaman PDAM.....	65



3.2. Perkembangan PDAM.....	68
3.2.1. Permasalahan PDAM.....	75
3.2.1.1. Permasalahan Tunggakan Pinjaman PDAM...	75
3.2.1.2. Permasalahan Manajemen.....	80
3.2.1.3. Permasalahan Teknik.....	81
3.3. Pengaturan Piutang Negara.....	82
3.3.1. Penyelesaian Piutang Negara Menurut PP Nomor 14 Tahun 2005.....	82
3.3.2. Penyelesaian Piutang Negara Pada PDAM Melalui PMK No PMK 107/PMK.06/2005.....	84
3.3.3. Penyelesaian Piutang Negara Pada PDAM Melalui PMK No PMK 120/PMK.05/2008.....	87
3.3.3.1. Prosedur Penghapusan Tunggakan Non Pokok dan Penjadualan Tunggakan Pokok....	91
3.3.3.2. Perkembangan Penyelesaian Piutang Negara Oleh PDAM Terhadap Pemerintah.....	94
3.4. Pemberian Jaminan Dan Subsidi Bunga Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2009.....	101
<b>BAB 4 ANALISIS TUNGGAKAN PINJAMAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM</b>	
4.1. Penyelesaian Tunggakan Pinjaman PDAM.....	103
4.2. Permasalahan Dasar Hukum PDAM.....	107
4.3. Pengaturan Piutang.....	113
4.3.1. Kedudukan Piutang PDAM Yang Berbentuk Perseroan Terbatas, Perusahaan Daerah dan BLU/BLUD.....	115
4.3.2. Penyelesaian Piutang Pada PDAM.....	125
4.3.2.1. Penyelesaian Piutang Terhadap PDAM Berdasarkan PMK 107/PMK.06/2005.....	125
4.3.2.2. Penyelesaian Piutang Terhadap PDAM Berdasarkan PMK 120/PMK.05/2008.....	126
4.4. Pemberian Jaminan Dan Subsidi Bunga Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2009.....	131
4.5. Pengaturan Sanksi Hukum Terhadap Tunggakan Pinjaman....	132
<b>BAB 5 PENUTUP</b>	
5.1. Kesimpulan.....	140
5.2. Saran.....	141
<b>DAFTAR REFERENSI</b>	<b>143</b>



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1.	Arsitektur Keuangan Publik .....	120
Gambar 4.2.	Transformasi Status Hukum Uang Negara dalam BUMN Menjadi Berstatus Hukum Privat .....	121



## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1.	Skema Penyelesaian Tunggakan PDAM Berdasar PMK No. 120/PMK.05/2008.....	91
Tabel 3.2.	Daftar PDAM Yang Telah Menjalankan Restrukturisasi utang Per April 2010.....	95
Tabel 3.3.	Daftar PDAM Telah Dipresentasikan dan Dibahas Komite Teknis Siap Dipresentasikan Kepada Komite per April 2010.....	96
Tabel 3.4.	Daftar PDAM Telah Dipresentasikan dan Dibahas Komite Teknis Masih Dalam Proses Perbaikan <i>Business Plan</i> Per April 2010.....	97
Tabel 3.5.	Daftar PDAM sedang dalam pembahasan Kelompok Kerja Per April 2010.....	98
Tabel 3.6.	Daftar PDAM Yang Ditolak Karena Tidak Memenuhi Syarat Per April 2010.....	99
Tabel 3.7.	Daftar PDAM Yang Tidak Mengikuti Program Restrukturisasi Per April 2010.....	99
Tabel 4.1.	Penghapusan Kredit Macet BUMN (Persero).....	124



## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA Per Juni 2008.....	150
------------	--	-----



## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia telah mengalami pasang surut dalam sistem penyelenggaraan pemerintah daerah. Undang-undang yang mengatur penyelenggaraan otonomi daerah dimulai dengan diberlakukannya Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah. Selanjutnya UU Nomor 1 Tahun 1945 tersebut disempurnakan dengan UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah yang menganut pemberian otonomi dan *medebewind*<sup>1</sup> yang luas. Karena pada kurun waktu 1949 negara Indonesia berstatus negara federal, maka pada saat itu juga terdapat UU Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah Negara Indonesia Timur, meskipun pada kenyataannya UU ini belum sempat diterapkan seiring pembubaran Negara Indonesia Timur. Selanjutnya dibuat UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah. Seiring dengan dekrit presiden 5 Juli 1959, UU tersebut disesuaikan dengan kegotongroyongan demokrasi terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan UU Nomor 18 Tahun 1965.

Pada masa Orde Baru, lahir UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang menghendaki otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekosentrasi.

Semenjak era reformasi 1998, lahir UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Bersamaan dengan itu pula UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah juga diubah dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

---

<sup>1</sup> Medebewind diterjemahkan sebagai ko-administrasi yaitu administrasi bersama suatu layanan oleh pemerintah pusat dan daerah. Lihat Nick Devas, "Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia: Sebuah Tinjauan Umum" dalam *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. (Jakarta: UI-Press, 1998), hal 1.



Di dalam penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.<sup>2</sup>

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan diantaranya adalah melalui pemberian pinjaman. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip *Money Follow Function*, yaitu pendanaan harus mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Dalam UU No. 33 Tahun 2004 diatur mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah secara adil, proporsional, demokratis dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah.

---

<sup>2</sup> Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud meliputi urusan pemerintahan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama. Indonesia, *Undang-Undang Pemerintah Daerah*, UU No. 32 Tahun 2004, LN No.125 Tahun 2004, TLN No. 4437 Tahun 2004, Ps. 10 ayat (3)



Dalam kaitan hubungan keuangan pusat-daerah ini, K.J. Davey<sup>3</sup> membagi ke dalam empat pendekatan. Model pendekatan yang diterapkan di Indonesia adalah pendekatan komprehensif. Hal tersebut dapat dilihat dalam penjelasan UU No 33 Tahun 2004 yakni dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Hubungan dalam bidang keuangan antara pemerintah dengan pemerintahan daerah meliputi pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintah daerah dan pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah.

Pinjaman daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pembiayaan yang bersumber dari pinjaman harus dikelola secara benar agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi keuangan daerah sendiri serta stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional. Oleh karena itu, pinjaman daerah perlu mengikuti kriteria, persyaratan, mekanisme, dan sanksi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dalam Bab VIII Pinjaman Daerah dari Pasal 49 sampai dengan Pasal 56.

Petunjuk teknis tentang pinjaman daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah dimana PP ini menggantikan PP Nomor 107 Tahun 2000. Di dalam Pasal 1 angka 9 disebutkan

---

<sup>3</sup> Empat pendekatan itu adalah: 1) Pendekatan Kapitalisasi, yaitu Pemerintah daerah memperoleh modal permulaan yang diharapkan untuk diinvestasikan menurut cara-cara yang dapat menghasilkan pendapatan untuk menutup pengeluaran rutin, 2) Pendekatan Pendapatan, yaitu Pemerintah daerah diberikan sumber-sumber berpendapatan tertentu seperti perpajakan atau berupa suatu paket bagian dari pendapatan nasional, 3) Pendekatan Pengeluaran, yaitu pembagian dana dari pusat kepada pemerintah daerah untuk menutup seluruh atau bagian biaya berupa pinjaman, bantuan atau bagi hasil pungutan, dan 4) Pendekatan Komprehensif, yakni menggabungkan sasaran pengeluaran dengan sumber-sumber dananya. Lihat: K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: UI Press, 1988), hal. 255-277.



bahwa pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali.

Prosedur pinjaman daerah dibagi dua yakni *pertama*, pinjaman daerah yang bersumber dari pemerintah dan *kedua*, pinjaman daerah yang bersumber dari selain pemerintah. Pinjaman daerah yang bersumber dari pemerintah itu juga dibagi dua yaitu pinjaman daerah dari pemerintah yang dananya bersumber dari pinjaman luar negeri dan pinjaman daerah dari pemerintah yang dananya bersumber selain dari pinjaman luar negeri.

Di dalam penjelasan PP No 54 Tahun 2005 Tentang Pinjaman Daerah disebutkan bahwa pinjaman daerah merupakan alternatif sumber pembiayaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan/atau untuk menutup kekurangan kas yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang merupakan inisiatif dan kewenangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dana pinjaman merupakan pelengkap dari sumber-sumber penerimaan daerah yang ada dan ditujukan untuk membiayai pengadaan prasarana daerah atau harta tetap lain yang berkaitan dengan kegiatan yang bersifat meningkatkan penerimaan yang dapat digunakan untuk mengembalikan pinjaman, serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat.

Pengaturan pinjaman daerah diatur melalui beberapa Keputusan Menteri Keuangan (KMK). Pemerintah dapat memberikan pinjaman kepada daerah melalui tiga cara yaitu:

1. Melalui mekanisme Rekening Pembangunan Daerah (RPD)
2. Melalui mekanisme Rekening Dana Investasi (RDI)
3. Melalui mekanisme Rekening Penerusan Pinjaman

#### Ad.1 Pinjaman daerah melalui mekanisme RPD

Mekanisme pinjaman daerah melalui RPD diatur melalui Keputusan Menteri Keuangan (KMK) No 347a/KMK.017/2000. Proyek investasi yang dapat dibiayai dengan RPD khusus untuk proyek air bersih, persampahan, terminal angkutan darat serta terminal angkutan sungai dan fery, pasar, serta Rumah Sakit Umum Daerah.



## Ad.2 Pinjaman daerah melalui mekanisme RDI

Mekanisme pinjaman daerah melalui RDI diatur dengan KMK No 346/KMK.017/2000 dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No 82/PMK.06/2005 tentang Tambahan atas Keputusan Menkeu No 346/KMK.017/2000 tentang Pengelolaan RDI. Peminjam dalam rangka RDI adalah BUMN, bank pemerintah atau Bank Pembangunan Daerah.

## Ad.3 Pinjaman daerah melalui mekanisme Rekening Penerusan Pinjaman

Mekanisme pinjaman daerah melalui Rekening Penerusan Pinjaman diatur dengan Peraturan Pemerintah No 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No Per 005/M.PPn/06/2006 tentang Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan Serta Penilaian Kegiatan yang Dibiayai dari Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, PMK 53/PMK.010/2006 Tentang Tata Cara Pemberian Pinjaman Daerah Dari Pemerintah Yang Dananya Bersumber dari Pinjaman Luar Negeri. Pemerintah dapat memberikan pinjaman kepada daerah yang dananya berasal dari pinjaman luar negeri melalui mekanisme Perjanjian Penerusan Pinjaman kepada daerah atau *Subsidiary Loan Agreement* (SLA).

Dalam sistem perekonomian daerah, tak bisa diingkari bahwa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) juga turut berperan dalam mewujudkan kemakmuran daerah<sup>4</sup>. Dalam batas-batas tertentu, BUMD memang memberikan kontribusi terhadap PAD baik dalam bentuk dividen atau pajak. Ada juga yang menyumbang melalui hasil privatisasi. Dalam era otonomi daerah, peran BUMD terasa kian penting dalam sektor-sektor usaha tertentu yang belum diminati swasta. BUMD pun memegang peran strategis dalam pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan pasar, dan keterlibatannya dalam pengembangan usaha kecil-menengah dan koperasi.

Diberikannya hak mengelola perusahaan daerah merupakan perwujudan Indonesia sebagai negara kesatuan yang didesentralisasi, dimana Pemerintah Daerah menyelenggarakan konsep negara hukum modern berdasarkan pasal 18, pasal 1 ayat

---

<sup>4</sup> Samsul Hadi, *Jakarta Incorporation Paradigma Baru BUMD*. (Jakarta: Jagat Teras Semesta, 2007), hal. 21



(1) serta pasal 33 UUD 1945 yang kemudian dijabarkan melalui UU 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Meskipun memang bentuk pengaturan perundang-undangan tentang perusahaan daerah belum menjawab persoalan yang selama ini menjadi kendala keberadaan perusahaan daerah dalam meningkatkan ekonomi daerah.

Berdasarkan Pasal 59 ayat (2) UU 5 Tahun 1974 yang menentukan bahwa pendirian perusahaan daerah diatur dengan UU, namun dalam kenyataannya ketentuan pasal 59 tersebut belum terealisasi, hal itu dibuktikan dengan belum dibuatnya UU Perusahaan Daerah oleh pemerintah pusat. Sementara untuk mencegah kekosongan hukum (*recht vacuum*), maka melalui pasal II aturan peralihan UUD 1945, diberlakukanlah UU No 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yang dikeluarkan berdasarkan UU Nomor 1 tahun 1957 tentang Pemerintah Daerah. UU Nomor 5 Tahun 1962 itu sendiri telah dicabut dengan UU No 6 Tahun 1969 terhitung mulai tanggal ditetapkan undang-undang baru. Sementara undang-undang baru dimaksud sampai dengan sekarang ini belum ada.

Bentuk usaha juga pernah diatur dengan UU No 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1969 (Lembaran Negara Tahun 1969 No. 16; Tambahan Lembaran Negara No. 2890) Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang ditentukan bahwa Perusahaan negara (BUMN) dibatasi menjadi tiga yakni perjan, perum dan persero, dimana masing-masing mempunyai pengertian sendiri-sendiri. Dari pengertian dalam UU No 9 Tahun 1969 itu, dapat diartikan bahwa Perusahaan negara (BUMN) sama dengan Perusahaan Daerah (BUMD). Bahkan antara keduanya bagaikan ‘dua sisi dari satu lembar mata uang’ (*two sides of one coin*).

Dalam UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pun kurang jelas dalam memberi bentuk perundang-undangan yang akan memberi dasar pengaturan perusahaan daerah. Hal itu dapat dilihat dalam Pasal 84 UU 22 Tahun 1999 yang berbunyi: *Daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah sesuai dengan Peraturan perundang-undangan dan pembentukannya diatur dengan Peraturan Daerah*. Istilah diatur dengan perundang-undangan menimbulkan keraguan apakah pengaturan perusahaan daerah, selanjutnya akan diatur dengan UU, PP, atau dengan Peraturan Presiden.



Sejalan dengan UU No 22 Tahun 1999, di dalam Pasal 177 UU No 32 Tahun 2004, pada prinsipnya Pemerintah Daerah diberikan peluang untuk memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan<sup>5</sup>.

Batu pijakan BUMD itu sendiri yang masih menganut ketentuan UU No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah ditengarai menjadi kendala bagi BUMD untuk meningkatkan kinerjanya.<sup>6</sup> Di mana kebijakan pengembangan sangat ditentukan oleh pemerintah daerah sebagai pihak yang mewakili daerah, sebagai pemilik modal BUMD. UU tersebutlah yang menjadikan direksi dan mayoritas pegawai BUMD, tidak terpisahkan dari birokrasi pemerintah daerah, sehingga tidak mengherankan apabila pengelolaan BUMD mirip dengan pengelolaan lembaga birokrasi.<sup>7</sup>

Akibatnya keberadaan BUMD melahirkan beragam kesan. Misalnya, tidak efisien, modalnya dari pemerintah, selalu merugi, tidak menyumbang Pendapatan Asli Daerah (PAD), kualitas SDM-nya rendah, tidak profesional, tidak mampu mengelola bisnis karena merekrut orang birokrat, birokratis, sehingga sarat dengan KKN, direksi/komisarisnya adalah kumpulan pensiunan, dan kesan tetek bengek lainnya. Terkesan masyarakat termasuk DPR tidak serius memperjuangkan payung hukumnya dan lebih mempersoalkan kontribusi BUMD terhadap PAD, tanpa

---

<sup>5</sup> Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah disebutkan bahwa BUMD dapat berbentuk Perusahaan Daerah atau Perseroan Terbatas. Perusahaan Daerah tunduk pada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku yang mengatur Perusahaan Daerah, sementara Perseroan Terbatas tunduk pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (jo. UU Nomor 40 Tahun 2007). Bentuk hukum ini menentukan bagaimana kedudukan PDAM. Apabila PDAM itu berbentuk PT dan modalnya berasal dari kekayaan yang dipisahkan maka tanggung jawab ada pada Direksi, sementara apabila PDAM itu bukan merupakan badan hukum, maka tanggung jawab ada pada Pemerintah Daerah

<sup>6</sup> Filosofi yang terkandung dalam undang-undang itu dapat dianggap sudah kedaluwarsa. Menurut UU No 5 Tahun 1962, BUMD bisa dikategorikan menganut prinsip 'bisnis birokrasi' dalam pengembangan usahanya. Sebab, dalam UU No 5 Tahun 1962 itu ditetapkan bahwa kebijakan pengembangan BUMD ditentukan oleh Pemerintah Daerah sebagai pihak yang mewakili pemilik modal, dalam hal ini daerah. Lihat: Hadi, *op.cit.*, hal. 19-20.

<sup>7</sup> Menurut berbagai kajian, budaya organisasi birokrasi jelas sangat berbeda dibandingkan dengan budaya organisasi bisnis. Walhasil, dalam banyak kasus, manajemen BUMD kurang independen dan fleksibel ketika akan menempuh langkah inovasi usaha untuk mencapai tujuan organisasi. Intervensi birokrasi, misalnya justru sering membuat manajemen BUMD kerepotan mengelola usahanya secara profesional. Lihat: Hadi, *ibid.*



melihat apa saja benturan yang dihadapi BUMD dalam menjalankan *core businessnya*.

Permasalahan BUMD bukan semata-mata ulah manajemen BUMD, tetapi juga karena adanya beragam permasalahan antara lain; <sup>8</sup> landasan hukum yang belum relevan, belum memiliki visi dan strategi bisnis <sup>9</sup>, kuatnya campur tangan pemerintah daerah, kualitas manajemen yang belum profesional dan proposional, akses permodalan yang terbatas, kesulitan akuntabilitas keuangan, serta kemampuan kemitraan dengan pelaku swasta yang sangat terbatas.

Pinjaman yang dilakukan oleh PDAM pun menjadi menarik perhatian karena pengelolaan air sebagai usaha yang vital menyangkut hajat hidup orang banyak, diamanahkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Dengan demikian kehadiran pemerintah dalam hal ini adalah untuk menghindari dampak *eksternalitas*, khususnya dampak sampingan bagi lingkungan alam dan lingkungan sosial, terutama pemenuhan kebutuhan penyediaan air bersih. Kewenangan mengelola perusahaan daerah seperti PDAM, seyogyanya dikembangkan oleh Pemerintah Daerah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dalam konsep negara kesejahteraan, yaitu melalui hak otonomi daerah dalam menggali potensi daerah sehingga kehadiran perusahaan daerah benar-benar dapat mewujudkan peningkatan ekonomi daerah, baik yang berwujud PAD maupun pemberian hak-hak rakyat yang bersifat vital seperti: pelayanan publik.

---

<sup>8</sup> Basuki Ranto, “Kebijakan Pemda Pelaku BUMD Menanti UU BUMD”, <http://www.businessreview.co.id/kebijakan-pemda-23.html>, diunduh tanggal 23 juni 2010.

<sup>9</sup> Menurut hasil kajian terhadap UU No 5 Tahun 1962 itu, BUMD merupakan bentuk usaha yang sejajar dengan bentuk usaha lain yang ada, seperti CV, PT, Firma atau Koperasi. Tapi misi usaha yang terkandung dalam undang-undang itu tampak sangat luas, mulai dari memberi layanan jasa, menyediakan kemanfaatan umum, hingga menumpuk pendapatan untuk disetorkan ke kas daerah sebagai salah satu komponen PAD. Pelaksanaan misi yang sedemikian luas tak jarang bercampur aduk tanpa melihat karakteristik masing-masing BUMD: sebagai bidang usaha yang murni bersifat komersial atau memang murni pelayanan umum. Sejauh ini dapat dilihat secara kasat mata, umumnya BUMD “mendapat beban” orientasi ganda dalam usahanya. Di satu pihak, BUMD mesti berorientasi ke layanan publik untuk melaksanakan kemanfaatan umum. Di lain pihak, BUMD juga dituntut berorientasi ke laba agar dapat memberi sumbangan bagi PAD. Padahal, sejatinya kedua orientasi usaha itu merupakan dua hal yang saling bertentangan. Lihat: Hadi, *op.cit.*, hal. 20-21.



Menurut Arifin P. Soeria Atmadja,<sup>10</sup> pada umumnya pinjaman daerah di Indonesia tidak dikelola dengan baik. Di masa lalu, pinjaman daerah melalui *Subsidiary Loan Agreement (SLA)* dan *Regional Development Account (RDA)*<sup>11</sup> pada umumnya ditujukan sebagian besar untuk membiayai Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), dan hanya sedikit digunakan oleh Pemerintah Daerah sendiri. Meskipun tingkat bunga, *grace periods*<sup>12</sup>, maupun *maturities* melalui SLA dan RDA lebih lama, sekitar 5-20 tahun, tingkat pengembaliannya oleh pemerintah daerah dan perusahaan air minum sangatlah buruk. Lebih dari 40 % dari total jumlah kewajiban pembayaran (utang pokok, bunga dan pinalti) untuk pinjaman SLA dan RDA mengalami penunggakan.

Hambatan utama meningkatkan pembiayaan PDAM adalah kenaikan tarif yang jarang terjadi (biasanya lima tahun sekali), kemudian regulasi ditentukan oleh Departemen Dalam Negeri yang menyatakan PDAM harus mencapai baik tujuan komersial maupun sosial melalui tarif, dan pada saat yang bersamaan PDAM diharuskan pula menutup biaya operasional, pemeliharaan, penyusutan dan kewajiban membayar pokok pinjaman dan bunganya.<sup>13</sup>

Dengan kondisi demikian membuat BUMD seperti PDAM sulit untuk membayar pinjaman sehingga menyebabkan timbulnya tunggakan terhadap pinjaman yang dilakukan olehnya. Hasil pengelolaan investasi yang dibiayai dari pinjaman tidak sepenuhnya dapat digunakan untuk membayar kembali pinjaman atau

---

<sup>10</sup> Arifin P. Soeria Atmadja (a), *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009), hal. 184.

<sup>11</sup> Regional Development Account atau Rekening Pembangunan Daerah (RPD) lebih diprioritaskan untuk membiayai proyek-proyek investasi pembantuan modal (*Capital Investment*) di daerah seperti air bersih, pengendalian banjir, perbaikan kampung, sampah dan lain-lain. Menurut Pasal 6 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 347a/KMK.017/2000 untuk memperoleh fasilitas dana pinjaman RPD, pemerintah daerah harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu: (a) Pokok pinjaman tidak boleh melebihi 75 persen pendapatan daerah (APBD), (b) Proyeksi kemampuan mengangsur kembali (Debt Service Coverage Ratio, DCSR) sekurang-kurangnya 2,5 kali, (c) Pemda wajib membiayai minimal 2,5 persen dari biaya proyek, (d) Pembayaran kembali pinjaman RPD mendapat hak mendahului terhadap kewajiban Pemda yang lainnya.

<sup>12</sup> Grace Period (Masa Tenggang) ialah jangka waktu yang diberikan oleh kreditor (pemberi pinjaman) untuk tidak membayar bunga kepada debitor (peminjam uang). Setelah waktu yang ditetapkan tersebut, maka debitor diharuskan membayar utang sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak. Lihat: Henricus W. Ismanthono, *Kamus Istilah Ekonomi Populer*, Cet. Kedua (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006), hal.98.

<sup>13</sup> Soeria Atmadja (a), *loc.cit.*



menambah PAD bahkan menjadi beban APBD, baik karena adanya *force majeure* maupun karena pengelolaan investasi yang kurang baik.

Menurut catatan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, diketahui bahwa sampai dengan 30 Juni 2008,<sup>14</sup> Dari 205 PDAM terdapat 175 PDAM yang menunggak dengan total tunggakan mencapai Rp 4,6 trilyun yang terdiri dari Rp 1,5 trilyun tunggakan pokok dan Rp 3,1 trilyun tunggakan non-pokok. Apabila melihat data tersebut, ternyata jumlah tunggakan non-pokok melebihi jumlah tunggakan pokok, hal ini mengindikasikan bahwa pemberian sanksi terhadap tunggakan pinjaman PDAM ternyata hanya membuat PDAM semakin kesulitan untuk keluar dari lilitan utang tersebut. Kenyataan tersebut juga menunjukkan bahwa apakah perlu terhadap PDAM tersebut diberikan penghapusan piutang ?

Untuk menangani masalah tunggakan pinjaman yang dilakukan terhadap PDAM tersebut adalah dengan melakukan restrukturisasi utang melalui PMK Nomor 107/PMK.06/2005 tentang Penyelesaian Piutang Negara Yang Bersumber Dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri, Rekening Dana Investasi, Dan Rekening Pembangunan Daerah, dimana PMK tersebut kemudian dicabut dengan PMK Nomor 120/PMK.05/2008 tentang Penyelesaian Piutang Negara Yang Bersumber Dari Penerusan Pinjaman LN, RDI dan RPD Pada PDAM. Adapun mekanismenya melalui penjadwalan tunggakan pokok serta kombinasi antara penghapusan dan *Debt Swap To Investment* (DSTI) atas tunggakan non-pokok. Sebagai langkah kongkrit terhadap pelaksanaan atas PMK tersebut, maka Direktorat Jenderal Perbendaharaan telah melakukan restrukturisasi atas tunggakan pinjaman seperti yang telah dilakukan terhadap 15 PDAM,<sup>15</sup> pada tanggal 12 Pebruari 2010 yang kemudian disusul oleh 53 PDAM lainnya pada tanggal 28 Oktober 2010.

---

<sup>14</sup> Data tunggakan pinjaman PDAM per Juni 2008 ini relatif tidak berubah (berbeda) dengan data tunggakan pinjaman di tahun 2010 karena di cut off per 19 agustus 2008.

<sup>15</sup> Kelima belas PDAM itu adalah: PDAM Kabupaten Ciamis, PDAM Kota Banjarmasin, PDAM Kabupaten Sleman, PDAM Kota Palopo, PDAM Kabupaten Wonosobo, PDAM Kabupaten Cilacap, PDAM Kabupaten Madiun, PDAM Kabupaten Badung, PDAM Kota Palangkaraya, PDAM Kota Ternate, PDAM Kabupaten Mojokerto, PDAM Kota Samarinda, PDAM Kabupaten Intan Banjar, PDAM Kabupaten Jombang, PDAM Kabupaten Jayapura. Lihat: "Peta Masalah PDAM Ringkasan Eksekutif" Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (Perpamsi), Revisi 10 Mei 2010, <http://perpamsi.org/gallery/document/MAP10MEI2010.pdf>, hal. 30-33, diunduh 17 Juli 2010.



Berdasarkan uraian diatas, maka penelitian ini akan mengkaji tentang permasalahan tunggakan pinjaman PDAM dan upaya yang harus dilakukan untuk mengatasi hal tersebut.

## **1.2. Pokok Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang diatas, dapat dirumuskan beberapa masalah:

1. Bagaimanakah Perusahaan Daerah Air Minum melakukan tunggakan pinjaman sehingga mengakibatkan timbulnya piutang Pemerintah Pusat terhadap Perusahaan Daerah Air Minum ?
2. Bagaimanakah pengaturan piutang terhadap pinjaman yang dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum ?
3. Bagaimana penerapan sanksi hukum terhadap Perusahaan Daerah Air Minum yang tidak dapat melakukan pembayaran pinjaman kepada pemerintah pusat ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui mengapa Perusahaan Daerah Air Minum melakukan tunggakan pinjaman sehingga mengakibatkan timbulnya piutang Pemerintah Pusat terhadap Perusahaan Daerah Air Minum.
2. Untuk mengetahui pengaturan piutang terhadap pinjaman yang dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum
3. Untuk mengetahui penerapan sanksi hukum terhadap Perusahaan Daerah Air Minum yang tidak dapat melakukan pembayarannya

Tujuan umum dari penelitian ini ialah untuk menambah perbendaharaan penelitian yang berkaitan dengan pinjaman terhadap Perusahaan Daerah Air Minum. Sementara tujuan khusus yang ingin dicapai ialah agar hasil penelitian ini berguna sebagai masukan bagi Direktorat Jenderal Perbendaharaan cq. Direktorat Sistem Manajemen Informasi.



Kegunaan penelitian yang diharapkan melalui penelitian ini meliputi:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu tinjauan terhadap hukum keuangan negara yang berkaitan dengan masalah pinjaman PDAM.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini akan dapat digunakan sebagai bahan masukan khususnya bagi Kantor Pusat Direktorat Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan dalam hal tinjauan hukum atas permasalahan tunggakan pinjaman yang dilakukan oleh PDAM.

#### 1.4. Kerangka Teoritik Dan Kerangka Konsepsional

Keikutsertaan pemerintah dalam berbagai hal merupakan wujud dianutnya sistem hukum negara modern, yang oleh Lemaire disebut pemerintah menyelenggarakan tugas kesejahteraan umum (*bestuurszorg*), yaitu suatu tugas tertentu yang hanya diserahkan kepada administrasi negara. *Bestuurszorg* menjadi tugas pemerintahan *welfare state*, yaitu suatu negara hukum modern yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat. Dapat dikatakan adanya *bestuurszorg* menjadi suatu tanda yang menyatakan adanya suatu *welfare state*.<sup>16</sup>

Dalam pandangan Brown, pelayanan publik adalah kegiatan yang menggunakan wewenang publik untuk memenuhi kepuasan kebutuhan publik. Pandangan ini menitikberatkan pada adanya dua unsur pelayanan publik yang selalu harus disediakan. Unsur pertama adalah kegiatan atau tindakan dilakukan berdasarkan kewenangan publik, sedangkan unsur kedua adanya pemenuhan kepuasan atas kebutuhan publik. Otoritas publik berperan sebagai penyedia jasa/pelayanan.<sup>17</sup>

Kebijakan otonomi daerah yang digulirkan sejak tahun 2001 telah membawa implikasi terhadap kemampuan daerah untuk dapat membiayai daerahnya dalam

---

<sup>16</sup> Anna Erliyana, “Tindak/Perbuatan Administrasi Negara (*Bestuurdaad /Bestuurhandelingen*)” dalam Hukum Administrasi Negara, (Depok: FHUI, 2007), hal.81

<sup>17</sup> Anna Erliyana, *op.cit.*, hal.81-82 mengutip L.Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*. Fourth ed. (Oxford: Clarendon Press, 1992), p.126-127



upaya memberikan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya agar lebih baik dengan menggunakan sistem birokrasi pemerintahan yang desentralisasi.

Sesuai dengan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Hal ini sering disebut juga dengan konsep *Money Follow Function*.

Kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat tergantung pada kemampuan pendanaannya. Humes IV yang dikutip M.R. Khairul Muluk<sup>18</sup>, menyebutkan sumber keuangan daerah itu ada tiga, yakni : *locally raised revenue* (atau pendapatan asli daerah), *transferred or assigned income* (dana transfer dari pemerintah atasan), *loans* (pinjaman). Di berbagai negara, sumber keuangan daerah ini selalu menjadi polemik karena perbedaan distribusi sumber pendapatan antara pemerintah daerah dengan pusat. Daerah selalu merasa bahwa sumber dana yang dimilikinya kurang memadai dan pemerintah pusat dituduh enggan berbagi pendapatan dengan daerah.

Oleh karena itu sumber keuangan daerah melalui mekanisme pinjaman daerah seharusnya diberi ruang oleh pemerintah pusat dalam rangka mencukupi keterbatasan sumber dana bagi kebutuhan penyusunan APBD atas banyaknya urusan dan pekerjaan yang telah dibebankan kepada daerah.<sup>19</sup>

Daerah dapat melaksanakan pemerintahan daerah secara rutin dan dalam usaha meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan pada umumnya terbentur pada kemampuan daerah dengan dana yang tersedia. Meskipun transfer melalui *block grant* dalam Dana Alokasi Umum (DAU) serta pembagian nonpajak, tetapi belum cukup untuk membiayai pengeluaran rutin sekalipun, dan sekurang-kurangnya 81 daerah menunjukkan transfer tersebut masih belum cukup.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> M.R. Khairul Muluk, *Peta Konsep Desentralisasi Dan Pemerintah Daerah*, Cet.Pertama, (Surabaya: ITSpress, 2009), hal. 142.

<sup>19</sup> Trilaksono Nugroho. "Prospek Pemanfaatan Pinjaman Daerah" <http://www.akademik.unsri.ac.id/download/journal/files/brapub/2teoritik-Trilaksono-20-%20pinjaman%20daerah.pdf>, diunduh 19 Maret 2010.



Oleh karena itu, selama terjadi celah fiskal (*fiscal gap*) pada daerah tertentu, dalam bentuk kesenjangan pusat-daerah, atau antardaerah, dana untuk melaksanakan fungsi pemerintahan rutin maupun pembangunan daerah dalam bentuk pinjaman baik dari dalam maupun dari luar negeri masih tetap dibutuhkan.<sup>21</sup> Termasuk pinjaman yang diberikan oleh pemerintah pusat terhadap perusahaan daerah dalam hal ini PDAM.

Keberadaan PDAM itu sendiri harus dilihat dari status badan hukumnya, karena penentuan status badan hukum akan berpengaruh terhadap perbedaan dalam hal akuntabilitas laporan dan pertanggungjawabannya. Dari 394 anggota badan penyelenggara pelayanan air perpipaan (Perpamsi)<sup>22</sup> diketahui bahwa 382 buah merupakan PDAM, 1 buah merupakan Perusda, 2 buah BLU/BLUD, 5 buah Badan Pengelola Air Bersih (BPAB)/Badan Pengelola Air Minum (BPAM) dan 4 buah merupakan PT.

Berdasarkan Peta Permasalahan PDAM yang dirilis Perpamsi edisi Revisi Mei 2010 ditengarai ada tiga masalah substantif yang dihadapi oleh PDAM yaitu: *rendahnya Kinerja Teknis*, *rendahnya Kinerja Manajemen* dan *rendahnya Kinerja Keuangan*. Dari ketiga masalah tersebut, permasalahan tunggakan pinjaman merupakan masalah utama yang dihadapi oleh PDAM. Hal tersebut diakibatkan beberapa hal diantaranya PDAM tidak mendapat alokasi APBD/penyertaan modal yang memadai, tarif tidak *Full Cost Recovery* dan terlilit beban hutang yang besar sehingga menghasilkan tunggakan terhadap pemerintah pusat.

Definisi Tunggakan menurut PMK No.129/PMK.07/2008 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sanksi Pemotongan Dana Alokasi Umum Dan/Atau Dana Bagi Hasil Dalam Kaitannya Dengan Pinjaman Daerah Dari Pemerintah Pusat ialah jumlah kewajiban Pinjaman yang terdiri dari kewajiban pokok, bunga, denda, dan/atau biaya lainnya, yang belum dibayar oleh Pemda dan telah melewati jatuh tempo, sesuai ketentuan naskah perjanjian Pinjaman.

---

<sup>20</sup> Soeria Atmadja (a), *loc.cit.*, hal 179.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> "Peta Masalah PDAM Ringkasan Eksekutif" Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (Perpamsi), Revisi 10 Mei 2010, *loc.cit.*, hal.3.



Definisi Tunggakan secara lebih spesifik diatur dalam PMK No. 120/PMK.05/2008 dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, Tunggakan Pokok yaitu piutang negara berupa pokok yang tidak dibayar pada tanggal jatuh tempo. Kedua, Tunggakan Non Pokok adalah piutang negara berupa bunga, biaya komitmen, dan denda yang tidak dibayar pada tanggal jatuh tempo.

Dalam hal pinjaman, tidak banyak literatur yang dapat mendefinisikan tentang pinjaman ini. Pinjaman sering disamakan dengan 'kredit' atau 'utang'. Kata kredit berasal dari bahasa Latin credo yang berarti "saya percaya", yang merupakan kombinasi dari bahasa Sanskerta cred yang artinya "kepercayaan", dan bahasa Latin do yang artinya "saya tempatkan". Memperoleh kredit berarti memperoleh kepercayaan. Atas dasar kepercayaan kepada seseorang yang memerlukannya maka diberikan uang, barang atau jasa dengan syarat membayar kembali atau memberikan pengantiannya dalam suatu jangka waktu yang telah diperjanjikan.

Jika merujuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan Pasal 1 angka 11, kredit didefinisikan sebagai berikut:

Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.

Definisi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1998 adalah adalah Perusahaan Milik Pemerintah Daerah yang bergerak dalam bidang pelayanan air minum.

Sementara definisi PDAM menurut Departemen Keuangan dapat dilihat dalam PMK No. 107/PMK.06/2005 tentang Penyelesaian Piutang Negara Yang Bersumber Dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri, Rekening Dana Investasi, Dan Rekening Pembangunan Daerah, dimana menurut PMK ini yang dimaksud dengan PDAM adalah unit pengelola dan pelayanan air minum kepada Masyarakat milik Pemerintah Daerah yang didirikan berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 jo. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1969.



Definisi PDAM berikutnya dapat dilihat dalam PMK No. 120/PMK.05/2008 tentang Penyelesaian Piutang Negara Yang Bersumber Dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri, Rekening Dana Investasi, Dan Rekening Pembangunan Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum, yaitu yang dimaksud dengan PDAM adalah unit pengelola dan pelayanan air minum kepada masyarakat milik Pemerintah Daerah.

Menurut Pasal 84 UU No 22 Tahun 1999 dan di dalam Pasal 177 UU No 32 Tahun 2004, pada prinsipnya Pemerintah Daerah diberikan peluang untuk memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Jadi, oleh karena PDAM merupakan milik pemerintah daerah maka tunggakan PDAM juga harus menjadi perhatian dari pemerintah daerah disamping tunggakan pemerintah daerah itu sendiri. Karena bagaimanapun masalah pembayaran pinjaman harus menjadi prioritas dalam setiap penganggaran APBD. Adapun definisi pemerintah pusat yaitu:

Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Oleh karena itu korelasi empat kata kunci dalam judul tesis ini adalah adanya permasalahan dalam tunggakan pinjaman PDAM terhadap Pemerintah Pusat yang selama ini kerap terjadi sehingga diperlukan upaya-upaya untuk menyelesaikan permasalahan tunggakan pinjaman tersebut agar PDAM dapat menghasilkan kinerja yang sehat dalam hal keuangan yang berdampak terhadap pemberian layanan yang optimal terhadap masyarakat.

### **1.5. Metode Penelitian**

Bentuk penelitian yang dilakukan dengan metode pendekatan yuridis normatif. Metode yuridis normatif dimaksudkan untuk mengkaji kaedah-kaedah hukum yang berlaku yang mengatur mengenai prosedur peminjaman PDAM, tertunggaknya pinjaman oleh PDAM, sanksi hukum apa yang dapat diterapkan apabila PDAM tidak dapat melakukan pembayaran pinjaman dan bagaimana



peraturan perundang-undangan sehubungan dengan piutang negara yang tidak dapat tertagih.

Tipologi penelitian yang digunakan adalah eksplanatoris yakni untuk mengetahui kemampuan PDAM dalam mengelola pinjaman yang diterimanya dan bagaimana penerapan sanksi dan masalah piutang yang dilakukan terhadap Pemerintah PDAM yang melakukan wanprestasi terhadap pinjaman Pemerintah Pusat ditinjau dari segi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder, yang meliputi sumber primer berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Keuangan yang berkaitan dengan Pinjaman PDAM. Disamping sumber primer juga menggunakan sumber hukum sekunder berupa buku, disertasi, makalah yang berkaitan dengan pinjaman PDAM. Selanjutnya untuk memberikan penjelasan definisi dari istilah yang di pakai dalam penelitian ini juga akan digunakan sumber tertier yaitu kamus ekonomi dan hukum.

Alat pengumpulan data berupa studi dokumen dan untuk lebih menambah kejelasan, dilakukan juga wawancara dengan informan yakni Bapak Oka Laksana Sadikin selaku Kepala Seksi Pinjaman Daerah II Pada Sub direktorat Sistem Manajemen Informasi Pada Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan juga Bapak Hadi Pratama selaku Kepala Bagian Keuangan PDAM Tirta Wening Kota Bandung karena keduanya dianggap cukup representatif untuk dijadikan tempat untuk menggali informasi.

Metode Analisis Data yang digunakan adalah kualitatif yakni berdasarkan kebenaran data yang diperoleh selama studi dokumen dan kegiatan wawancara dengan informan. Dengan demikian bentuk hasil penelitian adalah eksplanatoris analisis.

## **1.6. Sistematika Penulisan**

Penulisan laporan penelitian ini menggunakan sistematika sebagai berikut:

### **BAB 1 PENDAHULUAN**

Di dalam bab ini disampaikan latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka teoritik dan kerangka konsepsional, metode penelitian, dan sistematika penulisan.



## **BAB 2 KONSEPSI PINJAMAN OLEH PERUSAHAAN DAERAH DALAM KAITANNYA DENGAN PEMERINTAH DAERAH**

Di dalam bab ini akan diuraikan landasan teori seputar hal-hal yang berkaitan dengan pinjaman Perusahaan Daerah yang meliputi: penyelenggaraan pinjaman oleh perusahaan daerah yang meliputi sumber-sumber pendapatan pemerintah daerah, sumber-sumber pinjaman daerah, definisi pinjaman, tunggakan pinjaman, persyaratan pinjaman daerah, penyelesaian tunggakan pinjaman, disamping itu juga dijelaskan pula teori badan usaha milik daerah dalam lingkup keuangan daerah serta penerapan piutang terhadap tunggakan pinjaman.

## **BAB 3 PENYELENGGARAAN PINJAMAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM**

Subjek penelitian adalah masalah pinjaman PDAM yang meliputi Pinjaman PDAM, Perkembangan PDAM, Pengaturan piutang negara dan pemberian jaminan subsidi bunga berdasarkan Perpres 29 Tahun 2009.

## **BAB 4 TUNGGAKAN PINJAMAN OLEH PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM TERHADAP PEMERINTAH PUSAT**

Pada bab ini, akan diuraikan pembahasan pada pokok-pokok permasalahan seperti yang yang tercantum di dalam bab landasan teori dihubungkan dengan praktik yang terjadi dalam pengelolaan pinjaman PDAM yang meliputi penyelesaian tunggakan pinjaman PDAM, permasalahan dasar hukum PDAM, pengaturan piutang, pemberian jaminan dan subsidi bunga berdasarkan Perpres 29 tahun 2009 serta pengaturan sanksi hukum terhadap tunggakan pinjaman.

## **BAB 5 PENUTUP**

Pada bab ini, akan disampaikan kesimpulan dan saran terhadap perumusan permasalahan yang dihadapi dalam penelitian tentang pinjaman PDAM.



## BAB 2

### KONSEPSI PINJAMAN OLEH PERUSAHAAN DAERAH DALAM KAITANNYA DENGAN PEMERINTAH DAERAH

#### 2.1. Penyelenggaraan Pinjaman oleh Perusahaan Daerah

##### 2.1.1. Sumber-Sumber Pendapatan Pemerintah Daerah

Kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat tergantung pada kemampuan pendanaannya. Di berbagai negara, sumber keuangan daerah ini selalu menjadi polemik karena ada perbedaan distribusi sumber pendapatan antara pemerintah daerah dengan pusat. Daerah selalu merasa bahwa sumber dana yang dimilikinya kurang memadai dan pemerintah pusat dituduh enggan berbagi pendapatan dengan daerah.

Humes IV mengungkapkan bahwa pada prinsipnya sumber keuangan daerah itu ada tiga, yakni : *locally raised revenue* (atau pendapatan asli daerah), *transferred or assigned income* (dana transfer dari pemerintah atasan), *loans* (pinjaman).<sup>23</sup>

Pendapatan Asli Daerah (*locally raised revenue*) merupakan pendapatan yang ditentukan dan dikumpulkan secara lokal. Jenis pendapatan ini seharusnya merupakan sumber penghasilan utama bagi daerah. Terdapat tiga kategori yang masuk dalam jenis pendapatan ini yang meliputi: (1) pajak daerah, (2) denda dan pungutan dan (3) penghasilan perusahaan daerah.

Kategori pertama yakni, pajak daerah oleh banyak pihak dipandang sebagai jenis penghasilan utama yang diperoleh daerah, dalam hal ini, umumnya pemerintah pusat menentukan pajak mana yang dapat dipungut oleh daerah. Di banyak negara, legislasi juga menentukan batasan bagi pungutan tersebut serta memberikan kekuasaan kepada pemerintah pusat untuk memeriksa dan mengesahkannya.

Kategori kedua adalah pungutan biaya (*fee*), denda (*finer*), dan lisensi (*licence*). Sumber pendapatan ini terikat dengan kemauan seseorang untuk membayar

---

<sup>23</sup> Khairul Muluk, *op.cit.*, hal. 142, 143, 146, 147.



pelayanan tertentu yang dinikmatinya. Pemerintah daerah memungut biaya atas beragam pelayanan dan lisensi yang disediakan.

Kategori ketiga adalah penghasilan dari utilitas dan perusahaan daerah (*earnings from utilities and public enterprise*). Perusahaan daerah memperoleh penghasilan melalui pembebanan biaya (*user charges*) atas pelayanan yang diberikannya. Pembebanan biaya ini memainkan peran fiskal dan regulasi berupa pengumpulan pendapatan dan mengatur permintaan jasa dengan mengekang pelanggaran yang sering terjadi dalam pelayanan publik yang bebas biaya. Fungsi regulasi sangat penting melalui pembebanan biaya ini sebagai salah satu langkah untuk menghindari malapetaka bersama dari penggunaan tanpa batas *public goods*.

Perusahaan daerah ada yang bergerak dalam memberikan keperluan umum (*public utilities*) seperti penyediaan air, listrik, gas, transportasi umum, pemeliharaan jalan, dan pengelolaan limbah cair dan sampah. Ada beberapa yang beroperasi untuk memperoleh pendapatan, seperti perumahan, pelabuhan laut dan udara, stasiun dan terminal, parkir, jalan tol, pabrik pemanas, pasar dan lain sebagainya. Bahkan ada yang masuk dalam *competitive market* guna menghasilkan laba (*profitable*) seperti koperasi.

Selain pajak daerah dan retribusi daerah, bagian laba perusahaan milik daerah (BUMD) merupakan salah satu sumber yang cukup potensial untuk dikembangkan. Menurut Greytak<sup>24</sup> ada tiga kiat dalam memilih bidang usaha yang dapat membantu mengembangkan perusahaan daerah. *Pertama*, tenaga pelaksana dan pembukuan harus dipisahkan agar layanan dapat diberikan dengan efisien; harus ada pemisahan antara pembuat kebijaksanaan (eksekutif) dengan bagian keuangan agar menghasilkan pelayanan yang efisien. Eksekutif diberikan keleluasaan membuat kebijakan penentuan harga, produksi dan pegawai dan sebagainya sehingga mereka memiliki rasa tanggung jawab yang lebih besar. *Kedua*, produk yang dihasilkan harus laku dijual, berkualitas baik dan bermanfaat sebagai *private good*. *Ketiga*, harus ada kemungkinan untuk menebus seluruh biaya yang telah dikeluarkan (*full cost recovery*) dengan cara menetapkan harga barang yang bersangkutan dalam kaitan dengan biaya; cara menetapkan harga harus didasarkan pada hubungan antara

---

<sup>24</sup> Nick Devas, "Sumber Penerimaan Daerah: Retribusi dan Laba Badan Usaha Milik Daerah" dalam *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, (Jakarta: UI-Press, 1989), hal. 111-112.



biaya produk dengan harga jual kepada konsumen perorangan. Dengan demikian perusahaan daerah minimal mencapai kondisi *break even* dan selanjutnya memperoleh keuntungan.

Menurut Devas,<sup>25</sup> pengalaman perusahaan daerah di seluruh dunia tidak terlalu menggembirakan. Banyak contoh perusahaan daerah yang berhasil, tetapi pada umumnya perusahaan daerah bukan menjadi sumber penerimaan daerah tetapi justru menguras penerimaan pemerintah daerah. Ada berbagai kemungkinan penyebab perusahaan daerah kurang berhasil. *Pertama*, jenis layanan bersangkutan mungkin tidak cocok untuk dikelola sebagai perusahaan. *Kedua*, kegiatan itu sendiri memang sifatnya tidak dapat dikelola sebagai usaha niaga atau pasar setempat terlalu kecil yang membuat pihak swasta tidak terjun menyediakan jasa layanan bersangkutan. *Ketiga*, susunan perusahaan daerah itu mungkin mengakibatkan satuan-satuan biaya makin tinggi, dibandingkan dengan biaya menyediakan layanan itu dari dalam bagian tubuh pemerintah daerah; ini mungkin akibat syarat harus ada organisasi terpisah dengan pengurus yang dibayar tinggi. *Keempat*, tenaga pelaksana yang kurang cakap, mungkin karena tidak berpengalaman di bidang pelayanan tersebut, dan mereka tahu pemerintah akan selalu menutup kerugian-kerugian yang diderita perusahaan bersangkutan. *Kelima*, kesenjangan antara tujuan-tujuan yang harus dicapai perusahaan (misalnya, antara mengejar laba atau memberikan layanan semurah-murahnya). Dan akhirnya, ada masalah campur tangan politik dalam kegiatan sehari-hari perusahaan daerah, termasuk seringnya terjadi perubahan-perubahan pada tujuan yang hendak di capai.

Senada dengan pemikiran Devas, Bachrul Elmi menyampaikan beberapa hal yang menjadi penyebab kurang berhasilnya perusahaan daerah memberi kontribusi terhadap pendapatan asli daerah yaitu:<sup>26</sup>

- a. Kurang tegas dalam menetapkan visi, misi dan objektif perusahaan, sehingga secara tepat sasaran dapat dipilih jenis usaha yang menguntungkan pada skala usaha yang sesuai (*economics scale*);

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal. 112-113.

<sup>26</sup> Bachrul Elmi, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, (Jakarta: UI-Press, 2002), hal.52.



- b. Kualitas sumber daya manusia yang rendah, rekrutment dan *placement* pegawai yang tidak benar, dan ada campur tangan birokrat daerah dengan urusan bisnis perusahaan daerah telah menyebabkan biaya tinggi (*high cost*) atau inefisiensi, sehingga perusahaan lebih sering merugi.

Beberapa kendala yang dihadapi oleh perusahaan milik daerah diatas telah menyebabkan kebanyakan perusahaan daerah berjalan tidak efisien. Akibatnya banyak BUMD yang mengalami kerugian dan menjadi beban APBD.

### **2.1.2. Sumber-Sumber Pinjaman Daerah**

Sumber keuangan ketiga bagi pemerintah daerah adalah dari pinjaman (*loans atau borrowing*). Di negara maju, pinjaman dapat diperoleh melalui perbankan atau sektor swasta. Di negara berkembang, pemerintah daerah sulit memperoleh akses ke sumber modal, atau kalau mereka dapat melakukannya maka tingkat suku bunganya sulit dijangkau. Akibatnya, pemerintah daerah di negara berkembang sulit untuk memperoleh modal pembangunan sehingga kecil pula perkembangan modalnya. Karena hal inilah, dapat didirikan lembaga kredit pusat guna memperoleh modal pembangunannya. Lembaga ini dapat dikontrol oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah atau oleh keduanya.

Masalahnya, tidak semua daerah mempunyai dana yang cukup untuk melaksanakan pembangunan. Bagi daerah yang tergolong kaya, hal tersebut tidak menjadi hambatan. Lain halnya bagi daerah-daerah yang kekurangan sumber keuangan, tentu ia memerlukan tambahan dana dari pihak lain agar program pembangunan yang telah direncanakannya tersebut tetap dapat terlaksana.

Oleh karena itu daerah dapat melakukan kegiatan yang dikenal dengan nama pinjaman daerah, yaitu suatu transaksi yang mengakibatkan Pemerintah daerah/BUMD menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang, sehingga pada akhirnya Pemerintah daerah/BUMD berkewajiban melakukan pembayaran atas pinjaman tersebut. Sesungguhnya pinjaman Pemerintah daerah dibedakan dengan pinjaman BUMD. Pinjaman daerah itu adalah untuk kepentingan dan atas beban APBD, sementara pinjaman BUMD dipergunakan untuk kepentingan dan atas beban BUMD sekalipun BUMD itu milik daerah.



Menurut Davey,<sup>27</sup> sumber-sumber pinjaman pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

*Pertama*, pinjaman yang bersumber dari Pemerintah yang lebih atas (umumnya dari Pemerintah Pusat, akan tetapi Pemerintah Negara Bagian atau Propinsi dapat memberikan pinjaman kepada daerah dalam sistem Pemerintah Federal). *Kedua*, Pinjaman yang bersumber dari badan-badan internasional Bank Dunia, Bank Pembangunan Amerika Latin, Bank Asia Afrika, dan bantuan bilateral. Pinjaman Luar Negeri (PLN) harus dibedakan dengan Dana Luar Negeri (DLN). PLN merupakan bagian atau salah satu komponen dari DLN. Paul Mosley<sup>28</sup> memberikan pengertian tentang apa yang dimaksud dengan DLN “...*money transferred on concessional terms by the government of rich countries to the government of poor countries*”. Pendapat lain dikemukakan oleh Theresa Hayter dan Catherine Weston “...*the word aid generally refers to transfers of resources or public institution of richer countries to the government in the Third World*”.<sup>29</sup> *Ketiga*, Pinjaman yang berasal dari Bank Sentral atau dana pinjaman untuk Pemerintah Daerah. *Keempat*, Suku bunga daripada *bond* atau *stock* lazimnya berdasarkan tanggal atau (saat) jatuh waktu pinjaman tersebut. *Kelima*, Pinjaman atau pinjaman jangka pendek yang diberikan oleh bank tabungan umum atau bank komersial. *Keenam*, Pinjaman hipotek atas aset tetap. *Ketujuh*, Pinjaman internal yang berasal dari dana cadangan misalnya dana pensiun atau dana-dana untuk biaya penggantian pabrik dan peralatan lainnya. *Kedelapan*, Dana untuk sewa beli peralatan. *Kesembilan*, Dana kontraktor untuk pembangunan proyek-proyek.

---

<sup>27</sup> Davey, *op.cit.*, hal 156.

<sup>28</sup> Paul Mosley, *Overseas Aid: Its Deffernce and Reform*, (Brighton, Sussex: Sheaf Books, Ltd, 1987) dalam Sri Setianingsih Suwardi, “Aspek Hukum Perjanjian Antara Republik Indonesia dan Bank Dunia Serta Penerapannya Dalam Hukum Nasional Indonesia”. (Disertasi doktor Universitas Padjajaran, Bandung, 1995), hal. 44.

<sup>29</sup> Theresa Hayter and Catherine Watson, *Aid Rethoric and Reality* (London, Sidney: Pluto Press, Ltd, 1985), hal.45 dalam Ujang Bahar, “Wewenang Pemerintah Daerah Terhadap Pinjaman Luar Negeri Sebagai Alternatif Pembiayaan APBD”. ((Disertasi doktor Universitas Padjajaran, Bandung, 2008), hal. 241.



Sumber pembiayaan yang berasal dari pinjaman ini diperlukan karena penerimaan daerah relatif terbatas untuk melakukan pembangunan dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat. Dengan adanya pinjaman ini, maka diharapkan pembangunan daerah dapat dipercepat. Pinjaman terutama dapat dimanfaatkan untuk membiayai pembangunan sarana dan prasarana khususnya untuk-untuk proyek yang menghasilkan (*cost recovery project*). Karena kebutuhan akan sarana dan prasarana di daerah sangat besar dan akan semakin meningkat seiring dengan berkembangnya suatu daerah.

### 2.1.3. Definisi Pinjaman

Dalam kehidupan sehari-hari, kredit diartikan sebagai ‘pinjaman’ atau ‘utang’. Kata kredit berasal dari bahasa Latin *credo* yang berarti “saya percaya”, yang merupakan kombinasi dari bahasa Sansekerta *cred* yang artinya “kepercayaan”, dan bahasa Latin *do* yang artinya “saya tempatkan”. Memperoleh kredit berarti memperoleh kepercayaan. Atas dasar kepercayaan kepada seseorang yang memerlukannya maka diberikan uang, barang atau jasa dengan syarat membayar kembali atau memberikan penggantinya dalam suatu jangka waktu yang telah diperjanjikan.<sup>30</sup>

Menurut *Encyclopedia of Professional Management*, Volume I, halaman 250, dari sudut ekonomi, pengertian yang universal dari *credere* atau kredit adalah “*To give or extend economic value to someone or to business firm else now on faith or trust that the economic equivalent will be returned to the extender in the future.*”<sup>31</sup>

Menurut John Stuart Mill, kredit didefinisikan sebagai “*the permission to use another’s capital.*”<sup>32</sup> Sementara Joseph French Johnson mendefinisikan kredit

---

<sup>30</sup> Iswi Hariyani, *Restrukturisasi Dan Penghapusan Kredit Macet*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2010), hal. 9 mengutip Prathama Rahardja, *Uang dan Perbankan*, cetakan ketiga (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), hal.104.

<sup>31</sup> Moh. Tjoekam, *Perkreditan Bisnis Inti Bank Komersial Konsep, Teknik dan Kasus*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999), hal. 2.

<sup>32</sup> Amin Wijaya Tunggal, *Dasar-Dasar Akuntansi Bank*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hal. 14.



sebagai “ *the power to obtain goods or services by giving a promise to pay at a specified date in the future.*”<sup>33</sup>

Jika merujuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan Pasal 1 angka 11, kredit didefinisikan sebagai berikut:

Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.

Pinjaman pada umumnya harus memenuhi beberapa unsur. *Pertama*, unsur kepercayaan, *Kedua*, tujuan bebas, artinya penggunaan diserahkan kepada keinginan pihak yang meminjam dan *ketiga* mengandung kewajiban untuk mengembalikan.<sup>34</sup> Sementara menurut H.R. Daeng Naja, setidaknya terdapat empat unsur pokok kredit yaitu kepercayaan, waktu, risiko dan prestasi.<sup>35</sup> *Kepercayaan* berarti bahwa setiap pelepasan kredit dilandasi dengan adanya keyakinan bahwa kredit tersebut akan dapat dibayar kembali oleh debiturnya sesuai dengan jangka waktu yang telah diperjanjikan. *Waktu* berarti bahwa antara pelepasan kredit dan pembayaran kembali oleh debitur tidak dilakukan pada waktu yang bersamaan, tetapi dipisahkan oleh tenggang waktu. *Risiko* berarti bahwa setiap pelepasan kredit jenis apa pun akan terkandung risiko di dalamnya, yaitu risiko yang terkandung dalam jangka waktu antara pelepasan kredit dan pembayaran kembali. Hal ini berarti bahwa semakin panjang waktu kredit semakin tinggi risiko kredit tersebut. *Prestasi* berarti bahwa setiap kesepakatan yang terjadi antara kreditur dan debiturnya mengenai suatu pemberian kredit, maka pada saat itu pula akan terjadi suatu prestasi dan kontra prestasi.

Dalam perjanjian pinjaman yang perlu diperhatikan adalah kepercayaan dari pihak pemberi pinjaman (kreditur) bahwa peminjam (debitur) akan dapat

---

<sup>33</sup> *Ibid.* hal, 14.

<sup>34</sup> Mariam Barus Badruzaman, *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, (Bandung: Alumni, 1981), hal. 146.

<sup>35</sup> H.R. Daeng Naja, *Hukum Kredit dan Bank Garansi: The Bankers Hand Book*, Cetakan Kesatu, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hal. 124-125.



mengembalikan pinjamannya. Dasar kepercayaan ini lebih didasarkan pada nilai ekonominya, bukan nilai etis.<sup>36</sup>

Jika melihat kepada hukum nasional Indonesia, maka perjanjian pinjaman diatur dalam buku III, Bab XIII Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dimana dalam Pasal 1754 disebutkan:

Pinjam meminjam ialah perjanjian dengan mana pihak yang satu memberikan kepada pihak yang lain suatu jumlah tertentu barang yang menghabiskan karena pemakaian, dengan syarat bahwa pihak yang belakangan ini akan mengembalikan sejumlah yang sama dari macam dan keadaan yang sama pula.

Selanjutnya Pasal 1755 menyebutkan “berdasarkan perjanjian pinjam-meminjam ini, pihak yang menerima pinjaman menjadi pemilik barang yang dipinjam; dan jika barang itu musnah, dengan cara bagaimanapun, maka kemusnahan itu adalah tanggungannya.” Kemudian di dalam Pasal 1756 disebutkan bahwa:

Utang yang terjadi karena peminjaman uang hanyalah terdiri atas jumlah utang yang disebutkan dalam perjanjian. Jika sebelum saat pelunasan, terjadi suatu kenaikan atau kemunduran harga atau ada perubahan mengenai berlakunya mata uang, maka pengembalian jumlah yang dipinjam harus dilakukan dalam mata uang yang berlaku pada waktu pelunasan, dihitung menurut harganya yang berlaku saat itu.

Sehubungan dengan hal itu Subekti mengatakan bahwa perjanjian pinjaman adalah “Suatu peristiwa dimana seorang berjanji kepada seorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal.”<sup>37</sup>

#### 2.1.4. Tujuan Pinjaman Daerah

Menurut Swianiewicz<sup>38</sup> terdapat dua pertentangan dalam penggunaan pinjaman. Pihak yang menentang berpendapat bahwa:

---

<sup>36</sup> Badruzaman, *loc.cit.*

<sup>37</sup> Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: Intermasa, 1976), hal. 1.

<sup>38</sup> Ari Kristiana, “Analisis Kemampuan Pemerintah Daerah Dalam Melakukan Pinjaman Daerah: (Studi Kasus Pemerintah Bekasi)”, (Tesis Universitas Indonesia, Jakarta, 2005), hal. 13-14.



1. Pinjaman akan menimbulkan *crowding-out effect*, dimana banyak sumber daya finansial yang akan tersedot ke sektor publik, sehingga dana yang tersedia untuk sektor swasta akan terbatas. Akibatnya sektor swasta kurang berkembang yang dapat menyebabkan berkurangnya pertumbuhan sektor riil.
2. Selama ini banyak pengeluaran yang kurang produktif dan tidak efisien jika dibandingkan dengan pengeluaran swasta.
3. Birokrat cenderung mempunyai tanggung jawab finansial yang rendah, sehingga jika mereka kurang bertanggung jawab dalam melakukan pinjaman ditakutkan beban di masa depan akan menumpuk.
4. Adanya kecenderungan *overestimasi* dari pemerintah, atau juga adanya keinginan untuk mencari popularitas politik dengan melakukan berbagai proyek pembangunan tanpa memperhatikan kemampuan keuangan daerah. Sedangkan bagi pihak yang mendukung dimanfaatkannya pinjaman mempunyai alasan sebagai berikut:

1. Dana dari pinjaman dapat mempercepat proses pembangunan dan juga pertumbuhan ekonomi. Dengan adanya pinjaman, investasi yang dilakukan bisa lebih besar dibandingkan jika hanya mengandalkan sumber-sumber penerimaan. Apalagi dengan kondisi keuangan sebagian besar daerah di Indonesia, dimana hampir sebagian besar penerimaan digunakan untuk membiayai belanja pegawai, dan yang tersisa untuk belanja pembangunan sangat sedikit. Akibatnya banyak pembangunan daerah yang tersedat, yang akhirnya bermuara pada minimnya tingkat pertumbuhan ekonomi.
2. Adanya prinsip keadilan antar generasi. Karena proyek-proyek yang didanai dengan pinjaman ini pada umumnya merupakan aset jangka panjang, sehingga dapat dinikmati oleh generasi yang akan datang. Untuk itu wajar jika generasi yang menikmati tersebut turut menanggung bebannya dalam bentuk pembayaran cicilan pinjaman tersebut.
3. Pinjaman pemerintah secara otomatis akan didukung oleh negara sehingga mempunyai dukungan dana yang kuat, karena jarang ada negara yang bangkrut.



Meskipun ada pandangan negatif, pinjaman pemerintah tetap diperlukan karena manfaatnya sangat besar dalam pertumbuhan ekonomi. Pemerintah Daerah dapat membiayai sebagian pengeluarannya dengan melakukan pinjaman. Dalam konstitusi di berbagai negara, masalah kewenangan daerah untuk meminjam ini telah diatur. Pada dasarnya kewenangan Publik melakukan pinjaman adalah seperti yang dituliskan oleh Davey,<sup>39</sup> bahwa berbagai pinjaman dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. menutup defisit keuangan jangka pendek;
2. membiayai kekurangan belanja rutin dan penghasilan retribusi dalam anggaran tahunan (*annual budget*);
3. membiayai pembelian perlengkapan dan mesin-mesin;
4. membiayai investasi yang menghasilkan pendapatan;
5. membiayai pembentukan modal jangka panjang (*long term capital development*)

Pinjaman dengan maksud untuk menutup kebutuhan dana jangka pendek adalah sangat umum dilakukan, biasanya sebagai suatu keharusan karena pola pengumpulan penerimaan daerah yang tidak seimbang. Bentuk pinjaman yang umum berupa bank *overdraft*, akan tetapi Pemerintah Daerah seringkali mencari pinjaman langsung dari deposito jangka pendek dari masyarakat berupa *short-term bills*, dengan jangka waktu sampai tiga bulan.

Kekurangan dana dari anggaran tahunan adalah hal yang umum terjadi untuk Pemerintah Pusat. Tetapi jarang diperkenankan bagi Pemerintah Daerah. Pada tahun 1975, Pemerintah Daerah di Italia meminjam 61% dari penerimaan kotor mereka untuk membiayai pengeluaran modal, membayar utang dan membiayai sebagian besar dari biaya-biaya rutin (*operating cost*). Pemerintahan New York juga pernah melakukan pinjaman untuk membayar gaji pegawai dan uang pensiunan dan membayar utang yang telah jatuh tempo.

Pembelian sebuah pabrik dan peralatan lainnya juga dapat dibiayai dengan pinjaman. Suatu cara penyelesaian yang umum untuk membeli peralatan dengan pinjaman adalah dengan membeda-bedakan perkiraan umur masing-masing peralatan. Pilihan lain adalah dengan cara pinjam sewa (*leasing*). Cara leasing ini

---

<sup>39</sup> Davey, *op.cit.*, hal. 154.



semakin dikenal untuk menghindari pembelian peralatan yang cepat menjadi usang sebagai akibat perubahan teknologi.

Praktik dan konsep yang secara luas dapat diterima adalah dana pinjaman untuk membiayai kegiatan investasi yang dapat “membiayai sendiri”. Maksudnya adalah, proyek yang dibiayai tersebut dapat menghasilkan penerimaan (*revenue*) yang dapat digunakan untuk membayar kembali dana pinjaman. Praktik-Praktik seperti ini antara lain sering diterapkan di negara-negara maju. Sebagai contoh, pembangunan *British New Town Corporation* dibiayai oleh Pemerintah Pusat Inggris. Pengembalian pinjaman tersebut dari hasil penjualan rumah-rumah dan toko-toko yang dibangun oleh British. Pemerintah negara bagian di Amerika Serikat juga mengadakan pinjaman melalui *industrial aid bonds* untuk menyediakan dana investasi perusahaan manufaktur perorangan. Manfaat dari pinjaman seperti ini adalah, selain mendapatkan sumber penerimaan bagi daerah, Pemerintah daerah juga mampu menyediakan pelayanan publik secara lebih baik. Pinjaman ini merupakan cara alternatif untuk membiayai investasi modal daerah. Investasi ini dapat dipergunakan untuk membiayai pembangunan jalan, jembatan, dam, gedung serba guna, fasilitas air, dan lain sebagainya yang sulit dipenuhi oleh pemerintah daerah melalui sumber pendapatan yang ada.

Sementara itu, penggunaan dana pinjaman untuk membiayai pembangunan prasarana dan penyediaan pelayanan umum, biasanya diarahkan untuk membiayai prasarana publik yang relatif cenderung lebih mengedepankan manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat dibandingkan dengan *revenue* yang dihasilkan. Oleh karenanya, sumber pinjaman untuk pembiayaan jenis ini biasanya berasal dari negara-negara donor dengan tingkat bunga yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan bunga komersial. Kajian Norton <sup>40</sup> mengungkapkan beberapa metode pinjaman yang dilaksanakan di negara-negara Eropa. Methodanya adalah: (1) pinjaman dari sumber internal, (2) pinjaman berjangka dari pasar uang, (3) Obligasi, (4) pengeluaran saham, dan (5) sewa menyewa. Sementara metode pinjaman yang biasa digunakan pemerintah daerah menurut Davey adalah sebagai berikut :

---

<sup>40</sup> Muluk, *op.cit.*, hal. 156



1. Sistem dimana sebagian besar jumlah pinjaman yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah
2. Sistem dimana tidak terdapat lembaga perkreditan milik Pemerintah, yang memberikan pinjaman kepada Pemerintah Regional
3. Kelompok negara yang memiliki lembaga pusat perkreditan yang memberikan dana pinjaman kepada Pemerintah Daerah
4. Sejumlah besar negara-negara dimana pemberian pinjaman kepada Pemerintah Regional dilakukan oleh suatu pusat lembaga perkreditan<sup>41</sup>

Dari pembahasan ini prinsip dasar yang harus dipegang ketika Pemerintah daerah melakukan pinjaman adalah bahwa penggunaan dana pinjaman harus sesuai dengan karakteristik dari pinjaman itu sendiri. Pinjaman yang bersifat jangka pendek, tidak boleh digunakan untuk membiayai kegiatan atau investasi jangka panjang, karena akan menimbulkan *mismatch* (ketidaktepatan) antara pembayaran pinjaman yang jatuh tempo dengan waktu penerimaan penghasilan. Dengan kata lain, sesungguhnya batasan-batasan atau teknik-teknik pembiayaan yang berlaku dalam dunia korporasi juga berlaku bagi Pemerintah Daerah.

#### 2.1.5. Persyaratan Pinjaman Daerah

Dalam melakukan pinjaman tentunya juga diperlukan beberapa persyaratan pinjaman yang harus diperhatikan yaitu: (a) jangka waktu pinjaman; (b) cara pembayaran kembali; (c) tingkat bunga; (d) keamanan pinjaman; dan (e) persetujuan dan penyidikan. Persyaratan-persyaratan itu adalah sebagai berikut : <sup>42</sup>

*Jangka waktu pinjaman:* Seorang investor akan dengan mudah dipengaruhi oleh pertimbangan yakni pertimbangan pasar mengenai jangka waktu pengembalian apakah jangka pendek, menengah ataukah dalam jangka waktu panjang, saat surat jenis utang dapat ditutup dari hasil dana yang ditanamkan. Jangka waktu pinjaman sangat tergantung dengan tujuan penggunaan pinjaman. Jangka waktu pinjaman Pemerintah Daerah bisa saja berkisar antara 24 jam (overnight) hingga 40 tahun.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Davey, *op.cit.*, hal 158-161.



Untuk tujuan *capital investment*, maka Pemerintah Daerah harus mendapatkan pinjaman dengan jangka waktu yang setidaknya sama dengan umur proyek. Sebagai pilihan yang dapat dilakukan adalah dimana jangka waktu pinjaman dapat diturunkan sesuai penerimaan dari pajak dan retribusi untuk mengimbangi beban pinjaman tersebut. Yang terpenting adalah bahwa jangka waktu pinjaman bergantung pada sikap pasar serta suku bunga yang berlaku. Biasanya, pinjaman yang bersumber dari Pemerintah Pusat atau lembaga keuangan internasional sering mencari *turnover* dana yang dipinjamkan secepat mungkin, misalnya pinjaman untuk masa 10 tahun, dengan maksud agar dapat meningkatkan kemampuan finansial Pemerintah Daerah.

*Masa pembayaran kembali:* Dengan metode *anuitas* yakni membayar beberapa kali angsuran dalam jumlah yang sama besarnya, biasanya dibayar dua kali setahun selama masa pinjaman dengan menggabungkan angsuran utang pokok dan biaya bunga. Jika menggunakan metode anuitas berarti membayar beberapa kali angsuran dalam jumlah yang sama besarnya setiap kali pembayaran hingga masa pembayaran selesai. Komponen dalam setiap kali pembayaran tersebut adalah pokok pinjaman dan bunga pinjaman. Pada awalnya masa angsuran biaya bunga akan lebih besar, sedangkan pada masa angsuran berikutnya akan lebih menurunkan utang pokok. Metode lainnya ialah *loading methods* yang dibagi kedalam dua jenis yaitu *front end loading* (angsuran utang pokok dan bunga dibayar bersama atas dasar *outstanding* pinjaman, total angsuran menurun secara progresif dengan menurunnya unsur bunga) dan *rear end loading method* (angsuran utang pokok dan bunga naik secara progresif selama masa pinjaman yaitu setelah masa penangguhan utang atau tenggang waktu yang diberikan).

Metode pembayaran yang lain adalah menggunakan metode *sinking fund*, dimana angsuran pinjaman dibayar secara tetap, sehingga utang pokok yang dibayarkan adalah kumulatif selama masa pinjaman. Akan tetapi, pengalaman menunjukkan bahwa bila cara *sinking fund* telah diterapkan dan untuk memenuhi kewajibannya disanggupi dengan baik, namun dalam praktiknya metode ini sering lebih merupakan usaha penyelamatan terhadap utang kepada pihak luar (*external debt*).



*Tingkat bunga:* Ada dua hal yang mempengaruhi tingkat bunga di pasar uang. *Pertama, floated*, pada suatu *discounted*, dengan keadaan ini hasil yang diperoleh dari bunga pinjaman dan keuntungan modal terjadi karena adanya selisih antara penarikan pinjaman dan pelunasan. *Kedua*, pinjaman yang dilakukan oleh Pemerintah sebagian dapat dibebaskan dari pajak, dan mendorong *rate of return*. Pada umumnya, semakin lama suatu pinjaman, tingkat bunga pun akan semakin tinggi.

Sementara itu, pinjaman dari lembaga-lembaga internasional oleh suatu Pemerintah biasanya memberlakukan bunga yang lebih rendah dibandingkan dengan bunga pasar. Namun, pinjaman dari lembaga-lembaga internasional tersebut juga memberlakukan *fee*, berupa *management fee* dan *commitment fee* yang besarnya sangat tergantung dari negosiasi antara kedua belah pihak. Di Indonesia, misalnya, *management fee* dan *commitment fee* sekitar 0,25% dari pinjaman yang belum ditarik.

*Keamanan pinjaman:* Cara sederhana untuk menjamin pinjaman adalah dengan menerapkan hak sita atas hibah Pemerintah Pusat kepada si peminjam (daerah), hal ini memungkinkan pengurangan atas angsuran yang tersisa. Persyaratan keamanan pinjaman muncul karena pihak pemberi pinjaman biasanya menghendaki suatu keadaan aman terhadap kegagalan pembayaran kembali. Makanya, dalam berbagai klausul pinjaman oleh Pemerintah daerah, tidak jarang pemberi pinjaman meminta adanya jaminan dari Pemerintah Pusat atau dijamin dengan aset tertentu.

*Persetujuan dan Penyidikan:* Pemerintah daerah hanya dapat melakukan pinjaman dengan persetujuan lembaga yang berwenang misalnya lembaga perwakilan rakyat atau dewan pimpinan daerah. Sementara prosedur untuk mendapatkan persetujuan tersebut disertai dengan penelitian beberapa faktor yakni kemampuan Pemerintah daerah yang bersangkutan untuk mengembalikan pinjaman, manfaat yang akan diperoleh dari proyek yang dibiayai serta kaitannya dengan prioritas pembangunan rencana pembangunan regional maupun daerah, hal-hal yang berkaitan dengan teknis proyek.



### 2.1.6. Kemampuan Pinjaman Daerah

Untuk menghindari risiko yang dapat terjadi atas penggunaan pinjaman daerah dalam pembiayaan hendaknya memperhatikan kaidah yang berlaku dalam memperkirakan kapasitas meminjam Pemerintah Daerah. Dua ukuran yang sering digunakan untuk itu adalah *Debt Service Ratio* (DSR) dan *Debt Coverage Ratio* (DCR).

DSR merupakan ambang batas kemampuan pelunasan daerah yang pada prinsipnya digunakan Pemerintah daerah untuk mengendalikan jumlah pinjaman yang relatif aman. Sedangkan DCR pada prinsipnya merupakan angka perbandingan antara perkiraan kemampuan daerah yang dapat disisihkan (tabungan neto) dengan total rencana pembayaran pinjaman setiap tahunnya. Istilah disisihkan dimaksudkan untuk mempertegas adanya rencana untuk membiayai proyek melalui dana pinjaman daerah, dan terutama tersedianya dana untuk pengembalian pinjaman secara aman.

Untuk menjawab kemampuan daerah untuk meminjam, Davey<sup>43</sup> berpendapat bahwa perkiraan berapa besarnya jumlah pinjaman harus didasarkan suatu perkiraan kapasitas membayar utang. Jika pinjaman itu untuk proyek yang bersifat menghasilkan, kekhawatiran umumnya muncul atas kelangsungan internal dari skema utang dan potensi tingkat pengembalian (*potential rate of return*). Untuk proyek yang menghasilkan, kapasitas meminjam ditentukan oleh suatu rasio matematis. Misalnya jumlah pinjaman terhadap *outstanding* utang atau perbandingan jumlah pinjaman terhadap hasil penerimaan tahunan, atau rasio dari penerimaan lancar bersih (selisih dari penerimaan lancar dengan komitmen pengeluaran) terhadap bunga dan cicilan utang. Dengan asumsi bahwa pengeluaran untuk infrastruktur seperti jalan atau air bersih, fasilitas kesehatan akan menyebabkan perluasan ekonomi yang sekaligus akan meningkatkan penerimaan lancar dan kemampuan membayar utang.

Hal ini akan menimbulkan pertanyaan antara lain: Apakah investasi yang dibiayai terutama dari pinjaman akan menyebabkan pertumbuhan ekonomi? Berapa lamakah hasil investasi tersebut akan terwujud secara nyata? Apakah suatu pertumbuhan ekonomi tadi meningkatkan penerimaan secara khusus dan si peminjam

---

<sup>43</sup> Davey, *op.cit.*, hal. 162.



dapat memanfaatkannya? Davey <sup>44</sup> berpendapat petunjuk mengenai kemampuan meminjam adalah proyeksi dari kecenderungan saat ini dari penerimaan lancar ditambah dengan potensi perubahan fiskal yang telah ditentukan secara jelas, misalnya masalah tarif, penilaian kembali dan transfer pajak. Oleh sebab itu, daerah harus terlebih dahulu melakukan identifikasi mengenai potensi yang dimilikinya.

Pinjaman sektor publik dibutuhkan untuk membiayai berbagai kebutuhan dan penyediaan fasilitas yang diperlukan oleh masyarakat. Pinjaman digunakan untuk menutup kekurangan penerimaan yang berasal dari pajak dan retribusi serta bantuan pemerintah. Adanya pinjaman daerah ini diharapkan dapat membantu Pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan di daerah. Kegiatan yang dibiayai pinjaman ini pada dasarnya berupa perbaikan dan penambahan infrastruktur di bidang ekonomi. Semakin baik infrastruktur ekonomi yang disediakan pemerintah, diharapkan akan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat dan pada akhirnya akan meningkatkan PAD.

### 2.1.7. Penyelesaian Tunggakan Pinjaman

Apabila terjadi tunggakan dalam pinjaman, maka dalam praktik perbankan, pada tahap awal upaya penyelamatan kredit terhadap portfolio kredit yang tergolong kredit bermasalah (kredit kurang lancar, kredit diragukan, kredit macet) dilakukan dengan menggunakan tiga cara secara berurutan yaitu: (a) Penjadwalan kembali (*rescheduling*), (b) Persyaratan kembali (*reconditioning*), (c) Penataan kembali (*restructuring* atau restrukturisasi).

Menurut Muhammad Djumhana, secara operasional untuk mengatasi kredit bermasalah melalui beberapa cara, yaitu <sup>45</sup>:

a. Penjadwalan kembali (*rescheduling*)

Yaitu perubahan syarat kredit yang menyangkut jadwal pembayaran dan atau jangka waktu termasuk masa tenggang, baik meliputi perubahan besarnya angsuran maupun tidak.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 553-554.



b. Persyaratan kembali (*reconditioning*)

Yaitu perubahan sebagian atau seluruh syarat-syarat kredit yang tidak terbatas pada perubahan jadwal pembayaran, jangka waktu, dan atau persyaratan lainnya sepanjang tidak menyangkut perubahan maksimum saldo kredit dan konversi seluruh atau sebagian dari pinjaman menjadi penyertaan bank.

c. Penataan kembali (*restructuring*)

Yaitu perubahan syarat-syarat kredit berupa penambahan dana bank; dan/atau konversi seluruh atau sebagian tunggakan bunga menjadi pokok kredit baru, dan/atau konversi seluruh atau sebagian dari kredit menjadi penyertaan dalam perusahaan.

Jika upaya penyelamatan kredit dengan cara restrukturisasi tetap tidak berhasil dan portofolio kredit tetap macet, maka bank dapat menempuh cara penghapusan kredit macet.

Penghapusan kredit macet (*write-off*) sudah lazim dilakukan perbankan nasional sebagai salah satu cara untuk menurunkan tingkat rasio kredit bermasalah (rasio *Non Performing Loan*) guna meningkatkan tingkat kesehatan bank. Penghapusan kredit macet terdiri atas dua tahap yaitu : Hapus Buku (Penghapusan Bersyarat) dan Hapus Tagih (Penghapusan Mutlak). Hapus tagih pada umumnya baru dilakukan oleh pihak bank jika portofolio kredit macet tersebut sangat sulit untuk ditagih atau karena biaya penagihannya sangat besar.

Menurut Dahlan M. Sitalaksana,<sup>46</sup> *write-off* didefinisikan sebagai penghapusbukuan. Dalam konteks perbankan istilah ini biasanya ditujukan untuk mengeluarkan rekening aset yang tidak produktif dari pembukuan, seperti kredit macet yang tidak dapat ditagih, namun demikian bank tetap berhak melakukan penagihan atas kredit macet itu sebisa mungkin. Penghapusbukuan kredit macet oleh bank pada dasarnya dapat dilakukan oleh bank sepanjang bank yang bersangkutan mampu untuk melaksanakannya, yaitu mempunyai cadangan dalam jumlah yang cukup.

---

<sup>46</sup> Hariyani, *op.cit.*, hal. 144 mengutip Dahlan M. Sitalaksana, *Penghapusan Kredit Macet, Kerahasiaan Bank dan Implikasi Perpajakannya dalam buku Write-Off Kredit Macet*, (1997), hal. 75.



Penghapusan kredit yang dilakukan oleh bank dapat dibedakan menjadi dua:

1. Penghapusbukuan secara administratif yang tidak menghilangkan hak tagih. Kredit yang dihapusbukukan tetap dicatat secara *ekstra komptabel*. Debitur tidak diberi tahu karena status debitur sebagai peminjam belum dihapuskan.
2. Penghapusbukuan yang dianggap rugi dan tidak ditagih lagi. Dalam hal ini bank benar-benar menanggung rugi dan jumlah kredit yang dihapus benar-benar akan dihapus dari neraca (baik *on balance sheet* maupun *off balance sheet*). Hal ini terutama bagi debitur-debitur yang telah dinyatakan pailit.<sup>47</sup>

Penghapusan kredit (*write-off*) hanya diperbolehkan untuk portofolio kredit yang tergolong kredit macet. Penghapusan kredit terdiri atas dua tahap yaitu: (a) Hapus buku atau penghapusan secara bersyarat atau *conditional write-off*, dan (b) Hapus tagih atau penghapusan secara mutlak atau *absolute write-off*.

Pada tahap pertama, bank akan melakukan hapus buku dengan cara mengeluarkan semua portofolio kredit macet dari pembukuan bank, namun bank tetap akan melakukan upaya penagihan kepada debitur. Jika program hapus buku tetap tidak berhasil mengembalikan uang kredit, maka bank dapat membuat program hapus tagih sehingga bank tidak perlu melakukan upaya penagihan kepada debitur. Selanjutnya jika program hapus tagih ternyata tetap tidak berhasil mengembalikan uang kredit yang ditargetkan, maka bank dapat melakukan penyelesaian kredit melalui jalur litigasi (pengadilan) maupun jalur nonlitigasi (di luar pengadilan).

Program hapus buku dan hapus tagih terhadap kredit macet harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak menimbulkan konflik kepentingan dan penyalahgunaan wewenang yang dapat merugikan bank dan nasabah debitur. Program hapus buku dan hapus tagih juga harus terlebih dahulu disetujui oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di dalam sebuah Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pelaksanaan hapus buku dan hapus tagih harus selalu didasari oleh hasil keputusan RUPS sesuai mekanisme korporasi. Mekanisme RUPS diatur dalam Bab VI Pasal 75 hingga Pasal

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, hal.145.



91 UU Nomor 40 Tahun 2007 dimana pemegang saham mayoritas sangat menentukan hasil keputusan RUPS.

## 2.2. Badan Usaha Milik Daerah dalam Lingkup Keuangan Daerah

### 2.2.1. Teori Badan Hukum

“Manusia” (person) dalam dunia hukum adalah subjek hukum atau pendukung hak dan kewajiban. Setiap manusia adalah pembawa hak (subjek hukum) dan mampu melakukan perbuatan hukum atau mengadakan hubungan hukum yang harus diikuti dengan adanya kecakapan hukum (*rechtsbekwaamheid*) dan kewenangan hukum (*rechtsbevoegdheid*).

Ada dua macam subjek hukum yang dikenal dalam ilmu hukum, yaitu sebagai berikut:

- a. *Natuurlijke Persoon (natural person)*, yaitu manusia pribadi (Pasal 1329 KUHPerdara);
- b. *Rechtspersoon (legal entity)* yaitu badan atau perkumpulan yang didirikan dengan sah yang berkuasa melakukan perbuatan-perbuatan perdata (Pasal 1654 KUHPerdara).

Undang-undang tidak menjabarkan definisi badan hukum. Selama ini, istilah badan hukum diadopsi dari istilah Belanda (*rechtspersoon*), atau istilah Inggris (*legal person*), dan ada juga yang menyebutnya dengan istilah *persona moralis*. Badan hukum merupakan subjek hukum, sama halnya seperti manusia pribadi.

Menurut Maijers, badan hukum adalah meliputi sesuatu yang menjadi pendukung hak dan kewajiban.<sup>48</sup> Ia menambahkan badan hukum itu merupakan suatu realitas konkret, riil, walaupun tidak dapat diraba, bukan khayal, atau merupakan suatu *juridische realiteit* (kenyataan yuridis).<sup>49</sup> Logemann, menyebut badan hukum sebagai suatu personifikasi atau perwujudan (*bestendigheid*) hak dan kewajiban.<sup>50</sup> Sementara itu E. Utrecht menyatakan badan hukum adalah badan yang menurut

---

<sup>48</sup> Chidir Ali, *Badan Hukum*, Cet. Ketiga, (Bandung: Alumni, 2005), hal. 18.

<sup>49</sup> *Ibid.*, hal. 35.

<sup>50</sup> *Ibid.*, hal. 18.



hukum berkuasa (berwenang) menjadi pendukung hak. Selanjutnya, ia menjelaskan bahwa badan hukum itu adalah setiap pendukung hak yang tidak berjiwa, atau lebih tepat yang bukan manusia.<sup>51</sup>

Sementara menurut R. Subekti, badan hukum pada pokoknya adalah suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan seperti seorang manusia, serta memiliki kekayaan sendiri, dapat digugat atau menggugat di depan hakim.<sup>52</sup> Pendapat hampir senada dikemukakan oleh R. Rochmat Soemitro, yang mengatakan bahwa badan hukum (*rechtspersoon*) adalah suatu badan yang dapat mempunyai harta, hak serta kewajiban seperti orang pribadi.<sup>53</sup>

Menurut Sri Soedewi Maschun Sofwan manusia adalah badan pribadi – itu adalah manusia tunggal. Selain dari manusia tunggal, dapat juga oleh hukum diberikan kedudukan sebagai badan pribadi kepada wujud lain – yang disebut badan hukum yaitu kumpulan dari orang yang bersama-sama mendirikan suatu badan (perhimpunan) dan kumpulan harta kekayaan, yang ditedirikan untuk tujuan tertentu, seperti yayasan.<sup>54</sup> Di samping itu Wirjono Prodjodikoro juga mengemukakan pengertian suatu badan hukum yaitu badan, disamping manusia perseorangan juga dianggap dapat bertindak dalam hukum dan yang mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban dan perhubungan hukum terhadap orang lain atau badan lain.<sup>55</sup>

Dari pendapat-pendapat di atas, dapat disimpulkan secara garis besar pengertian badan hukum sebagai subjek hukum, yang mencakup unsur-unsur atau kriteria (materiil) ialah sebagai berikut.<sup>56</sup>

- a. Perkumpulan orang atau perkumpulan modal (organisasi).
- b. Dapat melakukan perbuatan hukum (*rechthandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*).

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*, hal. 19

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*, hal. 20.

<sup>56</sup> *Ibid.*, hal 21.



- c. Mempunyai harta kekayaan sendiri.
- d. Mempunyai pengurus.
- e. Mempunyai hak dan kewajiban.
- f. Dapat digugat atau menggugat di depan pengadilan.

Disamping unsur-unsur diatas, terdapat pendapat lain yang menyebutkan bahwa sesuatu dapat dikatakan sebagai badan hukum apabila memenuhi unsur-unsur atau kriteria (formil) sebagai berikut.<sup>57</sup>

- a. Dinyatakan secara tegas dalam peraturan atau undang-undang yang mengaturnya.
- b. Dinyatakan secara tegas dalam akta pendiriannya.
- c. Dalam prosedur pendiriannya diperlukan campur tangan pemerintah seperti kewajiban adanya pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- d. Di dalam praktik kebiasaan diakui sebagai badan hukum.
- e. Ditegaskan dalam yurisprudensi.

Mengenai jenis-jenis perkumpulan badan hukum menurut Pasal 1653 KUHPerdata adalah sebagai berikut:<sup>58</sup>

- (1) badan hukum yang diadakan (didirikan) oleh kekuasaan umum (*zadelijk op openbaar gezag ingest*)
- (2) badan hukum yang diakui oleh kekuasaan umum (*zadelijk lichaam op openbaar gezag erkend*)
- (3) badan hukum yang diperkenankan (diperbolehkan) karena diizinkan (*zadelijk lichaam als geoorloofd teogelsten*)
- (4) badan hukum yang didirikan untuk suatu maksud atau tujuan tertentu (*zadelijk lichaam op een bepaald oogmerk ingest*)

Badan hukum jenis ketiga dan keempat tersebut, dinamakan pula badan hukum dengan konstruksi keperdataan, contohnya seperti yang diadakan oleh orang-orang untuk membentuk partai politik, perseroan terbatas.

---

<sup>57</sup> Mulhadi, *Hukum Perusahaan : Bentuk-bentuk Badan Usaha di Indonesia*, Cet. Pertama (Bogor: Ghalia, 2010), hal. 75.

<sup>58</sup> Ali, *op.cit.*, hal.56-57.



Untuk membedakan status badan hukum publik atau badan hukum perdata, menurut Jimly Asshiddiqie<sup>59</sup> suatu badan hukum dapat dilihat dari dua hal. *Pertama*, dilihat dari segi subjek kepentingan hukum yang diwakilinya. *Kedua*, pada tujuan aktivitas yang dilakukannya. Dari segi kepentingan yang diwakilinya, badan hukum dapat disebut sebagai badan hukum publik apabila kepentingan yang menyebabkannya dibentuk didasarkan atas kepentingan umum atau kepentingan publik, bukan kepentingan orang per orang. Sebaliknya apabila kepentingan yang menyebabkan ia dibentuk didasarkan atas kepentingan pribadi atau orang per orang, maka badan hukum tersebut disebut badan hukum privat atau perdata.

Di lain pihak, badan hukum tersebut disebut sebagai badan hukum publik juga dapat dilihat dari maksud dan tujuan dibentuknya badan hukum yang bersangkutan, yaitu untuk tujuan-tujuan yang bersifat publik atau perdata (privat). Misalnya orang mendirikan partai politik tentulah dengan maksud untuk bergerak dalam kegiatan di lapangan hukum publik, sehingga badan hukum partai politik dapat disebut sebagai badan hukum publik, dan tidak dapat disebut sebagai badan hukum privat. BUMN sepanjang telah menjadi perseroan yang tersendiri, statusnya sudah merupakan badan hukum perdata yang murni bergerak di lapangan dunia usaha, meskipun ia dibentuk secara resmi oleh pemerintah dan mayoritas atau seluruh sahamnya dimiliki oleh pemerintah.

### 2.2.2. BUMN/BUMD Dalam Konsep Pemerintahan

Pengertian pemerintah banyak dikemukakan oleh para pakar dengan sorotan yang mungkin agak berbeda satu dengan yang lainnya. Pemerintahan (*pangreh*) adalah fungsi pemerintah (*het besturen, het regeren*) dalam arti menjalankan tugas-tugas memerintah (*bestuurs-functie*). Arti pemerintahan ini secara negatif adalah fungsi negara yang bukan fungsi peradilan (*rechtspraak*) dan bukan fungsi perundang-undangan (*wetgeving*).<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cet. Kedua (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 88-89.

<sup>60</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. Pertama, (Bogor: Ghalia, 2004), hal. 22.



Secara umum pengertian pemerintahan dibagi ke dalam dua kelompok yaitu pengertian pemerintahan dalam arti luas dan dalam arti sempit.<sup>61</sup>

Kelompok pertama yang memberikan pengertian pemerintahan dalam arti luas (*bewindvoering*) antara lain dikemukakan oleh:

- a. Montesquieu dengan trias politica (kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif);
- b. Van Vollenhoven dengan teori catur praja membagi pemerintahan dalam empat fungsi yaitu fungsi pemerintahan dalam arti sempit (*bestuur*), polisi (*politie*), peradilan (*rechtspraak*), membuat peraturan (*regeling, wetgeving*);
- c. Lemaire membagi pemerintahan dalam lima fungsi dengan menambahkan penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*);
- d. A.M. Donner membagi pemerintahan dalam dua tingkat kekuasaan (dwiparaja), yaitu alat pemerintahan yang berfungsi menentukan haluan politik negara (*politiek taakstelling*), dan alat pemerintahan yang berfungsi menyelenggarakan/merealisasikan politik negara yang telah ditentukan (*verwekenlijking van de taak*);
- e. Van Poelje, pemerintahan dalam arti luas adalah fungsi yang meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat pemerintahan (*bestuursorganen*) untuk mencapai tujuan pemerintahan (administration).

Kelompok kedua yang memberikan pengertian pemerintahan dalam arti sempit, antara lain sebagaimana dikemukakan oleh Van Poelje, yaitu pemerintahan adalah organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan (*government/bestuur*). Berarti pemerintahan dalam arti sempit adalah hanya badan pelaksana (*eksekutief, bestuur, bestuurszorg*).

Dalam suatu negara yang *welfare state*, pemerintah diberikan tugas menyelenggarakan kepentingan umum, seperti kesehatan rakyat, pengajaran, perumahan, pembagian tanah dan sebagainya. Kepentingan-kepentingan itu telah menjadi kepentingan umum (*public service*) sehingga diselenggarakan oleh pemerintah. Akhirnya semakin jelas bahwa bahwa pertumbuhan dan perkembangan

---

<sup>61</sup> Erliyana, *op.cit.*, hal. 78-79.



pemerintah itu ke arah *administrative state* (negara ketatalaksanaan). Oleh karena tujuan masyarakat adalah kesejahteraan (*welfare, welvaart*) maka peran sebagai *administrative state* itu senantiasa dipertalikan dengan cita-cita *welfare state*.<sup>62</sup>

Menurut penelitian Universitas Gajah Mada, ciri-ciri dari kepentingan umum tersebut adalah:<sup>63</sup>

1. Memelihara kepentingan umum, yang khusus mengenai kepentingan negara. Contohnya tugas pertahanan dan keamanan.
2. Memelihara kepentingan umum dalam artian memelihara kepentingan bersama warga negara. Contohnya persediaan sandang pangan, perumahan dan kesejahteraan sosial.
3. Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh warga negara dalam bentuk bantuan negara. Contohnya pendidikan dan kesehatan.
4. Memelihara kepentingan perseorangan yang tidak seluruhnya dapat diselenggarakan warga negara dalam bentuk bantuan negara. Adakalanya negara memelihara seluruh kepentingan perseorangan. Contohnya pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar.

Tugas penyelenggaraan kepentingan umum tersebut dijalankan oleh alat pemerintahan (*bestuursorgaan; administratief gezag*) yang dapat berwujud:

- a. Seorang petugas (fungsionaris) atau badan pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kewenangan untuk menyatakan kehendak pemerintah/penguasa (*openbaar gezag*);
- b. badan pemerintahan (*openbaar lichaam*), yaitu kesatuan hukum yang dilengkapi dengan alat/kewenangan memaksa (*coersive*)

Di samping itu tugas pemerintahan tidak hanya dijalankan oleh pusat saja (*central government*), tetapi juga oleh daerah (*local government*). Penyelenggaraan

---

<sup>62</sup> Erliyana, *op.cit.*, hal. 82-83.

<sup>63</sup> Erliyana, *loc.cit.*, mengutip Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Cet.4, (Bandung: Alumni, 1985), hal. 39.



kepentingan kolektif oleh administrasi negara itu sendiri menurut Utrecht dibagi ke dalam sembilan hal, yaitu:

- a. administrasi negara sendiri;
- b. subjek badan hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara dan mempunyai hubungan istimewa/biasa dengan pemerintah yang diatur oleh hukum privat atau publik;
- c. subjek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara, yang menjalankan pekerjaannya berdasarkan suatu konsesi (*consessie*) atau izin (*vergunning*) dari pemerintah;
- d. subjek hukum yang tidak termasuk administrasi negara, yang diberikan subsidi oleh pemerintah;
- e. pemerintah bersama subjek hukum lain dan keduanya tergabung dalam perseroan terbatas;
- f. yayasan yang didirikan atau diawasi pemerintah;
- g. koperasi yang dipimpin atau diawasi pemerintah;
- h. perusahaan negara;
- i. subjek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara, yang diberikan kekuasaan memerintah (didelegasi oleh peraturan perundang-undangan)

Pemerintah dalam arti luas (*regering/government*) adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga, dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan tertentu. Pemerintahan dalam arti luas adalah pejabat yang dilimpahi wewenang pemerintah dan pemerintahan yang semuanya oleh Pasal 1 angka 2 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebut sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN). Pasal 1 angka 2 UU Nomor 5 Tahun 1986 memberikan definisi sebagai berikut: “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Dapat dikatakan bahwa kriteria untuk dapat disebut sebagai badan/pejabat TUN adalah “fungsi yang dilaksanakan.” Hal ini berarti :

- a. tidak terbatas pada instansi pemerintah,



- b. bukan nama atau bukan kedudukan struktural lingkungan kekuasaan dalam negara

Oleh karena itu, siapa saja dan apa saja yang melaksanakan fungsi pemerintah, baik di lingkungan pemerintah (eksekutif), lingkungan legislatif, lingkungan yudikatif maupun seorang swasta atau badan hukum perdata swasta, BUMN/BUMD, Persero, Perum, Perjan, Universitas Swasta, yayasan dan sebagainya, bilamana berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku melaksanakan fungsi pemerintahan semuanya adalah badan/pejabat TUN.

Dalam kaitannya dengan BUMN/BUMD, maka kedudukan hukum serta kegiatan suatu BUMN/BUMD dalam sistem pemerintahan sebenarnya tidak berbeda dengan badan TUN lainnya yang bertugas dan berwenang dalam bidang pemerintahan umum, yaitu bahwa dalam segala tindakan dan kegiatannya selalu mengandung unsur hukum publik, selalu mengandung unsur pelayanan masyarakat yang dilakukannya demi kepentingan umum (*public service*) yakni hubungan hukum yang terjadi itu selalu bersifat sepihak, hubungan hukum semacam itu juga bersifat vertikal bukan horizontal seperti pada hubungan kontrak dalam hukum perdata, dan hubungan demikian memiliki dasar legalitas dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu.<sup>64</sup>

Dengan demikian secara garis besar yang termasuk ke dalam badan/pejabat TUN adalah sebagai berikut:<sup>65</sup>

- a. Instansi-instansi resmi pemerintah yang berada di bawah Presiden sebagai kepala eksekutif;
- b. Instansi-instansi dalam lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melaksanakan suatu urusan pemerintahan;
- c. badan-badan hukum perdata yang didirikan oleh pemerintah dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan;
- d. Instansi-instansi yang merupakan kerja sama antara pihak pemerintah dengan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan; serta

---

<sup>64</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), hal. 168.

<sup>65</sup> Indroharto, *op.cit.*, hal. 137.



- e. Lembaga-lembaga hukum swasta yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sistem perizinan melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

Berbicara BUMN hendaknya juga diartikan bahwa Perusahaan negara (BUMN) sama dengan Perusahaan Daerah (BUMD). Bahkan antara keduanya bagaikan ‘dua sisi dari satu lembar mata uang’ (*two sides of one coin*). Hal ini terjadi karena hingga saat ini belum ada peraturan tersendiri yang mengatur tentang BUMD. Berbeda dengan BUMN yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Sebagai pegangan utama BUMD, peraturan perundang-undangan yang masih diberlakukan sampai sekarang adalah UU Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Walaupun sebenarnya, peraturan perundangan itu sendiri telah dicabut dengan UU Nomor 6 Tahun 1969 terhitung sejak tanggal penetapan undang-undang baru, Tapi, karena undang-undang baru yang dimaksud itu belum kunjung ada, walhasil BUMD masih terus diatur dengan UU Nomor 5 Tahun 1962.

Keberadaan BUMN/BUMD yang merupakan salah satu wujud nyata Pasal 33 UUD 1945 memiliki posisi yang strategis bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Namun dalam realitanya, seberapa jauh BUMN/BUMD menjadi alat negara atau daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat tergantung pada tingkat efisiensi dan kinerja dari BUMN/BUMD itu sendiri. Apabila BUMN/BUMD tidak mampu beroperasi dengan tingkat efisiensi yang baik, pada akhirnya akan menimbulkan beban bagi keuangan negara atau keuangan daerah dan masyarakat akan menerima pelayanan yang tidak memadai dan harus menanggung biaya yang tinggi.

Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN/BUMD ikut berperan menghasilkan barang dan jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMN/BUMD dirasakan semakin penting sebagai pelopor atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. BUMN/BUMD juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara atau penerima daerah yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil privatisasi.

Secara tradisional, sebagian besar BUMN/BUMD memonopoli berbagai bidang usaha di negaranya. Usaha-usaha tersebut antara lain meliputi usaha transportasi, telekomunikasi dan beberapa usaha yang membutuhkan modal besar seperti pabrik baja, dan semen. Banyak diantara BUMN/BUMD tersebut pada



mulanya memang sengaja didirikan sebagai perusahaan monopoli pada beberapa sektor utilitas tertentu dan pasar pada sektor tersebut juga tertutup pihak swasta dengan berbagai alasan sosial-ekonomis pemerintah. Salah satu alasan yang sering dikemukakan pemerintah adalah untuk melindungi kepentingan nasional dalam sektor tersebut, padahal arti kepentingan nasional tersebut tidak pernah dijelaskan secara jujur dan terbuka tapi yang pasti adalah kepentingan pemerintah untuk melindungi BUMN yang melakukan monopoli tersebut, maka persoalan klasik bagi BUMN adalah justru status monopoli tersebut.<sup>66</sup>

Dalam konteks perusahaan daerah (BUMD), banyak perusahaan daerah bukannya menjadi sumber penerimaan pemerintah daerah tetapi justru menguras penerimaan pemerintah. Umumnya, jika ada laba yang diperoleh perusahaan daerah, laba ini tidak seimbang dengan berbagai subsidi terselubung yang diberikan pemerintah daerah.

Untuk mengoptimalkan peran BUMN/BUMD dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, maka BUMN/BUMD perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

### 2.2.3. BUMN/BUMD Dalam Struktur Hukum Keuangan Publik

Dalam ilmu hukum, dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya dikenal ada jenis badan hukum<sup>67</sup>, yaitu:

1. badan hukum publik (*personne morale*) yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum (misalnya UU Perpajakan) dan yang tidak mengikat umum (misalnya UU APBN);
2. badan hukum privat (*personne juridique*) yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang mengikat umum.

---

<sup>66</sup> Safri Nugraha, *Privatisasi Di Berbagai Negara*, Cet. Pertama, (Jakarta: Lentera Hati, 2002), hal. 44.

<sup>67</sup> Soeria Atmadja (a), *op.cit.*, hal 123.



Dengan pembedaan tersebut, negara dan daerah merupakan badan hukum publik karena memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan publik. Sementara itu, badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah merupakan badan hukum privat karena tidak memiliki keleluasaan untuk mengeluarkan kebijakan publik.

Negara dan daerah sebagai badan hukum publik adalah sebagai subjek hukum, dan merupakan badan hukum “*sui generis*” dimana negara dan daerah dapat hidup dan melakukan hubungan hukum baik di bidang hukum publik maupun hukum privat. Di bidang hukum publik, negara dan daerah mempunyai imunitas publik dan dapat mengeluarkan kebijakan publik yang dapat mengikat umum. Pengertian mengikat umum berkaitan dengan posisi hukum atau *rechtpositie* yakni yang berhubungan dengan hak dan kewajiban hukum dari subjek hukum.

Tindakan hukum negara atau daerah dibidang hukum publik atau privat dapat dilihat dari tindakan hukum (*rechtshandeling*) yang dilakukannya dan lingkungan kuasa hukum (*rechtsgebied*) mana yang berlaku pada saat negara atau daerah melakukan hubungan hukum tersebut.<sup>68</sup> Apabila negara atau daerah melakukan perbuatan hukum dalam lingkungan kuasa hukum perdata, maka seketika itu juga ia tidak lagi dalam posisi hukum sebagai organisasi kekuasaan atau *gezagsorganisatie* terhadap badan hukum privat lainnya. Hubungan hukum yang dilakukannya berlangsung horisontal, yakni hubungan sesama subyek hukum perdata yang tidak bersifat vertikal antara penguasa dan anggota masyarakat. Demikian halnya apabila negara atau daerah melakukan investasi keuangan negara atau keuangan daerah dalam bentuk Penyertaan Modal Pemerintah (PMP) pada sebuah perseroan terbatas (persero) dalam bentuk saham, maka status hukum keuangan negara atau keuangan daerah yang ditanamkan dalam bentuk saham, berubah status hukumnya dari uang negara atau uang daerah menjadi uang persero yang tunduk pada hukum perdata, terutama pada UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Disini telah terjadi transformasi hukum dari status hukum keuangan negara atau keuangan daerah menjadi status hukum keuangan badan hukum perseroan terbatas.

---

<sup>68</sup> Arifin P. Soeria Atmadja (b), “Konsepsi Dasar Keuangan Daerah Dan Keuangan Badan Usaha Milik Daerah Dalam Perspektif Hukum Serta Penentuan Kerugian Negara Dalam Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah Dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah” dalam *Modul Hukum Anggaran Negara*, hal.3.



Dalam doktrin badan hukum atau *rechtspersoon* (*corpus habere*) mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan subjek hukum lainnya seperti manusia atau *natuurlijke persoon*. Demikian pula halnya dengan suatu *rechtspersoon* atau badan hukum baru dapat dikatakan memiliki *rechtsbevoegheid*<sup>69</sup> apabila disamping syarat formal yuridis, harus memenuhi sekurang-kurangnya persyaratan materiil sebagaimana diatur dalam Pasal KUHPerdara, yaitu (1) mempunyai kekayaan terpisah, (2) mempunyai tujuan tertentu, (3) mempunyai kepentingan tertentu dan (4) mempunyai organisasi teratur.

Dengan persyaratan tersebut, badan hukum memiliki kekayaan/keuangan yang dipisahkan, sehingga status hukum kekayaan/keuangannya tersebut menjadi milik badan hukum itu sendiri dan tidak dapat dikategorikan sebagai bagian atau milik badan hukum yang lain.

Kekayaan badan hukum yang terpisah tersebut membawa akibat, antara lain sebagai berikut<sup>70</sup>:

- 1) Kreditor pribadi para anggota tidak mempunyai hakuntut menuntut harta kekayaan badan hukum tersebut;
- 2) Para anggota pribadi tidak dapat menagih piutang badan hukum terhadap pihak ketiga;
- 3) Kompensasi antara utang pribadi dan utang badan hukum tidak dimungkinkan;
- 4) Hubungan hukum, baik persetujuan, maupun proses antara anggota dan badan hukum dilakukan seperti halnya antara badan hukum dengan pihak ketiga;
- 5) Pada kepailitan, hanya para kreditor badan hukum dapat menuntut harta kekayaan yang terpisah.

Secara prinsip Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tidak membedakan status hukum kekayaan/keuangan dalam suatu badan hukum,

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, hal 124.

<sup>70</sup> *Ibid.*



apakah itu milik negara, milik daerah, milik badan usaha milik negara, milik badan usaha milik daerah, atau milik swasta atau perseorangan.

Pada dasarnya Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 menyalahi doktrin badan hukum dalam arsitektur keuangan publik yang tegas membedakan kekayaan/keuangan milik setiap badan hukum yang terpisah.<sup>71</sup> Dalam perspektif hukum, kekayaan/keuangan negara adalah yang ditentukan sebagai milik negara dan disediakan (oleh negara) untuk dipakai kepentingan pelayanan publik fungsi pemerintahan dan tunduk pada peraturan perundang-undangan yang bersifat publik. Namun, negara sebagai badan hukum publik dapat berkedudukan sebagai hukum privat yang tunduk pada ketentuan hukum perdata.

Berdasarkan aspek pengelolaan dan Pertanggungjawabannya, perbedaan yang mendasar akan muncul saat investasi dengan segala resiko yang ditanamkan oleh pemerintah dalam tiga jenis badan usaha (BUMN) yang ada. Bagi investasi yang ditanamkan pemerintah pada perusahaan jawatan (Perjan) pengelolaan dan pertanggungjawaban berpedoman kepada *Indische Bedrijvenwet* (IBW). Sementara itu, pada perusahaan umum (Perum) dahulu berpedoman kepada UU Nomor 19 Prp. Tahun 1960 yang sudah diubah dengan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan perseroan terbatas (Persero) pada UU Nomor 40 Tahun 2007 dan akta pendirian.

Dari pembedaan ini, dapat terlihat kedudukan keuangan negara dalam aspek investasi yang ditanamkan pemerintah dan fungsi pelayanan publiknya terhadap ketiga jenis badan usaha tersebut berbeda.<sup>72</sup> Dahulu pada Perjan, kedudukan keuangan negara di dalamnya adalah kekayaan negara yang tidak dipisahkan. Hal demikian berbeda dengan perusahaan umum dan perseroan terbatas yang modalnya merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Pemisahan kekayaan negara ini mengandung makna dan konsekuensi, yaitu pemerintah menyisihkan kekayaan negara untuk dijadikan modal penyertaan guna dijadikan modal pendirian perusahaan umum atau perseroan, atau untuk menambah dan memperkuat struktur permodalan perusahaan umum atau perseroan terbatas dalam meningkatkan kegiatan usahanya.

---

<sup>71</sup> Dian Puji Nugraha, "Arsitektur Keuangan Publik: Metode Pendefinisian Keuangan Negara Dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional" dalam *Modul Hukum Anggaran Negara*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal. 4.

<sup>72</sup> Soeria Atmadja (a), *op.cit.*, hal. 115



Di dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN disebutkan bahwa pengertian pemisahan kekayaan negara adalah:

Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Konsekuensi logis adanya penyertaan modal pemerintah pada perseroan terbatas adalah pemerintah ikut menanggung resiko dan bertanggung jawab terhadap kerugian usaha yang dibiayainya. Dalam hal demikian, kedudukan pemerintah tidak dapat berposisi sebagai badan hukum publik. Akan tetapi, dibebankan kepada perseroan untuk menjalankan ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara yang menyatakan:

“Setiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

Negara tidak memiliki keleluasaan untuk mengeluarkan wewenang yang bersifat publik dalam pengelolaan perusahaan negara yang tata kelola dan tata tanggung jawabnya tunduk pada ketentuan hukum privat. Hal demikian disebabkan tugas pemerintah sebagai badan hukum publik adalah *bestuurszorg*, yaitu tugas yang meliputi segala lapangan kemasyarakatan dan suatu konsep negara hukum modern yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat.<sup>73</sup> Konsekuensinya adalah jika badan hukum publik harus juga menanggung resiko dan bertanggung jawab atas kerugian suatu usaha tersebut, fungsi publik tersebut tidak akan optimal dan maksimal dijalankan oleh pemerintah.

Demikian pula apabila pembedaan kedudukan hukum (*recht positie*) pemerintah dalam perseroan terbatas tidak dilakukan, selain kemandirian perseroan terbatas sebagai salah satu unsur *good corporate governance* atau ‘penadbiran korporat yang baik’ tidak akan tercapai, intervensi pemerintah dapat menimbulkan

---

<sup>73</sup> Soeria Atmadja (a), *ibid.*, mengutip H.A. Logemann, *Het Recht van Indonesie* (1952), hal.103. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (1983), hal. 159. E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (1964), hal. 19,21,35,37.



ketidakpastian hukum.<sup>74</sup> Hal ini disebabkan campur tangan pemerintah yang terlalu dalam dan kepentingan pemerintah sebagai penguasa cenderung akan mengabaikan pemegang saham lain, kreditor, dan pihak lain yang terkait serta kepentingan perseroan itu sendiri.

## 2.3. Penerapan Piutang Terhadap Tunggalan Pinjaman

### 2.3.1. Timbulnya Piutang

Buku III KUHPerdara berjudul “*van verbintenissen*”. Istilah *verbintenis* dalam KUHPerdara ini ternyata diterjemahkan berbeda-beda dalam kepustakaan hukum Indonesia. Ada yang menerjemahkan dengan perutusan (Utrecht)<sup>75</sup>, ada yang menerjemahkan dengan perikatan (Subekti dan Tjiptosudibjo).<sup>76</sup>

Menurut R. Subekti, perkataan ‘Perikatan’ mempunyai arti yang lebih luas dari perkataan ‘Perjanjian’, sebab menurut Buku III KUHPerdara, perikatan dapat timbul dari :

- a. persetujuan atau perjanjian;
- b. perbuatan yang melanggar hukum (*Onrechmatige daad*);
- c. pengurusan kepentingan orang lain yang tidak berdasarkan persetujuan (*zaakwaarneming*).

Berdasarkan pengertian di atas, maka dalam satu perikatan (perutusan) terdapat hak di satu pihak dan kewajiban di pihak lain. Hak dan kewajiban tersebut merupakan akibat hubungan hukum, dalam arti hubungan yang diatur oleh hukum. Hubungan hukum yang menimbulkan hak dan kewajiban dalam perikatan tersebut adalah antara dua pihak atau lebih. Pihak yang berhak atas prestasi (pihak yang aktif) adalah kreditor atau orang yang berpiutang, sedangkan pihak yang berkewajiban memenuhi prestasi (pihak yang pasif) adalah debitur atau orang yang berutang. Kreditor dan debitur adalah subjek perikatan.

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, hal. 108-109.

<sup>75</sup> Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar, 1961), hal. 320.

<sup>76</sup> R.Subekti dan R.Tjiptosudibio, *Kitab-Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. (Jakarta: Pradnya Paramita, 2007), hal. 323.



Untuk mengetahui munculnya utang piutang, kita dapat melihatnya melalui lahirnya perikatan. Perikatan dapat terjadi dari adanya suatu perjanjian. Perjanjian itu menerbitkan suatu perikatan antara dua orang yang membuatnya. Dalam bentuknya, perjanjian itu berupa suatu rangkaian perkataan yang mengandung janji-janji atau kesanggupan yang diucapkan atau ditulis. Menurut KUHPerdara, perjanjian atau persetujuan diartikan sebagai perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih (Pasal 1313). Hubungan antara dua orang tersebut adalah suatu hubungan hukum dimana hak dan kewajiban diantara para pihak tersebut dijamin oleh hukum.<sup>77</sup>

Perjanjian kredit, juga harus didasarkan pada “Asas-asas perjanjian”, yaitu: (1) Asas Konsensualitas, (2) Asas Kebebasan Berkontrak, (3) Asas Kepribadian. Dalam rangka agar perjanjian tersebut diakui dan sah menurut hukum, maka perjanjian tersebut berdasarkan Pasal 1320 KUHPerdara haruslah memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Sepakat untuk mengikatkan dirinya;
2. cakap untuk membuat perjanjian;
3. suatu hal tertentu;
4. sesuatu sebab yang halal

Untuk perjanjian-perjanjian tertentu adakalanya ditentukan syarat lain berupa formalitas-formalitas tertentu, misalnya perjanjian perdamaian (Pasal 1851 ayat (2) KUHPerdara), perjanjian tentang besarnya bunga (Pasal 1767 ayat (3) KUHPerdara).

Syarat 1 dan 2 dari perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara tersebut dinamakan syarat subjektif karena mengenai subjek yang mengadakan perjanjian, sedangkan syarat 3 dan 4 dinamakan syarat-syarat objektif karena mengenai perjanjian sendiri.

Apabila syarat-syarat subjektif tidaklah dipenuhi maka perjanjian ‘dapat dibatalkan’ oleh hakim atas permintaan pihak yang tidak cakap yang memberikan kesempatan secara bebas, sedangkan apabila syarat-syarat objektif yang tidak dipenuhi maka perjanjian batal demi hukum. Artinya dari semula dianggap tidak pernah dilahirkan suatu perjanjian dan tidak pernah ada perikatan, sehingga tiada dasar untuk saling menuntut di muka hakim (pengadilan).

---

<sup>77</sup> Naja, *op.cit.*, hal.175.



*Asas konsensualitas* dapat ditemukan pada Pasal 1320 KUHPerdara yaitu pada syarat yang pertama: sepakat mereka yang mengikatkan dirinya. Berdasarkan asas ini maka suatu perjanjian dianggap sudah ada sejak tercapainya “kata sepakat” diantara para pihak. Namun, untuk perjanjian tertentu, misalnya perjanjian kredit, kata sepakat tersebut harus dituangkan dalam bentuk perjanjian tertulis.

*Asas kebebasan berkontrak* memungkinkan kebebasan seluas-luasnya yang diberikan undang-undang kepada masyarakat untuk mengadakan perjanjian tentang apa saja asalkan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan ketertiban umum. Asas ini bersumber dari Pasal 1338 KUHPerdara yang menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

Menurut Sutan Remy Sjahdeni,<sup>78</sup> asas kebebasan berkontrak menurut hukum perjanjian di Indonesia meliputi ruang lingkup sebagai berikut:

- a. kebebasan untuk membuat atau tidak membuat perjanjian;
- b. kebebasan untuk memilih pihak dengan siapa ia ingin membuat perjanjian;
- c. kebebasan untuk menentukan atau memilih kausa dari perjanjian yang dibuatnya;
- d. kebebasan untuk menentukan objek perjanjian;
- e. kebebasan untuk menentukan bentuk suatu perjanjian;
- f. kebebasan untuk menerima atau menyimpangi ketentuan undang-undang yang bersifat opsional.

Asas kepribadian (*privity of contract*) bersumber dari Pasal 1340 KUHPerdara yang menyatakan tentang ruang lingkup berlakunya perjanjian yaitu hanya berlaku terbatas bagi pihak-pihak yang membuat perjanjian itu saja. Jadi, pihak ketiga (pihak di luar perjanjian) tidak dapat ikut menuntut suatu hak berdasarkan perjanjian itu. Pasal 1340 KUHPerdara berbunyi “Perjanjian-perjanjian tidak dapat merugikan kepada pihak ketiga dan tidak dapat menguntungkan pihak ketiga pula, kecuali untuk hal yang diatur dalam Pasal 1317 KUHPerdara.”

Jika Pasal 1340 KUHPerdara menentukan tentang tidak bolehnya pihak ketiga mencampuri urusan dalam perjanjian pihak-pihak lain, dalam Pasal 1315

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, hal. 179.



KUHPerdata ditentukan bahwa para pihak yang membuat perjanjian tidak boleh melepaskan tanggung jawab dari perikatan yang dibuatnya. Ketentuan dalam pasal ini tidak memperbolehkan seseorang membuat perjanjian yang hanya mau haknya saja tanpa mau memikul kewajibannya atau tanpa mau memenuhi prestasinya sendiri (seakan-akan seperti perjanjian yang tanpa sebab).<sup>79</sup>

### 2.3.2. Wanprestasi Sebagai Awal Penyebab Tunggakan Pinjaman

Dalam setiap perikatan paling sedikit terdapat dua subjek hukum yaitu kreditur dan debitur. Kreditur berhak atas prestasi, sedangkan debitur berkewajiban untuk memenuhi prestasi. Kewajiban debitur untuk memenuhi prestasi disebut dengan '*Schuld*', selain *schuld*, debitur juga berkewajiban untuk menjamin pemenuhan prestasi tersebut, dengan seluruh harta kekayaannya yang disebut dengan '*haftung*' dan debitur mempunyai tuntutan atas kekayaan debitur tersebut.

Dalam Pasal 1131 KUHPerdata dikatakan bahwa semua benda kepunyaan debitur baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, baik yang ada maupun yang akan ada, menjadi jaminan untuk semua perikatan yang dibuatnya. Dengan demikian, pada debitur terdapat *schuld* dan *haftung*, sedangkan pada kreditur terdapat hak atas prestasi dan hak atas pemenuhan prestasi.

Tindakan utang piutang dalam lapangan hukum perdata/privat termasuk dalam perikatan, hal ini dikarenakan dalam perikatan terjadi suatu hubungan hukum dalam lapangan kekayaan antara kreditur dan debitur atas suatu prestasi, demikian halnya dengan tindakan utang piutang yaitu yang berkaitan dengan masalah kekayaan, dimana dalam tindakan utang piutang akan menimbulkan dua belah pihak yaitu yang berutang (debitur) dan yang berpiutang (kreditur).

Apabila kreditur dan debitur merupakan subjek perikatan, maka objek perikatan yang merupakan hak kreditur dan kewajiban debitur biasanya merupakan 'prestasi'. Menurut Pasal 1234 KUHPerdata, prestasi ini dapat berupa 'memberikan sesuatu', berbuat sesuatu dan tidak berbuat sesuatu'. Apa yang dimaksud dengan 'sesuatu' disini tergantung dari maksud atau tujuan dari para pihak yang mengadakan hubungan hukum, apa yang akan diberikan, yang harus diperbuat dan tidak boleh

---

<sup>79</sup> Naja, *ibid.*, hal. 180, mengutip Hardijan Rusli, *Hukum Perjanjian Indonesia dan Common Law*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996).



diperbuat. Perikatan ‘sesuatu’ tersebut bisa dalam bentuk materiil (berwujud) dan bisa dalam bentuk immateriil (tidak berwujud).

Prestasi dari suatu perikatan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Harus diperkenankan, artinya tidak boleh bertentangan dengan UU, ketertiban umum dan kesusilaan (Pasal 1335 dan Pasal 1337 KUHPerdara);
2. Harus tertentu dapat ditentukan, artinya harus terang dan jelas (Pasal 1320 angka 3 dan Pasal 1333 KUHPerdara);
3. Harus mungkin dilakukan, artinya mungkin dilakukan menurut kemampuan manusia. Jika prestasinya secara objektif tidak mungkin dilaksanakan maka tidak akan timbul perikatan. Sedangkan jika prestasinya secara subjektif tidak mungkin dilaksanakan maka tidaklah demikian.

Perbedaan akibat yang terjadi karena ketidakmungkinan objektif dan subjektif terletak pada dasar pemikiran bahwa ketidakmungkinan objektif dapat diketahui oleh semua orang, sehingga kreditur tidak dapat mengharapkan prestasi itu, sedangkan ketidakmungkinan subjektif tidak diketahui oleh semua orang, sehingga debitur yang dengan janjinya menimbulkan kepercayaan bahwa ia mampu melaksanakan prestasi, harus bertanggung jawab dan bilamana kemudian ternyata wanprestasi maka ia harus membayar ganti rugi yang terjadi.

Meskipun demikian, dalam praktik dijumpai bahwa debitur tidak dapat atau tidak mampu memenuhi kewajiban yang telah ditetapkan sebagaimana yang telah diperjanjikan. Apabila debitur tidak memenuhi prestasi sebagaimana yang telah ditentukan dalam perjanjian tersebut maka ia dikatakan wanprestasi (kelalaian). Wanprestasi yang dilakukan debitur ini memberikan hak kepada kreditur untuk melakukan penuntutan. Namun sebelum dilakukan penuntutan, kreditur terlebih dahulu memperingatkan si berutang akan kewajiban yang harus dipenuhinya. Peringatan ini dikenal dengan istilah ‘*sommatie*’. Namun demikian apabila dalam perjanjian telah disebutkan kapan atau hal-hal mana si berutang dapat dianggap lalai, maka disini tidak diperlukan suatu *sommatie* atau peringatan.



Wanprestasi menurut R. Subekti,<sup>80</sup> dapat berupa empat macam kategori, yaitu:

1. tidak melakukan apa yang disanggupi akan dilakukannya;
2. melaksanakan apa yang dijanjikannya, tetapi tidak sebagaimana yang dijanjikan;
3. melakukan apa yang dijanjikannya tetapi terlambat;
4. melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukannya

Seorang debitur dianggap wanprestasi karena sama sekali tidak memenuhi prestasi apabila debitur tersebut sama sekali tidak melaksanakan kewajiban-kewajiban yang telah ditentukan sebagaimana yang tertuang dalam perjanjian antara debitur dan kreditur, dan apabila dilihat dari keadaan, tindakan debitur tidaklah dikarenakan adanya suatu keadaan yang memaksa yang mengakibatkan debitur tidak dapat menjalankan kewajibannya.

Wanprestasi yang dikarenakan tidak tunai memenuhi prestasi dimaksudkan bahwa debitur tersebut sesungguhnya telah melakukan prestasi, namun demikian prestasi yang dilakukan oleh debitur ini tidaklah secara keseluruhan dipenuhi, melainkan ada kewajiban-kewajiban lain yang tidak dipenuhi debitur. Akibat adanya kewajiban-kewajiban yang tidak dipenuhi oleh debitur tersebut maka debitur dianggap telah wanprestasi.

Debitur akan juga dianggap sebagai wanprestasi apabila debitur tersebut terlambat untuk memenuhi prestasi yang diwajibkan kepadanya, sesungguhnya hal ini terjadi apabila debitur melakukan prestasi namun demikian pemenuhan prestasi yang dilakukan oleh debitur tersebut tidak sesuai dengan waktu yang telah diperjanjikan. Terhadap perbuatan debitur yang demikian maka dapat dianggap bahwa debitur telah melakukan wanprestasi.

Wanprestasi juga dapat terjadi apabila debitur keliru memenuhi prestasi. Terhadap hal ini, sesungguhnya debitur telah memenuhi prestasi dan juga telah sesuai dengan waktu yang telah ditentukan berdasarkan perjanjian antara debitur dan kreditur, namun demikian prestasi yang telah dipenuhi oleh debitur tersebut dalam kenyataannya tidak sesuai dengan apa yang telah diperjanjikan. Terhadap hal yang demikian juga disebut wanprestasi.

---

<sup>80</sup> Hariyani, *op.cit.*, hal. 28



Apabila terjadi wanprestasi, kreditor dapat menuntut ganti rugi dan pembatalan perjanjian. Ketentuan ganti rugi yang mengatur tentang perikatan untuk memberikan sesuatu, tercantum dalam Pasal 1236 KUHPerdara, yang menetapkan: “Si berutang adalah wajib memberikan ganti biaya, rugi, dan bunga kepada si berpiutang, apabila ia telah membawa dirinya dalam keadaan tak mampu untuk menyerahkan kebendaannya, atau telah tidak merawat sepatutnya guna menyelamatkannya.”

Sedangkan Pasal 1239 KUHPerdara yang mengatur tentang perikatan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu, menetapkan: “Tiap-tiap perikatan untuk berbuat sesuatu, apabila si berutang tidak memenuhi kewajibannya, mendapatkan penyelesaiannya dalam kewajiban memberikan penggantian biaya, rugi, dan bunga.”

Berdasarkan Pasal 1236 dan Pasal 1239 KUHPerdara, apabila debitur wanprestasi maka debitur wajib memenuhi prestasinya serta memberikan ganti biaya, ganti rugi dan bunga. Debitur, jika tetap tidak mau atau tidak mampu memenuhi perjanjian kredit, maka portofolio kreditnya dapat digolongkan kredit macet. Dalam praktik di dunia perbankan, jika debitur mengalami wanprestasi dan portofolio kreditnya bermasalah, maka dilakukan upaya penyelamatan kredit melalui penjadwalan kembali (*rescheduling*), persyaratan kembali (*reconditioning*) dan penataan kembali (*restructuring*). Jika upaya penyelamatan kredit bermasalah tersebut tidak berhasil, maka dapat melakukan program hapus buku dan hapus tagih terhadap portofolio kredit yang bermasalah. Selanjutnya jika program tersebut tetap tidak berhasil, maka pihak pemberi utang dapat menempuh jalur non-litigasi dan litigasi.

### 2.3.3. Penghapusan Piutang

Pasal 1381 KUHPerdara mengatur bahwa perikatan hapus karena pembayaran, karena penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan atau penitipan, karena pembaharuan utang, karena perjumpaan utang atau kompensasi, karena percampuran utang, karena pembebasan utang, karena musnahnya barang yang terutang, karena kebatalan atau pembatalan, karena berlakunya suatu syarat pembatalan, atau karena lewat waktu. Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa perikatan/perjanjian utang piutang dapat hapus karena berbagai cara.



Demikian juga halnya dengan penghapusan perikatan/perjanjian utang piutang antara negara sebagai pemilik piutang dengan Penanggung Utang. Perikatan utang piutang antara negara dan Penanggung Utang dapat hapus karena Penanggung Utang melakukan pembayaran pelunasan utangnya, negara membebaskan Penanggung Utang dari kewajiban untuk melunasi utangnya, umur piutang telah lewat waktu (daluwarsa), atau sebab lain yang diijinkan berdasarkan Pasal 1381 tersebut di atas.

Melalui penghapusan piutang negara yang dilakukan secara sepihak oleh negara selaku pemilik piutang, kewajiban Penanggung Utang untuk menyelesaikan utangnya menjadi hapus. Dalam hal ini, penghapusan piutang negara merupakan pembebasan utang Penanggung Utang. Dengan hapusnya kewajiban Penanggung Utang, maka hapus juga perikatan/perjanjian utang piutang antara negara dan Penanggung Utang. Oleh karena itu, penghapusan piutang negara dapat dikatakan sebagai penghapusan perikatan/perjanjian karena pembebasan utang.

Bila pemilik piutang negara adalah badan usaha, maka badan usaha tersebut mengelola piutangnya dengan sistem akuntansi komersial yang sama dengan yang diterapkan badan-badan usaha swasta. Dengan penerapan sistem akuntansi keuangan yang baku dan memperhatikan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku tentang tata cara penghapusan piutang negara, Penyerah Piutang dimungkinkan untuk melakukan penghapusan piutang tersebut bila upaya penagihannya telah optimal dilakukan, namun masih terdapat sisa piutang dan Penanggung Utang sudah tidak memiliki kemampuan untuk menyelesaikannya. Penghapusan tersebut dapat berupa penghapusbukuan piutang tanpa menghilangkan hak tagih (penghapusbukuan secara bersyarat), dan berupa penghapustagihan piutang yang menghilangkan hak tagih (penghapusbukuan secara mutlak). Kedua jenis penghapusan tersebut dilakukan secara berurutan, yaitu penghapustagihan piutang negara dilakukan hanya apabila piutang dimaksud telah dihapusbukuan terlebih dahulu.

Penghapusbukuan piutang merupakan jenis penghapusan yang dilakukan hanya dalam administrasi pembukuan saja, yaitu dengan memindahkan pencatatan dari pembukuan utama (misalnya neraca) ke pembukuan khusus piutang yang telah dihapusbukukan. Oleh karena itu, penghapusbukuan piutang tidak menghilangkan



hak tagih. Karena tidak berpengaruh terhadap kewajiban Penanggung Utang, maka penghapusbukuan piutang tidak diberitahukan pemilik piutang kepada Penanggung Utang. Apabila penghapusbukuan diberitahukan kepada Penanggung Utang, dapat diperkirakan bahwa yang bersangkutan akan semakin tidak berniat untuk menyelesaikan utangnya.

Bila pemilik piutang adalah badan usaha, kegiatan penghapusbukuan piutang tersebut meningkatkan biaya yang otomatis mengurangi keuntungan. Peningkatan biaya tersebut terjadi karena sebelum penghapusbukuan atas suatu piutang terjadi 100%, secara berkala pemilik piutang tersebut harus mencadangkan penghapusannya. Pencadangan yang dilakukan tersebut dibukukan sebagai biaya. Dengan demikian, walaupun penghapusbukuan hanya dilakukan secara administrasi pembukuan saja, namun dari sisi keuangan badan usaha yang melakukannya, penghapusbukuan memberikan implikasi biaya yang dapat mengurangi keuntungan.<sup>81</sup>

Sementara penghapustagihan piutang merupakan jenis penghapusan yang dilakukan dengan menghilangkan hak tagih. Dengan kata lain, penghapustagihan piutang dilakukan dengan menghapuskan kewajiban Penanggung Utang.

---

<sup>81</sup> Samsul Chorib, Boedirijanto dan Andy Pardede, *Pengurusan Piutang Negara*, (Jakarta: Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, 2005), hal. 308.



## BAB 3

### PENYELENGGARAAN PINJAMAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM

#### 3.1. Pinjaman PDAM

##### 3.1.1. Jenis Pinjaman PDAM

Dalam memberikan pinjaman kepada Pemerintah Daerah/PDAM dapat ditempuh melalui tiga cara yaitu:

1. Melalui mekanisme Rekening Pembangunan Daerah (RPD)
2. Melalui mekanisme Rekening Dana Investasi (RDI)
3. Melalui mekanisme Rekening Penerusan Pinjaman

##### Ad.1. Pinjaman daerah melalui mekanisme RPD

Mekanisme pinjaman daerah melalui RPD diatur melalui Keputusan Menteri Keuangan (KMK) No 347a/KMK.017/2000 tanggal 22 Agustus 2000. Proyek investasi yang dapat dibiayai dengan RPD khusus untuk proyek air bersih, persampahan, terminal angkutan darat serta terminal angkutan sungai dan fery, pasar, serta Rumah Sakit Umum Daerah.

Dalam KMK tersebut Pemerintah daerah yang ingin mengajukan permohonan pinjaman harus memenuhi kriteria yaitu (1) Jumlah kumulatif pokok pinjaman Pemerintah daerah yang wajib dibayar tidak melebihi 75 % dari jumlah penerimaan APBD tahun sebelumnya dikurangi DAK, dana darurat, dana pinjaman lainnya serta penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu; (2) Pemerintah daerah tidak mempunyai tunggakan, dan selama tahun berjalan proyeksi DCSR minimal 2,5. Disamping itu Pemerintah daerah harus bersedia membiayai dari dana sendiri minimal 25 % serta menempatkan kewajiban pembayaran kembali sebagai prioritas utama dari kewajiban pinjaman terhadap pihak lainnya.



## Ad.2. Pinjaman daerah melalui mekanisme RDI

Mekanisme pinjaman daerah melalui RDI diatur dengan KMK No 346/KMK.017/2000 dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No 82/PMK.06/2005 tentang Tambahan atas Keputusan Menkeu No 346/KMK.017/2000 tentang Pengelolaan RDI. Peminjam dalam rangka RDI adalah BUMN, bank pemerintah atau Bank Pembangunan Daerah.

Kriteria kegiatan dan penerima pinjaman yang dapat memperoleh pembiayaan RDI adalah; *Pertama*, pembiayaan untuk menghasilkan atau menyediakan barang atau jasa yang merupakan kebutuhan dasar masyarakat, yang apabila pendanaanya dilakukan secara komersial, maka kemampuan masyarakat belum memungkinkan untuk menjangkau harga barang atau jasa dimaksud; *Kedua*, pembiayaan untuk menghasilkan/menyediakan barang atau jasa yang diperlukan untuk mendukung keberhasilan suatu program pemerintah yang apabila pendanaanya dilakukan secara komersial, maka harga barang atau jasa termaksud tidak memungkinkan tingkat penggunaan yang memadai untuk mencapai sasaran keberhasilan program pemerintah tersebut; *Ketiga*, pembiayaan untuk menghasilkan/menyediakan barang atau jasa yang harus terjamin ketersediaanya guna menghindari kemungkinan terjadinya kerawanan sosial, yang apabila terjadi maka biaya pemulihan yang harus ditanggung pemerintah akan lebih besar daripada biaya untuk menghasilkan/menyediakan barang atau jasa termaksud.

## Ad.3. Pinjaman daerah melalui mekanisme Rekening Penerusan Pinjaman

Mekanisme pinjaman daerah melalui Rekening Penerusan Pinjaman diatur dengan Peraturan Pemerintah No 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No Per 005/M.PPn/06/2006 tentang Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan Serta Penilaian Kegiatan yang Dibiayai dari Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, PMK 53/PMK.010/2006 Tentang Tata Cara Pemberian Pinjaman Daerah Dari Pemerintah Yang Dananya Bersumber dari Pinjaman Luar Negeri. Pemerintah dapat memberikan pinjaman kepada daerah yang dananya berasal dari pinjaman luar



negeri melalui mekanisme melalui Perjanjian Penerusan Pinjaman kepada daerah atau *Subsidiary Loan Agreement* (SLA).

### 3.1.2. Prosedur Pinjaman PDAM

Di dalam Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa untuk mengatur tata cara pengadaan utang dan/atau penerimaan hibah baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri serta penerusan utang dan/atau hibah luar negeri kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD diatur dengan Peraturan Pemerintah. Untuk mewujudkan hal tersebut kemudian terbit Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Dan/Atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman Dan/Atau Hibah Luar Negeri.

Dalam hal kewenangan untuk mengadakan pinjaman dan/atau hibah luar negeri, kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah masih dilarang melakukan perikatan dalam bentuk apapun yang dapat menimbulkan kewajiban untuk melakukan pinjaman luar negeri. Pinjaman yang dapat dilakukan pemerintah daerah dapat berasal dari penerusan pinjaman utang luar negeri setelah memperoleh pertimbangan menteri dalam negeri.

Pemerintah dapat menerima pinjaman luar negeri yang bersumber dari negara asing, lembaga multilateral, lembaga keuangan dan lembaga non keuangan asing dan lembaga keuangan non asing yang berdomisili dan melakukan kegiatan usaha di luar wilayah negara Republik Indonesia. Bentuk pinjaman luar negeri meliputi pinjaman lunak, pinjaman kredit ekspor, pinjaman komersial dan pinjaman campuran.

Di dalam PMK Nomor 207/PMK.05/2008 tentang Tata Cara Penarikan Pinjaman Dan/Atau Hibah Luar Negeri Yang Diteruspinjamkan Kepada Badan Usaha Milik Negara/Pemerintah Daerah disebutkan bahwa tata cara penarikan dana yang diteruspinjamkan dilaksanakan dengan:

- a. Pembukaan L/C;
- b. Pembayaran Langsung (*Direct Payment*);
- c. Reksus (*Special Account*); atau
- d. Penggantian Pembiayaan Pendahuluan (*Reimbursement*)



Letter of Credit (L/C) adalah janji tertulis dari bank penerbit L/C (*issuing bank*) untuk membayar kepada penyedia barang (*beneficiary*) sepanjang memenuhi persyaratan.

Pembayaran Langsung (*Direct Payment*) adalah penarikan dana yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Khusus Jakarta VI atas permintaan Kuasa Pengguna Anggaran Penerusan Pinjaman (Menteri Keuangan atau kuasanya) dengan cara mengajukan aplikasi penarikan dana (*withdrawal application*) kepada Pemberi Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri untuk membayar langsung kepada rekanan atau Pemerintah Daerah.

Rekening Khusus (*Reksus*) adalah rekening yang dibuka oleh Menteri Keuangan pada Bank Indonesia atau Bank untuk menampung sementara dana pinjaman dan/atau hibah luar negeri tertentu berupa *initial deposit* untuk kebutuhan pembiayaan kegiatan selama periode tertentu dan setelah digunakan diisi kembali dengan mengajukan penggantian (*replenishment*) kepada Pemberi Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri.

Penggantian Pembiayaan Pendahuluan (*reimbursement*) adalah pembayaran yang dilakukan oleh Pemberi Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri untuk penggantian dana yang pembiayaan kegiatannya dilakukan terlebih dahulu melalui rekening pengguna dana.

Dalam rangka perencanaan pinjaman dan/atau hibah luar negeri, Presiden menetapkan Rencana Kebutuhan Pinjaman Luar Negeri (RKPLN) selama lima tahun, berdasarkan usulan menteri keuangan dan menteri perencanaan yang disusun sesuai dengan prioritas bidang pembangunan yang dapat dibiayai dengan pinjaman luar negeri. Penyusunan RKPLN itu dilakukan berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan presiden dapat meminta pertimbangan Gubernur Bank Indonesia.

BUMN mengajukan usulan kegiatan investasi, untuk mendapatkan penerusan pinjaman luar negeri dari pemerintah, kepada menteri perencanaan dengan persetujuan menteri yang bertanggung jawab di bidang pembinaan BUMN. Usulan kegiatan BUMN itu sekurang-kurangnya dilampiri Daftar Isian Pengusulan Kegiatan, Kerangka Acuan Kerja dan Dokumen Studi Kelayakan Kegiatan.



Selanjutnya menteri perencanaan melakukan penilaian atas usulan BUMN tersebut dan hasil penilaiannya dituangkan dalam Daftar Rencana Prioritas Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri (DRPPHLN). Kemudian DRPPHLN dan rencana pinjaman calon Pemberi Pinjaman Luar Negeri (PPLN) dan calon Pemberi Hibah Luar Negeri (PHLN) oleh menteri perencanaan disampaikan Daftar Kegiatan yang dapat dibiayai dengan pinjaman/hibah luar negeri kepada menteri keuangan.

Dengan mempertimbangkan kebutuhan riil pembiayaan luar negeri, kemampuan membayar kembali, batas maksimum kumulatif pinjaman, dan kemampuan penyerapan pinjaman, serta risiko pinjaman yang bersangkutan, menteri keuangan menetapkan alokasi pinjaman pemerintah berdasarkan sumber dan persyaratannya. Menteri keuangan kemudian mengajukan usulan pinjaman/hibah kepada calon PPLN/PHLN dengan mengacu kepada DRPPHLN. Berdasarkan komitmen pemberi pinjaman dan/atau hibah luar negeri dari calon PPLN/PHLN, kementerian negara/lembaga/BUMN mempersiapkan pelaksanaan kegiatan yang akan dibiayai dengan pinjaman dan/atau hibah luar negeri untuk memenuhi kriteria kesiapan kegiatan.

Perundingan Naskah Perjanjian Pinjaman Luar Negeri (NPPLN)/ Naskah Perjanjian Hibah Luar Negeri (NPHLN) dengan calon PPLN/PHLN dilaksanakan oleh menteri keuangan atau pejabat yang diberi kuasa dengan melibatkan unsur-unsur departemen keuangan, kementerian perencanaan, departemen luar negeri dan instansi lainnya dengan didampingi oleh ahli hukum. NPPLN dan NPHLN yang telah disetujui tersebut kemudian ditandatangani oleh menteri keuangan atau pejabat yang diberi kuasa oleh menteri keuangan. NPPLN/NPHLN tersebut sekurang-kurangnya memuat jumlah, peruntukan dan persyaratan pinjaman dan/atau hibah. Salinan NPPLN/NPHLN disampaikan oleh Departemen Keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan dan instansi terkait lainnya.

Menteri/pimpinan lembaga/kepala daerah/pimpinan BUMN pelaksana kegiatan yang dibiayai dengan pinjaman dan/atau hibah luar negeri dapat mengajukan usulan perubahan NPPLN/NPHLN kepada menteri keuangan.

Menteri keuangan menetapkan pinjaman dan/atau hibah luar negeri pemerintah yang akan diteruskan/diterushibahkan kepada pemerintah daerah dan diteruskan/diterushibahkan atau dijadikan penyertaan modal kepada BUMN.



Menteri keuangan menetapkan persyaratan penerusan pinjaman dan/atau penerusan hibah dan dituangkan dalam Naskah Perjanjian Penerusan Pinjaman (NPPP) atau Naskah Perjanjian Hibah (NPH). NPP dan NPH dimaksud memuat jumlah, peruntukan dan persyaratan pinjaman dan/atau hibah. NPP dan NPH ditandatangani oleh menteri keuangan atau pejabat yang diberi kuasa oleh menteri keuangan dengan kepala daerah/pimpinan BUMN dan ditandatangani selambat-lambatnya dua bulan setelah NPPLN/NPHLN ditandatangani. Salinan NPPP dan NPH dimaksud disampaikan oleh Departemen Keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan dan instansi terkait lainnya.

Menteri Keuangan atau kuasanya selaku pemberi penerusan pinjaman membukukan *Notice of Disbursement* (NOD) atau SP2D atau dokumen lain yang dipersamakan sesuai dengan ketentuan tata cara penarikan yang berlaku, sebagai dasar dinyatakan timbulnya piutang Pemerintah kepada Pengguna Dana Penerusan Pinjaman.

Pinjaman dan/atau hibah luar negeri pemerintah yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jumlah atau bagian dari jumlah pinjaman dan/atau hibah luar negeri yang dimuat dalam NPPP dan NPH dituangkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran pemerintah daerah atau BUMN. Selanjutnya pemerintah daerah atau BUMN wajib melakukan pembayaran kembali atas penerusan pinjaman sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam NPPP.

### **3.1.3. Perjanjian Pinjaman PDAM**

Dalam isi perjanjian yang dibuat antara Pemerintah Pusat dengan PDAM juga diatur ketentuan tentang sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh PDAM. Berikut ini adalah isi suatu perjanjian PDAM pada umumnya meliputi beberapa pelanggaran yang tidak boleh dilakukan PDAM *sebelum* adanya kebijakan restrukturisasi utang sebagai berikut:

- a. Penyalahgunaan pinjaman dari maksud dan tujuan pinjaman;
- b. Tunggakan pembayaran kembali pokok pinjaman;
- c. Tunggakan pembayaran biaya administrasi dan biaya komitmen;



- d. Tidak memenuhi kewajiban dalam hal membuat laporan keuangan dan laporan lainnya.

Terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh PDAM tersebut, maka pemberian sanksi yang dilakukan oleh Pemerintah tersebut antara lain sebagai berikut:

- a. Seluruh pokok pinjaman, biaya administrasi menjadi jatuh tempo dihitung sejak terjadi penyalahgunaan pinjaman dari maksud dan tujuan pinjaman.
- b. Sejak terjadi tunggakan/keterlambatan pembayaran kembali pokok pinjaman, dikenakan denda sebesar 6,5 % per tahun atas jumlah yang tertunggak, dengan ketentuan atas pokok pinjaman tertunggak tetap dikenakan biaya administrasi.
- c. Sejak terjadi tunggakan/keterlambatan pembayaran biaya administrasi, atas biaya administrasi yang tertunggak dikenakan denda sebesar 18 % per tahun.
- d. Tidak memenuhi kewajiban penyampaian dokumen dikenakan denda sebesar Rp 50.000,00,- per hari atas setiap keterlambatan penyampaian dokumen tersebut.
- e. Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) tidak mencantumkan/menganggarkan pembayaran kembali kewajiban-kewajiban PDAM yang berkaitan dengan pinjaman, tambahan biaya administrasi sebesar Rp 50.000,00 per hari sejak tanggal RKAP disetujui dan ditetapkan walikota/bupati.
- f. Bila belum membayar denda, setelah menyampaikan dokumen, denda dinyatakan sebagai kewajiban pinjaman yang harus dianggarkan dalam RKAP.
- g. Bila mempunyai tunggakan pembayaran kembali:
  - 1) Pokok pinjaman dan atau biaya administrasi, Pemerintah Pusat menolak penarikan pinjaman ini dan atau untuk pinjaman lain PDAM terhadap pemerintah pusat.
  - 2) Bila mempunyai tunggakan terhadap poin 1) maka Pemerintah Pusat akan menolak pinjaman baru/penerusan pinjaman.



Sanksi diatas tentu saja tidak berlaku terhadap PDAM yang rutin menyelesaikan cicilan pinjamannya. Namun bagi PDAM yang menunggak, sanksi tersebut rupanya tidak membuat mereka menjadi bersegera melakukan cicilan pinjamannya sehingga menyebabkan adanya pemberian peringatan dalam bentuk pembayaran bunga dan denda yaitu bunga, jasa bank, bunga komitmen, denda bunga komitmen, denda bunga dan denda utang pokok. Namun karena rata-rata PDAM mengalami kesulitan likuiditas membuat pelaksanaan sanksi diatas hanya membuat kondisi keuangan PDAM semakin parah karena dengan demikian menyebabkan utang tunggakan non-pokok-nya menjadi besar.

Sesuai dengan Pasal 11 PMK No.120/PMK.05/2008, PDAM yang menyampaikan permohonan penghapusan Tunggakan non-pokok dan penjadualan kembali (mengikuti restrukturisasi utang) kepada komite teknis untuk dianalisis dan dievaluasi selanjutnya apabila disetujui, maka Menteri Keuangan menetapkan persetujuan penyelesaian piutang negara pada PDAM dan ditetapkan persetujuan penghapusan secara bersyarat sesuai kewenangan penetapan penghapusan yaitu oleh:

- a. Menteri Keuangan untuk jumlah sampai dengan Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah);
- b. Presiden untuk jumlah lebih dari Rp Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) sampai dengan Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah);
- c. Presiden dengan persetujuan DPR untuk jumlah lebih dari Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

Dalam hal persetujuan penghapusan secara bersyarat tersebut dilakukan perubahan perjanjian pinjaman dan/atau perubahan perjanjian penerusan pinjaman antara Direktur PDAM dengan Direktur Jenderal Perbendaharaan mewakili pemerintah Republik Indonesia. Selanjutnya penghapusan secara mutlak atas tunggakan non pokok ditetapkan dua tahun sejak tanggal ditetapkannya penghapusan secara bersyarat setelah dilakukan penilaian terhadap realisasi *business plan*.

Di dalam klausul sanksi dari naskah perubahan perjanjian pinjaman dan/atau perubahan perjanjian penerusan pinjaman antara Direktur PDAM dengan Direktur Jenderal Perbendaharaan (*naskah restrukturisasi utang*) berbunyi sebagai berikut:



Dalam hal PDAM tidak memenuhi salah satu target indikator yang ditetapkan dalam *business plan*, Pemerintah Pusat berhak menetapkan sanksi:

- 1) menyampaikan surat peringatan kepada PDAM;
- 2) dalam hal 90 (sembilan puluh) hari sejak tanggal surat peringatan pertama, PDAM belum memenuhi target tahunan *Business plan*, maka Pemerintah Pusat menerbitkan peringatan kedua;
- 3) dalam hal 90 (sembilan puluh) hari sejak tanggal surat peringatan kedua, PDAM belum memenuhi target tahunan *Business plan*, maka pihak pertama berdasarkan rekomendasi Komite Penyelesaian Piutang Negara pada PDAM meminta dilakukan pergantian direksi kepada walikota/bupati sesuai kualifikasi yang ditetapkan dalam PMK No. 120/PMK.05/2008;
- 4) dalam hal 180 (seratus delapan puluh) hari sejak tanggal pelantikan direksi baru, target tahunan *Business plan* belum juga terpenuhi, Pemerintah Pusat berdasarkan rekomendasi Komite Penyelesaian Piutang Negara pada PDAM menyatakan penghapusan bersyarat terhadap kewajiban non pokok tidak berlaku dan penyelesaian piutang negara dilaksanakan sesuai dengan perjanjian penerusan pinjaman semula (sebelum adanya restrukturisasi utang).

### **3.2. Perkembangan PDAM**

Selama zaman penjajahan Belanda di Indonesia terdapat dua jenis badan usaha negara, yaitu yang tunduk pada *Indische Bedrijven Wet* (IBW) (Stbl. 1927 Nomor 419) dan yang diatur oleh *Indische Comptabiliteitswet Wet* (ICW) (Stbl. 1925 Nomor 448). Perusahaan-perusahaan di bawah IBW berada langsung di bawah pengawasan Pemerintah yang pelaksanaannya dijalankan oleh Departemen Keuangan. Anggaran untuk perusahaan-perusahaan tersebut harus diajukan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan. Pembinaan teknis operasional terhadap perusahaan-perusahaan tersebut berada di tangan departemen yang bersangkutan (departemen yang membawahi). Berdasarkan hal tersebut, perusahaan IBW tersebut tunduk kepada ICW, sepanjang IBW tidak mengadakan ketentuan penyimpangan.



Menurut Moch. Faisal Salam<sup>82</sup>, perusahaan-perusahaan di bawah IBW ialah sebagai berikut:

1. Djawatan Pegadaian (Stbl. 1930 Nomor 226).
2. Perusahaan Garam dan Soda Negeri (Stbl. 1936 Nomor 71) kemudian dicabut dan diatur oleh UU Nomor 14 Tahun 1952 dimuat dalam LN Nomor 66 Tahun 1952.
3. Perusahaan Perkebunan Negara (lama) (Stbl.1930 Nomor 270 juncto Stbl. 1934 Nomor 410).
4. Percetakan Negara (Stbl. 1927 Nomor 688).
5. Djawatan PTT (Pos, Telegraf dan Telepon) (Stbl. 1931 Nomor 524).
6. Pelabuhan Tandjung Priok (Stbl 1934 Nomor 109).
7. Pelabuhan Surabaya (Stbl. 1934 Nomor 109).
8. Pelabuhan Makasar (Stbl. 1931 Nomor 497).
9. Pelabuhan Semarang (Stbl 1932 Nomor 519).
10. Pelabuhan Belawan (Stbl. 1931 Nomor 496).
11. Pelabuhan Teluk Bajur (Stbl 1931 Nomor 497).
12. Pelabuhan Palembang diatur oleh UU Darurat Nomor 3 thn 1955 (LN 1955 Nomor 15).
13. Djawatan Kereta Api (Stbl. 1939 Nomor 556).
14. Perusahaan Reproduksi Dari Djawatan Topographi (Stbl. 1930 Nomor 262).
15. Tambang Timah Bangka ( Stbl. 1939 Nomor 185).
16. Perusahaan Batu Bara Umbilin (Stbl. 1933 Nomor 315).
17. Perusahaan Batu Bara Bukit Asam (Stbl. 1933 Nomor 314).
18. Pembuatan Sera dan Vaksin (Lembaga Pasteur) dengan UU Darurat Nomor 14 Tahun 1955 juncto UU Nomor 23 Tahun 1957 (LN 1957 Nomor 45).
19. Penataran Angkatan Laut (Stbl. 1939 Nomor 80).
20. Perusahaan Negara Pembangkit Tenaga Listrik (Stbl. 1933 Nomor 324).

---

<sup>82</sup> Moch. Faisal Salam, *Pemberdayaan BUMN di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Pustaka, 2003), hal. 2.



Ada pula badan usaha atau suatu kesatuan produksi yang dilaksanakan oleh pemerintah dimana anggaran perusahaan sepenuhnya menjadi anggaran belanja negara yang ditentukan dalam ICW, tetapi berada dalam anggaran belanja departemen yang bersangkutan. Perusahaan ICW tersebut adalah:

1. Percetakan Departemen Penerangan
2. Perusahaan Piringan Hitam (departemen penerangan)
3. Penerbitan Balai Pustaka (Departemen PPK)
4. Pabrik Alat Peralatan (Departemen Pertahanan)
5. Badan Produksi Bahan Makanan dan Pembukaan Tanah (Departemen Pertanian)
6. Perusahaan Listrik Negara Direksi Distribusi (Departemen PU dan Tenaga)
7. Perusahaan Beton Aspal (Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga)
8. Perusahaan Air Minum Negara (Departemen PU dan Tenaga)
9. Perusahaan Pelabuhan Kecil (Departemen Perhubungan Laut)
10. D.A.M.R.I (Departemen Perhubungan Laut)

Di samping itu ada jenis badan usaha lainnya, yaitu:

- a. Perusahaan-perusahaan yang didirikan oleh badan/lembaga tertentu berdasarkan peraturan tertentu, misalnya Bank Industri Negara (BIN) yang didirikan pada tahun 1952. Kemudian BIN mendirikan beberapa perusahaan yang sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh bank tersebut seperti PT. Natour, PT. Usindo dan lain-lain. Selain itu BIN sepenuhnya dikonsolidasi menjadi Bank Pembangunan Indonesia (Bapindo).
- b. Dalam rangka pembebasan Irian Barat dari penjajahan Belanda, perusahaan-perusahaan Belanda yang ada dinasionalisasi dan diatur berdasarkan PP Nomor 23 Tahun 1958. Perusahaan-perusahaan tersebut beroperasi dalam hampir semua sektor perekonomian negara seperti perbankan, perkebunan, perdagangan dan layanan jasa.



- c. Badan-badan Usaha Negara dalam bentuk Perseroan Terbatas. Di samping perusahaan-perusahaan yang didirikan berdasarkan peraturan-peraturan khusus, terdapat juga perusahaan-perusahaan yang didirikan berdasarkan konstruksi KUH Perdata.

Setelah Indonesia merdeka, perusahaan-perusahaan tersebut diteruskan, kemudian setelah diundangkannya UU Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, maka semua perusahaan daerah disesuaikan dengan undang-undang tersebut.

Undang-undang yang mendasari Badan Usaha Milik Daerah adalah UU Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Dalam Pasal 2 Undang-undang tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang.

Sementara itu definisi tentang perusahaan negara diatur dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 19 Tahun 1960 Pasal 1 yang berbunyi: “ yang dimaksud dengan perusahaan negara ialah semua perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Negara Republik Indonesia, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang.”

Dari dua undang-undang yang mendefinisikan tentang perusahaan negara dan perusahaan daerah tersebut dapat dilihat bahwa undang-undang tentang perusahaan daerah memberikan pengertian yang lebih transparan daripada undang-undang perusahaan negara, karena adanya kalimat ‘menyertakan modal seluruhnya atau sebagian’. Makna ‘sebagian’ memberikan peluang kepada perusahaan daerah untuk bekerja sama dengan pihak ketiga. Pada undang-undang perusahaan negara hanya disebut ‘seluruhnya’ tidak ada kalimat ‘sebagian’, tetapi hal tersebut dipengaruhi oleh situasi politik dimana dilakukannya nasionalisasi perusahaan asing.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Lahirnya Perpu Nomor 19 Tahun 1960 merupakan tindakan Pemerintah sehubungan dengan PP Nomor 23 Tahun 1958. Di dalam Pasal 4 PP tersebut, ditunjuk sebagai “Badan/Panitia Penampung Perusahaan-perusahaan Belanda yang dikenakan nasionalisasi yaitu BUD (Badan Usaha Daerah), BAPPIT (Badan Pengusaha Perusahaan-Perusahaan Industri dan Tambang), PPN Baru (Pusat Perkebunan Negara Baru) dan sebagainya. Lihat: Salam, *op.cit.*, hal. 29-33.



Di dalam UU Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara ditentukan bahwa perusahaan negara (BUMN) dibatasi menjadi tiga yakni *Perusahaan Jawatan* (Perjan) yaitu semua perusahaan yang didirikan dan diatur menurut ketentuan IBW (Stb. 1927 Nomor 49), *Perusahaan Umum* (Perum), yaitu semua perusahaan yang modalnya seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan dan yang tidak terbagi atas saham-saham yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan UU Nomor 19/Prp/1960 dan *Perusahaan Perseroan* (Persero), yaitu semua perusahaan dalam bentuk perseroan terbatas yang diatur menurut Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (Stb. 1847 Nomor 23) baik yang saham-sahamnya untuk seluruhnya maupun untuk sebagiannya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Dari pengertian diatas, dapat diartikan bahwa Perusahaan Negara (BUMN) sama dengan Perusahaan Daerah (BUMD). Bahkan antara keduanya bagaikan 'dua sisi dari satu lembar mata uang' (*two sides of one coin*). Menurut Penjelasan Pasal 5 UU 5 Tahun 1962 dapat disimpulkan bahwa untuk menentukan perusahaan negara apakah dikelola oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah ditentukan oleh dua faktor, yaitu: faktor perkembangan urusan rumah tangga daerah dan faktor kepemilikan modal terbesar yang seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan pusat atau daerah. Dengan demikian terbentuknya perusahaan daerah di Indonesia, dikarenakan adanya pemencaran kekuasaan oleh Pemerintah pusat atau dapat juga dilatarbelakangi oleh terbentuknya negara kesatuan dengan sistem desentralisasi disamping nasionalisasi.

Sebelum terbentuknya UU Nomor 5 Tahun 1962, sesungguhnya kepada 25 Daerah Tingkat I telah diserahkan Urusan Pekerjaan Umum melalui Peraturan Pemerintah nomor 18 tahun 1953 tentang Pelaksanaan penyerahan sebagian dari urusan Pemerintah Pusat mengenai Pekerjaan Umum kepada Propinsi dan penegasan tugas mengenai Pekerjaan Umum dari Kabupaten, Kota Besar dan Kota Kecil di Jawa dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Pemerintah nomor 14 tahun 1987 tentang Penyerahan sebagian urusan Pemerintahan dibidang Pekerjaan Umum Kepada Daerah.

Di era otonomi daerah pembagian urusan pemerintah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara



Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Di dalam PP tersebut disebutkan bahwa kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang terdiri atas 31 urusan pemerintahan. Salah satu urusan pemerintahan yang harus dilakukan oleh urusan pekerjaan umum adalah urusan yang berkaitan dengan permasalahan air minum dan berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan Pemerintah dan dilaksanakan secara bertahap.

Pembangunan sistem air minum secara lebih terencana mulai dilaksanakan pada periode pembangunan lima tahunan (Pelita). Berikut ini kilas balik perkembangan PDAM di Indonesia seperti dicatat Bambang Purwanto.<sup>84</sup> Dalam Pelita I (1969 - 1973), kebijaksanaan pembangunan air minum dititikberatkan pada rehabilitasi maupun perluasan sarana-sarana yang telah ada, serta peningkatan kapasitas produksi melalui pembangunan baru dan seluruhnya didanai oleh APBN. Pada tanggal 7-8 April 1972 lahir Perpamsi (Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia) yang merupakan organisasi persatuan perusahaan-perusahaan air minum seluruh Indonesia.

Pada Pelita II (1974 - 1978) pemerintah mulai menyusun rencana induk air bersih, perencanaan rinci dan pembangunan fisik di sejumlah kota. Pada saat itu Pemerintah mulai menyusun Rencana Induk (*master plan*) Air Minum bagi 120 kota, *Detailed Engineering Design* (DED)/ Rancangan Rinci Kegiatan untuk 110 kota dan Rencana Anggaran Biaya (RAB) untuk 60 kota, dan pengembangan institusi Pemerintah mengambil langkah-langkah untuk memperbaiki pengelolaan air minum dengan mendorong dilakukannya peralihan status dari Jawatan/Dinas menjadi Perusahaan Daerah Air Minum.

Dimulai pembangunan Air Minum di 106 Kabupaten/Kota, yang dilanjutkan pembentukan BPAM (Badan Pengelola Air Minum) sebagai embrio PDAM yang mengelola prasarana dan sarana air minum yang telah selesai dibangun. Pemerintah Pusat bertanggung jawab dalam pembangunan ‘unit produksi’ dan Pemerintah

---

<sup>84</sup> Bambang Purwanto, “Ringkasan Sejarah Air Minum Di Indonesia”, <http://edukasi.kompasiana.com/2010/02/04/ringkasan-sejarah-air-minum-di-indonesia-1443-2009>, di unduh 21 Agustus 2010.



daerah di jaringan distribusi, dalam perjalanan waktu kebijakan ini agak tersendat oleh karena keterlambatan Pemerintah daerah dalam menyiapkan dana “*sharingnya*”. Asian Development Bank (ADB) memberikan pinjaman pada proyek BUDP (Bandung Urban Development Project), kemudian menyusul kota Medan dengan MUDP nya.

Periode Pelita III (1979 - 1983), pembangunan sarana air minum diperluas sampai kota-kota kecil dan ibu kota kecamatan (IKK), melalui pendekatan kebutuhan dasar. Diawal tahun 1981 pula diperkenalkan “dekade air minum” (*Water Decade*) yang dideklarasikan oleh PBB. Era “bom minyak” telah mulai surut yang berimbas pada keterbatasan keuangan Negara sehingga pendekatan “*full cost recovery*” mulai diperkenalkan. PDAM/BPAM didorong untuk mencapai suatu kondisi tingkat pendapatan tertentu yang memungkinkan pembiayaan bagi operasi dan pemeliharaan sistim air minum atau lebih dikenal dengan istilah “*break even point*”.

Pada tahun 1984 lahir Direktorat Air Bersih melalui Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 211/KPTS/1984 yang mempunyai tugas melaksanakan pembinaan sektor air minum. Ditahun 1984 telah ditandatangani SKB (Surat Keputusan Bersama) antara Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Dalam Negeri tentang tugas pembinaan penyelenggara air minum. Dimana diwaktu itu telah beroperasi 148 BPAM dan 137 PDAM.

Pada tahun 1985 melalui Surat Edaran Mendagri tanggal 13 November diinstruksikan agar Pemerintah Provinsi membentuk Unit Pemantauan dan Pengembangan Air Minum atau lebih dikenal PMDU (*Provincial Monitoring Development Unit*) yang keberadaanya di beberapa provinsi masih eksis hingga saat ini misalnya PMDU Propinsi Sumatera Barat. Pada saat itu mulailah diperkenalkan SIMPAM (Sistim Informasi Manajemen Perusahaan Air Minum) yang merupakan alat (*tool*) untuk mendiagnosa kinerja PDAM, dan hasilnya dapat menunjukan kondisi PDAM per Kabupaten/Kota, Propinsi maupun tingkat nasional, program ini mendapat bantuan dari Pemerintah Belanda melalui program HRDP (*Human Resources Development Program*), namun sangat disayangkan SIMPAM ini tidak berlanjut.

Pembangunan pada periode berikutnya (Pelita VI, 1994 - 1998) merupakan pinjakan landasan baru bagi pemerintah untuk memulai periode PJP II, akan tetapi



krisis moneter yang berlanjut menjadi krisis ekonomi yang berkepanjangan, yang disertai dengan pergantian pemerintahan beberapa kali, telah mempengaruhi perkembangan air minum di Indonesia, banyak PDAM yang mengalami kesulitan, baik karena beban utang dari program investasi pada tahun-tahun sebelumnya, maupun akibat dari dampak krisis ekonomi yang terjadi.

Pada tahun 2000, terbit Peraturan Menteri Otonomi tentang Pedoman Sistem Akuntansi PDAM yang berlaku sampai sekarang. Selanjutnya terbit Surat Keputusan Menteri Kesehatan No. 907 Tahun 2002 tentang Syarat-syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum, yang akan menjadikan pedoman dalam monitoring kualitas air minum yang diproduksi oleh PDAM. Setelah 60 tahun Indonesia merdeka ditahun 2005 Indonesia baru memiliki peraturan tertinggi disektor air minum dengan terbitnya PP Nomor 16 tentang Pengembangan SPAM (Sistem Penyediaan Air Minum).

### **3.2.1. Permasalahan PDAM**

Menurut ketentuan Pasal 52 ayat (1) Permendagri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ Dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum, setiap PDAM wajib menjadi anggota Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (Perpamsi). Berdasarkan Ringkasan Eksekutif Peta Permasalahan PDAM yang dirilis Perpamsi edisi Revisi Mei 2010 dimana disebutkan ada beberapa masalah substantif yang dihadapi oleh PDAM yang sakit yakni rendahnya Kinerja Teknis, rendahnya Kinerja Manajemen dan Kinerja Keuangan dan masalah yang dihadapi dalam hal regulasi dan kebijakan.

Dari ketiga permasalahan tersebut, permasalahan kinerja keuangan menjadi titik pusat perhatian yang harus segera diselesaikan mengingat besarnya tunggakan pinjaman yang dilakukan oleh PDAM. Apabila masalah kinerja keuangan dapat teratasi hal itu sangat berpengaruh terhadap keberhasilan PDAM secara keseluruhan.

#### **3.2.1.1. Permasalahan Tunggakan Pinjaman**

Peran PDAM memang dilematis. Di satu sisi mereka dituntut untuk memberikan pelayanan yang sempurna terhadap pelanggannya, namun di sisi lain kondisi keuangannya tidak memungkinkan hal itu dapat terwujud.



Untuk membangun penyediaan air minum yang profesional mau tak mau memerlukan infrastruktur yang memadai melalui kegiatan investasi. Investasi yang diperlukan misalnya berupa investasi pipa, biaya rehabilitasi pipa, sarana air kotor dan Instalasi Pengolahan Pengolahan Air Kotor. Untuk mencapai hal tersebut sudah barang tentu membutuhkan ketersediaan dana yang tidak sedikit.

Investasi yang diperlukan untuk penyediaan air minum tersebut jelas membutuhkan dana yang sangat besar, maka kebijakan Pemerintah pada masa Orde Baru untuk memenuhi hal itu adalah dengan cara melakukan pinjaman yang bersumber dari Penerusan Pinjaman, Rekening Dana Investasi dan Rekening Pembangunan Daerah.

Di sebagian kalangan PDAM ada anggapan bahwa proyek investasi yang dibiayai adalah *top down*, padahal PDAM sendiri tidak terlalu merasa perlu untuk meminjam karena proyek-proyek yang dibiayai pinjaman tersebut tidak menghasilkan *revenue* terhadap PDAM sebaliknya malah menjadi beban karena adanya kewajiban untuk melunasi pinjaman. Mereka merasa enggan untuk melunasi pinjaman karena proyek-proyek yang dikerjakan mereka bukan dari usulan PDAM itu sendiri.<sup>85</sup>

Salah satu klausul dalam pinjaman yang dilakukan oleh PDAM terhadap pinjaman yang berasal dari RDI/penerusan pinjaman adalah dengan menetapkan penyesuaian tarif secara berkala (setiap dua tahun sekali), dengan asumsi bahwa inflasi akan selalu menunjukkan gejala yang terus menaik. Dengan adanya penyesuaian tarif memungkinkan bagi PDAM untuk dapat membayar cicilan pinjamannya. Di dalam Pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis Dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum disebutkan bahwa Pendapatan PDAM terdiri dari : (1) pendapatan penjualan air, (2) pendapatan non air; dan (3). pendapatan kemitraan. *Pendapatan penjualan air* meliputi : (a) harga air, (b) jasa administrasi termasuk abudemen, (c) pendapatan penjualan air lainnya. Sementara *Pendapatan non air* meliputi : (a) pendapatan sambungan baru, (b) pendapatan sewa

---

<sup>85</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Oka Laksana Sadikin, Narasumber merupakan Kepala Seksi Pinjaman Daerah II Sub Direktorat Sistem Manajemen Investasi pada Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Wawancara dilakukan pada tanggal 6 Oktober 2010.



instalasi, (c) pendapatan pemeriksaan air lab, (d) pendapatan penyambungan kembali, (e) pendapatan denda, (f) pendapatan pemeriksaan instalasi pelanggan, (g) pendapatan penggantian meter rusak, (h) pendapatan penggantian pipa persil, (i) pendapatan non air lainnya. Sedangkan *Pendapatan kemitraan* meliputi : (a) pendapatan royalti, (b) pembagian pendapatan dari kemitraan, (c) pembagian produksi dari kemitraan, (d) bagi hasil kerjasama.

Namun didalam praktiknya, banyak PDAM yang tidak melakukan penyesuaian tarif, atau melakukan penyesuaian tarif namun tidak dilakukan seperti proyeksi yang dipersyaratkan dalam perjanjian pinjaman yakni setiap dua tahun sekali. Untuk mengukur apakah PDAM sehat atau tidak secara sederhana dapat dilakukan dengan menggunakan indikator yakni dalam hal apakah dia telah menyesuaikan tarif atau tidak, karena secara logika, PDAM yang sudah menggunakan tarif *full cost recovery*, maka PDAM dapat menyisihkan dananya untuk membayar cicilan pinjaman. Dan hal itu berarti bahwa PDAM itu berkinerja baik.

Dalam Pasal 5 Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 disebutkan bahwa pemulihan biaya secara penuh (*full cost recovery*) dicapai dari hasil perhitungan tarif rata-rata minimal sama dengan biaya dasar. Untuk pengembangan pelayanan air minum tarif rata-rata direncanakan harus menutup biaya dasar ditambah tingkat keuntungan yang wajar yang dihitung berdasarkan rasio laba terhadap aktiva produktif sebesar 10%. Sementara biaya dasar menurut Pasal 12 dalam peraturan yang sama dinyatakan bahwa biaya dasar yang diperlukan untuk memproduksi setiap meter kubik air minum dihitung atas dasar *biaya usaha* dibagi dengan *volume air terproduksi* dikurangi *volume kehilangan air standar* dalam periode satu tahun.

*Biaya usaha* dihitung dengan menjumlahkan seluruh biaya pengelolaan PDAM yang meliputi: biaya sumber air, biaya pengolahan air, biaya transmisi dan distribusi, biaya kemitraan, biaya umum dan administrasi, dan biaya keuangan dalam periode satu tahun. *Volume air terproduksi* dihitung berdasarkan total volume air yang dihasilkan oleh sistem produksi yang siap didistribusikan kepada konsumen dalam periode satu tahun. *Volume kehilangan air standar* dihitung berdasarkan standar prosentase yang ditetapkan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sumber daya air dikalikan volume air terproduksi.



Banyak PDAM yang bertahan pada tarif sesuai dengan biaya dasar, sehingga hal ini membuat kondisi keuangannya tidak memungkinkan untuk melakukan investasi, bahkan untuk melakukan cicilan atas tunggakan utang pun rasanya sulit. Penyebab tarif tidak *full cost recovery* ialah karena tidak disetujui oleh *stakeholder* dalam hal ini Pemerintah daerah dan juga DPRD. Ketidaksetujuan penyesuaian tarif lebih diakibatkan karena adanya pertimbangan politis dari Kepala daerah (bahwa kepala daerah dalam setiap pilkada berjanji untuk tidak menaikkan tarif air minum bila nanti terpilih sebagai kepala daerah, sehingga bila menaikkan tarif maka dia tidak akan terpilih dalam pilkada) dan juga dari pihak DPRD (dengan mengatakan bahwa jangan memilih untuk menaikkan tarif, namun yang terpenting bagaimana memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada pelanggan). Akibatnya, PDAM seperti dibiarkan menyelesaikan lilitan utang yang tak mungkin dapat diselesaikannya sendiri.

PDAM tidak dapat berbuat banyak untuk mencicil pinjaman yang dilakukannya. Hal tersebut terjadi karena biaya-biaya yang harus dikeluarkan PDAM hanya cukup memenuhi biaya dasar dari PDAM. Jadi tidak mungkin melakukan pembayaran cicilan pinjaman karena mereka tidak mempunyai dana yang cukup untuk melakukan cicilan pinjaman. PDAM sama sekali tidak mampu untuk melunasi tunggakan pokok. Kalau pun ada cicilan itu pun hanya dilakukan untuk menutupi tunggakan non-pokok saja (yang berupa bunga dan denda) dan tetap membukukan tunggakan non-pokok dalam laporan keuangan mereka meskipun dalam neraca keuangan setiap PDAM rata-rata mengalami saldo negatif.<sup>86</sup>

Kemudian muncul pula anggapan bahwa sebagai badan pelayanan publik, terhadap kondisi PDAM yang sakit tersebut, pemerintah tentu tidak akan tinggal diam membiarkan kondisi PDAM seperti demikian. Sehingga muncul isu di kalangan PDAM bahwa untuk memulihkan aspek keuangan mereka, maka utang PDAM akan dihapuskan (Istilah yang berkembang di kalangan PDAM menyebutnya sebagai 'Pemutihan').<sup>87</sup> Secara psikologis pihak PDAM menganggap bahwa mereka

---

<sup>86</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Hadi Pratama, Narasumber merupakan Kepala Bagian Keuangan PDAM Tirta Wening Kota Bandung. Wawancara dilakukan pada tanggal 14 Oktober 2010.

<sup>87</sup> Sadikin, *op.cit.*



merupakan ‘anak’ daripada Pemerintah Pusat sehingga apabila menunggak pinjaman maka Pemerintah Pusat tidak akan membiarkan mereka kesusahan.<sup>88</sup>

Isu pemutihan tersebut kemudian menyebabkan cicilan pinjaman yang dilakukan PDAM menjadi tidak lancar karena ada harapan bahwa utang mereka akan dihapuskan. Bahkan ada PDAM yang tadinya lancar membayar cicilan pinjaman, dengan berhembusnya isu pemutihan tersebut membuatnya jadi ikut-ikutan tidak membayar cicilan pinjamannya. Kehadiran PMK Nomor 107/PMK.06/2005 dan Peraturan Dirjen Perbendaharaan No Per-53/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelesaian Piutang Negara Yang Bersumber Dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri, Rekening Dana Investasi, Dan Rekening Pembangunan Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum semakin membuat mereka merasa yakin bahwa benar utang PDAM akan dihapuskan.

Banyak Kepala daerah (selaku pemilik PDAM) dan DPRD memerintahkan PDAM agar mempedomani peraturan tersebut sebagai legitimasi atas penghapusan utang tersebut sehingga mengabaikan kewajiban untuk melakukan pencicilan utang pinjaman PDAM.<sup>89</sup> Kepala Daerah dan DPRD mengetahui persis tentang tunggakan PDAM demikian, namun karena ada harapan ‘pemutihan’, maka mereka membiarkan tunggakan itu tetap ada dan membuat PDAM terjat dalam lilitan beban utang.

Permasalahan lainnya adalah adanya Peraturan Daerah yang mewajibkan PDAM menyetor PAD dan membayar berbagai retribusi sehingga PDAM menjadi terbebani oleh kewajiban PAD dan berbagai retribusi. Dalam kondisi dimana PDAM terlilit beban tunggakan utang, rasanya hal itu memang menjadi beban bagi PDAM. Namun, bila PDAM-nya berkinerja sehat maka hal tentu tidak menjadi masalah.

Selanjutnya yang membuat beratnya beban keuangan PDAM adalah adanya ketentuan dari Perusahaan Listrik Negara yang memberlakukan tarif listrik golongan industri bagi PDAM dan disinsentif pada jam puncak sehingga PDAM terbebani tarif dasar listrik yang tinggi. Disamping itu, Pertamina juga memberlakukan tarif BBM

---

<sup>88</sup> *ibid.*

<sup>89</sup> Pratama, *op.cit.*



golongan industri bagi PDAM sehingga membuat PDAM terbebani harga BBM (solar) yang tinggi. PDAM juga terbebani adanya pengenaan PPN Non-air yang disebabkan adanya diskriminasi dan inkonsistensi pengenaan PPN barang strategis oleh Direktorat Jenderal Pajak. Juga terdapat perbedaan persepsi antara PDAM dengan Direktorat Jenderal Pajak dalam penetapan PDAM sebagai Penyerahan Kena Pajak atas pendapatan non-air.

### 3.2.1.2. Permasalahan Manajemen

Persoalan berikutnya adalah masalah kinerja manajemen yaitu kualitas/kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) yang tidak memadai/tidak sesuai kebutuhan. Hal ini disebabkan oleh karena adanya perekrutan direksi dan karyawan yang tidak akuntabel, tidak tersedia tenaga dengan kualifikasi yang dibutuhkan, SDM yang kurang wawasan dan kurang menguasai teknologi. Masalah dalam kinerja manajemen berikutnya adalah Sistem Informasi Manajemen yang rendah, tidak efisien, meliputi manajemen aset, manajemen meter air, manajemen produksi, monitoring, *billing system*, pelaporan, dokumentasi dan sebagainya yang tertinggal dalam penggunaan teknologi informasi atau sistem informasi yang ada tidak terpadu/terintegrasi. PDAM juga kesulitan dalam menyusun *Business/Corporate Plan* yang dipersyaratkan untuk restrukturisasi utang karena tidak memahami teknik penyusunan *Business/Corporate Plan*.

Permasalahan rendahnya kinerja manajemen berikutnya ialah efisiensi penagihan yang rendah yang diakibatkan oleh tunggakan yang tidak tertangani karena kelemahan administrasi penagihan, dan data tagihan yang tidak akurat. Hal tersebut juga dikarenakan pelanggan PDAM tidak mendapat kemudahan untuk melakukan pembayaran karena PDAM tidak memiliki solusi alternatif yang memudahkan cara pembayaran dan adanya pelanggan VIP yang menunggak tidak dapat dieksekusi/diputus karena PDAM tidak berani melakukan upaya paksa untuk eksekusi.

Masalah mendasar berikutnya yang dihadapi PDAM adalah ketidakpastian dalam pengelolaan PDAM sebagai BUMD karena dasar pijakan BUMD itu sendiri yang masih menganut ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah juga turut menjadi kendala bagi BUMD untuk meningkatkan



kinerjanya karena UU tersebut tidak sesuai dengan keadaan pengelolaan PDAM pada masa sekarang.

Masalah lain yang cukup mendasar yang dihadapi PDAM adalah masalah organisasi dan kepegawaian. Hal ini meliputi masalah kesejahteraan pegawai yang sulit untuk ditingkatkan karena adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 2007 Pasal 12 ayat (5) Paragraf 4 dimana biaya pegawai tidak boleh lebih dari 40 % realisasi belanja operasional perusahaan tahun sebelumnya. Kemudian belum ada ketentuan untuk mengutamakan direksi dari internal PDAM sehingga kepastian karir pegawai PDAM hingga mencapai jenjang direksi menjadi tidak terkendala. Direksi dari internal PDAM tidak dapat diangkat kembali jika sudah dua kali menjabat meskipun belum mencapai usia pensiun yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 2007 Pasal 15, 16 dan 17.

### **3.2.1.3. Permasalahan Teknik**

Beberapa permasalahan yang dihadapi di bidang teknik diantaranya dalam hal sumber air baku dimana terjadi kuantitas air baku tidak mencukupi dimana hal ini terjadi karena sumber air baku terbatas atau tidak ada lagi sumber air yang dapat dieksplorasi di wilayah administrasi, konflik antar wilayah dalam pemanfaatan air baku lintas wilayah, kerusakan lingkungan/ *catchment area* terganggu sehingga debit sumber turun drastis pada musim kemarau dan pada DAS. Masalah berikutnya dalam hal kuantitas air baku yang tidak mencukupi ialah adanya kualitas air baku yang memburuk, dimana hal ini terjadi karena pencemaran limbah industri dan rumah tangga dan adanya sedimentasi akibat erosi/ kerusakan lingkungan di hulu.

Masalah berikutnya adalah adanya kehilangan air (teknis) tinggi atau air tak berekening (*Non-Revenue Water/NRW*). Hal ini disebabkan oleh adanya kebocoran fisik jaringan perpipaan yang diakibatkan oleh jaringan pipa yang sudah tua, jenis pipa yang rentan kebocoran dan adanya bencana alam. Masalah lainnya dalam kaitan dengan NRW adalah konsumsi pelanggan lebih besar daripada yang tercatat, hal ini diakibatkan meter yang tidak akurat/tidak berfungsi dan kesalahan baca meter/*human error*. Hal ini kemudian diperparah dengan adanya pencurian/*illegal connection* yang disebabkan oleh kondisi sosial ekonomi masyarakat di daerah rawan air dan modus kriminal yaitu untuk mencari keuntungan. Masalah berikutnya dalam bidang teknik



adalah masalah produksi dan distribusi yang meliputi kapasitas produksi yang rendah dengan distribusi yang terbatas yang disebabkan oleh infrastruktur dan anggaran yang minim dan adanya kendala perbaikan jaringan dimana posisi pipa distribusi di badan jalan.

### **3.3. Pengaturan Piutang Negara**

#### **3.3.1. Penyelesaian Piutang Negara Melalui PP No 14 Tahun 2005**

Berdasarkan Pasal 37 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, piutang negara/daerah dapat dihapuskan secara mutlak atau bersyarat dari pembukuan, kecuali mengenai piutang negara/daerah yang cara penyelesaiannya diatur tersendiri dalam undang-undang. Aturan pelaksanaan ketentuan tersebut dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tatacara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Di dalam penjelasan PP Nomor 14 Tahun 2005 disebutkan bahwa pengelolaan keuangan negara dalam rangka mewujudkan tujuan bernegara, dapat menimbulkan hak Pemerintah Pusat/Daerah, yang didalamnya termasuk Piutang Negara/Daerah. Piutang-piutang tersebut perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara dengan melaksanakan kaidah-kaidah administrasi keuangan negara, terutama yang mencerminkan prinsip-prinsip akuntabilitas, profesionalitas, proporsionalitas dan keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara.

Pengelolaan piutang negara/daerah diarahkan untuk optimalisasi tingkat penyelesaian piutang. Dalam hal upaya-upaya penyelesaian piutang negara/daerah tidak dimungkinkan lagi, maka pengurusan piutang akan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengurusan piutang negara.

Peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pengurusan piutang negara saat ini adalah PP Nomor 49 Prp. 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) berikut peraturan pelaksanaannya. Dalam Pasal 4 undang-undang tersebut, diatur bahwa pada prinsipnya piutang negara/daerah diselesaikan terlebih dahulu oleh instansi-instansi pemerintah pusat/daerah dan badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik negara. Dalam hal



upaya-upaya penyelesaian tidak dimungkinkan lagi, dan penanggung utang kepada negara/daerah tetap tidak melunasi utang tersebut sebagaimana mestinya, maka pengurusan piutang tersebut diserahkan kepada PUPN.

Untuk mengakomodir penyelesaian piutang yang dilakukan oleh PDAM terhadap Pemerintah Pusat yang bersumber dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri/Rekening Dana Investasi/Rekening Pembangunan Daerah, maka di dalam PP tersebut dicantumkan satu bab tersendiri yakni Bab IV. Dimana terhadap piutang negara tersebut dapat dilakukan penghapusan secara bersyarat atau penghapusan secara mutlak.

Mengenai definisi penghapusan piutang secara mutlak atau penghapusan piutang secara bersyarat, baru mulai dikenal sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004. Di dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 31/PMK.07/2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah, telah dirumuskan ketentuan yang sekaligus menjelaskan pengertian kedua terminologi penghapusan piutang tersebut. Pengertian tersebut adalah:

- a. Penghapusan Secara Bersyarat adalah penghapusan piutang dengan tidak menghilangkan hak tagih, yang secara umum dikenal dengan terminologi penghapusbukuan;
- b. Penghapusan Secara Mutlak adalah penghapusan piutang dengan menghilangkan hak tagih, yang secara umum dikenal dengan terminologi penghapustagihan.

Namun sebelum upaya penghapusan tersebut dilakukan, Menteri Keuangan terlebih dahulu melakukan optimalisasi tingkat penyelesaian piutang negara dengan cara restrukturisasi utang sebagai berikut:

- a. penjadualan kembali pembayaran utang pokok, bunga, denda, dan/atau ongkos-ongkos lainnya;
- b. perubahan persyaratan utang; dan/atau
- c. penghapusan.

Upaya optimalisasi piutang negara dilakukan terhadap penanggung utang yang :

- a. kegiatan usahanya melaksanakan pelayanan umum di sektor yang berhubungan dengan kebutuhan dasar masyarakat;



- b. melaksanakan pelayanan yang mempunyai keterkaitan dengan kepentingan daerah;
- c. mengalami kesulitan keuangan di dalam memenuhi kewajiban pinjamannya sehingga mempengaruhi kelangsungan usahanya.

### **3.3.2. Penyelesaian Piutang Negara Pada PDAM melalui PMK 107/PMK.06/2005**

Sebagai tindak lanjut dari PP Nomor 14 Tahun 2005 tersebut, Departemen Keuangan kemudian menerbitkan PMK Nomor 107/PMK.06/2005 tentang Penyelesaian Piutang Negara Yang Bersumber Dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri, Rekening Dana Investasi, Dan Rekening Pembangunan Daerah. PMK ini menjelaskan secara rinci optimalisasi penyelesaian piutang negara terhadap PDAM.

Optimalisasi penyelesaian piutang negara tersebut dilakukan melalui tahapan restrukturisasi sebagai berikut:

- a. penjadualan kembali pembayaran utang pokok, bunga, denda, dan/atau ongkos-ongkos lainnya;
- b. perubahan persyaratan utang; dan/atau
- c. penghapusan mutlak.

PDAM yang dapat memperoleh penjadualan kembali pembayaran utang pokok, bunga, denda, dan/atau ongkos-ongkos lainnya adalah PDAM yang berdasarkan hasil evaluasi kinerja PDAM yang menunjukkan tingkat keberhasilan cukup, kurang, atau tidak baik. Penjadualan kembali dimaksud terdiri dari:

- a. penjadualan kembali pembayaran utang pokok;
- b. penjadualan kembali pembayaran biaya administrasi/bunga;
- c. penjadualan kembali pembayaran denda; dan
- d. penjadualan kembali pembayaran biaya komitmen.

Penjadualan kembali sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c diatas dapat dilakukan tanpa perpanjangan jangka waktu pinjaman atau dengan perpanjangan jangka waktu pinjaman hanya dapat diberikan paling lama 20 tahun sejak tanggal penetapan perhitungan pembebanan Piutang Negara (*cut-off date*). Sedangkan penjadualan kembali sebagaimana dimaksud pada huruf d dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut :



- 1) hanya dapat dilakukan tanpa perpanjangan jangka waktu pinjaman; atau
- 2) hanya dapat dilakukan paling banyak 4 (empat) kali pembayaran dalam hal jangka waktu pinjaman telah melewati.

PDAM yang dapat memperoleh perubahan persyaratan utang adalah PDAM yang memiliki arus kas tidak mencukupi untuk melakukan pembayaran piutang negara apabila hanya diberikan penjadualan kembali sampai batas paling lama 20 tahun dan dibatasi hanya pada perubahan tingkat bunga/biaya administrasi atas Piutang Negara pada PDAM yang diatur sebagai berikut:

- a. Paling banyak 4% (empat per seratus) di bawah tingkat bunga/biaya administrasi pinjaman yang telah ditetapkan sebelumnya untuk pinjaman dalam mata uang rupiah dengan ketentuan tingkat bunga yang baru tidak akan lebih kecil dari 8,3% (delapan koma tiga per seratus);
- b. Paling banyak 0,25% (nol koma dua puluh lima per seratus) di bawah tingkat bunga pinjaman yang telah ditetapkan sebelumnya untuk pinjaman dalam mata uang asing.

PDAM yang dapat memperoleh penghapusan mutlak Piutang Negara adalah PDAM yang memiliki arus kas tidak mencukupi untuk melakukan pembayaran piutang negara apabila hanya diberikan:

- a. penjadualan kembali pinjaman sampai batas paling lama 20 tahun ; dan
- b. perubahan persyaratan berupa perubahan tingkat bunga/biaya administrasi sampai batas paling banyak sebagaimana diatur dalam perubahan persyaratan utang.

PDAM menyampaikan permohonan restrukturisasi Piutang Negara kepada Menteri melalui Direktur Jenderal Perbendaharaan dengan tembusan kepada Kepala Daerah dan DPRD. Permohonan restrukturisasi dimaksud disampaikan secara tertulis dengan melampirkan dokumen pendukung sekurang-kurangnya sebagai berikut:

- a. Laporan keuangan perusahaan 3 (tiga) tahun terakhir yang telah diaudit oleh auditor independen, meliputi laba/rugi, arus kas serta neraca beserta laporan hasil evaluasi kinerja PDAM 1 (satu) tahun terakhir;
- b. Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP)/Rencana Anggaran Biaya (RAB) PDAM 3 (tiga) tahun terakhir berikut realisasi;



- c. RPKP yang telah dibahas dengan Pemerintah Provinsi/Kabupaten/ Kota dan DPRD yang meliputi:
  - 1) Ringkasan Kondisi PDAM;
  - 2) Permasalahan, penyebab masalah dan rencana tindak lanjut perbaikan;
  - 3) Rencana investasi dan sumber dana;
  - 4) Proyeksi Keuangan PDAM selama jangka waktu pinjaman; dan
- d. Surat Pernyataan Direktur/Direktur Utama PDAM, tentang komitmen untuk melaksanakan RPKP.

Permohonan tersebut kemudian akan dianalisa dan evaluasi oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan, apabila berdasarkan hasil analisa dan evaluasi disimpulkan bahwa permohonan restrukturisasi Piutang Negara pada PDAM memenuhi persyaratan, Menteri Keuangan menetapkan persetujuan optimalisasi penyelesaian Piutang Negara dimaksud setelah mendapatkan surat pernyataan tentang komitmen untuk melaksanakan RPKP PDAM dari Kepala Daerah dan DPRD. Sebaliknya bila tidak memenuhi persyaratan, maka Direktur Jenderal Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan memberitahukan penolakan restrukturisasi dimaksud disertai dengan alasan penolakannya.

Permohonan restrukturisasi Piutang Negara pada PDAM yang disetujui oleh Menteri Keuangan dan penetapan penghapusan oleh Menteri Keuangan, Presiden, atau Presiden dengan persetujuan DPR, akan ditindaklanjuti dengan penandatanganan perubahan perjanjian pinjaman dan/atau perubahan perjanjian penerusan pinjaman antara Direktur/Direktur Utama PDAM dan Menteri Keuangan atau pejabat yang diberi kuasa oleh Menteri Keuangan. Dalam hal asumsi-asumsi perbaikan dalam RPKP tidak tercapai dan menyebabkan PDAM tidak dapat melaksanakan pembayaran Piutang Negara sekurang-kurangnya selama 2 (dua) kali jatuh tempo, maka RPKP PDAM dapat diubah maksimum 2 (dua) kali melalui permohonan PDAM kepada Menteri untuk dikaji ulang dan mendapatkan persetujuan.

Penghapusan secara bersyarat dilakukan dengan menerbitkan Surat Menteri Keuangan mengenai Persetujuan Pemberian Program Optimalisasi Penyelesaian



Piutang Negara. Penghapusan secara bersyarat Piutang Negara pada PDAM untuk jumlah lebih dari Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dilakukan dengan penetapan oleh Presiden atau Presiden dengan persetujuan DPR.

Sementara untuk penghapusan secara mutlak dilakukan dengan ketentuan : a) setelah lewat waktu dua tahun sejak tanggal penetapan penghapusan secara bersyarat, dan b) setelah PDAM menyelesaikan program optimalisasi penyelesaian Piutang Negara. Optimalisasi Penyelesaian Piutang Negara merupakan upaya penyelesaian Piutang Negara pada PDAM melalui restrukturisasi Piutang Negara yang didasarkan pada hasil evaluasi kinerja PDAM dan hasil evaluasi Rencana Perbaikan Kinerja Perusahaan (RPKP) PDAM dalam rangka penyehatan PDAM dengan meminimalisasi berkurangnya penerimaan Negara.

### **3.3.3. Penyelesaian Piutang Negara Pada PDAM melalui PMK 120/PMK.05/2008**

Semangat yang ingin dicapai melalui PMK 107/PMK.06/2005 adalah mengurangi seminimal mungkin potensi kehilangan keuangan negara. Optimalisasi piutang negara menurut PMK 107/PMK.06/2005 ditujukan untuk menentukan seberapa besar piutang negara yang dapat ditagih sehingga negara tidak dirugikan akibat tunggakan pinjaman yang dilakukan oleh PDAM.

Pelaksanaan PMK 107/PMK.06/2005 tersebut dinilai kurang optimal, mengingat dalam PMK tersebut kriteria PDAM yang dapat mengikuti program restrukturisasi piutang negara sangat kaku, sehingga menghambat banyaknya PDAM untuk ikut berpartisipasi. Restrukturisasi piutang negara menurut PMK 107/PMK.06/2005 ditujukan kepada PDAM yang memiliki kinerja cukup, kurang atau tidak baik. Sementara PDAM yang memiliki kriteria Baik Sekali dan Baik tidak diikutsertakan dalam program restrukturisasi piutang PDAM.

Penentuan kriteria kinerja itu sendiri didasarkan atas Pasal 3 dari Keputusan Menteri Dalam Negeri No 47 Tahun 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum yang menetapkan kriteria sebagai berikut:

- a. Baik Sekali, bila memperoleh nilai kinerja diatas 75;
- b. Baik, bila memperoleh nilai kinerja diatas 60 sampai dengan 75;
- c. Cukup, bila memperoleh nilai kinerja diatas 45 sampai dengan 60;



- d. Kurang, bila memperoleh nilai kinerja diatas 30 sampai dengan 45;
- e. Tidak Baik, bila memperoleh nilai kinerja kurang dari atau sama dengan 30.

Mengingat hal tersebut, telah diadakan Rapat Koordinasi Terbatas tanggal 18 April 2008 dan tanggal 29 Mei 2008 yang dipimpin oleh Wakil Presiden. Salah satu hasil keputusan rapat yang dihadiri oleh Menteri Keuangan, Kementerian Koordinator Bidang Ekonomi dan Keuangan, Pekerjaan Umum dan pimpinan Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (Perpamsi) adalah perlunya petunjuk teknis untuk menyelesaikan persoalan tunggakan utang PDAM.

Sebagai hasil dari rapat koordinasi terbatas di tahun 2008 dan sebagai bentuk penyempurnaan terhadap PMK Nomor 107/PMK.06/2005 tersebut, maka dikeluarkanlah PMK Nomor 120/PMK.05/2008 tentang Penyelesaian Piutang Negara Yang Bersumber Dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri, Rekening Dana Investasi, Dan Rekening Pembangunan Daerah Pada Perusahaan Daerah Air Minum.

Dalam penyusunan PMK Nomor 120/PMK.05/2008 tersebut melibatkan unit-unit di lingkungan Departemen Keuangan, Kementerian/Lembaga terkait seperti Kementerian Koordinator Bidang Ekonomi dan Keuangan, Departemen Pekerjaan Umum, Bappenas dan BPKP. Hal ini dimaksudkan agar PMK tersebut mendapat masukan yang positif dari para *stakeholders*.

Keseluruhan unit-unit yang terlibat dalam penyusunan PMK tersebut, akhirnya menjadi komite yaitu sebuah tim yang dibentuk oleh Menteri Keuangan yang terdiri dari Komite Kebijakan dan Komite Teknis yang beranggotakan para pejabat Departemen Keuangan, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Dalam Negeri, Bappenas dan BPKP.

Tujuan dari penyelesaian piutang negara pada PDAM adalah untuk: (a) mengurangi beban keuangan PDAM, (b) memperbaiki manajemen PDAM, dan (c) membantu PDAM untuk mendapatkan sumber pembiayaan untuk keperluan investasi. Harapan yang ingin dicapai dengan PMK Nomor 120/PMK.05/2008 adalah menyetujui keuangan PDAM dengan mengalihkan uangnya menjadi investasi sehingga semua PDAM yang memenuhi semua kriteria kinerja seperti yang tercantum dalam Pasal 3 Kepmendagri No 47 Tahun 1999 wajib ikut serta dalam program restrukturisasi piutang negara sekaligus wajib untuk melakukan investasi.



Semua PDAM dapat mengikuti restrukturisasi piutang negara setelah mereka diwajibkan terlebih dahulu memenuhi pra kondisi sebagai berikut:

- a. Ditetapkan tarif lebih besar dari biaya dasar;
- b. Pengangkatan direksi melalui *fit and proper test* oleh Gubernur/Bupati/Walikota berdasarkan petunjuk yang ditetapkan dalam PMK Nomor 120/PMK.05/2008 ini;
- c. *Business Plan* untuk periode selama lima tahun (sejak 2008 sampai dengan 2012) yang disusun oleh PDAM dan disahkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota.

Adapun mekanisme penyelesaian piutang negara pada PDAM didasarkan atas kinerja PDAM dan dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. Penghapusan atas seluruh tunggakan non-pokok, yang dilaksanakan dalam dua tahap yaitu Penghapusan Secara Bersyarat dan Penghapusan Secara Mutlak, atau kombinasi antara penghapusan atas sebagian Tunggakan Non-Pokok dan penghapusan melalui mekanisme *Debt Swap To Investment* (DSTI). DSTI adalah penghapusan utang yang dilakukan dengan mekanisme pertukaran sebagian tunggakan non-pokok dengan kegiatan/proyek investasi yang dibiayai dari dana PDAM dan/atau APBD.
- b. Penjadualan kembali atas seluruh tunggakan pokok berlaku terhadap seluruh tunggakan pokok per *Cut-off Date*. Tanggal yang ditetapkan dalam penentuan *Cut-off Date* Perhitungan Piutang Negara adalah tanggal ditetapkannya PMK Nomor 120/PMK/05/2008 yakni tanggal 19 Agustus 2008. Sementara itu penentuan jangka waktu penjadualan kembali dan besaran angsuran pengembalian tunggakan pokok yang dijadualkan didasarkan atas penilaian Komite terhadap laporan keuangan, kinerja dan *Business Plan* PDAM.

Tunggakan pokok adalah piutang negara berupa pokok yang tidak dibayar pada tanggal jatuh tempo. Tunggakan non-pokok adalah piutang negara berupa bunga, biaya komitmen, dan denda yang tidak dibayar pada tanggal jatuh tempo.

Sementara yang dimaksud dengan Pokok ialah jumlah pinjaman/penerusan pinjaman yang telah ditarik dan/atau ditambah bunga atau biaya administrasi masa



tenggang yang dikapitalisasi. Bunga atau Biaya Administrasi (khusus untuk perjanjian pinjaman RDI atau RPD), yang selanjutnya disebut Bunga adalah beban yang timbul sebagai akibat atas penarikan pokok pinjaman sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian pinjaman. Denda adalah beban yang timbul akibat keterlambatan dan/atau kekurangan pembayaran.

PDAM yang menunjukkan kinerja sakit atau kurang sehat berdasarkan laporan hasil audit kinerja PDAM yang dilakukan oleh auditor dalam hal ini BPKP dan/atau BPK, memperoleh penghapusan terhadap seluruh tunggakan non-pokok.

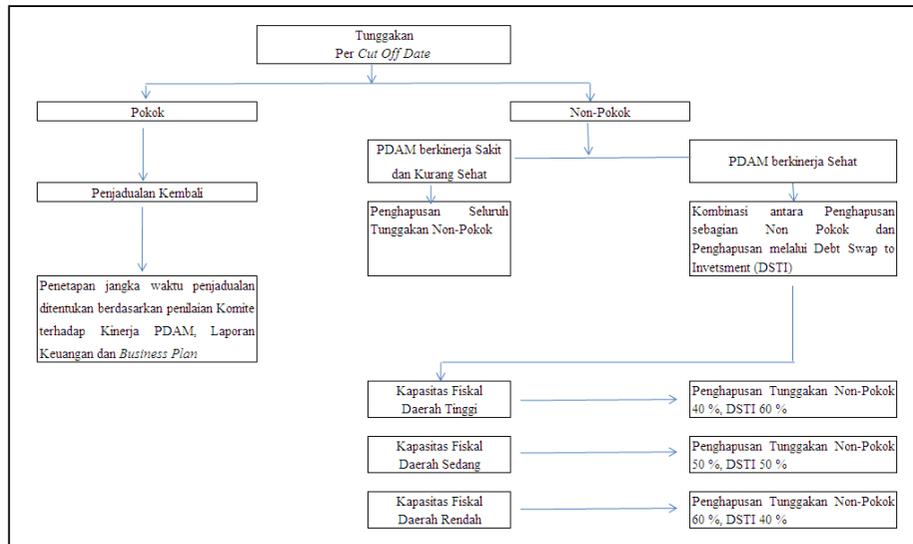
Sementara untuk PDAM yang menunjukkan kinerja sehat berdasarkan laporan hasil audit kinerja PDAM yang dilakukan oleh auditor dalam hal ini BPKP dan/atau BPK, maka mekanisme penyelesaian piutang negara adalah kombinasi antara penghapusan atas sebagian tunggakan non-pokok dan Penghapusan melalui mekanisme *Debt Swap To Investment* yang dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. PDAM dengan Kapasitas Fiskal Pemerintah Daerah Tinggi diberikan penghapusan sebesar 40 % dan *Debt Swap To Investment* sebesar 60 % dari keseluruhan tunggakan non-pokok;
- b. PDAM dengan Kapasitas Fiskal Pemerintah Daerah Sedang diberikan penghapusan sebesar 50 % dan *Debt Swap To Investment* sebesar 50 % dari keseluruhan tunggakan non-pokok;
- c. PDAM dengan Kapasitas Fiskal Pemerintah Daerah Rendah diberikan penghapusan sebesar 60 % dan *Debt Swap To Investment* sebesar 40 % dari keseluruhan tunggakan non-pokok.

Skema penyelesaian piutang negara pada PDAM menurut PMK 120/PMK.05/2008 dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 3.1.

Skema Penyelesaian Tunggakan PDAM Berdasar PMK No. 120/PMK.05/2008



### 3.3.3.1. Prosedur Penghapusan Tunggakan Non-Pokok dan Penjadualan Tunggakan Pokok

Dalam hal tata cara penghapusan tunggakan non-pokok dan penjadualan tunggakan pokok, PDAM menyampaikan permohonan penghapusan tunggakan non-pokok dan penjadualan kembali tunggakan pokok secara tertulis kepada Menteri Keuangan melalui Direktur Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan dengan tembusan kepada Kepala Daerah dan DPRD dengan melampirkan dokumen pendukung sebagai berikut:

- a. Laporan keuangan perusahaan satu tahun terakhir yang telah diaudit oleh auditor, tidak diperkenankan yang menunjukkan opini tidak wajar (*adverse*) atau tidak memberikan pendapat (*disclaimer*), kecuali opini *disclaimer* yang disebabkan oleh ketidakpastian kelangsungan operasi (*going concern*);
- b. Laporan hasil audit kinerja PDAM yang dilakukan oleh auditor dalam hal ini BPKP dan/atau BPK;
- c. Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP)/Rencana Anggaran Belanja (RAB) PDAM satu tahun terakhir;



- d. *Business Plan* untuk periode selama lima tahun dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2012) yang disusun PDAM dan disahkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota;
- e. Surat Pernyataan Kesanggupan Gubernur/ Bupati/Walikota yang berisi kesediaan Pemda selaku pemilik untuk memberikan tambahan bantuan dana kepada PDAM sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan keuangan daerah yang dapat mendorong PDAM untuk memenuhi kewajibannya.

Selanjutnya permohonan penghapusan tunggakan non-pokok dan penjadualan kembali Tunggakan Pokok tersebut dilakukan analisis dan evaluasi oleh Komite. Apabila permohonan dimaksud dapat disetujui, maka Menteri Keuangan menetapkan persetujuan penyelesaian Piutang Negara pada PDAM. Sebaliknya, apabila permohonan tersebut tidak dapat disetujui, maka Direktur Jenderal Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan memberitahukan penolakan penghapusan tunggakan non-pokok dan penjadualan kembali tunggakan pokok disertai alasan penolakannya.

Selanjutnya terhadap permohonan penghapusan tunggakan non-pokok dan penjadualan kembali tunggakan pokok yang telah disetujui tersebut, ditetapkan persetujuan penghapusan Secara Bersyarat sesuai dengan kewenangan penetapan penghapusan sebagai berikut:

Penghapusan Secara Bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas Piutang Negara pada PDAM dilakukan oleh:

- d. Menteri Keuangan untuk jumlah sampai dengan Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah);
- e. Presiden untuk jumlah lebih dari Rp Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) sampai dengan Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah);
- f. Presiden dengan persetujuan DPR untuk jumlah lebih dari Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

Dalam hal persetujuan penghapusan Secara Bersyarat telah ditetapkan, dilakukan perubahan perjanjian pinjaman dan/atau perubahan perjanjian penerusan pinjaman antara Direktur/Direktur Utama PDAM dengan Direktur Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan.



Penghapusan Secara Mutlak atas tunggakan non-pokok ditetapkan paling cepat dua tahun sejak tanggal ditetapkannya Penghapusan Secara Bersyarat, setelah terlebih dahulu dilakukan penilaian terhadap realisasi *Business Plan* untuk periode lima tahun sejak 2008 sampai dengan tahun 2012 yang disusun oleh PDAM dan disahkan Gubernur/Bupati/Walikota.

Selama periode penyelesaian piutang, PDAM wajib menyampaikan dokumen sebagai berikut:

- a. Laporan Pelaksanaan *Business Plan*;
- b. Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja yang telah diaudit; dan
- c. Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP)/ Rencana Anggaran Belanja (RAB) PDAM yang telah disahkan Gubernur/Bupati/Walikota/Badan Pengawas.

Dokumen Laporan Pelaksanaan *Business Plan* dan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja yang telah diaudit, disampaikan kepada Menteri Keuangan c.q Direktur Jenderal Perbendaharaan paling lambat pada tanggal 31 Juli untuk dokumen tahun sebelumnya. Sementara dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP)/ Rencana Anggaran Belanja (RAB) PDAM yang telah disahkan Gubernur/Bupati/Walikota/Badan Pengawas, disampaikan kepada Menteri Keuangan c.q Direktur Jenderal Perbendaharaan paling lambat pada tanggal 1 Maret tahun berjalan.

Pelaksanaan *Business Plan* akan diadakan evaluasi dan pemantauan pelaksanaannya oleh Komite secara periodik selama lima tahun, yaitu paling sedikit dua kali dalam tahun pertama dan kedua serta satu kali dalam tahun ketiga dan tahun selanjutnya. Apabila terjadi penyimpangan pelaksanaan *Business Plan*, maka Komite menyampaikan rekomendasi kepada Menteri Keuangan untuk memberikan peringatan tertulis kepada PDAM dan/atau Gubernur/Bupati/Walikota.

Apabila PDAM akan melakukan revisi *Business Plan* harus terlebih dahulu mendapat persetujuan Direktur Jenderal Perbendaharaan dalam hal asumsi-asumsi dalam *Business Plan* tidak terlaksana karena di luar kontrol direksi termasuk hal-hal yang dianggap sebagai keadaan kahar (*force majeure*).



### 3.3.3.2. Perkembangan Penyelesaian Piutang Negara oleh PDAM terhadap Pemerintah

Perkembangan proses atas pengajuan permohonan restrukturisasi utang PDAM sesuai PMK 120/PMK.05/2008 per April 2010, dari total 175 PDAM, dengan rincian sebagai berikut:

1. Pengajuan yang telah disetujui oleh Menteri Keuangan sebanyak 15 PDAM
2. Pengajuan yang belum disetujui oleh Menteri Keuangan, tetapi:
  - a. Telah dipresentasikan dan dibahas oleh Komite Teknis sejumlah 50 PDAM
  - b. Sedang dalam pembahasan Kelompok Kerja sebanyak 31 PDAM
3. Pengajuannya ditolak karena tidak memenuhi syarat sebanyak 7 PDAM

Sedangkan yang belum melengkapi data adalah sebagai berikut:

1. Belum mengajukan dan nantinya akan mengajukan sebanyak 63 PDAM
  - a. telah memberikan tanggapan atas kuesioner sebanyak 52 PDAM
  - b. belum memberikan tanggapan atas kuesioner sebanyak 11 PDAM
2. Tidak ikut dalam pengajuan PMK 120/PMK.05/2008, terdiri:
  - a. PDAM berbentuk KSO sebanyak 6 PDAM
  - b. Tunggakan kecil/lancar sebanyak 2 PDAM
  - c. Diambil alih oleh PDAM lain sebanyak 1 PDAM

Daftar 15 PDAM yang telah disetujui restrukturisasi utangnya oleh Menteri Keuangan (Tabel 3.2.). Dari 81 PDAM yang pengajuan restrukturisasi utangnya belum disetujui oleh Menteri Keuangan. 50 (Lima puluh) PDAM diantaranya telah dipresentasikan dan dibahas oleh Komite Teknis, diantara 50 PDAM tersebut sebanyak 31 PDAM telah dipresentasikan dan dibahas Komite Teknis siap dipresentasikan Kepada Komite (Tabel 3.3.) dan sebanyak 19 PDAM Masih Dalam Proses Perbaikan *Business Plan* (Tabel 3.4.). Sementara itu sebanyak 31 PDAM sedang dalam pembahasan Kelompok Kerja (Tabel 3.5.). Di samping itu ada juga 7 PDAM yang pengajuan restrukturisasi utangnya ditolak karena tidak memenuhi syarat (Tabel 3.6.) dan ada 9 PDAM yang tidak mengikuti program restrukturisasi utang (Tabel 3.7.).



Tabel 3.2.

Daftar PDAM Yang Telah Menjalankan Restrukturisasi Utang Per April 2010

No	Nama PDAM
1	PDAM Kabupaten Ciamis
2	PDAM Kota Banjarmasin
3	PDAM Kabupaten Sleman
4	PDAM Kota Palopo
5	PDAM Kabupaten Wonosobo
6	PDAM Kabupaten Cilacap
7	PDAM Kabupaten Madiun
8	PDAM Kabupaten Badung
9	PDAM Kota Palangkaraya
10	PDAM Kota Ternate
11	PDAM Kabupaten Mojokerto
12	PDAM Kota Samarinda
13	PDAM Kabupaten Intan Banjar
14	PDAM Kabupaten Jombang
15	PDAM Kabupaten Jayapura



Tabel 3.3.

Daftar PDAM Telah Dipresentasikan dan Dibahas Komite Teknis  
Siap Dipresentasikan Kepada Komite Per April 2010

No	Nama PDAM
1	PDAM Kabupaten Kuningan
2	PDAM Kota Padang
3	PDAM Kabupaten Magetan
4	PDAM Kabupaten Bojonegoro
5	PDAM Kabupaten Purwakarta
6	PDAM Kabupaten Blora
7	PDAM Kabupaten Garut
8	PDAM Kota Bandung
9	PDAM Kota Sibolga
10	PDAM Kabupaten Purbalingga
11	PDAM Kabupaten Blitar
12	PDAM Kabupaten Gowa
13	PDAM Kota Pontianak
14	PDAM Kabupaten Subang
15	PDAM Kota Bandar Lampung
16	PDAM Kota Denpasar
17	PDAM Kabupaten Kupang
18	PDAM Kabupaten Tulungagung
19	PDAM Kabupaten Karang Asem
20	PDAM Kabupaten Gianyar
21	PDAM Kota Pematang Siantar
22	PDAM Kota Surakarta
23	PDAM Kabupaten Tabanan
24	PDAM Kabupaten Klungkung
25	PDAM Kabupaten Indramayu
26	PDAM Kabupaten Sukabumi
27	PDAM Kota Palembang
28	PDAM Kota Tebing Tinggi
29	PDAM Kabupaten Grobogan
30	PDAM Kota Pekalongan
31	PDAM Kabupaten Sragen



Tabel 3.4.

Daftar PDAM Telah Dipresentasikan dan Dibahas Komite Teknis  
Masih Dalam Proses Perbaikan *Business Plan* Per April 2010

No	Nama PDAM
1	PDAM Kota Solok
2	PDAM Kabupaten Pasaman
3	PDAM Kabupaten Jembrana
4	PDAM Kabupaten Tangerang
5	PDAM Kabupaten Muna
6	PDAM Kabupaten Padang Panjang
7	PDAM Kabupaten Tanah Datar
8	PDAM Kabupaten Pamekasan
9	PDAM Kota Blitar
10	PDAM Kabupaten Bone
11	PDAM Kota Sawahlunto
12	PDAM Kota Semarang
13	PDAM Kota Makasar
14	PDAM Kabupaten Karawang
15	PDAM Kabupaten Gresik
16	PDAM Kabupaten Bangkalan
17	PDAM Kota Gorontalo
18	PDAM Kabupaten Bekasi
19	PDAM Kabupaten Rembang

Tabel 3.5.

Daftar PDAM sedang dalam pembahasan Kelompok Kerja Per April 2010

No	Nama PDAM	Keterangan
1	PDAM Kabupaten Manokwari	Menunggu Perbaikan Asumsi Business Plan
2	PDAM Kabupaten Tana Toraja	
3	PDAM Kabupaten Mamuju	
4	PDAM Kabupaten Malang	
5	PDAM Kabupaten Enrekang	
6	PDAM Kabupaten Meulaboh	
7	PDAM Kota Pasuruan	
8	PDAM Kabupaten Barru	
9	PDAM Kota Jambi	
10	PDAM Kabupaten Lampung Selatan	
11	PDAM Kota Bolaang Mongondow	
12	PDAM Kabupaten Lamongan	
13	PDAM Kota Sukabumi	
14	PDAM Kabupaten Lumajang	
15	PDAM Kabupaten Cirebon	Siap Diajukan Ke Komite Teknis
16	PDAM Kabupaten Buton	
17	PDAM Kabupaten Jember	
18	PDAM Kabupaten Donggala	Asistensi Penyusunan Business Plan
19	PDAM Kabupaten Padang Pariaman	
20	PDAM Kabupaten Kolaka	
21	PDAM Kabupaten Sumbawa	
22	PDAM Kota Bitung	
23	PDAM Kota Lubuk Linggau	
24	PDAM Kabupaten Polmas	
25	PDAM Kabupaten Aceh Selatan	Baru Diterima Setelah 15 Desember 2009
26	PDAM Kota Banda Aceh	
27	PDAM Kota Tanjung Balai	
28	PDAM Kabupaten Bulukumba	
29	PDAM Kabupaten Majalengka	
30	PDAM Kabupaten Takalar	
31	PDAM Kabupaten Lebak	

Tabel 3.6.

Daftar PDAM Yang Ditolak Karena Tidak Memenuhi Syarat Per April 2010

No	Nama PDAM	Keterangan
1	PDAM Kabupaten Sangihe	Tarif Masih Dibawah Biaya
2	PDAM Kabupaten Buol Tolitoli	
3	PDAM Kabupaten Ogan Komering Ulu	
4	PDAM Kabupaten Ponorogo	
5	PDAM Kabupaten Ngawi	
6	PDAM Kabupaten Agam	
7	PDAM Kabupaten Nganjuk	

Tabel 3.7.

Daftar PDAM Yang Tidak Mengikuti Program Restrukturisasi Per April 2010

No	Nama PDAM	Keterangan
1	PDAM Kabupaten Sorong	KSO
2	PDAM Kabupaten Manado	
3	PDAM Kabupaten Pati	
4	PDAM PAM JAYA	
5	PDAM Kota Pekan Baru	
6	PDAM Kabupaten Biak	
7	PDAM Kabupaten Bandung	Tunggakan Kecil/Lancar
8	PDAM Kabupaten Tasikmalaya	
9	PDAM Kabupaten Tapanuli Selatan	Diambil alih oleh PDAM Tirtanadi

Berdasarkan perkembangan terakhir pada tanggal 28 Oktober 2010, sebanyak 53 (lima puluh tiga) PDAM kembali mendapatkan restrukturisasi pinjaman yang terdiri dari 20 PDAM berkategori sakit yaitu Kabupaten Kuningan, Kabupaten Tuluagung, Kota Pematang Siantar, Kota Surakarta, Kabupaten Tabanan, Kabupaten Blora, Kota Bandar Lampung, Kota Bandung, Kabupaten Grobogan, Kota Pekalongan, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Rembang, Kabupaten Tanjung Balai, Kabupaten Semarang, Kota Pasuruan, Kabupaten Bangkalan, Kota Makassar, Kota Semarang, Kabupaten Blitar, Kota Blitar.



Kemudian sebanyak 20 (dua puluh) berasal dari PDAM yang termasuk kategori kurang sehat yaitu Kabupaten Sukabumi, Kota Palembang, Kota Tebing Tinggi, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Gresik, Kabupaten Karawang, Kota Sawah Lunto, Kabupaten Padang Panjang, Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Jember, Kabupaten Gowa, Kota Pontianak, Kabupaten Purbalingga, Kota Denpasar, Kabupaten Klungkung, Kabupaten Kupang, Kabupaten Sragen Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Mamuju, Kota Banda Aceh.

Dan kemudian, 13 (tiga belas) berasal dari PDAM yang termasuk kategori sehat adalah Kota Padang, Kabupaten Magetan, Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Garut, Kota Sibolga, Kabupaten Karang Asem, Kabupaten Bekasi, Kota Gorontalo, Kabupaten Pasaman, Kabupaten Gianyar, Kabupaten Indramayu, dan Kota Solok.

Menurut Data yang dihimpun Direktorat Jenderal Perbendaharaan, sampai saat ini terdapat 374 PDAM. Sebanyak 205 PDAM melakukan peminjaman pembiayaan dari pemerintah, 30 diantaranya lancar membayar pinjaman tersebut, sedangkan 175 lagi menunggak dengan total tunggakan seluruh PDAM hingga 30 Juni 2008 sebesar Rp 4,6 triliun yang meliputi Rp 1,5 triliun tunggakan pokok dan tunggakan non-pokok sebesar Rp 3,1 triliun (lihat lampiran). Dari 175 PDAM yang menunggak pinjaman, hanya 165 PDAM yang bisa direstrukturisasi karena 10 PDAM lain bekerjasama dengan pihak swasta.

Dari jumlah 165 PDAM yang bisa direstrukturisasi tersebut, baru 111 PDAM sudah mengajukan permohonan restrukturisasi, sedangkan 54 lainnya belum mengajukan permohonan sehingga dari jumlah 111 PDAM yang sudah mengajukan permohonan restrukturisasi sebanyak 15 PDAM telah disetujui restrukturisasi pada Februari 2010 lalu dengan total restrukturisasi pinjaman ke-15 PDAM tersebut sebesar Rp 384,7 miliar dengan rincian tunggakan pokok sebesar Rp 101,5 miliar, dan tunggakan non-pokok sebesar Rp 283,2 miliar, 43 PDAM sedang proses pembahasan dalam komite verifikasi, dan 53 PDAM baru melakukan penandatanganan perjanjian restrukturisasi tersebut pada tanggal 28 Oktober 2010 dengan total restrukturisasi pinjaman 53 PDAM tersebut adalah tunggakan non-pokok sebesar Rp 1,67 triliun yang telah disetujui rapat Komite Kebijakan (Komjak), sedangkan masih ada tunggakan pokok sebesar Rp 668,5 miliar yang belum disepakati.



### **3.4. Pemberian Jaminan Dan Subsidi Bunga Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2009**

Dari 394 anggota Perpamsi, yang mempunyai kinerja sehat berjumlah 103 buah, yang mempunyai kinerja kurang sehat sebanyak 115 dan yang mempunyai kinerja sakit berjumlah 119. Mengingat masih banyaknya PDAM yang dikategorikan kurang sehat dan sakit tersebut, Pemerintah telah melakukan upaya untuk menyetatkan PDAM dengan cara melakukan restrukturisasi utang dengan terbitnya PMK Nomor 120/PMK.05/2008 yang menghapuskan utang PDAM sebesar kurang lebih 70% dan untuk pertama kalinya PDAM dimungkinkan mendapatkan kredit dengan bunga yang sangat rendah dari perbankan nasional atas jaminan Pemerintah melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 29 Tahun 2009 tentang Pemberian Jaminan dan Subsidi Bunga Oleh Pemerintah Pusat Dalam Rangka Percepatan Penyediaan Air Minum. Pengaturan lebih rinci Perpres tersebut diatur dalam PMK Nomor 229/PMK.01/2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan dan Subsidi Bunga Oleh Pemerintah Pusat Dalam Rangka Percepatan Penyediaan Air Minum.

Secara garis besar Perpres Nomor 29 Tahun 2009 ini mengatur pemberian jaminan dan subsidi bunga kepada PDAM yang mendapatkan kredit investasi dari perbankan dalam negeri, dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Jaminan Pemerintah diberikan sebesar 70% dari seluruh pembayaran kredit investasi PDAM yang gagal bayar. Selanjutnya realisasi pembayaran jaminan tersebut dibebankan kepada PDAM sebesar 40% dan Pemerintah Daerah sebesar 30 %. Pelaksanaan pembayaran jaminan Pemerintah Pusat tersebut diperhitungkan sebagai pinjaman dari Pemerintah Pusat kepada PDAM dengan persyaratan pinjaman yang diatur dalam perjanjian pinjaman antara Pemerintah Pusat dan PDAM. Sementara untuk Pemerintah Daerah beban tersebut dibayarkan dengan dana dari APBD dan/atau mengkonversi beban itu menjadi utang Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat.
- b. Pernyataan Gubernur/Walikota/Bupati mengenai kesediaan dilakukan pemotongan Dana Alokasi Umum (DAU) dan/atau Dana Bagi Hasil



apabila Pemerintah Daerah tidak melakukan pembayaran pinjaman sebagai konversi dari pembagian pembebanan.

- c. Tingkat bunga dalam rangka pemberian pinjaman PDAM ditetapkan sebesar BI rate ditambah paling tinggi 5% dengan ketentuan:
1. tingkat suku bunga sebesar BI rate ditanggung PDAM; dan
  2. subsidi bunga paling tinggi sebesar 5% ditanggung Pemerintah Pusat.



## BAB 4

### ANALISIS TUNGGAKAN PINJAMAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM

#### 4.1. Penyelesaian Tunggakan Pinjaman PDAM

Untuk mengembangkan kegiatan usahanya, PDAM sangat membutuhkan dana untuk rehabilitasi terhadap berbagai infrastruktur yang dimilikinya (*existing*) yang tentu saja menjadi keropos seiring menurunnya usia ekonomis infrastruktur tersebut sehingga berdampak pada turunnya pelayanan. Disamping itu PDAM juga memerlukan investasi untuk memperluas infrastruktur sehingga meningkatkan cakupan pelanggan dengan menggunakan *billing system*. Terbatasnya dana yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat memaksa PDAM melakukan pinjaman. Pinjaman yang dilakukan oleh PDAM berasal dari RPD, RDI atau berasal dari penerusan pinjaman. Pinjaman yang dilakukan dengan mekanisme RDI sebagai contoh pinjaman ADB dengan PDAM tentu saja di dalamnya menyajikan juga skema pembayaran cicilan. Disepakati juga bahwa agar cicilan atas pinjaman tersebut dapat berlangsung dengan lancar, maka PDAM diharuskan untuk menetapkan penyesuaian tarif secara berkala setiap dua tahun sekali, hal tersebut seyogyanya dilakukan karena mempertimbangkan faktor inflasi yang selalu menunjukkan gejala yang terus menaik. Dengan demikian penyesuaian tarif memungkinkan bagi PDAM untuk dapat membayar cicilan pinjamannya.

Namun ternyata, penyesuaian tarif tersebut tidak dapat dilaksanakan sesuai jadwal yang telah disepakati. Hampir semua PDAM mengalami kesulitan untuk melakukan penyesuaian tarif tersebut. Akibatnya, mudah ditebak, apabila cicilan pinjaman tidak lancar maka menyebabkan tunggakan dan apabila berlangsung secara terus menerus membuat tunggakan pinjaman menjadi semakin besar.

Banyak PDAM yang bertahan pada tarif sesuai dengan biaya dasar, sehingga hal ini membuat kondisi keuangannya tidak dapat untuk melakukan –investasi– bahkan untuk melakukan cicilan atas tunggakan utang pun rasanya sulit. Penyebab



tarif tidak pernah mengalami kenaikan seperti yang dijadualkan dalam proyeksi keuangan sebagaimana yang dipersyaratkan dalam perjanjian lebih disebabkan karena hal tersebut diakibatkan dari adanya pertimbangan politis dari kepala daerah diantaranya adalah bahwa apabila kepala daerah dalam setiap pemilihan kepala daerah (pilkada) berjanji untuk tidak menaikkan tarif air minum bila nanti terpilih sebagai kepala daerah, sehingga bila menaikkan tarif maka dia tidak akan terpilih dalam pilkada. Disamping itu peran DPRD juga kurang mendukung terhadap usulan penyesuaian tarif dengan menyarankan kepada PDAM bahwa jangan memilih untuk menaikkan tarif, namun yang terpenting bagaimana memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada pelanggan. Masalah campur tangan politik dalam kegiatan sehari-hari perusahaan daerah, termasuk seringnya terjadi perubahan-perubahan pada tujuan yang hendak dicapai memang merupakan salah satu dari penyebab kurang berhasilnya peran perusahaan daerah.<sup>90</sup>

Akibat dari tidak dipenuhinya kesepakatan untuk menaikkan tarif setiap dua tahun sekali tersebut menyebabkan direksi PDAM tidak dapat berbuat banyak untuk mencicil pinjaman yang dilakukannya. Hal tersebut terjadi karena biaya-biaya yang harus dikeluarkan PDAM hanya cukup memenuhi biaya dasar. Jadi tidak mungkin melakukan pembayaran cicilan pinjaman karena mereka tidak mempunyai dana yang cukup untuk itu. Kalau pun ada cicilan itu pun hanya dilakukan untuk menutupi tunggakan non-pokok saja yang berupa bunga dan denda sebagai akibat dari penerapan sanksi karena tidak membayar cicilan pinjaman, dan tetap membukukan tunggakan non-pokok dalam laporan keuangan sehingga neraca keuangan setiap PDAM rata-rata mengalami saldo negatif. PDAM sama sekali malah tidak mampu untuk melunasi tunggakan pokok. PDAM seperti dibiarkan menyelesaikan lilitan utang yang tak mungkin dapat diselesaikannya sendiri.

Secara sederhana untuk mengukur apakah PDAM sehat atau tidak, dapat dilakukan dengan menggunakan indikator apakah dia dapat menyesuaikan tarif atau tidak, apabila sudah menetapkan tarif secara *full cost recovery*, dalam hal demikian, PDAM bisa dikatakan berkinerja sehat karena memungkinkan dia memiliki kemampuan mencicil pinjaman yang dilakukannya. Ketentuan *full cost recovery* ini

---

<sup>90</sup> Devas, *op.cit.*, hal.113



oleh Greytak <sup>91</sup> termasuk salah satu bagian dari kiat untuk membantu mengembangkan perusahaan daerah seperti PDAM seperti ini.

Masalah penyesuaian tarif memang selalu menimbulkan pro dan kontra. Setiap ada wacana untuk menaikkan tarif selalu dihiasi dengan aksi unjuk rasa dari masyarakat. Di dalam Pasal 23 Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 disebutkan bahwa peninjauan tarif secara periodik dapat dilakukan dalam keadaan luar biasa yang mengakibatkan diperlukannya perubahan rencana kerja perusahaan (*corporate plan*). Untuk kesinambungan pelayanan PDAM paling lambat lima tahun sekali direksi dapat melakukan peninjauan tarif yang diusulkan oleh direksi kepada Kepala Daerah melalui badan pengawas untuk ditetapkan.

Selanjutnya dalam Pasal 21 Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 tersebut juga dinyatakan bahwa tarif ditetapkan oleh kepala daerah berdasarkan usulan direksi setelah disetujui oleh Dewan Pengawas. Konsep usulan tarif diajukan oleh direksi PDAM dengan mempertimbangkan mutu pelayanan, pemulihan biaya dan target pengembangan tingkat pelayanan, dilengkapi data pendukung sebagai berikut:

- a. dasar perhitungan usulan penetapan tarif;
- b. hasil perhitungan proyeksi biaya dasar;
- c. perbandingan proyeksi biaya dasar dengan tarif berlaku;
- d. proyeksi peningkatan kualitas, kuantitas dan kontinuitas pelayanan;
- e. perhitungan besaran subsidi yang diberikan kepada kelompok pelanggan yang kurang mampu; dan
- f. kajian dampak kenaikan beban per bulan kepada kelompok-kelompok pelanggan.

Konsep usulan penetapan tarif terlebih dahulu dikonsultasikan dengan wakil atau forum pelanggan melalui berbagai media komunikasi untuk mendapatkan umpan balik sebelum diajukan kepada kepala daerah. Forum pelanggan dimaksud biasanya berasal dari LSM yang bergerak dalam bidang lingkungan untuk kemudian disosialisasikan kepada masyarakat. Apabila diperhatikan, sebenarnya apabila penyesuaian tarif telah melalui serangkaian prosedur dalam Pasal 21 Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 ini, niscaya tidak akan timbul gejolak dalam masyarakat ketika ada wacana untuk menyesuaikan tarif. Persetujuan atas usulan kenaikan tarif

---

<sup>91</sup> *Ibid.*, hal.111



tersebut kemudian diajukan secara tertulis kepada kepala daerah melalui badan pengawas. Hasil pembahasan usulan penetapan tarif dan pendapat badan pengawas, kepala daerah membuat ketetapan menyetujui atau menolak secara tertulis kepada direksi PDAM paling lambat dua bulan sejak usulan diterima.

Berdasarkan penetapan tarif oleh kepala daerah, direksi menerbitkan keputusan besarnya tarif bagi setiap pelanggan. Direksi melakukan sosialisasi keputusan besarnya tarif kepada masyarakat pelanggan melalui media massa paling lama 30 hari sebelum tarif baru diberlakukan secara efektif.

Pengaturan mengenai penetapan tarif seperti diatur dalam Pasal 20 Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 didasarkan asas proporsionalitas kepentingan:

- a. masyarakat pelanggan;
- b. PDAM selaku badan usaha dan penyelenggara; dan
- c. pemerintah daerah selaku pemilik PDAM.

Pertimbangan kepentingan masyarakat pelanggan harus menjamin kepentingan konsumen. Pertimbangan kepentingan PDAM harus menjamin kepentingan PDAM sebagai badan usaha dan penyelenggara dalam mencapai target pemulihan biaya penuh (*full cost recovery*), mewujudkan visi, mengemban misi dan mencapai tujuan dan sasaran pengembangan yang direncanakan di dalam rencana jangka panjang (*corporate plan*) PDAM yang bersangkutan. Pertimbangan kepentingan pemilik harus menjamin kepentingan pemerintah daerah, pemilik modal atau pemegang saham PDAM dalam memperoleh hasil atas pengelolaan PDAM berupa pelayanan air minum yang berkualitas dan/atau keuntungan untuk pengembangan pelayanan umum yang bersangkutan.

Dalam peraturan tersebut menghendaki bahwa untuk menyesuaikan tarif harus melibatkan ketiga komponen yakni masyarakat pelanggan, PDAM dan pemerintah daerah. Dari sisi pelanggan jelas mereka menghendaki agar pelayanan yang diberikan oleh PDAM menjadi lebih baik. Sementara dari sisi PDAM penyesuaian tarif justru diperlukan disamping untuk menyesuaikan dengan laju inflasi, juga merupakan bukti atas tanggung jawabnya untuk melakukan cicilan tunggakan pinjamannya seperti yang telah disepakati pada saat penandatanganan naskah perjanjian pinjaman dengan pemberi pinjaman. Adapun peran daripada pemerintah daerah dan DPRD untuk mendukung penyesuaian tarif akan sangat



membantu PDAM sehingga dia dapat mengoptimalkan kinerjanya, tidak hanya kinerja keuangan akan tetapi juga kinerja manajemen dan kinerja teknik yang pada gilirannya akan meningkatkan mutu pelayanannya terhadap pelanggan. Dengan demikian, setiap penyesuaian tarif tidak akan lagi menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

Penyesuaian tarif memang bukanlah faktor utama untuk mengatasi tunggakan PDAM. Permasalahan yang mendasar adalah terlalu beratnya beban tunggakan pinjaman sehingga diperlukan upaya untuk ‘membersihkan’ terlebih dahulu utangnya sehingga menghasilkan kinerja keuangan yang sehat. Agar dengan demikian upaya penyesuaian tarif dapat dilakukan karena pelayanan yang diberikan menjadi lebih baik apabila PDAM sudah menunjukkan kinerja keuangan yang sehat. Tetapi tarif yang dinaikkan harus sesuai dengan biaya produksi air. Untuk biaya produksi, tiap-tiap PDAM memang berbeda. Karena sumber airnya juga tidak sama sehingga tarif produksi untuk masing-masing PDAM juga tidak sama, oleh karena itu berarti kenaikan tarif tiap PDAM juga tidak harus sama.

PDAM yang sehat adalah PDAM yang senantiasa mendapat dukungan dari *stakeholdersnya* yaitu Pemerintah daerah dan juga DPRD. Dukungan dari mereka diwujudkan dalam persetujuan mereka untuk menaikkan tarif yang tanpa menimbulkan gejolak dalam masyarakat. Namun masalahnya sebagian besar PDAM justru tidak mendapat dukungan dari *stakeholdersnya*.

#### **4.2. Permasalahan Dasar Hukum PDAM**

Peraturan tentang perusahaan daerah (BUMD) dibanding dengan peraturan yang mengatur BUMN dapat dikatakan tertinggal, padahal sebagai badan usaha keduanya sebangun (ekuivalen) yaitu sebagai perwujudan cita-cita Pasal 33 UUD 1945. Pengaturan perusahaan daerah berkaitan dengan mengatur sendiri dari Pemerintah daerah, untuk itu berdasarkan Pasal 39 dan Pasal 45 UU No 5 Tahun 1974 dan juga Pasal 136 UU Nomor 32 Tahun 2004, ada dua bentuk produk hukum daerah yaitu Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Peraturan yang dikeluarkan Pemerintah yang mengatur tentang perusahaan daerah baik yang berbentuk UU, PP, Keppres, Peraturan Menteri, SKB Menteri, SK Menteri, Instruksi Menteri hingga Surat Edaran Menteri. Hal ini menentukan bahwa Departemen



Dalam Negeri cq Direktorat Pembinaan Urusan Otonomi Daerah memiliki peran menentukan dalam pengaturan perusahaan daerah.

Sementara peraturan menteri tersebut pada umumnya merupakan peraturan yang bersifat mengatur (*regeling*) seperti mengatur organisasi, penyelenggaraan maupun pengawasan perusahaan daerah. Peraturan Daerah tersebut umumnya menyangkut tentang Pendirian Perusahaan Daerah, organisasi, serta penyelenggaraan pengawasan. Hal ini sesuai dengan Pasal 4 UU No 5 Tahun 1962 bahwa perusahaan daerah didirikan dengan Peraturan Daerah atas kuasa undang-undang ini. Peraturan dalam bentuk Keputusan Kepala daerah, umumnya berkaitan dengan penetapan tarif produksi perusahaan daerah yang didasari pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri).

Melekatnya ciri-ciri/sifat perusahaan daerah secara bersamaan seperti barang dan jasa yang diproduksi oleh perusahaan daerah, fungsi badan hukum tersebut, yaitu badan hukum publik (mengemban misi *public services* dan *profit motif*) dan badan hukum perdata (mengemban misi *profit motif*) menyebabkan setiap PDAM memiliki peran yang sesuai dengan status dan fungsinya masing-masing.

Dalam pertumbuhan dan perkembangan BUMN, fungsi *public services* dan *profit motif* tersebut menjadi fenomena yaitu melekatnya fungsi *public services* dalam penyelenggaraan perusahaan. Untuk mengatasi hal tersebut sekarang telah ada pengklasifikasian BUMN dengan terbentuknya UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo. UU Nomor 1 Tahun 1995. Dari 394 anggota Perpamsi yang berstatus perseroan terbatas ada empat buah yang berbentuk PT yakni PT. Adhya Tirta Batam, PT Krakatau Tirta Industri, PT. Tirta Artha Buana Mulia Bali, serta PT Air Manado. Sementara sebanyak 382 anggota Perpamsi lainnya berbentuk Perusahaan Daerah (PDAM) dan hanya satu yang berbentuk Perusahaan daerah (Perusda) yakni Perusda Karimun.

Maksud dan tujuan sebuah perusahaan, seperti BUMN/BUMD (Persero) yang secara tegas dikatakan dalam Pasal 2 b UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah antara lain, mengejar 'keuntungan' guna meningkatkan nilai perusahaan. Oleh karena itu, perbedaan diametral antara maksud dan tujuan negara dengan maksud dan tujuan BUMN/BUMD (Persero) secara idiil dan aplikatif tidak mungkin dipersamakan.



Negara dan daerah sebagai badan hukum publik sering disebut sebagai badan hukum *sui generis*, artinya negara atau daerah sebagai badan hukum publik secara bersamaan tidak hanya dapat berstatus badan hukum publik, tetapi pada saat yang sama sekaligus dapat berperan sebagai badan hukum privat. Dengan demikian, keduanya tidak hanya dapat melaksanakan fungsi publiknya semata, tetapi dapat bertindak sebagai layaknya subjek hukum perdata biasa.<sup>92</sup>

Dengan demikian, apabila daerah ingin mendirikan badan usaha, seperti sebuah perseroan terbatas yang tunduk pada UU No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, pada saat daerah melakukan pemisahan kekayaannya yang dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah mengenai Penyertaan Modal Daerah (PMD) dalam bentuk keputusan gubernur atau bupati/walikota, daerah tetap dalam status badan hukum publik dan tindakan hukumnya (*rechtshandeling*) masih dalam lingkungan kuasa hukum publik. Oleh sebab itu, tindakan memisahkan kekayaan daerah tersebut merupakan tindakan hukum publik (*publieke rechtsandeling*), dimana pemisahan kekayaan daerah dilakukan melalui pernyataan keinginannya (*wilsverklaring*) dalam bentuk peraturan daerah atau keputusan kepala daerah. Dalam suatu tindakan hukum pernyataan keinginan dapat dikatakan bersifat mutlak, karena pernyataan kehendak tidak mungkin akan terjadi perbuatan hukum yang diikuti dengan akibat hukum (*rechtsgevolg*) dan fakta hukum (*rechtsfeit*).<sup>93</sup>

Selanjutnya, pada saat daerah menempatkan kekayaan yang sudah dipisahkan menjadi saham yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pendirian suatu badan usaha berbentuk perseroan terbatas, tindakan hukum yang dilakukan oleh daerah itu sudah berada dalam lingkungan kuasa hukum perdata atau hukum privat. Pada saat itu, daerah sebagai subjek hukum tidak lagi dalam kedudukan sebagai badan hukum publik, tetapi dalam kedudukan sebagai subjek hukum perdata biasa.

Secara yuridis pendirian PDAM telah memiliki legitimasi formal yaitu melalui Pasal 4 UU No 5 Tahun 1962 tentang bentuk Peraturan Daerah. Sejalan dengan UU No 22 Tahun 1999, di dalam Pasal 177 UU No 32 Tahun 2004, pada

---

<sup>92</sup> Soeria Atmadja (a) *op.cit.*, hal 88-89.

<sup>93</sup> *Ibid.*



prinsipnya Pemerintah Daerah diberikan peluang untuk memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Legitimasi pendirian PDAM merupakan satu bukti kewenangan mengatur pendirian PDAM telah dilaksanakan Pemerintah daerah.

Status hukum perusahaan daerah tidak dicantumkan secara jelas dalam UU Nomor 5 Tahun 1962, kemudian muncul Instruksi Mendagri Nomor 5 Tahun 1990 dan Permendagri Nomor 3 Tahun 1998, namun kedua peraturan tersebut belum memberikan kejelasan mengenai misi perusahaan daerah. Pasal 2 Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 menentukan dua bentuk badan hukum yaitu perusahaan daerah atau perseroan terbatas, dimana perusahaan daerah mempunyai misi *public services* dan *profit motif* serta perseroan terbatas dengan misi *profit motif*.

Dalam pengaturan perusahaan daerah masih terjadi dikotomi fungsi dan misi perusahaan daerah, seperti pada UU Nomor 5 Tahun 1962 dan UU Nomor 5 Tahun 1974. Pasal 59 UU No 5 Tahun 1974 menentukan bahwa perusahaan daerah bercirikan *profit motif* sedangkan di sisi lain UU No 5 Tahun 1962 menyebutkan bahwa perusahaan daerah adalah badan hukum publik yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk keuntungan dengan tujuan memenuhi kebutuhan rakyat.

Menurut hasil kajian terhadap UU No 5 Tahun 1962 itu, BUMD merupakan bentuk usaha yang sejajar dengan bentuk usaha lain yang ada, seperti CV, PT, Firma atau Koperasi. Tapi misi usaha yang terkandung dalam undang-undang itu tampak sangat luas, mulai dari memberi layanan jasa, menyediakan kemanfaatan umum, hingga menumpuk pendapatan untuk disetorkan ke kas daerah sebagai salah satu komponen PAD. Pelaksanaan misi yang sedemikian luas tak jarang bercampur aduk tanpa melihat karakteristik masing-masing BUMD: sebagai bidang usaha yang murni bersifat komersial atau memang murni pelayanan umum. Sejauh ini dapat dilihat secara kasat mata, umumnya BUMD “mendapat beban” orientasi ganda dalam usahanya. Di satu pihak, BUMD mesti berorientasi ke layanan publik untuk melaksanakan kemanfaatan umum. Di lain pihak, BUMD juga dituntut berorientasi



ke laba agar dapat memberi sumbangan bagi PAD. Padahal, sejatinya kedua orientasi usaha itu merupakan dua hal yang saling bertentangan.<sup>94</sup>

Disamping kedua bentuk badan hukum tersebut, ada juga PDAM yang berbentuk Badan Layanan Umum (BLU)/Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Menurut Pasal 1 angka 23 UU Nomor 1 Tahun 2004 dikatakan bahwa Badan Layanan Umum (BLU) adalah *instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas*. Dari rumusan tersebut jelas bahwa BLU adalah instansi dalam lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan layanan kepada masyarakat dengan imbalan uang, namun dalam melaksanakan fungsinya, BLU tidak bertujuan mengutamakan mencari keuntungan. Dari rumusan tersebut jelas terlihat bahwa BLU diperbolehkan mencari keuntungan, meskipun bukan merupakan tujuan utamanya.

Hal ini menunjukkan kesamaan antara perusahaan IBW dengan BLU, dimana keduanya diperbolehkan mencari keuntungan. Namun yang menjadi perbedaan adalah bahwa perusahaan IBW jelas statusnya sebagai perusahaan. Akan tetapi, tidak demikian halnya dengan BLU yang merupakan instansi di lingkungan pemerintah, tidak mungkin status hukumnya sebagai badan hukum karena pemerintah sendiri bukan merupakan badan hukum atau subjek hukum, apalagi badan lain yang merupakan bagian dari instansi pemerintah.<sup>95</sup> Status hukum BLU/BLUD telah diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 yang berbunyi sebagai berikut:

BLU merupakan perangkat pencapaian tujuan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah sebagai instansi induk.

---

<sup>94</sup> Hadi, *op.cit.*, hal.20-21.

<sup>95</sup> Soeria Atmadja (a), *op.cit.*, hal. 348.



Perbedaan antara instansi pemerintah dengan BLU diantaranya ialah pengecualian terhadap tata cara pengelolaan keuangannya. Berbeda dengan instansi pemerintah yang menggunakan asas universalitas atau *universaliteit beginsel*,<sup>96</sup> terhadap pengelolaan keuangan BLU tidak berlaku asas tersebut atau yang disebut dalam Pasal 1 ayat (2) PP Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU sebagai Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU). Dengan demikian, meskipun sistem pengelolaan keuangan BLU menggunakan sistem APBN, namun ketentuan yang mengharuskan setiap penerimaan disetor langsung dan sepenuhnya ke Kas Negara tidak berlaku bagi BLU/BLUD. Maksud daripada hal ini adalah agar BLU/BLUD dapat leluasa menggunakan penerimaannya guna kepentingan kegiatan operasionalnya tanpa harus menunggu pencairan anggaran dari Kas Negara terlebih dahulu. Meskipun memang, hal tersebut tidak serta merta membuat BLU/BLUD dapat dengan bebas menggunakan pengeluarannya karena harus berpedoman pada Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) BLU/BLUD seperti yang tertuang dalam Pasal 1 angka 10 PP Nomor 23 Tahun 2005.

Dengan kondisi demikian maka terhadap PDAM yang berbentuk BLU/BLUD yakni BLUD SPAM Tirta Mon Mata Aceh Jaya dan BLU Gorontalo Utara sebagaimana perusahaan IBW (Perjan) berdasarkan Pasal 1 ayat (1) IBW jo. Pasal 6 ayat (1) IBW merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan, karena menurut Pasal 68 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 2004 kekayaan awal BLU juga merupakan *kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan*. Dengan demikian, status keuangan BLU berstatus hukum keuangan negara atau keuangan daerah sehingga tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban BLU/BLUD sama dengan tata cara *pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara atau keuangan daerah*, kecuali asas *universaliteit beginsel* yang tidak berlaku bagi BLU/BLUD. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat, yang berdampak pada pengurangan sekat birokrasi yang selama ini dianggap sebagai penghambat dalam pelayanan kepada masyarakat.

---

<sup>96</sup> *Ibid.*



### 4.3. Pengaturan Piutang

Pasal 8 Undang-undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 mendefinisikan piutang negara atau utang kepada negara sebagai jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian, atau sebab apapun.

Pengertian negara sebagaimana yang diuraikan di atas adalah pihak-pihak yang memiliki piutang negara. Pihak-pihak tersebut terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan Badan-badan yang secara langsung maupun tidak langsung dikuasai negara. Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 mendefinisikan piutang negara sebagai jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah.

Berdasarkan uraian di atas, pihak yang memiliki piutang negara hanyalah Pemerintah Pusat, sedangkan Pemerintah Daerah tidak memiliki piutang negara tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 undang-undang yang sama, hanya memiliki Piutang Daerah. *Selain itu, piutang negara juga tidak termasuk piutang badan-badan yang secara langsung maupun tidak langsung dikuasai negara.*

Dibandingkan dengan pengertian pemilik piutang negara berdasarkan Undang-undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960, pengertian pemilik piutang negara berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 sangatlah sempit.

Instansi-instansi pemerintah dan badan-badan negara sesuai UU Nomor 49/Prp/1960 Pasal 12, diwajibkan menyerahkan piutang-piutangnya yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum akan tetapi penanggung utangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Sebagai tindak lanjut pengaturan pengurusan piutang negara tersebut lahirlah Keputusan Menteri Keuangan Nomor 293/KMK.09/1993 tentang Pengurusan Piutang Negara dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 294/KMK.09/1993 tentang PUPN dimana PUPN berwenang mengurus piutang negara macet baik milik pemerintah dan badan usaha milik negara/daerah serta instansi pemerintah lainnya yang diserahkan berdasarkan ketentuan penyerahan Piutang Negara.



Kepastian besarnya piutang yang wajib diselesaikan oleh penanggung utang serta syarat-syarat penyelesaiannya diperoleh PUPN dengan cara melakukan perundingan dengan penanggung utang; yang hasilnya dituangkan dalam pernyataan bersama antara PUPN dengan penanggung utang. Isinya kata sepakat antara PUPN dan penanggung utang tentang jumlah utangnya yang masih harus dibayar, termasuk bunga uang, denda yang tidak bersifat pidana serta biaya-biaya yang bersangkutan dengan piutang tersebut dan memuat pula kewajiban penanggung utang untuk melunasi utangnya. Dalam hal pernyataan bersama tidak dapat dibuat karena penanggung utang tidak memenuhi panggilan atau menolak menandatangani pernyataan bersama tanpa alasan yang sah, maka PUPN berwenang menetapkan jumlah piutang negara (kredit macet) yang wajib dilunasi oleh penanggung utang.

Pernyataan bersama yang dibuat antara PUPN dan penanggung utang mempunyai kekuatan pelaksanaan seperti putusan hakim dalam perkara perdata yang mempunyai kekuatan hukum pasti, untuk mana pernyataan bersama itu berkepal suatu titel eksekutorial yang berbunyi: “Atas Nama Keadilan”. Oleh karena itu, surat pernyataan bersama antara PUPN dan penanggung utang merupakan pernyataan pengukuhan utang yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna (*volleding bewijs*) dan berkekuatan memaksa (*dwingend bewijs*).

Penanggung utang menyelesaikan utang yang ditetapkan dalam pernyataan bersama itu paling lama 12 bulan yang dihitung dari sejak penandatanganan pernyataan bersama antara PUPN dan penanggung utang, kecuali usaha penanggung utang masih memiliki prospek dan kemampuan untuk penyelesaian piutang negara serta harus mendapat persetujuan dari Ketua PUPN pusat.

Pelaksanaan pernyataan bersama itu setelah berakhir jangka waktunya dapat dipaksakan oleh Ketua PUPN dengan mengeluarkan suatu surat paksa, yang dapat dijalankan secara penyitaan dan pelelangan barang-barang kekayaan penanggung utama. Bahkan PUPN juga dapat melakukan penyanderaan (*gijzeling*) atau paksa badan (*lijfswang*) terhadap diri penanggung utama. Penyanderaan dan paksa badan harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Ketua PUPN Pusat dan hanya dapat diterbitkan apabila: (a) jumlah utang minimum Rp500 juta, dan (b) hasil pengusutan PUPN menunjukkan penanggung utang mempunyai kemampuan menyelesaikan utangnya, tetapi tidak punya itikad baik untuk menyelesaikannya.



Pemakaian sistem surat paksa ini dikarenakan setelah penyerahan piutang negara (kredit macet) oleh bank, kini negaralah yang menjadi pihak yang berpiutang dan dengan sendirinya menggunakan hukum publik. Sayang tindakan-tindakan PUPN seperti di atas tidak kebal hukum, sebab pihak penanggung utang bila merasa dirugikan oleh tindakan-tindakan PUPN dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Tata Usaha Negara yang berakibat tindakan yang telah diambil oleh PUPN dapat dihentikan pelaksanaannya atau apabila sudah terlanjur dilakukan dapat dibatalkan pengadilan.

Bila ada campur tangan pengadilan yang demikian, maka penyelesaian kredit macet akan menjadi berlarut-larut seperti biasanya apabila diserahkan melalui proses litigasi di pengadilan. Namun berdasarkan Pasal 4 UU Nomor 49/Prp/1960, upaya penyelesaian piutang negara/daerah melalui jalur PUPN ini merupakan sarana terakhir yang digunakan setelah upaya-upaya penyelesaian tidak dimungkinkan lagi, dan penanggung utang kepada negara/daerah tetap tidak melunasi utang tersebut sebagaimana mestinya, maka pengurusan piutang tersebut diserahkan kepada PUPN. Oleh karena itu, upaya penyelesaian terhadap tunggakan PDAM diselesaikan dengan mekanisme restrukturisasi utang seperti lazimnya di dunia perbankan.

#### **4.3.1 Kedudukan Piutang PDAM Yang Berbentuk Perseroan Terbatas, Perusahaan Daerah dan BLU/BLUD**

Pengelolaan Piutang Negara dalam PP Nomor 14 Tahun 2005 masih menggunakan dasar hukum UU Nomor 49/Prp/1960, UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 1 Tahun 2004. Berdasarkan undang-undang tersebut pengertian Piutang Perusahaan Negara masih dianggap sebagai bagian dari Piutang Negara sehingga pengelolaan Piutang Perusahaan Negara (Piutang BUMN) masih melibatkan PUPN.

PP Nomor 14 Tahun 2005, Pasal 2 ayat (1) menyatakan: “Piutang Negara/Daerah dapat dihapuskan secara bersyarat atau mutlak dari pembukuan Pemerintah Pusat/Daerah, kecuali mengenai Piutang Negara/Daerah yang cara penyelesaiannya diatur tersendiri dalam Undang-Undang”. Penjelasan Pasal 2 ayat (1) menyatakan: “Contoh Piutang Negara yang cara penyelesaiannya diatur tersendiri dalam Undang-Undang adalah Piutang Pajak.”



“Hapus buku” menurut PP 14 Tahun 2005 disamakan dengan “Penghapusan Secara Bersyarat”. Pasal 2 ayat (2) menyatakan “Penghapusan secara bersyarat dilakukan dengan menghapuskan Piutang Negara/Daerah dari pembukuan Pemerintah Pusat/Daerah tanpa menghapuskan hak tagih Negara/Daerah.” Sedangkan pengertian ‘hapus tagih’, menurut PP 14 Tahun 2005, disamakan dengan “Penghapusan secara mutlak” seperti dijelaskan Pasal 2 ayat (3) yang berbunyi: “Penghapusan Secara Mutlak dilakukan dengan menghapuskan hak tagih Negara/Daerah.”

Kewenangan melakukan hapus buku (penghapusan secara bersyarat) serta hapus tagih (penghapusan secara mutlak) terhadap piutang negara/daerah diatur dalam Pasal 4 dan Pasal 9 dari PP Nomor 14 Tahun 2005. Hapus buku dan atau hapus tagih terhadap piutang negara sampai dengan Rp10 miliar menjadi kewenangan Menteri Keuangan; di atas Rp10 miliar sampai dengan Rp100 miliar menjadi kewenangan Presiden; dan di atas Rp100 miliar menjadi kewenangan Presiden dan DPR.

Pasal 19 PP Nomor 14 Tahun 2005 menyatakan bahwa “Penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang perusahaan negara/daerah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Selanjutnya dalam Pasal 20 dinyatakan bahwa: “Tata cara penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang perusahaan negara/daerah yang pengurusan piutangnya diserahkan kepada PUPN, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan.” Sedangkan Pasal 21 menyatakan “Tata cara pengajuan usul, penelitian, dan penetapan penghapusan piutang negara/daerah, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan.”

Menindaklanjuti amanat Pasal 20 dan Pasal 21 PP Nomor 14 Tahun 2005, maka Menteri Keuangan mengeluarkan PMK Nomor 31/PMK.07/2005 tentang Tata Cara Pengajuan Usul, Penelitian, dan Penetapan Penghapusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah dan Piutang Negara/Daerah yang mulai berlaku tanggal 23 Mei 2005.

PP Nomor 14 tahun 2005 itu sendiri dipandang sebagai sebuah kesalahan. Pasal 19 dan 20 mencampuradukkan piutang negara dan piutang perusahaan negara. Dengan begitu tidak ada pemisahan kekayaan BUMN (Persero) dengan kekayaan negara sebagai pemegang saham. Agar revisi itu punya dasar hukum, DPR lalu



menyarankan pemerintah meminta fatwa dari Mahkamah Agung, yang akhirnya keluar surat nomor WKMA Nomor Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006 menjawab surat Menteri Keuangan kepada Mahkamah Agung (MA) dengan nomor S-324/MK.01/2006 tanggal 26 Juli 2006 perihal “Permohonan Fatwa Hukum Revisi PP Nomor 14/2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah’.

Namun, Fatwa Mahkamah Agung itu sesungguhnya bukan penyelesaian yang jitu. Yang jadi masalah bukan PP Nomor 14 Tahun 2005 karena akar persoalan piutang BUMN itu ialah ketidakharmonisan antara UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, dan UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Undang-undang yang pertama menyebutkan keuangan negara yang dipisahkan dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan disertakan sebagai modal di BUMN tetap merupakan milik negara. Undang-Undang BUMN dan Perseroan menyebutkan sebaliknya.

Menurut MA dengan adanya UU 19/2003 tentang BUMN, maka UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 49/Prp/1960 tentang PUPN tersebut tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, MA menyatakan PP 14 tahun 2005 dapat dilakukan perubahan seperlunya. Pada waktu UU Nomor 49/Prp/1960 dibuat negara dalam kondisi darurat, sehingga diperlukan adanya lembaga yang kuat untuk menagih piutang negara (termasuk piutang perusahaan negara) guna membiayai penyelenggaraan negara.

Menurut A. Ridwan Halim, ada lima semboyan yuridis yang maknanya berkaitan dengan asas-asas hukum yang penting yaitu:

- a. *Lex specialis derogat lex generalis*, artinya ketentuan undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum.
- b. *Lex posteori derogat lex priori*, artinya ketentuan undang-undang yang ada kemudian (yang lebih baru) mengenyampingkan berlakunya ketentuan undang-undang yang sudah ada sebelumnya.
- c. *Lex superior derogat lex inferior*, artinya ketentuan undang-undang yang lebih tinggi didahulukan derajatnya dari yang lebih rendah.



- d. *Lex dura secta mente scripta*, artinya undang-undang itu bersifat keras, tetapi sudah ditentukan demikian, dan
- e. *Lex neminem cogit ad impossibilita*, artinya undang-undang tidak memaksa seorang pun untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin atau tidak masuk akal untuk dilakukan.<sup>97</sup>

Semboyan pertama dan kedua sangat relevan jika dikaitkan dengan fatwa MA sebagaimana tersebut di atas. Keberadaan UU Nomor 19/2003 tentang BUMN yang bersifat “khusus” dan “lebih baru” mengandung konsekuensi hukum tidak berlakunya lagi UU Nomor 49/Prp/1960 khususnya dalam pengelolaan piutang BUMN.

Menurut Ridwan Khairandy, kekayaan negara yang dipisahkan ke dalam BUMN harus diperlakukan sebagai aturan khusus (*lex specialis*), sehingga berdasar adagium *lex specialis derogat legi generale*, maka UU Nomor 19 Tahun 2003 harus menjadi dasar penyelesaiannya. UU Nomor 19 Tahun 2003 diundangkan lebih belakangan, sehingga berdasarkan adagium *lex post-riori derogat legi priori*, maka UU Nomor 19 Tahun 2003 harus menjadi dasar hukumnya. Ada satu hal yang harus diperhatikan, jika aparat penegak hukum masih menganut paham kekayaan BUMN adalah kekayaan negara, maka negara juga harus bertanggung jawab terhadap seluruh utang yang dimiliki BUMN. APBN akan terkuras habis untuk membayar utang BUMN yang begitu besar.<sup>98</sup>

Setelah mendapat Fatwa MA, Pemerintah menerbitkan PP Nomor 33 Tahun 2006 yang mulai berlaku 6 Oktober 2006. PP Nomor 33 Tahun 2006 hanya berisi dua pasal, yaitu Pasal I dan Pasal II. Walaupun PP ini isinya singkat, tetapi maknanya sangat luas namun menimbulkan dampak perubahan yang besar dalam pengelolaan piutang perusahaan negara di masa depan. Sejak keluarnya Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2006 tentang Perubahan Tata Cara Penghapusan Piutang

---

<sup>97</sup> A Ridwan Halim, *Pengantar Ilmu Hukum: Dalam Tanya Jawab*, Edisi Kedua, (Ciawi Bogor: Ghalia, 2005), hal.30.

<sup>98</sup> Iswi Hariyani, *Restrukturisasi Dan Penghapusan Kredit Macet*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2010), hal. 212 mengutip Ridwan Khairandy, *Konsekuensi Yuridis Perusahaan Perseroan sebagai Perseroan Terbatas Dalam Kaitannya Dengan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan*, Makalah, Universitas Jember (2008), hal. 15.



Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah (BUMN/BUMD), Pasal II ayat (1a) menyatakan bahwa piutang perusahaan negara/daerah untuk selanjutnya dilakukan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku di Perseroan Terbatas dan Badan Usaha Milik Negara beserta peraturan pelaksanaannya. PP Nomor 33 Tahun 2006 kemudian diatur lebih lanjut dalam PMK Nomor 87/PMK.07/2006 tentang Piutang Perusahaan Negara/Daerah. PMK ini mulai berlaku tanggal 9 Oktober 2006. PMK ini hanya berisi empat pasal dan berfungsi melengkapi dan menegaskan kembali isi dan makna PP Nomor 33 Tahun 2006.

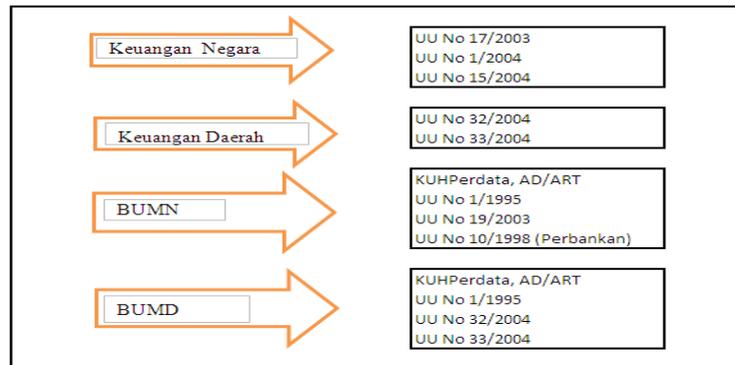
Walaupun PP No. 33 Tahun 2006 itu secara tegas menyatakan penyelesaian piutang tersebut mengikuti mekanisme Perseroan Terbatas, yaitu bila perlu harus mendapat persetujuan Dewan Komisaris atau Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), penyelesaian piutang tersebut di banyak BUMN masih belum terlaksana. Pokok kekhawatiran adalah masih kuatnya anggapan bahwa keuangan BUMN adalah keuangan negara. Bagaimana dan berapa besarnya piutang yang dapat dijadualkan kembali, dipotong, dikonversi menjadi saham, atau dihapuskan (karena jumlahnya kecil, namun ongkos tagihnya besar) belum jelas benar. Bisa-bisa tindakan tersebut dianggap merugikan keuangan negara, sebelah menyebelah dengan tuduhan korupsi.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 yang menyatakan setoran modal yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah keuangan negara, walaupun bertabrakan dengan Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Perseroan Terbatas, masih tetap lebih tinggi dari peraturan pemerintah dan fatwa Mahkamah Agung RI.

Dalam bangunan arsitektur keuangan publik (gambar 4.1) keuangan BUMN memiliki kapasitas hukum sendiri yang berbeda dengan badan hukum lainnya. Tata kelola dan tata tanggung jawab BUMN memiliki kapasitas hukum perdata dimana ketentuan yang mengaturnya adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat perdata. Negara, dalam kedudukannya pada BUMN adalah sebagai subyek hukum perdata, yang tindakan hukumnya semula dalam bentuk *tugas* dan *kewenangan* (*taak en bevoegheid*) telah berubah menjadi *hak* dan *kewajiban* (*bekwaamheid*) sebagai

akibat sebuah transaksi horisontal yang tunduk sepenuhnya pada rezim hukum perdata.<sup>99</sup>

Gambar 4.1.  
Arsitektur Keuangan Publik



Sumber: Dian Puji Nugraha, “Arsitektur Keuangan Publik: Metode Pendefinisian Keuangan Negara Dalam Peraturan Perundangan-undangan Nasional” dalam *Modul Hukum Anggaran Negara*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal. 8.

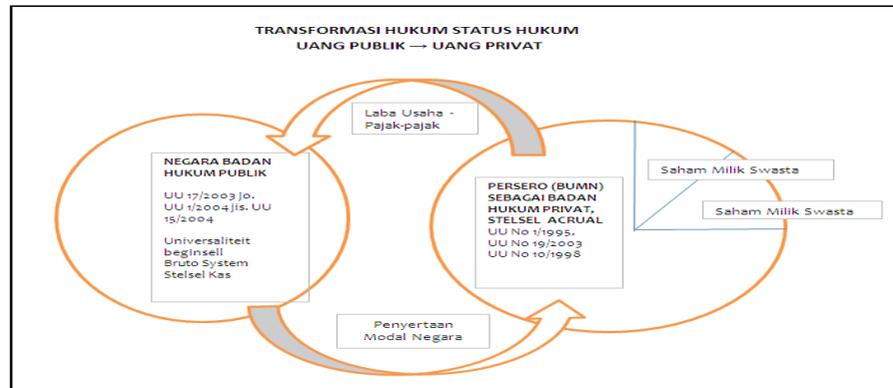
Pemikiran tersebut mengakibatkan negara atau lembaga negara tidak memiliki kewenangan publik dalam BUMN disebabkan telah terjadi perubahan *fungsi* dan *transformasi status hukum* kekayaan/keuangan dalam BUMN dari *tugas* dan *kewenangan (taak en bevoegheid)* sebagai badan hukum publik, menjadi *hak* dan *kewajiban* sebagai akibat *transaksi horisontal* dan *transformasi status hukum* uang negara menjadi uang perdata, yang hakikatnya kemudian menjadi dasar yang menguatkan hak dan kewajiban BUMN sebagai badan hukum.

---

<sup>99</sup> Arifin P. Soeria Atmadja (c), *Pola Pikir Hukum (Legal Mindscapes) Definisi Keuangan Negara Yang Membangun Praktik Bisnis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang Mengakar (Deep Rooted Business Practices)*, (Jakarta: 2010), hal. 3.

Gambar 4.2.

### Transformasi Status Hukum Uang Negara menjadi Berstatus Hukum Privat



Sumber: Arifin P. Soeria Atmadja (a), *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009), hal. 117.

Menurut teori transformasi fungsi dan status hukum uang negara menjadi uang privat diatas, dapat dijelaskan telah terjadinya transformasi status hukum uang negara dalam BUMN menjadi berstatus hukum uang perdata dan sebaliknya. Negara dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik mempunyai kewenangan (*bevoegheid*) menetapkan keputusan memisahkan keuangan negaranya untuk menjadi modal pendirian badan usaha milik negara. Ketika uang tersebut masuk ke dalam BUMN dalam bentuk saham, dan setelah Persero disahkan sebagai badan hukum demikian pula kedudukan hukum negara tidak dapat lagi diposisikan mewakili negara sebagai badan hukum publik. Hal tersebut dipahami sebagai '*affirmatif* pemakaian hukum privat dalam perseroan terbatas, yang sahamnya antara lain dimiliki oleh negara (pemerintah)'.

Dengan demikian, maka *beban dan tanggung jawab* negara maupun *risiko* sebagai badan hukum publik di dalam BUMN menjadi terputus. Kedudukan hukum negara sebagai pemegang saham adalah sederajat dengan pemegang saham swasta lainnya. Dalam keadaan ini negara tunduk sepenuhnya pada sistem yang berlaku dalam lapangan hukum perdata, sehingga negara kehilangan imunitas publiknya. Dengan demikian, negara/daerah pada saat bersamaan dengan pemisahan kekayaan tersebut, tidak lagi memiliki imunitas publik sehingga kedudukan negara/daerah dari



segi hukum, sama halnya dengan kedudukan hukum pemegang saham swasta lainnya karena perseroan terbatas yang sahamnya, baik di bawah 51% maupun 100% dimiliki oleh negara/daerah wajib tunduk pada UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang berada dalam domain hukum perdata, dan bukan termasuk ke dalam domain hukum publik berdasarkan lingkungan kuasa hukum yang berlaku (*gebiedsleer*).<sup>100</sup> Negara sebagai pemegang saham dapat digugat dan menggugat di hadapan Pengadilan Negeri bukan di hadapan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Teori tentang *transformasi fungsi* dan *status hukum* uang ini didukung oleh hukum positif yang dimuat dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang dalam penjelasannya menyatakan:

Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut, terlihat jelas adanya perubahan status kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN, tidak lagi tunduk pada ketentuan APBN dan terhadapnya berlaku sepenuhnya hukum privat yang berlaku dalam perusahaan swasta biasa. Demikian halnya pandangan Mahkamah Agung melalui surat nomor WKMA Nomor Yud/20/VIII/2006 yang memperkuat teori transformasi fungsi dan status hukum tersebut dengan menyatakan antara lain, sebagai berikut:

“bahwa Pasal 2 huruf g pada UU No.17 Tahun 2003 yang mengatakan kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” juga tidak mempunyai kekuatan yang mengikat secara hukum.”

Kedua ketentuan tersebut menjelaskan status hukum maupun kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, baik berupa utang maupun piutang BUMN tidak lagi menjadi utang maupun piutang negara.

---

<sup>100</sup> Soeria Atmadja (a), *op.cit.*, hal. 76-77



Berdasarkan teori transformasi fungsi dan status hukum uang negara menjadi uang privat, penyelesaian piutang PDAM yang berbentuk Persero tunduk pada ketentuan hukum privat karena piutang PDAM (persero) bukanlah merupakan piutang negara sesuai dengan PP Nomor 33 Tahun 2006.

Sementara itu untuk PDAM dan juga Perusda yang berbentuk perusahaan daerah, tata cara penyelesaian piutangnya masih tetap mengikuti PP No 14 Tahun 2005 beserta aturan pelaksanaannya yaitu PMK 120/PMK.05/2008. Demikian halnya dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban BLU/BLUD, maka tata cara penyelesaian piutangnya pada BLU/BLUD itu juga mengikuti ketentuan PP No 14 Tahun 2005. Di dalam Pasal 17 ayat (3) PP No 23 Tahun 2005 tentang BLU disebutkan bahwa piutang BLU dapat dihapus secara mutlak atau bersyarat oleh pejabat yang berwenang, yang nilainya ditetapkan secara berjenjang. Selanjutnya dalam Pasal 17 pada ayat (4) disebutkan bahwa kewenangan penghapusan piutang secara berjenjang ditetapkan dengan PMK/gubernur/bupati/walikota, sesuai dengan kewenangannya.

Keterkaitan PP Nomor 14 Tahun 2005 dan PP Nomor 33 Tahun 2006 dalam rangka penghapusan kredit macet BUMN (Persero) dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 4.1.

## Penghapusan Kredit Macet BUMN (Persero)

Sebelum PP 14/2005	Menurut PP 14/2005	Menurut PP 33/2006
Dasar Hukum	Dasar Hukum	Dasar Hukum
UU 49 /Prp/ 1960 tentang PUPN (Panitia Urusan Piutang Negara) Pasal 1-15	1. UU 49/Prp/1960 tentang PUPN Pasal 1-15 2. UU 17/2003 (Keuangan Negara) Pasal 1,2.g, 6,24, 39 3. UU 1/2004 (tentang Perbendaharaan Negara), Pasal 1,2,36,37,74	1. UU 40/2007 (Perseroan Terbatas), Pasal 1, 4,75,92,94,106,111,114 2. UU 19/2003 (BUMN), Pasal 1-4, 9, 11-15, 17-18,27,29-31,34,71,88,91, 94,95 3. Fatwa MA, Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 (16-8-2006)
Aturan Pelaksana	Aturan Pelaksana	Aturan Pelaksana
1. KMK 300/KMK.01/2002 (Pengurusan Piutang Negara)	1. PP 14/2005 (Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah) 2. PMK 31/PMK.07/2005	1. PP 33/2006 (Revisi PP 14/2005) 2. PMK 87/PMK.07/2006
Ciri-Ciri	Ciri-Ciri	Ciri-Ciri
1. Piutang BUMN masih digolongkan Piutang Negara 2. PUPN/DJPLN masih terlibat 3. Hapus tagih belum diatur dengan jelas 4. Prinsip korporasi belum dipraktikkan 5. Proses penyelesaian kredit macet cenderung lama dan berlarut-larut 6. <i>Recovery rate</i> sangat rendah (hanya 12-15% per tahun) 7. Lembaga Pelaksana: PUPN cq DJPLN	1. Piutang BUMN masih digolongkan Piutang Negara 2. PUPN/DJPLN masih terlibat 3. Hapus tagih sudah diatur jelas oleh Pemerintah 4. Prinsip korporasi belum dipraktikkan 5. Proses penyelesaian kredit macet diharapkan lebih cepat 6. <i>Recovery rate</i> diharapkan lebih dari 15% per tahun) 7. Lembaga Pelaksana: PUPN cq DJPLN/ KP2LN/KPKLN	1. Piutang BUMN bukan tergolong Piutang Negara 2. PUPN/DJPLN tidak lagi terlibat 3. Hapus tagih diserahkan penuh kepada setiap BUMN 4. Prinsip korporasi mulai dipraktikkan 5. Proses penyelesaian kredit macet diharapkan lebih cepat lagi 6. <i>Recovery rate</i> diharapkan lebih dari 50% per tahun) 7. Lembaga Pelaksana: BUMN bersangkutan.

Sumber: Iswi Hariyani, *Restrukturisasi dan Penghapusan Kredit Macet*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2010), hal.222. (telah diolah kembali)



### 4.3.2. Penyelesaian Piutang Pada PDAM

Di dalam PP Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah yang mulai berlaku 21 Maret 2005 terdapat satu Bab Khusus yakni Bab IV yang mengatur tentang Piutang negara yang bersumber dari penerusan pinjaman luar negeri/rekening dana investasi/rekening pembangunan daerah.

Oleh karena utang PDAM bersumber dari penerusan pinjaman luar negeri/RDI/RPD maka terhadap utang tersebut dapat dilakukan penghapusan secara bersyarat atau penghapusan secara mutlak. Skenario penyelesaian tunggakan pinjaman yang dilakukan oleh PDAM juga mengikuti tata cara penyelesaian kredit macet dalam dunia perbankan yakni dengan melakukan restrukturisasi utang. Sebelum utang tersebut dihapusbukukan dan dihapustagihkan, Pemerintah terlebih dahulu melakukan optimalisasi piutang.

Optimalisasi piutang negara tersebut dilakukan terhadap PDAM karena memenuhi beberapa persyaratan yaitu: (a) kegiatan usahanya melaksanakan pelayanan umum di sektor yang berhubungan dengan kebutuhan dasar masyarakat (yaitu air minum), (b) melaksanakan pelayanan yang mempunyai keterkaitan dengan kepentingan daerah, dan (c) mengalami kesulitan keuangan dalam memenuhi kewajiban pinjamannya sehingga mempengaruhi kelangsungan usahanya.

Tahapan restrukturisasi utang yang dilakukan sebagai berikut:

1. melakukan penjadualan kembali pembayaran utang pokok, bunga, denda, dan/atau ongkos-ongkos lainnya;
2. perubahan persyaratan utang dan/atau;
3. penghapusan.

#### 4.3.2.1. Penyelesaian Piutang Terhadap PDAM Berdasarkan PMK 107/PMK.06/2005

Petunjuk teknis tahapan restrukturisasi utang tersebut diatur dalam PMK Nomor 107/PMK.06/2005 tentang Penyelesaian Piutang Negara Yang Bersumber Dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri, RDI dan RPD. Di dalam PMK tersebut penjadualan kembali pembayaran utang pokok, bunga denda, dan/atau ongkos-



ongkos lainnya (biaya komitmen) hanya diberikan kepada PDAM yang memiliki kinerja cukup, kurang atau tidak baik. Sementara PDAM yang memiliki kriteria yang baik dan baik sekali atau laporan keuangannya mendapat opini 'disclaimer' dari auditor tidak diperkenankan untuk direstrukturisasi. Padahal banyak PDAM yang masuk kategori tersebut yang mempunyai kesulitan likuidasi sehingga layak dipertimbangkan untuk mengikuti program restrukturisasi utang tersebut.

Ketentuan pembayaran piutang kurang dari 5% dari kewajiban jatuh tempo, di luar biaya komitmen sebagai syarat untuk mendapatkan tahapan restrukturisasi yakni dapat diberikan penjadualan kembali dianggap kurang menarik PDAM untuk melakukan program tersebut. PDAM yang arus kasnya tidak mencukupi untuk pembayaran kembali pinjaman yang dijadualkan dalam jangka waktu 20 tahun, maka Pemerintah Kabupaten atau Pemerintah Kota pemilik PDAM turut serta menanggung kewajiban pinjaman dalam jangka waktu paling lama dua puluh tahun. Persyaratan kas minimum berpotensi untuk direkayasa guna mendapatkan fasilitas penghapusan. Sehingga ketentuan pembayaran 5% tersebut kemudian disarankan untuk dihapus.

Pelaksanaan tahapan restrukturisasi yang dilakukan secara bertahap dan proporsional berdasarkan realisasi Rencana Perbaikan Kinerja Perusahaan (RPKP) dan pencapaian saldo kas minimum selama 45 hari juga menjadi masalah karena banyak PDAM yang merasa bahwa format RPKP tersebut kompleks sehingga perlu disederhanakan. Oleh karena itu, kriteria tahapan restrukturisasi dalam PMK Nomor 107/PMK.06/2005 tersebut kemudian dicabut sehingga sasaran PDAM yang berpartisipasi dalam program restrukturisasi tersebut dapat diperluas.

#### **4.3.2.2. Penyelesaian Piutang Terhadap PDAM Berdasarkan PMK 120/PMK.05/2008**

Pengaturan restrukturisasi utang berdasarkan PMK 107/PMK.06/2005 kemudian disempurnakan dengan PMK 120/PMK.05/2008 tanggal 19 Desember 2008. Perubahan PMK ini diikuti oleh perubahan paradigma dari 'berapa piutang yang dapat dikembalikan kepada negara' menjadi "bagaimana mengelola utang atau menyehatkan kondisi keuangan PDAM dan bersiap menyambut investasi".



PMK Nomor 120/PMK.05/2008 bertujuan untuk mengurangi beban keuangan PDAM sekaligus memperbaiki manajemen PDAM sehingga PDAM dapat terbantu untuk mendapatkan sumber pembiayaan untuk keperluan investasi.

Untuk memperoleh restrukturisasi utang menurut PMK Nomor 120/PMK.05/2008 ini, yaitu bahwa setiap PDAM diwajibkan memenuhi pra kondisi sebagai berikut:

1. Ditetapkan tarif lebih besar dari biaya dasar;
2. Pengangkatan direksi melalui *fit and proper test* oleh Gubernur/Bupati/Walikota berdasarkan kriteria sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Keuangan;
3. Membuat *business plan*.<sup>101</sup>

Dalam hal penentuan tarif lebih besar dari biaya dasar (*full cost recovery*), rata-rata PDAM juga merasa kesulitan dalam melakukannya. Faktor utamanya jelas karena PDAM tidak berani melakukan penyesuaian tarif karena kurangnya dukungan dari Pemerintah daerah dan DPRD untuk melakukan hal tersebut yang sayangnya lebih dikarenakan kentalnya nuansa politis ketimbang pertimbangan demi kesehatan PDAM. Disamping itu terdapat faktor-faktor lain yang membuat kesulitan dalam hal kenaikan tarif diantaranya adanya biaya-biaya operasional yang tinggi seperti PLN yang memberlakukan tarif listrik golongan industri bagi PDAM dan disinsentif pada jam puncak sehingga PDAM terbebani tarif dasar listrik yang tinggi. PDAM juga terbebani harga BBM (Solar) yang tinggi karena Pertamina memberlakukan tarif BBM golongan industri bagi PDAM.

Kompetensi SDM pun tidak luput menjadi bagian yang harus diselesaikan oleh PDAM. Rekrutmen direksi yang selama ini dianggap sebagai kepanjangan tangan dari birokrasi pemerintah daerah menyebabkan PDAM tidak dapat bergerak leluasa menjalankan usahanya. Oleh karena itu, agar mengikuti restrukturisasi utang, pemilihan direksi PDAM dilaksanakan dengan mekanisme *fit and proper test* sehingga tidak akan terjadi lagi kesalahan pengelolaan antara lain penempatan direksi yang tidak memenuhi persyaratan. Secara organisatoris dan manajerial,

---

<sup>101</sup> Business plan adalah dokumen yang disusun oleh PDAM berisi rencana perbaikan kinerja PDAM yang terdiri dari aspek teknis, aspek manajemen dan aspek keuangan. Lihat: Pasal 1 angka 15 PMK Nomor 120/PMK.05/2008.



terjadinya keterpurukan manajerial dan keterpurukan finansial didalam pengelolaan PDAM merupakan tanggung jawab para direksi PDAM. Namun tanggung jawab ini bisa kabur atau tidak jelas, apabila keterpurukan manajerial dan keterpurukan finansial tersebut disikapi dengan pandangan budaya sebagaimana yang berlaku dalam birokrasi pemerintah yaitu bahwa jika terjadi kerugian pada BUMN atau BUMD, maka kerugian tersebut dipandang sebagai tanggung jawab negara, atau tanggung jawab pemerintah sebagai pemilik BUMN/BUMD tersebut. Artinya, kerugian itu tidak dirasakan sebagai kerugian yang membebani dan harus ditanggung oleh individu-individu yang berperan sebagai penentu dan pengendali kebijakan usaha.<sup>102</sup> Dengan kata lain, seorang pegawai negeri sipil yang menjadi direksi atau staf PDAM masih dapat melindungi dirinya dibalik kebijakan Pemda selaku pemilik PDAM. Devas menganggap tenaga pelaksana yang kurang cakap tersebut, mungkin karena tidak berpengalaman di bidang pelayanan tersebut, dan mereka tahu pemerintah akan selalu menutup kerugian-kerugian yang diderita perusahaan bersangkutan.<sup>103</sup> Dalil untuk melindungi diri ini antara lain muncul dengan menonjolkan faktor-faktor lain sebagai penyebab kerugian. Misalnya, masyarakat tidak menerima kenaikan tarif air atau pemerintah melarang kenaikan tarif air, akibatnya tarif air terlalu rendah. Jika faktor rendahnya tarif air ini kemudian dikaitkan dengan faktor biaya operasional serta tidak adanya penambahan investasi, maka lengkaplah alasan untuk tetap tenang menghadapi keterpurukan manajerial dan keterpurukan finansial. Dalil-dalil seperti ini jelas merupakan refleksi dari rendahnya profesionalitas pada jajaran direksi PDAM.

Pra kondisi berikutnya yang harus diperhatikan adalah kewajiban membuat *business plan* untuk periode lima tahun dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2012. Dalam *business plan* tersebut dijelaskan beberapa hal yaitu: (I) kondisi yang dialami PDAM saat ini, (II) permasalahan, penyebab masalah dan rencana tindak perbaikan yang akan dilakukan PDAM baik dari aspek teknis, aspek manajemen dan aspek

---

<sup>102</sup> Rama Boedi, "Pengaruh Sikap Birokrasi Pemerintah Terhadap Kewirausahaan Dan Akutabilitas Jajaran Direksi Perusahaan Daerah Air Minum Di Indonesia", (Tesis Universitas Indonesia, Jakarta, 2001), hal.34.

<sup>103</sup> Devas, *op.cit.*, hal. 113



keuangan, (III) usulan penjadulan kembali tunggakan pokok dan (IV) rencana pencapaian target per tahun yang akan dilakukan oleh PDAM.

Bagi PDAM, pembuatan *business plan* ini sangat praktis, langsung kepada pokok permasalahan, dan juga tidak memerlukan detail dan halaman yang banyak sebagaimana yang selama ini dikerjakan oleh PDAM mengikuti PMK Nomor 107/PMK.06/2005. Bahkan, jangankan membuat RPKP, sebagian besar PDAM di Indonesia malah tidak mempunyai Rencana Jangka Panjang (*Corporate Planing*).<sup>104</sup> Idealnya setiap manajemen PDAM mempunyai *Corporate Planing* yang mampu mengidentifikasi peluang, tantangan dan masalah perusahaan serta kebijakan dan strategi untuk mengantisipasinya dengan mengidentifikasi dan mengoptimalkan sumber daya internal dan sumber daya eksternal perusahaan untuk lima tahun ke depan.

Hal yang menarik dari *business plan* ini adalah adanya lembar persetujuan *business plan* yang ditandatangani oleh Gubernur/Bupati/Walikota selaku pemilik PDAM, kemudian Direktur PDAM dan juga DPRD. Persetujuan ini diharapkan membuat para *stakeholder* PDAM untuk bersungguh-sungguh menangani masalah air minum dan ikut bertanggung jawab terhadap perbaikan kinerja keuangan PDAM. Disamping itu, bila PDAM ingin mengikuti restrukturisasi utang, terlebih dahulu mereka harus mendapatkan tambahan bantuan dana dari Gubernur/Bupati/Walikota yang dapat mendorong PDAM untuk memenuhi kewajibannya sebanyak dua kali pada saat jatuh tempo kewajiban pembayaran angsuran.

Ketika PDAM menyampaikan permohonan restrukturisasi utang, mereka juga diharuskan melampirkan dokumen pendukung yaitu: (a) Laporan keuangan perusahaan satu tahun terakhir yang telah diaudit oleh auditor, tidak diperkenankan menunjukkan opini tidak wajar (*adverse*) atau tidak memberikan pendapat (*disclaimer*), kecuali opini *disclaimer* yang disebabkan oleh ketidakpastian kelangsungan operasi (*going concern*), (b) Laporan hasil audit kinerja PDAM yang dilakukan oleh auditor dalam hal ini BPKP dan/atau BPK, (c) Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP)/Rencana Anggaran Belanja (RAB) PDAM satu tahun terakhir, (d) *business plan* untuk periode selama lima tahun dari tahun 2008 sampai

---

<sup>104</sup> Boedi, *op.cit.*, hal. 35.



dengan tahun 2012 yang disusun oleh PDAM dan kemudian disahkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota.

Penyelesaian piutang negara pada PDAM akhirnya didasarkan atas kinerja PDAM seperti yang tercantum dalam *business plan* dari PDAM. Penyelesaian piutang negara dilakukan dengan cara:

1. Penghapusan atas seluruh tunggakan non-pokok, atau kombinasi antara penghapusan sebagian tunggakan non-pokok dan penghapusan melalui *Debt Swap To Investment* (DSTI); dan
2. penjadualan kembali atas seluruh tunggakan pokok

Semua PDAM diikutsertakan dalam program restrukturisasi utang dan tidak dibatasi hanya terhadap PDAM yang berkinerja cukup, kurang atau tidak baik saja seperti yang diatur dalam PMK Nomor 107/PMK.06/2005. PDAM yang berkinerja kurang sehat dan sakit diberlakukan penghapusan seluruh tunggakan non pokok. Sementara bagi PDAM yang berkinerja sehat diberikan kombinasi antara penghapusan sebagian tunggakan non-pokok dan penghapusan melalui *Debt Swap To Investment* (DSTI) yaitu penghapusan utang yang dilakukan dengan mekanisme pertukaran sebagian tunggakan non-pokok dengan kegiatan/proyek investasi yang dibiayai dari dana PDAM dan/atau APBD. Sementara penjadualan kembali berlaku terhadap tunggakan pokok per *cut-off date*.

Selanjutnya apabila Pemerintah Pusat menyetujui permohonan tersebut, maka ditetapkanlah persetujuan penghapusan secara bersyarat yang diikuti dengan perubahan perjanjian pinjaman dan/atau perubahan perjanjian penerusan pinjaman antara Direktur/Direktur Utama PDAM dengan Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Penghapusan secara mutlak atas tunggakan non-pokok ditetapkan paling cepat dua tahun sejak tanggal ditetapkannya penghapusan secara bersyarat, setelah terlebih dahulu dilakukan penilaian terhadap realisasi dari *business plan* yang dibuat oleh PDAM.

Semangat yang diharapkan dari PMK 120/PMK.05/2008 ini tidak hanya menjalankan restrukturisasi utang, namun juga mewajibkan setiap PDAM untuk melakukan investasi sehingga PDAM akhirnya dapat mempunyai kemampuan untuk



melunasi tunggakannya terhadap Pemerintah Pusat sehingga aspek keuangannya menjadi sehat, dan diikuti perbaikan dari aspek manajemen dan aspek teknis sehingga akhirnya bermuara pada pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat.

#### **4.4. Pemberian Jaminan Dan Subsidi Bunga Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2009**

Tidak cukup dengan restrukturisasi, pemerintah juga membuka akses permodalan PDAM dengan perbankan nasional. Bak gayung bersambut, pemerintah pun mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 29 Tahun 2009 tentang Pemberian Jaminan dan Subsidi yang kemudian didukung dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 229 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pembinaan Jaminan dan Subsidi Bunga.

Kehadiran Perpres Nomor 29 ini, mengajak PDAM ke era baru pendanaan dengan menggandeng perbankan yang diibaratkan bagai mengubah pola pikir mendasar yang selama ini telah begitu menjangkiti PDAM yakni selalu ‘disuapin’ dengan dana APBN dan APBD. Dalam kurun waktu lima tahun terakhir, PDAM yang mandiri adalah PDAM yang berani mengambil langkah maju untuk membenahi tarif, dan manajemen kebocoran air. Karena penyediaan air bersih yang memadai merupakan kewajiban pemerintah sesuai *Millenium Development Goals* (MDGs). Oleh karena itu dana yang dibutuhkan untuk mencapai target MDGs 2015 sebesar kurang lebih Rp 34 triliun. Kementerian Pekerjaan Umum sudah menganggarkan Rp 11,8 triliun melalui Rencana Strategis 2009-2014, selebihnya sekitar Rp 22 triliun sudah dipastikan berkurang melalui pendatanganan Perjanjian Kerjasama Pendanaan (PKP) antara Pemerintah dalam hal ini Kementerian Pekerjaan Umum C.q. Direktorat Jenderal Cipta Karya dengan para Direksi Bank Nasional Indonesia (BNI), Bank Rakyat Indonesia (BRI), dan Bank Jabar Banten.<sup>105</sup> Dalam Perpres

---

<sup>105</sup> Cipta Karya, “PDAM Gandeng Perbankan,” *Buletin Cipta Karya No.6 Juni 2010*, [http://ciptakarya.pu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2038&Itemid=69](http://ciptakarya.pu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=2038&Itemid=69), diunduh 23 September 2010.



tersebut pemerintah akan mensubsidi bunga yang ditetapkan tiga bank tersebut berdasarkan BI (Bank Indonesia) *rate* yang menggelontorkan Rp 3,7 triliun.

Di dalam Perpres 29 tersebut terdapat ketentuan yakni, bahwa apabila PDAM kelak mendapat kendala dalam pembayaran, maka tanggung jawab pemerintah untuk menjamin sebesar 70%. Sebesar 40% dari 70% tersebut nantinya diserahkan kepada PDAM bersangkutan, dan yang 30% kepada Pemerintah Daerah. Di sini ada semacam tarik-menarik antara PDAM dengan Pemerintah Daerah. Namun masalah itu kemudian teratasi dengan terbitnya PMK Nomor 229/PMK.01/2009 yakni bahwa Gubernur/Walikota/Bupati membuat pernyataan kesediaan untuk membayar atas persetujuan DPRD atau bersedia dipotong DAU/DBH-nya. Pengaturan ini semakin membuat PDAM termotivasi untuk menjadi mandiri karena disatu sisi mereka mendapatkan restrukturisasi utang, manajemen dibenahi dan di sisi lain didorong untuk melakukan investasi dengan mendapatkan dukungan dari perbankan.

#### 4.5. Pengaturan Sanksi Hukum Terhadap Tunggakan Pinjaman

Dilihat dari isi, kaidah hukum menurut Sudikno Mertokusumo<sup>106</sup> dapat dibagi menjadi tiga bagian yakni kaidah hukum yang berisi: (1) perintah, yang mau tak mau harus dijalankan dan ditaati, (2) larangan dan (3) perkenan, yang mengikat sepanjang para pihak yang bersangkutan tidak menentukan lain dalam perjanjian. Fungsi perkenan adalah untuk mengisi kekosongan dalam peraturan yang dibuat oleh para pihak.

Kemudian bila dilihat dari sifatnya, kaidah hukum menurut Sudikno Mertokusumo<sup>107</sup> dibagi ke dalam dua bagian yakni: (1) kaidah hukum yang bersifat *imperatif*, apabila kaidah hukum itu bersifat *a priori* harus ditaati, bersifat mengikat atau memaksa, dan (2) Kaidah hukum yang bersifat *fakultatif*, apabila kaidah hukum itu tidak secara *a priori* mengikat dan bersifat melengkapi, *subsidiar* atau *dispositif*. Kaidah hukum yang isinya perintah dan larangan bersifat imperatif, sedangkan yang isinya perkenan bersifat fakultatif.

---

<sup>106</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 2003), hal. 31-32.

<sup>107</sup> *Ibid.*



Perbedaan tersebut juga didasarkan pada kekuatan sanksi dan pada segi ketaatannya, yang dapat dikaitkan dengan sifatnya yang memaksa atau dimungkinkannya untuk dapat memilih. Pada hukum fakultatif, pembentuk undang-undang hanya melengkapi kekurangan-kekurangan yang mungkin ada pada pengaturan hubungan-hubungan hukum yang terjadi, yang penerapannya diserahkan kepada para pihak yang mengadakan hubungan hukum. Namun, pada hukum fakultatif juga memberikan perintah sebagaimana halnya dengan hukum imperatif meskipun sifat perintah itu berbeda dan mungkin tidak sesuai dengan keadaan sehingga dimungkinkan terjadinya penyimpangan yang berupa pengecualian atau dispensasi sehingga perintah tersebut lebih banyak diartikan sebagai petunjuk.

Dalam kaitan dengan pinjaman uang, ada beberapa unsur yang harus dipenuhi yaitu sebagai berikut:

1. unsur kepercayaan;
2. tujuan bebas, artinya penggunaan diserahkan kepada keinginan pihak yang meminjam (kreditur);
3. mengandung kewajiban untuk mengembalikan<sup>108</sup>

Yang penting pula dalam perjanjian pinjaman ini adalah adanya kepercayaan bahwa pihak yang meminjam memiliki itikad baik akan dapat mengembalikan pinjamannya. Dalam hukum nasional Indonesia, asas itikad baik itu dituangkan dalam Pasal 1338 KUHPerduta. Asas itikad baik ini mempunyai daya berlaku tidak hanya pada saat pelaksanaan perjanjian, tetapi mulai bekerja pada waktu perjanjian itu dibuat bahkan pada periode-periode negosiasi, yang mendahului dilahirkannya suatu kontrak.

Pasal 1338 KUHPerduta menentukan:

“Semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Persetujuan-persetujuan tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu. Persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik.”

---

<sup>108</sup> Mariam Barus Badruzaman (a), *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya* (Bandung: Alumni, 1981), hal.146.



Ketentuan bahwa persetujuan harus berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya, maka syarat ini dapat dipandang sebagai suatu syarat atau tuntutan kepastian hukum (janji itu mengikat), sedangkan syarat bahwa persetujuan harus dilakukan dengan itikad baik dipandang sebagai tuntutan keadilan.<sup>109</sup>

Menurut Subekti, hukum itu selalu mengejar dua tujuan, yaitu: menjamin kepastian (ketertiban) dan memenuhi keadilan. Kepastian hukum menghendaki supaya apa yang dijanjikan dipenuhi (ditepati). Namun, dalam menuntut dipenuhinya janji itu, janganlah orang meninggalkan norma-norma keadilan dan kepatutan. “Berlakulah adil dalam menuntut pemenuhan janji itu.” Demikianlah maksud Pasal 1338 KUHPerdara itu.

Dengan terpenuhinya syarat subjektif dan cakap untuk membuat perjanjian dan syarat objektif, maka perjanjian tersebut akan menimbulkan akibat hukum bagi para pihak, yaitu hak di satu pihak dan kewajiban di lain pihak untuk memenuhi isi dari perjanjian yang disebut dengan prestasi. Apabila debitur tidak memenuhi prestasi sebagaimana telah ditentukan dalam perjanjian maka ia dikatakan wanprestasi. Wanprestasi debitur dapat berupa empat hal, yaitu:

1. tidak melakukan apa yang disanggupi akan dilakukannya;
2. melaksanakan apa yang dijanjikannya, tetapi tidak sebagaimana yang dijanjikan;
3. melakukan apa yang dijanjikannya tapi terlambat;
4. melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukannya.

Wanprestasi yang dilakukan debitur ini memberikan hak kepada kreditur untuk melakukan penuntutan. Terhadap kelalaian atau kealpaan si berutang (atau pihak yang wajib melakukan sesuatu) diancam beberapa sanksi atau hukuman. *Pertama*, membayar kerugian yang diderita oleh kreditur atau dengan singkat dinamakan ganti-rugi. *Kedua*, pembatalan perjanjian atau juga dinamakan dengan ‘pemecahan’ perjanjian. *Ketiga*, peralihan risiko. *Keempat*, membayar biaya perkara, kalau sampai diperkarakan di muka hakim.

Karena wanprestasi mempunyai akibat-akibat yang begitu penting, maka harus ditetapkan lebih dahulu apakah si berutang melakukan wanprestasi atau lalai, dan kalau hal itu disangkal olehnya, harus dibuktikan di muka hakim. Mengenai

---

<sup>109</sup> Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta:PT Intermasa, 1979), hal. 42-43.



perjanjian-perjanjian untuk menyerahkan suatu barang atau untuk melakukan suatu perbuatan, maka jika dalam perjanjian tidak ditetapkan bahwa si berutang akan dianggap lalai dengan lewatnya waktu yang ditentukan, pelaksanaan prestasi harus lebih dahulu ditagih. Kepada debitur harus diperingatkan bahwa kreditur menghendaki pelaksanaan perjanjian.

Tentang bagaimana caranya memperingatkan seorang debitur agar ia memenuhi teguran itu dikatakan lalai (*ingebreken*) diatur oleh Pasal 1238 KUHPerdota. Jadi 'pernyataan lalai' (*ingebrekestelling*) adalah upaya hukum (*rechtmiddel*) dengan mana kreditur memberitahukan, menegur, memperingatkan (*aanmaning, sommatie, kenningsgeving*) debitur saat selambat-lambatnya ia wajib memenuhi prestasi dan apabila saat itu dilampaui, maka debitur telah lalai.

Apabila seorang debitur sudah diperingatkan atau sudah dengan tegas ditagih janjinya, maka jika ia tetap tidak melakukan prestasinya, ia berada dalam keadaan lalai atau lupa dan terhadap dia dapat diperlakukan sanksi-sanksi yaitu ganti-rugi, pembatalan perjanjian dan peralihan risiko.

Ganti rugi sering diperinci dalam tiga unsur: biaya, rugi dan bunga (*kosten, schaden en interessen*). Biaya adalah segala pengeluaran atau perongkosan yang nyata-nyata sudah dikeluarkan oleh satu pihak. Istilah rugi adalah kerugian karena kerusakan barang-barang kepunyaan kreditur yang diakibatkan karena kelalaian si debitur. Sementara bunga adalah kerugian yang berupa kehilangan keuntungan (*winstderving*), yang sudah dibayangkan atau dihitung oleh kreditur.

Dalam soal penuntutan ganti rugi oleh undang-undang diberikan ketentuan tentang apa yang dimaksudkan dalam ganti rugi tersebut. Boleh dikatakan, ketentuan tersebut merupakan pembatasan dari apa yang boleh dituntut sebagai ganti rugi. Dengan demikian seorang debitur yang alpa atau lalai, masih juga dilindungi undang-undang terhadap kesewenang-wenangan kreditur.

Dalam soal pembayaran ganti rugi terdapat peraturan mengenai bunga. Apabila prestasi itu berupa membayar sejumlah uang, maka kerugian yang diderita oleh kreditur, apabila pembayaran itu terlambat adalah berupa *interest, rente* atau bunga. Ilmu hukum perdata mengenal berbagai jenis bunga yaitu:<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Badruzaman (b), *op.cit.*, hal. 33-34.



- a. bunga konvensional yaitu bunga uang yang dijanjikan pihak-pihak dalam perjanjian sesuai dengan Pasal 1249 KUHPerdara sebagai berikut : “Jika dalam suatu perikatan ditentukannya, bahwa yang lalai memenuhinya, sebagai ganti rugi harus membayar suatu jumlah uang tertentu, maka kepada pihak yang lain tidak boleh diberikan suatu jumlah yang lebih maupun yang kurang daripada jumlah itu.”
- b. bunga *moratoire* yaitu bunga yang harus dibayar (sebagai hukuman) karena debitur itu alpa atau lalai membayar utangnya. Hal itu diatur dalam Pasal 1250 KUHPerdara, dimana beberapa unsur yang berkaitan dengan bunga tersebut yaitu nilainya ditentukan undang-undang, dalam hal ini menurut Lembaran Negara Nomor 22 Tahun 1948 besarnya adalah 6 % per tahun dan bunga tersebut dihitung dari saat surat gugat, dimasukkan dalam daftar perkara perdata di Panitera Pengadilan Negeri, jadi tidak dihitung dari saat debitur melakukan wanprestasi.
- c. bunga *kompensatoir* adalah bunga uang yang harus dibayar debitur untuk mengganti bunga yang dibayarkan kreditur pada pihak lain, karena debitur tidak memenuhi perikatan atau kurang baik melaksanakan perikatan. Yang menetapkan besarnya bunga adalah hakim, dan apabila bunga kompensatoir ini benar-benar ada, maka kreditur wajib membuktikannya. Adapun besarnya jumlah bunga tidak ditentukan tetapi ditentukan menurut kenyataannya oleh hakim sejak saat kerugian itu benar-benar terjadi.
- d. bunga berganda (*anatocisme*) adalah bunga yang diperhitungkan dari bunga utang pokok yang tidak dilunasi oleh debitur. Bunga itu dapat dituntut oleh kreditur atau dapat juga terjadi kalau diperjanjikan (Pasal 1251 KUHPerdara). Suku bunga yang tercantum dalam Pasal 1250 tidak dianut lagi dewasa ini. Suku bunga di lingkungan bank swasta untuk kredit umum adalah sebesar 3 % per bulan. Dari yurisprudensi tidak ditemukan suatu keputusan yang menentukan tentang suku bunga.

Sementara menurut Pasal 1267 KUHPerdara, pihak kreditur dapat menuntut terhadap debitur yang lalai tersebut: pemenuhan perjanjian atau pembatalan disertai



penggantian biaya, kerugian dan bunga. Dengan sendirinya ia juga dapat menentukan pemenuhan perjanjian disertai ganti rugi.

Pinjaman yang dilakukan oleh PDAM dikategorikan sebagai perjanjian perdata sehingga berlaku hukum perdata. Di dalam isi naskah perjanjian pinjaman antara PDAM dengan Pemerintah Pusat sebelum restrukturisasi utang, memang mengatur masalah pemberian sanksi terhadap tunggakan pinjaman yang dilakukan terhadap PDAM yakni: (a) dalam hal penyalahgunaan pinjaman dari maksud dan tujuan pinjaman, (b) tunggakan pembayaran kembali pokok pinjaman, (c) tunggakan pembayaran biaya administrasi dan biaya komitmen, (d) tidak memenuhi kewajiban dalam hal membuat laporan keuangan dan laporan lainnya.

Karena kesulitan likuiditas hampir dimiliki oleh seluruh PDAM, maka PDAM diberikan peringatan agar melunasi pinjamannya yang ditindaklanjuti dengan pembayaran bunga dan denda yang meliputi pembayaran bunga, jasa bank, bunga komitmen, denda bunga komitmen, denda bunga dan denda utang pokok; yang mengakibatkan tunggakan non-pokok-nya menjadi bertambah besar dan bahkan melebihi tunggakan pokok-nya. Besarnya utang tersebut menyebabkan kinerja PDAM dalam rangka menyediakan air minum dan pelayanan air bersih kepada masyarakat semakin menurun.

Apabila melihat kepada bunyi sanksi yang diberikan terhadap PDAM sebenarnya sanksi yang diberikan sudah tegas, namun dalam pelaksanaan diantara ke dua belah pihak saja yang tidak tegas. Kalau pun pihak pemerintah hendak bersikap tegas, hal tersebut dapat saja dilakukan namun mungkin pemerintah tidak menginginkan hal tersebut karena dapat saja berakhir ke pengadilan sehingga publik mengetahui bahwa penanganan utang tidak berjalan sebagaimana mestinya. Sehingga terkesan sanksi yang diberikan menjadi tidak tegas. Apabila sanksi efektif berlaku, dikhawatirkan berakhirnya diperkarakan ke pengadilan perdata. Namun dalam perkara perdata, sepanjang salah satu pihak tidak memperkarakan permasalahan disaat salah satu pihak melanggar janji, maka hal tersebut tidak dapat diperkarakan.

Akibatnya penerapan sanksi hukum atas tunggakan PDAM menjadi tidak efektif sehingga dirasakan perlu untuk membuat suatu terobosan baru untuk membenahi akar persoalan tunggakan pinjaman PDAM yaitu dengan restrukturisasi utang menurut PMK Nomor 120/PMK.05/2008. Hal tersebut tidak semata-mata



untuk menyelesaikan masalah tunggakan tetapi lebih ditujukan untuk penyehatan kinerja PDAM yang dilakukan dengan menetapkan rencana bisnis dengan target-target terukur seperti yang ditetapkan PMK No.120/PMK.05/2008 yakni harus memenuhi delapan target yang harus dipenuhi PDAM guna peningkatan kinerjanya yaitu: proyeksi kenaikan tarif, tingkat kehilangan air, cakupan layanan, jumlah pegawai per 1000 pelanggan, jangka waktu penagihan, laporan laba/rugi, investasi, dan saldo kas PDAM.

Bagi kalangan PDAM target *business plan* adalah ukuran yang ideal untuk dicapai, namun sebagaimana target tidak tertutup kemungkinan apabila hal tersebut bisa saja tidak terpenuhi. Pada saat proses pengajuan target dalam *business plan*, memang hanya melibatkan direksi PDAM dan komite teknis dengan mempergunakan asumsi-asumsi yang telah dibuat oleh PDAM dengan tim teknis, namun dalam kenyataannya dari delapan target terukur yang tercantum dalam *business plan* tidak semuanya sama persis seperti asumsi-asumsi yang dibuat antara tim teknis (yang melibatkan antara Departemen Keuangan, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Dalam Negeri, Bappenas dan BPKP) dengan PDAM.

Masalah yang dikhawatirkan terjadi ialah karena bunyi pasal sanksi dalam naskah restrukturisasi utang tersebut mengatakan bahwa apabila tidak memenuhi salah satu indikator, maka sanksi yang diberikan penggantian direksi, dan apabila direksi baru juga tidak dapat memenuhi semua indikator dalam target dalam *business plan* maka sanksi paling tinggi yang diberikan kepada PDAM adalah mengembalikan PDAM ke dalam kondisi semula yakni dibatalkan restrukturisasi utangnya dan kembali ke dalam kondisi sebelum restrukturisasi utang tersebut digulirkan. Hal ini tentu tidak sesuai dengan tujuan dari PMK No. 120/PMK.05/2008 yakni menyehatkan PDAM dan mendorong investasi PDAM. Apabila restrukturisasi utangnya dibatalkan, tidak akan banyak membawa kebaikan bagi PDAM karena pasti tunggakan pinjaman tersebut tidak akan dilunasi oleh PDAM seperti yang selama ini dilakukan. Justru mereka berharap banyak menyelesaikan tunggakan utangnya dengan PMK No. 120/PMK.05/2008 ini. Bagi Pemerintah daerah sendiri apabila hal tersebut dilakukan pasti akan menghambat pelayanan penyediaan air minum pada masyarakat sehingga target MDGs 2015 yang merupakan program pemerintah tidak dapat dilaksanakan.



PMK No. 120/PMK.05/2008 sebenarnya mengakomodir hal tersebut dalam Pasal 20 yakni revisi *business plan* dapat dilakukan PDAM dengan persetujuan Direktur Jenderal Perbendaharaan dalam hal asumsi-asumsi dalam *business plan* tidak terlaksana karena di luar kontrol direksi termasuk hal-hal yang dianggap sebagai keadaan *force majeure*. Namun dalam PMK tersebut tidak dijelaskan hal-hal apa sajakah yang dapat dikategorikan sebagai *force majeure* tersebut. Apakah tidak memenuhi target dalam salah satu *business plan* karena kesepakatan yang dibuat antara direksi PDAM dan komite teknis yang tidak mengakomodir asumsi yang dibuat antara tim teknis dan PDAM, dapat dikategorikan sebagai di luar kontrol direksi dan merupakan *force majeure* ?

Sangat disayangkan apabila semangat untuk menyehatkan kinerja PDAM melalui PMK No. 120/PMK.05/2008 ini menjadi sia-sia hanya disebabkan oleh karena tidak terpenuhinya salah satu target *business plan*. Apalagi bila sampai menyebabkan kondisi PDAM kembali kepada kondisi seperti sebelum restrukturisasi utang diberlakukan. Oleh karena itu sebelum hal tersebut terjadi, alangkah baiknya apabila Komite Penyelesaian Piutang Negara (yang belum terbentuk) lebih bijaksana dalam memberikan rekomendasi atas tidak tercapainya target yang dibebankan kepada PDAM, apalagi bila melihat pada kenyataan bahwa ternyata asumsi-asumsi yang dibuat tim teknis dan PDAM tidak sepenuhnya ditetapkan dalam penentuan target dalam *business plan* tersebut.

Dari hasil wawancara dengan informan, pada saat ini tengah dibahas Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) terhadap PP Nomor 2 Tahun 2006, dimana nantinya setiap pinjaman BUMD (PDAM) tidak langsung melibatkan BUMD (PDAM) dengan Pemerintah Pusat seperti yang selama ini dilakukan, akan tetapi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Pemda). Hal ini sebagai upaya untuk turut melibatkan partisipasi mereka sebagai *stakeholders* (pemilik PDAM) untuk lebih peduli atas keberlangsungan kinerja PDAM sehingga apabila PDAM kembali menunggak maka Pemerintah Daerah akan bertanggung jawab terhadap tunggakan tersebut, kemudian apabila Pemerintah Daerah tetap tidak membayar, maka Pemda bersangkutan dikenakan sanksi berupa pemotongan DAU dan DBH seperti diatur dalam PMK Nomor PMK 129/PMK.07/2008.



## BAB 5

### PENUTUP

#### 5.1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan bab-bab sebelumnya maka dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1. Penyebab tunggakan pinjaman oleh PDAM terhadap Pemerintah Pusat disebabkan karena tidak ditaatinya salah satu ketentuan dalam perjanjian pinjaman antara PDAM dengan pemberi pinjaman yang mensyaratkan adanya kenaikan tarif secara berkala (setiap dua tahun sekali) sehingga mengakibatkan tarif PDAM tidak mencapai *full cost recovery*. Penyesuaian tarif tersebut juga tidak menjadi perhatian dari *stakeholder* yakni Pemerintah daerah dan DPRD dengan alasan pertimbangan politik karena setiap ada upaya untuk menyesuaikan tarif selalu menimbulkan gejolak di dalam masyarakat sehingga akhirnya PDAM selalu dituntut untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat terlebih dahulu sebelum menaikkan tarif. Padahal dampak tunggakan pinjaman tersebut selain menyebabkan tunggakan pokok menjadi tidak terbayar, bahkan tunggakan non-pokok (bunga dan denda) pun semakin membesar.
2. Prosedur penyelesaian piutang negara yang diakibatkan oleh tunggakan pinjaman PDAM diselesaikan dengan terbitnya PMK Nomor 120/PMK.05/2008. PMK ini dianggap sebagai jalan keluar untuk menyelesaikan tunggakan pinjaman tersebut karena mensinergikan tiga hal yaitu: (1) restrukturisasi utang melalui penghapusan tunggakan non-pokok dan penjadualan kembali tunggakan pokok PDAM, (2) pembenahan manajemen PDAM (mensyaratkan *fit and proper test* pada saat pemilihan direksi dan penyusunan *business plan* bagi semua PDAM peserta restrukturisasi utang), (3) membuka jalan masuknya investasi perbankan terhadap PDAM yang ditandai dengan terbitnya Perpres 29 Tahun 2009 yang kemudian diikuti dengan PMK Nomor 229/PMK.01/2009.
3. Pinjaman yang dilakukan oleh PDAM dikategorikan sebagai perjanjian perdata sehingga berlaku hukum perdata. Terhadap PDAM yang



menunggak pinjaman diberikan peringatan yang kemudian diikuti dengan pembayaran bunga dan denda yang meliputi pembayaran bunga, jasa bank, bunga komitmen, denda bunga komitmen, denda bunga dan denda utang pokok; yang mengakibatkan tunggakan non pokok-nya menjadi bertambah besar dan bahkan melebihi tunggakan pokok-nya, sehingga terkesan sanksi yang diberikan menjadi tidak tegas. PMK 120/PMK.05/2008 mencoba memberikan sanksi yang cukup tegas terhadap PDAM peserta restrukturisasi utang yaitu berupa penggantian direksi atau pembatalan restrukturisasi utang. Harapan dari PMK tersebut ialah membebaskan PDAM dari kungkungan tunggakan pinjaman dan tercapainya kinerja PDAM yang sehat dalam hal keuangan dan manajemen.

## 5.2. Saran

Berikut adalah beberapa saran untuk dapat dipertimbangkan guna meningkatkan kinerja PDAM sehingga berdampak tidak hanya pada kinerja keuangan akan tetapi juga kinerja manajemen PDAM secara keseluruhan:

1. Landasan hukum PDAM yang masih menganut ketentuan UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah ditengarai menjadi kendala bagi PDAM untuk meningkatkan kinerjanya. Dimana kebijakan pengembangan sangat ditentukan oleh pemerintah daerah sebagai pihak yang mewakili daerah, sebagai pemilik modal PDAM. Undang-undang tersebutlah yang menjadikan direksi dan mayoritas pegawai BUMD, tidak terpisahkan dari birokrasi pemerintah daerah, sehingga tidak mengherankan apabila pengelolaan PDAM mirip dengan pengelolaan lembaga birokrasi. Sehingga kehadiran UU tentang BUMD menjadi mendesak untuk segera direalisasikan. Restrukturisasi utang yang mensyaratkan *fit and proper test* dan penyusunan *business plan* menunjukkan adanya kesalahan pengelolaan di tubuh PDAM.
2. Restrukturisasi utang yang dilakukan terhadap PDAM yang berbentuk perusahaan daerah dan BLU/BLUD mengikuti aturan yang ditetapkan dalam PP No.14 Tahun 2005 yang kemudian dijabarkan dalam PMK No. No. 120/PMK.05/2008, sementara restrukturisasi utang terhadap PDAM



(persero) yang saat ini tidak mengikuti program restrukturisasi pengaturannya dilakukan mengikuti hubungan hukum yang terjadi dalam hukum perdata yaitu mengikuti UU No 40 Tahun 2007 dan PP 33 Tahun 2006, setelah terlebih dahulu melalui teori transformasi fungsi dan status hukum uang negara menjadi uang privat.

3. Regulasi restrukturisasi utang PDAM yang ditandai dengan terbitnya PMK No. 120/PMK.05/2008 telah memberikan secercah harapan bagi PDAM dalam rangka menyetatkan kinerja keuangannya. Sayangnya semangat untuk menyetatkan kinerja PDAM sedikit terganggu dengan pemberian sanksi yang terlalu tegas dalam naskah perubahan perjanjian PDAM peserta restrukturisasi utang yaitu apabila tidak memenuhi salah satu target dalam *business plan*, maka PDAM akan diberikan sanksi berupa penggantian direksi, atau kalau hal tersebut tidak memenuhi target yang dikehendaki, maka PDAM akan dikembalikan kepada kondisi mempunyai utang (sebelum restrukturisasi). Kalau sampai hal tersebut terjadi, dikhawatirkan menimbulkan dampak yang tidak diinginkan, diantaranya PDAM akan memanipulasi target agar sesuai dengan evaluasi dan monitoring Komisi Penyelesaian Piutang Negara (yang belum dibentuk) sehingga terhindar dari ancaman sanksi tersebut. Bila terjadi hal demikian, maka usaha untuk menyetatkan kinerja PDAM menjadi sia-sia apalagi kalau restrukturisasi utangnya dibatalkan.
4. Peran *stake holders* PDAM yaitu pemerintah daerah dan juga DPRD agar lebih ditingkatkan. Kebijakan pinjaman PDAM di masa depan yang tidak lagi melibatkan Pemerintah Pusat dengan PDAM, akan tetapi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah diharapkan dapat membuat peran pemerintah daerah menjadi vital, karena disinyalir selama ini bahwa Pemerintah daerah terkesan seolah tidak peduli terhadap permasalahan PDAM seperti contohnya penyesuaian tarif PDAM yang tidak mendapat dukungan pemerintah daerah dan DPRD. Padahal salah satu syarat keberhasilan PDAM yang berkinerja sehat adalah adanya kemauan yang kuat dari Pemerintah daerah terhadap keberlangsungan PDAM.



## DAFTAR REFERENSI

### A. Buku

- Ali, Chidir. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni, 1987.
- Asshiddiqie, Jimly. *Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Badruzaman, Mariam Barus (b). *Kompilasi Hukum Perikatan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.
- Badruzaman, Mariam Barus (a). *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*. Bandung: Alumni, 1981.
- Chorib, Samsul, Boedirjanto dan Andy Pardede. *Pengurusan Piutang Negara*. Jakarta: Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, 2005.
- Davey, K.J. *Pembiayaan Pemerintah Daerah*. Jakarta: UI Press, 1988.
- Devas, Nick. Et al. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: UI-Press, 1998.
- Djumhana, Muhamad. *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007.
- Elmi, Bachrul. *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*. Jakarta: UI Press, 2002.
- Erliyana, Anna. “Tindak/Perbuatan Administrasi Negara (Bestuurdaad /Bestuurhandelingen)” dalam *Hukum Administrasi Negara*, Depok: FHUI, 2007).
- Hadi, Samsul. *Jakarta Incorporation Paradigma Baru BUMD*. Jakarta: Jagat Teras Semesta, 2007.
- Halim, A Ridwan. *Pengantar Ilmu Hukum: Dalam Tanya Jawab*, Edisi Kedua, Ciawi Bogor: Ghalia, 2005.
- Hariyani, Iswi. *Restrukturisasi Dan Penghapusan Kredit Macet*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2010.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.



- Ismanthono, Henricus W. *Kamus Istilah Ekonomi Populer*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006.
- Koentjoro, Diana Halim. *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia, 2004.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 2003.
- Mulhadi. *Hukum Perusahaan: Bentuk-bentuk Badan Usaha di Indonesia*, Bogor: Ghalia, 2010.
- Muluk, M.R. Khairul. *Peta Konsep Desentralisasi Dan Pemerintahan Daerah*. Surabaya: ITSpress, 2009.
- Naja, H.R. Daeng. *Hukum Kredit dan Bank Garansi: The Bankers Hand Book*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- Nugraha, Dian Puji. “Arsitektur Keuangan Publik: Metode Pendefinisian Keuangan Negara Dalam Peraturan Perundangan-undangan Nasional” dalam *Modul Hukum Anggaran Negara*, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Nugraha, Safri. *Privatisasi Di Berbagai Negara*. Jakarta: Lentera Hati, 2002.
- Salam, Moch. Faisal. *Pemberdayaan BUMN di Indonesia*, Bandung: Penerbit Pustaka, 2003.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2008.
- Soeria Atmadja, Arifin P. (a) *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009.
- Soeria Atmadja, Arifin P. Et al. (b) *Modul Hukum Anggaran Negara*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Soeria Atmadja, Arifin P. (c) “Pola Pikir Hukum (Legal Mindscapes) Definisi Keuangan Negara Yang Membangun Praktik Bisnis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang Mengakar (Deep Rooted Business Practices)”, Jakarta: 2010.
- Subekti, R. (a) *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa, 1979.
- Subekti, R. dan R. Tjiptosudibio. *Kitab-Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2007.



Tjoekam, Moh. *Perkreditan Bisnis Inti Bank Komersial Konsep, Teknik dan Kasus*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999.

Tunggal, Amin Wijaya. *Dasar-Dasar Akuntansi Bank*, Jakarta: Rineka Cipta, 1994.

Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: PT. Ichtiar, 1961.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perusahaan Daerah*, No. 5 Tahun 1962, LN No.10 Tahun 1962, TLN No. 2387 Tahun 1962.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara*, No. 9 Tahun 1969, LN No.40 Tahun 1969, TLN No. 2904 Tahun 1969.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah*, No. 5 Tahun 1974, LN No.38 Tahun 1974, TLN No. 3037 Tahun 1974.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, No. 5 Tahun 1986, LN No.77 Tahun 1986, TLN No. 3344 Tahun 1986.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Keuangan Negara*, No. 17 Tahun 2003, LN No.47 Tahun 2003, TLN No.4286 Tahun 2003.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, No. 19 Tahun 2003, LN No.70 Tahun 2003, TLN No. 4297 Tahun 2003.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara*, No. 1 Tahun 2004, LN No.5 Tahun 2004, TLN No.4355 Tahun 2004.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, No. 32 Tahun 2004, LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437 Tahun 2004.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*, No. 33 Tahun 2004, LN No.126 Tahun 2004, TLN No. 4438 Tahun 2004.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas*, No. 40 Tahun 2007, LN No.106 Tahun 2007, TLN No. 4756 Tahun 2007.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara*, LN No.59 Tahun 1960, TLN N0.1989 Tahun 1960.



\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara*, LN No.156 Tahun 1960.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah*. LN No.31 Tahun 2005, TLN No. 4488 Tahun 2005.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum*. LN No. 33 Tahun 2005, TLN No. 4490 Tahun 2005.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum*. LN No.48 Tahun 2005, TLN No. 4502 Tahun 2005.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah*, LN No.136 Tahun 2005, TLN No. 4574 Tahun 2005.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/atau hibah Luar Negeri*. LN No.3 Tahun 2006, TLN No. 4597 Tahun 2006.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah*. LN No.83 Tahun 2006, TLN No. 4652 Tahun 2006.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*. LN No.82 Tahun 2007, TLN No. 4737 Tahun 2007.

Departemen Keuangan. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 31/PMK.07/2005 tentang Tata Cara Pengajuan Usul, Penelitian, dan Penetapan Penghapusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah dan Piutang Negara/Daerah*.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 107/PMK.06/2005 tentang Penyelesaian Piutang Negara Yang Bersumber Dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri, Rekening Dana Investasi, Dan Rekening Pembangunan Daerah*.



\_\_\_\_\_. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 120/PMK.05/2008 tentang Penyelesaian Piutang Negara yang Bersumber Dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri, Rekening Dana Investasi, dan Rekening Pembangunan Daerah pada Perusahaan Daerah Air Minum.*

\_\_\_\_\_. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.07/2008 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sanksi Pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil dalam Kaitannya dengan Pinjaman Daerah dari Pemerintah Pusat.*

\_\_\_\_\_. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 207/PMK.05/2008 tentang Tata Cara Penarikan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri yang Diteruspinjamkan kepada Badan Usaha Milik Negara/Pemerintah Daerah.*

Departemen Dalam Negeri. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.*

\_\_\_\_\_. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum.*

\_\_\_\_\_. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ Dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.*

\_\_\_\_\_. *Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum.*

\_\_\_\_\_. *Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Daerah Kedalam Dua Bentuk Perumda Dan Perseroda.*

### **C. Karya Tulis Ilmiah**

Suardi, Sri Setianingsih. “Aspek Hukum Perjanjian Antara Republik Indonesia dan Bank Dunia Serta Penerapannya Dalam Hukum Nasional Indonesia”. Disertasi Doktor Universitas Padjajaran, Bandung, 1995.

Bahar, Ujang. “Wewenang Pemerintah Daerah Terhadap Pinjaman Luar Negeri Sebagai Alternatif Pembiayaan APBD”. Disertasi Doktor Universitas Padjajaran, Bandung, 2008.



Kristiana, Ari. “Analisis Kemampuan Pemerintah Daerah Dalam Melakukan Pinjaman Daerah: (Studi Kasus Pemerintah Bekasi)”, Tesis Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.

Boedi, Rama. “Pengaruh Sikap Birokrasi Pemerintah Terhadap Kewirausahaan Dan Akutabilitas Jajaran Direksi Perusahaan Daerah Air Minum Di Indonesia”, Tesis Universitas Indonesia, Jakarta, 2001.

#### **D. Publikasi Elektronik**

Nugroho, Trilaksono. “Prospek Pemanfaatan Pinjaman Daerah” <http://www.akademik.unsri.ac.id/download/journal/files/brapub/2teoritik-Trilaksono-%20pinjaman%20daerah.pdf>, diunduh 19 Maret 2010

Pekerjaan Umum, Departemen, “Buletin Cipta Karya No.6/Tahun VIII/Juni 2010”, [http://ciptakarya.pu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2038&Itemid=69](http://ciptakarya.pu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=2038&Itemid=69)

Peta Masalah PDAM Ringkasan Eksekutif” Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (Perpamsi), Revisi 10 Mei 2010, <http://perpamsi.org/gallery/document/MAP10MEI2010.pdf>

Purwanto, Bambang. “Ringkasan Sejarah Air Minum Di Indonesia”, <http://edukasi.kompasiana.com/2010/02/04/ringkasan-sejarah-air-minum-di-indonesia-1443-2009>

Ranto, Basuki. “Kebijakan Pemda Pelaku BUMD Menanti UU BUMD”, <http://www.businessreview.co.id/kebijakan-pemda-23.html>  
<http://abusyadza.wordpress.com/2007/01/08/nunggak-utang-pemda-tak-bisa-ajukan-rpd/>



Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA  
 Dalam Juta per Mata Uang  
 Per 30 Juni 2008  
 SEKTOR : PDAM

Direktorat Jenderal Perbendaharaan  
 Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman

No	Debitur	Mtu Transaksi	Penarikan			Pembayaran		Outstanding	Tunggakan						Piutang	Akrual Bunga-C. Charge-Denda	Piutang Termasuk Akrual		
			Pinjaman	BMT	Equity	Total	Pokok		BMT-P	Pokok	BMT-P	BMT-B	Bunga	C.Charge				Denda	Total
		7	8	9	10	11=8 +9-10	12	13	14=11-12-13	15	16	17	18	19	20	21=15 s.d 20	22=14 - (17 s.d 20)	23	24=22+23
1	PDAM KAB. ACEH BARAT	RPH	4,499.97	2,682.11	0.00	7,182.08	0.00	0.00	7,182.08	2,423.06	1,455.08	0.00	5,882.96	8.55	4,100.93	13,870.60	17,174.53	551.91	17,726.35
2	PDAM KAB. ACEH SELATAN	RPH	2,785.46	1,340.12	0.00	4,125.59	0.00	0.00	4,125.59	1,499.86	721.60	0.00	3,369.86	2.08	2,480.15	8,073.56	9,977.68	340.49	10,318.18
3	PDAM KAB. ACEH TENGGARA	RPH	2,737.66	1,201.20	0.00	3,938.86	0.00	0.00	3,938.86	1,742.14	764.40	0.00	3,292.83	6.65	2,554.22	8,360.26	9,792.57	197.30	9,989.88
4	PDAM KAB. ACEH TIMUR	RPH	8,802.41	4,446.29	0.00	13,248.71	0.00	0.00	13,248.71	7,949.22	0.00	0.00	14,279.53	0.35	13,031.99	35,251.11	40,560.59	1,085.79	41,646.38
5	PDAM KAB. ACEH TENGAH	RPH	461.47	0.00	0.00	461.47	0.00	0.00	461.47	138.44	0.00	0.00	463.45	0.81	263.13	865.85	1,188.99	3.35	1,192.24
6	PDAM KOTA BANDA ACEH	RPH	11,089.34	1,302.59	0.00	12,390.93	0.00	0.37	12,390.56	7,718.16	578.55	0.00	13,523.73	182.69	11,857.36	33,860.51	37,954.35	952.46	38,906.81
7	PDAM KAB. ASAHAN	RPH	3,465.43	0.00	0.00	3,465.43	231.02	0.00	3,234.40	2,310.29	0.00	0.00	4,831.68	0.00	5,191.94	12,333.91	13,258.03	189.25	13,447.28
8	PDAM KAB. DAIRI	RPH	2,862.86	1,634.72	0.00	4,497.58	0.00	0.00	4,497.58	2,874.21	0.00	0.00	4,641.47	3.70	4,493.25	12,012.64	13,636.02	455.99	14,092.01
9	PDAM KAB. DELI SERDANG	RPH	6,749.15	2,344.56	0.00	9,093.71	0.00	0.00	9,093.71	5,304.66	0.00	0.00	7,427.92	0.00	6,550.36	19,282.95	23,072.00	75.76	23,147.77
10	PDAM KAB. KARO	RPH	4,999.60	0.00	0.00	4,999.60	0.00	0.00	4,999.60	4,510.57	0.00	0.00	5,789.65	9.95	4,304.80	14,614.99	15,104.01	59.78	15,163.80
11	PDAM KAB. LABUHAN BATU	RPH	1,793.43	0.00	0.00	1,793.43	0.00	0.00	1,793.43	1,793.43	0.00	0.00	3,821.63	0.00	3,309.70	8,924.77	8,924.77	382.30	9,307.07
12	PDAM KAB. LANGKAT	RPH	8,821.94	1,641.86	0.00	10,463.81	0.00	87.97	10,375.83	7,669.71	0.00	0.00	10,660.66	0.00	9,349.49	27,679.88	30,385.99	632.64	31,018.64
13	PDAM KAB. SIMALUNGUN	RPH	4,491.93	2,348.91	0.00	6,840.84	0.00	0.00	6,840.84	4,104.50	0.00	0.00	7,185.17	2.04	6,732.98	18,024.70	20,761.04	599.83	21,360.88
14	PDAM KAB. TAPSEL	RPH	1,192.50	8.04	0.00	1,200.54	4.32	0.00	1,196.21	935.06	0.00	0.00	1,457.89	34.31	1,334.34	3,761.61	4,022.75	42.30	4,065.06
15	PDAM KAB. TAPUT	RPH	470.92	0.00	0.00	470.92	188.36	0.00	282.55	172.67	0.00	0.00	134.91	6.98	71.94	385.52	495.40	28.05	524.46
16	PDAM KOTA BINJAI	RPH	9,554.72	0.00	0.00	9,554.72	17.80	10.84	9,526.06	7,984.88	108.44	0.00	12,023.53	18.65	9,291.32	29,426.85	30,859.58	1,676.87	32,536.46
17	PDAM KOTA P. SIANTAR	RPH	9,329.55	1,266.43	0.00	10,595.99	507.98	140.39	9,947.60	8,096.08	561.59	0.00	12,098.83	99.28	19,219.99	40,075.79	41,365.71	976.27	42,341.99
18	PDAM KOTA SIBOLGA	RPH	1,628.46	0.00	0.00	1,628.46	0.00	0.00	1,628.46	1,139.92	0.00	0.00	1,062.62	0.00	690.61	2,893.16	3,381.71	0.00	3,381.71

17-07-2008

Page

1



Lampiran 1(lanjutan) Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA Per Juni 2008

Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA  
 Dalam Juta per Mata Uang  
 Per 30 Juni 2008  
 SEKTOR : PDAM

Direktorat Jenderal Perbendaharaan  
 Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman

No	Debitur	Mtu Transaksi	Penaikan				Pembayaran		Outstanding	Tunggakan						Piutang	Akrua Bunga-C.Charge-Denda	Piutang Termasuk Akrua	
			Pinjaman	BMT	Equity	Total	Pokok	BMT-P		Pokok	BMT-P	BMT-B	Bunga	C.Charge	Denda				Total
		7	8	9	10	11=B +9-10	12	13	14=11-12-13	15	16	17	18	19	20	21=15 s.d 20	22=14 + (17 s.d 20)	23	24=22+23
19	PDAM KOTA TEBINGTINGGI	RPH	1,642.58	0.00	0.00	1,642.58	82.12	0.00	1,560.45	1,560.45	0.00	0.00	2,261.98	0.00	3,245.91	7,068.33	7,068.33	315.19	7,383.53
20	PDAM TIRTANADI MEDAN	RPH	108,017.80	18,078.02	0.00	126,095.83	65,763.10	15,018.35	25,314.37	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	25,314.37	41.67	25,356.05
21	PDAM TIRTANADI MEDAN	USD	12.20	0.00	0.00	12.20	0.00	0.00	12.20	1.74	0.00	0.00	0.91	0.00	0.06	2.73	13.18	0.15	13.34
22	PDAM KAB. AGAM	RPH	4,498.32	1,819.51	0.00	6,317.83	0.00	0.00	6,317.83	2,862.56	1,157.87	0.00	5,162.54	0.75	3,932.31	13,116.06	15,413.46	35.26	15,448.72
23	PDAM KAB. PADANG PARIAMAN	RPH	9,999.05	5,686.61	0.00	15,685.66	0.00	0.00	15,685.66	5,384.10	3,062.02	0.00	12,807.34	16.67	9,442.03	30,712.18	37,951.71	1,864.46	39,816.18
24	PDAM KAB. PASAMAN	RPH	297.04	64.32	0.00	361.37	0.00	0.00	361.37	361.37	0.00	0.00	302.99	0.74	176.20	841.31	841.31	23.38	864.70
25	PDAM KAB. TANAH DATAR	RPH	2,547.13	1,160.70	0.00	3,707.84	66.65	38.69	3,602.49	1,456.64	657.73	0.00	3,431.44	0.00	2,868.38	8,414.21	9,902.32	269.65	10,171.87
26	PDAM KOTA BUKIT TINGGI	RPH	2,546.37	547.25	0.00	3,093.62	1,728.53	507.34	857.74	348.13	10.55	0.00	535.64	0.00	0.83	895.18	1,394.23	7.27	1,401.50
27	PDAM KOTA PADANG	RPH	29,788.14	5,527.97	0.00	35,316.12	309.10	7.10	34,999.91	22,942.96	1,583.23	0.00	35,134.37	237.24	27,160.95	87,058.77	97,532.48	0.00	97,532.48
28	PDAM KOTA PADANG PANJANG	RPH	768.60	130.53	0.00	899.14	440.76	120.72	337.65	159.01	5.04	0.00	130.51	0.00	0.19	294.75	468.36	1.65	470.01
29	PDAM KOTA PAYAKUMBUH	RPH	3,672.38	579.87	0.00	4,252.26	2,075.61	582.05	1,594.58	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,594.58	57.39	1,651.98
30	PDAM KOTA SAWAH LUNTO	RPH	857.24	0.00	0.00	857.24	0.00	0.00	857.24	571.49	0.00	0.00	987.32	0.00	735.17	2,293.99	2,579.74	104.10	2,683.84
31	PDAM KOTA SOLOK	RPH	817.09	0.00	0.00	817.09	0.00	0.00	817.09	638.55	0.00	0.00	793.33	10.41	547.67	1,989.97	2,168.51	89.19	2,257.70
32	PDAM KOTA TANJUNG PINANG	RPH	9,999.30	5,712.35	0.00	15,711.65	0.00	0.00	15,711.65	9,999.30	5,712.35	0.00	12,833.68	18.74	9,469.02	38,033.00	38,033.00	492.96	38,525.96
33	PDAM KAB. BENGKALIS	RPH	1,167.20	0.00	0.00	1,167.20	0.00	0.00	1,167.20	583.60	0.00	0.00	1,263.30	3.35	833.73	2,684.00	3,267.60	82.54	3,350.14
34	PDAM KAB. INDRAGIRI HILIR	RPH	1,161.35	0.00	0.00	1,161.35	477.73	0.00	683.61	155.73	0.00	0.00	43.18	0.00	44.74	243.65	771.54	13.76	785.30
35	PDAM KAB. INDRAGIRI HULU	RPH	1,317.83	0.00	0.00	1,317.83	0.00	0.00	1,317.83	838.62	0.00	0.00	1,312.44	0.00	867.01	3,018.08	3,497.29	147.75	3,645.04
36	PDAM KAB. KAMPAR	RPH	769.23	0.00	0.00	769.23	0.00	0.00	769.23	384.61	0.00	0.00	651.80	0.00	323.69	1,360.11	1,744.73	7.82	1,752.55

17-07-2008



Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA  
Dalam Juta per Mata Uang  
Per 30 Juni 2008  
SEKTOR : PDAM

Direktorat Jenderal Perbendaharaan  
Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman

No	Debitur	Penarikan					Pembayaran		Outstanding	Tunggakan							Piutang	Akrua- Bunga- C.Charge- Denda	Piutang Termasuk Akrua-
		Mlu Transaksi	Pinjaman	DMT	Equity	Total	Pokok	BMT-P		Pokok	BMT-P	BMT-B	Bunga	C.Charge	Denda	Total			
		7	8	9	10	11=8+9-10	12	13	14=11-12-13	15	16	17	18	19	20	21=15 s.d 20	22=14 + (17 s.d 20)	23	24=22+23
37	PDAM KOTA PEKAN BARU	RPH	12,820.78	3,579.16	0.00	16,399.95	426.38	0.00	15,973.56	11,709.20	2,963.97	0.00	16,013.16	10.19	25,220.87	55,917.41	57,217.80	2,098.55	59,316.35
38	PDAM KAB. KERINCI	RPH	5,944.41	2,470.00	0.00	8,414.42	0.00	0.00	8,414.42	3,883.57	0.00	0.00	5,865.08	0.00	3,617.02	13,365.69	17,896.53	0.00	17,896.53
39	PDAM KAB. SAROLANGUN BANGKO	RPH	4,499.59	0.00	0.00	4,499.59	0.00	5.81	4,493.78	4,099.35	0.00	0.00	5,274.17	0.00	4,022.37	13,395.90	13,790.33	32.57	13,822.90
40	PDAM KAB. BATANGHARI	RPH	660.19	0.00	0.00	660.19	0.00	0.00	660.19	330.09	0.00	0.00	363.30	43.44	165.10	901.94	1,232.04	16.73	1,248.77
41	PDAM KAB. BUNGO TEBO	RPH	8,663.59	262.68	0.00	8,926.27	0.00	5.03	8,921.23	8,182.97	0.00	0.00	10,850.41	1.54	7,828.04	26,862.96	27,601.23	1,508.59	29,109.82
42	PDAM KAB. TANJUNG JABUNG	RPH	1,495.97	0.00	0.00	1,495.97	1,495.97	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
43	PDAM KOTA JAMBI	RPH	18,756.07	3,078.06	0.00	21,834.14	4,113.48	478.15	17,242.50	8,192.30	159.38	0.00	11,415.19	0.00	5,557.23	25,324.11	34,214.93	0.00	34,214.93
44	PDAM KAB. MUSIRAWAS	RPH	5,752.58	1,122.92	0.00	6,875.50	120.90	31.94	6,722.65	2,417.73	0.00	0.00	3,379.01	71.11	3,835.59	9,703.46	14,008.38	41.18	14,049.56
45	PDAM KAB. LAHAT	RPH	1,449.22	530.86	0.00	1,980.08	0.00	0.00	1,980.08	1,188.05	0.00	0.00	1,428.18	0.50	690.17	3,306.91	4,098.95	139.63	4,238.58
46	PDAM KAB. MUARA ENIM	RPH	325.08	0.00	0.00	325.08	325.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
47	PDAM KAB. OGAN KOMERING ULU	RPH	869.15	0.00	0.00	869.15	86.91	0.00	782.24	579.43	0.00	0.00	1,011.80	0.00	893.18	2,484.42	2,687.22	92.29	2,779.52
48	PDAM KOTA PALEMBANG	DEM	5.18	0.00	0.00	5.18	0.00	0.00	5.18	0.17	0.00	0.00	0.33	0.02	0.03	0.56	5.57	0.00	5.57
49	PDAM KOTA PALEMBANG	RPH	155,872.57	71,118.79	0.00	226,991.37	2,887.06	3,602.70	220,501.60	47,467.00	22,656.49	7.29	82,402.12	1,754.72	31,965.81	186,253.45	336,631.55	0.76	336,632.31
50	PDAM KOTA PALEMBANG	USD	0.29	0.00	0.00	0.29	0.00	0.00	0.29	0.03	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.07	0.33	0.00	0.33
51	PDAM KAB. BENGKULU SELATAN	RPH	6,639.10	1,608.63	0.00	8,247.73	22.52	0.00	8,225.21	5,085.31	0.00	0.00	6,934.22	0.23	5,159.65	17,179.43	20,319.33	1,028.67	21,348.01
52	PDAM KAB. REJANG LEBONG	RPH	1,909.22	238.78	0.00	2,148.01	0.00	0.00	2,148.01	1,470.36	0.00	0.00	2,192.28	53.95	1,753.80	5,470.41	6,148.06	179.26	6,327.32
53	PDAM KOTA BENGKULU	RPH	22,354.14	0.00	0.00	22,354.14	0.00	0.00	22,354.14	10,898.10	0.00	0.00	25,019.95	1,047.92	18,784.86	55,750.84	67,206.88	1,898.10	69,104.99
54	PDAM KAB. LAMPUNG SELATAN	RPH	1,930.08	253.96	0.00	2,184.04	0.00	0.00	2,184.04	1,158.04	152.37	0.00	2,204.39	0.00	2,069.57	5,584.39	6,458.01	187.35	6,645.36



Lampiran 1(lanjutan) Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA Per Juni 2008

Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA  
 Dalam Juta per Mata Uang  
 Per 30 Juni 2008  
 SEKTOR : PDAM

Direktoral Jenderal Perbendaharaan  
 Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman

No	Debitur	Mtu Transaksi	Penarikan					Pembayaran		Outstanding	Tunggakan							Piutang	Akrual Bunga- C.Charge- Denda	Piutang Termasuk Akrual
			Pinjaman	RMT	Equity	Total	Pokok	BMT-P	Pokok		BMT-P	BMT-B	Bunga	C.Charge	Denda	Total				
																	7			
55	PDAM KAB. LAMPUNG TENGAH	RPH	3,245.95	1,746.09	0.00	4,992.05	0.00	0.00	4,992.05	1,747.82	940.20	0.00	4,076.00	0.00	2,994.82	9,758.85	12,062.88	555.93	12,618.81	
56	PDAM KAB. LAMPUNG UTARA	RPH	3,782.86	1,873.63	0.00	5,656.49	0.00	0.00	5,656.49	2,036.92	1,008.88	0.00	4,620.33	0.53	3,396.16	11,062.84	13,673.53	518.03	14,191.57	
57	PDAM KAB. LAMPUNG BARAT	RPH	660.33	381.47	0.00	1,041.80	416.72	0.00	625.08	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.01	625.09	26.72	651.82	
58	PDAM WAY RILAU BDR LAMPUNG	RPH	27,944.56	0.00	0.00	27,944.56	3,543.00	0.00	24,401.56	18,770.10	0.00	0.00	26,463.25	2.05	19,290.42	64,525.83	70,157.29	427.10	70,584.40	
59	PDAM KAB TANGGAMUS	RPH	446.05	134.68	0.00	580.74	0.00	0.00	580.74	267.63	142.60	0.00	718.15	0.00	672.48	1,800.87	1,971.37	59.94	2,031.32	
60	PDAM DKI JAKARTA	RPH	765,099.96	388,431.40	0.00	1,153,531.36	231,176.12	126,415.76	795,939.47	240,312.18	91,498.82	0.00	258,088.08	0.00	201,596.91	791,496.00	1,255,624.47	33,792.60	1,289,417.08	
61	PD PASAR JAYA DKI	RPH	82,075.96	1,056.99	0.00	83,132.95	82,075.96	4,734.53	-3,677.53	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-3,677.53	0.00	-3,677.53	
62	PDAM KAB. BANDUNG	RPH	15,486.83	11,386.60	0.00	26,873.43	9,140.60	6,990.84	10,741.99	358.49	388.99	0.00	124.45	0.00	130.73	1,002.68	10,997.17	156.21	11,153.39	
63	PDAM KAB. BEKASI	RPH	33,740.13	0.00	0.00	33,740.13	6,553.82	0.00	27,186.31	19,430.00	0.00	0.00	27,407.65	0.00	12,158.44	58,996.11	66,752.41	786.35	67,538.77	
64	PDAM KAB. BOGOR	RPH	30,879.26	589.73	0.00	31,469.00	19,521.06	933.60	11,014.33	0.00	0.00	0.00	0.10	0.00	0.77	0.87	11,015.20	327.30	11,342.51	
65	PDAM KAB. CIANJUR	RPH	6,054.51	1,212.33	0.00	7,266.85	4,336.03	1,228.09	1,702.71	0.18	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.18	1,702.71	6.76	1,709.48	
66	PDAM KAB. CIREBON	RPH	5,566.82	1,724.02	0.00	7,290.85	425.70	0.00	6,865.14	3,828.01	0.00	0.00	6,588.55	0.00	3,846.45	14,263.02	17,300.15	351.69	17,651.84	
67	PDAM KAB. INDRAMAYU	RPH	18,465.79	9,743.80	0.00	28,209.60	2,431.02	623.21	25,155.36	8,017.25	3,739.31	0.00	16,094.66	0.00	10,239.26	38,090.50	51,489.29	2,269.31	53,758.60	
68	PDAM KAB. KARAWANG	RPH	3,464.13	221.61	0.00	3,685.75	574.44	0.00	3,111.30	2,091.46	0.00	0.00	2,478.24	0.00	1,726.93	6,296.63	7,316.48	0.00	7,316.48	
69	PDAM KAB. TASIKMALAYA	RPH	3,066.73	0.00	0.00	3,066.73	2,066.78	0.00	999.95	257.73	0.00	0.00	150.52	0.00	38.40	446.67	1,188.89	48.11	1,237.00	
70	PDAM KAB. CIAMIS	RPH	3,154.28	0.00	0.00	3,154.28	0.00	0.00	3,154.28	970.54	0.00	0.00	1,541.89	0.00	576.88	3,089.33	5,273.07	0.00	5,273.07	
71	PDAM KAB. GARUT	RPH	3,200.97	1,662.74	0.00	4,863.72	324.24	0.00	4,539.47	1,621.24	0.00	0.00	1,385.41	0.00	164.83	3,171.48	6,089.72	189.53	6,279.26	



Lampiran 1(lanjutan) Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA Per Juni 2008

Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA  
 Dalam Juta per Mata Uang  
 Per 30 Juni 2008  
 SEKTOR : PDAM

Direktorat Jenderal Perbendaharaan  
 Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman

No	Debitur	MTU Transaksi	Penarikan				Pembayaran		Outstanding	Tunggakan								Piutang	Akrua Bunga- C.Charge- Denda	Piutang Termasuk Akrua
			Pinjaman	BMT	Equity	Total	Pokok	BMT-P		Pokok	BMT-P	BMT-B	Bunga	C.Charge	Denda	Total				
																	7			
72	PDAM KAB. KUNINGAN	RPH	2,893.88	690.02	0.00	3,583.90	0.00	0.00	3,583.90	1,929.79	0.00	0.00	2,945.71	0.00	1,434.19	6,309.69	7,963.80	252.21	8,216.02	
73	PDAM KAB. MAJALENGKA	RPH	1,375.60	118.02	0.00	1,493.62	160.03	0.00	1,333.59	480.09	0.00	0.00	369.61	0.00	0.00	849.70	1,703.20	58.50	1,761.71	
74	PDAM KAB. PURWAKARTA (Eks BI)	RPH	3,804.38	0.00	0.00	3,804.38	1,225.00	0.00	2,579.38	2,391.51	0.00	0.00	5,000.34	0.00	0.00	7,391.85	7,579.73	0.00	7,579.73	
75	PDAM KAB. SUBANG	RPH	3,264.07	0.00	0.00	3,264.07	0.00	0.00	3,264.07	816.01	0.00	0.00	2,004.97	0.00	425.41	3,246.40	5,694.46	142.61	5,837.07	
76	PDAM KAB. SUKABUMI	RPH	1,402.88	341.49	0.00	1,744.37	0.00	0.00	1,744.37	1,133.84	0.00	0.00	1,351.82	7.04	643.94	3,136.65	3,747.18	105.92	3,853.11	
77	PDAM KAB. SUMEDANG	RPH	2,378.03	1,459.81	0.00	3,837.85	0.00	0.00	3,837.85	1,535.14	0.00	0.00	2,429.40	0.00	943.14	4,907.69	7,210.40	0.00	7,210.40	
78	PDAM KOTA SUKABUMI	RPH	15,873.44	7,934.87	0.00	23,808.31	1,579.57	834.40	21,394.33	13,711.14	7,593.84	484.85	13,627.79	3.37	5,376.85	40,797.87	40,887.21	812.43	41,699.64	
79	PDAM KOTA BANDUNG	RPH	175,164.80	81,878.53	0.00	257,043.34	56,783.33	34,774.65	165,485.35	78,379.44	30,193.92	0.00	101,257.70	0.00	83,121.64	292,952.72	349,864.70	89.15	349,953.86	
80	PDAM KOTA BOGOR	RPH	30,485.39	0.00	0.00	30,485.39	14,480.56	0.00	16,004.83	762.13	0.00	0.00	869.81	0.00	0.00	1,631.95	16,874.64	883.01	17,757.66	
81	PDAM KOTA CIREBON	RPH	4,564.42	895.32	0.00	5,459.75	3,192.08	711.26	1,556.41	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,556.41	35.45	1,591.86	
82	PDAM KAB. CILACAP	RPH	6,226.92	0.00	0.00	6,226.92	953.63	0.00	5,273.29	2,467.87	0.00	0.00	4,475.34	0.37	2,665.62	9,609.21	12,414.63	595.78	13,010.42	
83	PDAM KAB. GROBOGAN	RPH	4,699.04	0.00	0.00	4,699.04	531.30	0.00	4,167.73	4,781.78	0.00	0.00	6,611.52	0.00	6,419.28	17,812.60	17,198.55	850.19	18,048.75	
84	PDAM KAB. KARANGANYAR	RPH	4,154.69	2,215.06	0.00	6,369.75	6,369.75	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
85	PDAM KAB. KLATEN (eks BI)	RPH	2,206.90	0.00	0.00	2,206.90	2,000.16	0.00	206.73	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	206.73	0.00	206.73	
86	PDAM KAB. MAGELANG	RPH	7,640.72	0.00	0.00	7,640.72	5,877.47	0.00	1,763.24	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,763.24	27.59	1,790.84	
87	PDAM KAB. PURBALINGGA	RPH	4,182.48	2,148.84	0.00	6,331.32	1,948.10	0.00	4,383.22	2,191.61	0.00	0.00	2,392.06	0.00	1,334.09	5,917.76	8,109.37	0.00	8,109.37	
88	PDAM PURWOKERTO (eks BI)	RPH	932.60	0.00	0.00	932.60	847.82	0.00	84.78	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	84.78	0.00	84.78	
89	PDAM KAB. SRAGEN	RPH	5,192.70	1,796.60	0.00	6,989.30	5,983.25	1,256.17	-250.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	184.30	184.30	-65.82	0.00	-65.82	

17-07-2008



Lampiran 1(lanjutan) Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA Per Juni 2008

Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA  
 Dalam Juta per Mata Uang  
 Per 30 Juni 2008  
 SEKTOR : PDAM

Direktorat Jenderal Perbendaharaan  
 Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman

No	Debitur	Penarikan					Pembayaran		Outstanding	Tunggakan							Piutang	Akrua Bunga- C.Charge- Denda	Piutang Termasuk Akrua	
		Mtu Transaksi	Pinjaman	BMT	Equity	Total	Pokok	BMT-P		Pokok	BMT-P	BMT-B	Bunga	C.Charge	Denda	Total				
		7	8	9	10	11=8-9-10	12	13		14=11-12-13	15	16	17	18	19	20				21=15 s.d 20
90	PDAM KAB. WONOSOBO	RPH	17,600.00	172.14	0.00	17,772.14	2,294.04	172.14	15,305.95	14,222.73	0.00	0.00	21,964.39	0.00	22,140.62	58,327.75	59,410.97	3,391.06	62,802.03	
91	PDAM KAB. BLORA	RPH	920.00	0.00	0.00	920.00	0.00	0.00	920.00	429.33	0.00	0.00	1,202.89	0.00	908.28	2,540.53	3,031.20	126.93	3,158.14	
92	PDAM KAB. BREBES	RPH	281.33	0.00	0.00	281.33	131.29	0.00	150.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	150.04	7.93	157.98	
93	PDAM KAB. DEMAK	RPH	961.54	0.00	0.00	961.54	961.54	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.02	0.03	0.03	0.00	0.03	
94	PDAM KAB. PATI	RPH	5,045.81	869.19	0.00	5,915.01	0.00	0.00	5,915.00	3,181.58	0.00	0.00	4,964.66	2.76	3,300.14	11,449.16	14,182.58	348.70	14,531.29	
95	PDAM KAB. PEKALONGAN	RPH	3,243.02	643.92	0.00	3,886.95	148.48	0.00	3,738.47	2,022.31	0.00	0.00	3,628.96	57.08	2,197.83	7,906.19	9,622.35	453.12	10,075.48	
96	PDAM KAB. PEMALANG	RPH	934.53	0.00	0.00	934.53	436.11	0.00	498.41	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	498.41	24.56	522.98	
97	PDAM KAB. REMBANG	RPH	7,868.83	3,350.70	0.00	11,219.53	0.00	5.80	11,213.73	7,550.42	0.00	0.00	12,241.42	8.16	10,265.99	22,066.00	33,729.31	1,296.30	35,025.61	
98	PDAM KAB. SEMARANG	RPH	16,264.67	7,517.07	0.00	23,781.95	1,244.27	0.00	22,537.67	11,860.30	0.00	0.00	19,024.19	208.13	11,730.53	42,823.17	53,500.54	0.00	53,500.54	
99	PDAM KAB. TEMANGGUNG	RPH	1,259.00	0.00	0.00	1,259.00	1,259.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
100	PDAM KOTA MAGELANG	RPH	4,799.47	1,961.94	0.00	6,761.42	2,445.52	1,961.94	2,353.95	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2,353.95	79.68	2,433.64
101	PDAM KOTA SEMARANG	RPH	178,749.98	15,222.11	0.00	193,972.09	27,674.54	12,042.61	154,254.92	79,116.24	0.00	0.00	142,509.96	994.07	91,694.21	314,314.50	389,453.18	11,344.70	400,797.88	
102	PDAM KOTA SURAKARTA	RPH	37,403.05	6,578.81	0.00	43,981.87	4,886.28	944.15	38,151.43	11,933.37	2,754.93	0.00	14,861.92	0.00	4,007.04	33,557.27	57,020.40	1,922.60	58,943.00	
103	PDAM KOTA YOGYAKARTA	RPH	2,092.20	0.00	0.00	2,092.20	1,185.58	0.00	906.62	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	906.62	0.00	906.62	
104	PDAM KAB. SLEMAN	RPH	7,991.08	3,434.10	0.00	11,425.18	0.00	0.00	11,425.18	4,302.89	1,849.18	0.00	8,496.53	0.00	5,488.83	20,137.44	25,410.55	563.99	25,974.54	
105	PDAM KAB. BANGKALAN	RPH	2,763.70	581.87	0.00	3,345.58	410.32	0.00	2,935.25	2,452.83	882.32	0.00	2,007.96	0.00	1,449.21	6,792.34	6,392.43	137.05	6,529.49	
106	PDAM KAB. BANYUWANGI	RPH	4,998.89	1,839.66	0.00	6,838.55	4,633.50	928.98	1,276.07	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,276.07	30.64	1,306.71	

17-07-2008



Lampiran 1(lanjutan) Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA Per Juni 2008

Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA  
 Dalam Juta per Mata Uang  
 Per 30 Juni 2008  
 SEKTOR : PDAM

Direktorat Jenderal Perbendaharaan  
 Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman

No	Debitur	Mtu Transaksi	Penarikan				Pembayaran		Outstanding	Tunggakan							Piutang	Akrual Bunga-C.Charge-Denda	Piutang Termasuk Akrual	
			Pinjaman	BMT	Equity	Total	Pokok	BMT-P		Pokok	BMT-P	BMT-B	Bunga	C.Charge	Denda	Total				
			7	8	9	10	11=8+9-10	12	13	14=11-12-13	15	16	17	18	19	20	21=15 s.d 20	22=14 + (17 s.d 20)	23	24=22+23
107	PDAM KAB. BLITAR	RPH	4,781.44	0.00	0.00	4,781.44	0.00	0.00	4,781.44	4,021.53	0.00	0.00	5,628.99	15.24	4,230.94	13,896.72	14,656.63	855.68	15,512.32	
108	PDAM KAB. BOJONEGORO	RPH	3,294.63	911.04	0.00	4,205.67	439.28	121.47	3,644.91	1,537.49	425.16	0.00	3,267.69	0.00	2,447.24	7,677.59	9,359.85	464.87	9,824.72	
109	PDAM KAB. GRESIK	RPH	30,888.07	3,771.88	0.00	34,659.96	16,116.39	3,771.88	14,771.68	7,049.66	0.00	0.00	4,343.05	0.00	2,154.61	13,547.33	21,269.35	0.00	21,269.35	
110	PDAM KAB. JEMBER	RPH	4,998.60	329.32	0.00	5,327.92	1,325.56	0.00	4,002.35	3,347.39	0.00	0.00	4,566.46	0.00	2,830.60	10,744.46	11,399.43	151.90	11,551.33	
111	PDAM KAB. JOMBANG	RPH	3,259.45	940.80	0.00	4,200.26	148.15	42.76	4,009.33	2,963.14	855.27	0.00	4,252.83	0.00	5,652.08	13,723.34	13,914.26	310.93	14,225.20	
112	PDAM KAB. KEDIRI	RPH	3,239.76	1,915.04	0.00	5,154.80	373.82	220.96	4,560.01	1,370.66	810.20	0.00	2,903.71	0.00	1,851.10	6,935.69	9,314.83	445.81	9,760.64	
113	PDAM KAB. LAMONGAN	RPH	7,451.13	3,306.49	0.00	10,757.63	0.00	38.14	10,719.49	4,012.15	1,780.42	0.00	8,783.60	0.18	6,453.95	21,030.31	25,957.23	1,260.12	27,217.36	
114	PDAM KAB. LUMAJANG	RPH	9,079.74	4,264.83	0.00	13,344.57	1,558.44	982.08	10,804.04	3,953.45	1,261.97	0.00	7,848.63	21.05	4,887.21	17,972.34	23,560.95	789.32	24,350.28	
115	PDAM KAB. MADIUN	RPH	3,697.43	2,309.68	0.00	6,007.11	284.41	177.67	5,545.02	1,706.50	1,066.00	0.00	3,699.40	0.00	2,462.22	8,934.14	11,706.65	605.37	12,312.03	
116	PDAM KAB. MAGETAN	RPH	7,509.96	1,791.40	0.00	9,301.36	3,902.70	1,330.81	4,067.84	2,380.01	460.58	0.00	2,066.48	0.00	1,016.21	5,923.29	7,150.54	363.11	7,513.65	
117	PDAM KAB. MALANG - SINGOSARI	RPH	7,799.98	3,164.30	0.00	10,964.28	2,797.59	486.81	7,679.87	3,837.69	0.00	0.00	3,987.45	0.00	1,541.87	9,367.02	13,209.20	472.87	13,682.08	
118	PDAM KAB. MOJOKERTO	RPH	440.60	0.00	0.00	440.60	91.79	0.00	348.81	146.86	0.00	0.00	71.11	0.00	16.21	234.19	436.13	2.23	438.37	
119	PDAM KAB. NGANJUK	RPH	4,599.99	1,314.46	0.00	5,914.46	153.33	43.81	5,717.31	2,606.66	744.86	0.00	5,465.90	0.00	5,285.00	14,102.44	16,468.22	754.01	17,222.24	
120	PDAM KAB. NGAWI	RPH	3,478.13	1,802.77	0.00	5,280.90	259.84	180.27	4,840.78	1,827.03	901.38	0.00	4,268.99	0.00	3,430.29	10,427.71	12,540.07	350.57	12,890.65	
121	PDAM KAB. PAMEKASAN	RPH	2,608.11	0.00	0.00	2,608.11	0.00	0.00	2,608.11	2,173.43	0.00	0.00	3,641.09	55.58	4,671.76	10,541.87	10,976.56	397.02	11,373.58	
122	PDAM KAB. PASURUAN	RPH	3,698.45	1,433.03	0.00	5,131.48	0.00	0.00	5,131.48	3,592.04	1,003.12	0.00	4,921.09	0.00	7,051.01	16,567.27	17,103.59	858.87	17,962.47	
123	PDAM KAB. PONOROGO	RPH	4,999.99	2,613.50	0.00	7,613.50	0.00	0.00	7,613.50	2,916.66	1,524.54	0.00	6,216.42	0.00	4,640.72	15,238.36	18,470.66	856.19	19,326.85	



Lampiran 1(lanjutan) Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA Per Juni 2008

Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA  
 Dalam Juta per Mata Uang  
 Per 30 Juni 2008  
 SEKTOR : PDAM

Direktorat Jenderal Perbendaharaan  
 Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman

No	Debitur	M/U Transaksi	Penarikan				Pembayaran		Outstanding	Tunggakan						Piutang	Akrual Bunga- C.Charge- Denda	Piutang Termasuk Akrual	
			Pinjaman	BMT	Equity	Total	Pokok	BMT-P		Pokok	BMT-P	BMT-B	Bunga	C.Charge	Denda				Total
		7	8	9	10	11=8+9-10	12	13	14=11-12-13	15	16	17	18	19	20	21=15 s.d 20	22=14 + (17 s.d 20)	23	24=22+23
124	PDAM KAB. PROBOLINGGO	RPH	4,479.00	0.00	0.00	4,479.00	0.00	0.00	4,479.00	3,582.97	0.00	0.00	5,433.06	0.00	3,992.78	13,008.82	13,904.84	741.02	14,645.87
125	PDAM KAB. SITUBONDO	RPH	2,849.40	1,231.09	0.00	4,080.50	964.88	0.00	3,115.62	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3,115.62	13.08	3,128.70
126	PDAM KAB. SUMENEP	RPH	3,021.19	1,168.92	0.00	4,190.11	139.67	0.00	4,050.44	2,514.07	0.00	0.00	3,264.82	0.00	3,514.67	9,293.56	10,829.94	402.64	11,232.58
127	PDAM KAB. TUBAN	RPH	518.91	0.00	0.00	518.91	137.83	0.00	381.07	162.28	0.00	0.00	74.44	0.00	74.47	311.21	530.00	2.25	532.25
128	PDAM KAB. TULUNG AGUNG	RPH	7,108.36	2,802.20	0.00	9,910.56	0.00	0.00	9,910.56	3,633.87	0.00	0.00	6,546.19	138.31	2,678.26	12,996.65	19,273.34	209.63	19,482.98
129	PDAM KOTA BLITAR	RPH	3,113.92	1,175.67	0.00	4,289.59	0.00	0.00	4,289.59	3,107.00	772.66	0.00	3,345.12	0.78	2,261.33	9,486.90	9,896.83	577.52	10,474.35
130	PDAM KOTA KEDIRI	RPH	2,662.42	1,067.56	0.00	3,729.99	2,662.42	1,067.56	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
131	PDAM KOTA MALANG	RPH	13,108.16	3,469.23	0.00	16,577.40	11,092.70	2,775.39	2,709.31	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2,709.31	44.43	2,753.75
132	PDAM KOTA MOJOKERTO	RPH	10,165.60	5,295.64	0.00	15,461.24	5,509.50	2,861.23	7,090.50	0.00	0.00	0.00	222.57	0.00	0.00	222.57	7,313.07	0.00	7,313.07
133	PDAM KOTA PASURUAN	RPH	8,153.38	1,914.88	0.00	10,068.27	0.00	0.00	10,068.27	5,775.92	0.00	0.00	9,474.28	13.93	8,452.61	23,716.75	28,009.10	562.88	28,571.99
134	PDAM KOTA PROBOLINGGO	RPH	690.72	161.50	0.00	852.22	852.22	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
135	PDAM KOTA SURABAYA	RPH	434,215.56	3,973.43	0.00	438,188.99	191,233.14	2,557.81	244,398.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	244,398.03	11,488.25	255,886.29
136	PDAM KAB. PONTIANAK	RPH	7,192.53	1,891.84	0.00	9,084.38	0.00	0.00	9,084.38	4,195.64	1,103.57	0.00	7,420.29	2.42	5,544.02	18,265.96	22,051.12	461.77	22,512.90
137	PDAM KAB. SAMBAS	RPH	7,154.11	3,836.13	0.00	10,990.25	0.00	15.31	10,974.93	5,917.83	0.00	0.00	8,973.53	18.07	6,624.33	21,533.77	26,590.87	1,223.91	27,814.79
138	PDAM KOTA PONTIANAK	RPH	36,922.81	450.31	0.00	37,373.12	7,721.55	450.31	29,201.26	12,953.88	0.00	0.00	24,812.08	0.00	11,102.55	48,368.52	64,915.90	0.00	64,915.90
139	PDAM KOTA PALANGKARAYA	RPH	5,016.11	0.00	0.00	5,016.11	0.00	0.00	5,016.11	2,508.05	0.00	0.00	5,899.75	53.05	4,007.14	12,468.01	14,976.07	0.00	14,976.07
140	PDAM KAB. BANJAR	RPH	3,996.09	1,721.20	0.00	5,717.30	0.00	0.00	5,717.30	2,858.65	0.00	0.00	3,901.55	0.00	2,018.23	8,778.44	11,637.09	0.00	11,637.09



Lampiran 1(lanjutan) Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA Per Juni 2008

Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA  
 Dalam Juta per Mata Uang  
 Per 30 Juni 2008  
 SEKTOR : PDAM

Direktorat Jenderal Perbendaharaan  
 Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman

No	Debitur	Mtu Transaksi	Penarikan				Pembayaran		Outstanding	Tunggakan						Piutang	Akrua- l Bunga- C.Charge- Denda	Piutang Termasuk Akrua- l	
			Pinjaman	BMT	Equity	Total	Pokok	BMT-P		Pokok	BMT-P	BMT-B	Bunga	C.Charge	Denda				Total
		7	8	9	10	11=8 +9-10	12	13	14=11-12-13	15	16	17	18	19	20	21=15 s.d 20	22=14 + (17 s.d 20)	23	24=22+23
141	PDAM KOTA BANJARMASIN	RPH	40,935.14	83,300.78	0.00	124,235.93	3,171.16	3,778.76	117,285.00	8,689.86	4,539.20	0.00	7,700.68	0.00	820.43	21,750.18	125,807.13	0.00	125,807.13
142	PDAM KAB. BULUNGAN	RPH	4,493.89	1,056.49	0.00	5,550.38	0.00	0.00	5,550.38	2,567.93	603.71	0.00	4,605.07	0.00	4,002.27	11,779.00	14,157.73	228.18	14,385.91
143	PDAM KAB. KUTAI	RPH	770.34	375.57	0.00	1,145.91	49.08	25.04	1,071.78	310.40	162.74	0.00	810.64	0.00	591.50	1,875.29	2,473.92	87.01	2,560.94
144	PDAM KOTA BALIKPAPAN	RPH	34,092.97	5,373.79	0.00	39,466.77	34,092.97	5,373.79	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
145	PDAM KOTA SAMARINDA	RPH	27,599.46	3,288.39	0.00	30,887.85	2,385.76	231.58	28,270.50	15,167.06	2,073.81	0.00	24,327.20	366.51	22,303.97	64,238.58	75,268.21	0.00	75,268.21
146	PDAM KAB. BOLAANG MONGONDOW	RPH	4,400.99	1,874.86	0.00	6,275.85	0.00	75.89	6,199.98	5,310.36	0.00	0.00	7,688.39	0.00	4,896.06	17,894.82	18,784.45	102.11	18,886.56
147	PDAM KAB. MINAHASA	RPH	6,309.02	3,255.20	0.00	9,564.22	0.00	0.00	9,564.22	3,785.41	1,953.12	0.00	10,424.47	0.00	10,121.96	26,284.98	30,110.67	1,127.29	31,237.96
148	PDAM KAB. SANGIHE TALAUD	RPH	996.31	509.18	0.00	1,505.49	0.00	0.00	1,505.49	532.83	305.51	0.00	1,581.27	0.00	1,481.46	3,901.08	4,568.23	0.00	4,568.23
149	PDAM KOTA BITUNG	RPH	8,333.98	1,136.38	0.00	9,470.36	348.96	0.00	9,121.40	8,230.42	828.24	0.00	10,280.05	0.00	33,841.56	53,180.29	53,243.03	1,153.39	54,396.42
150	PDAM KOTA MANADO	RPH	15,674.26	5,693.96	0.00	21,368.23	179.47	70.70	21,118.05	11,996.48	4,266.92	0.00	21,140.36	43.96	20,957.50	58,405.24	63,259.89	1,502.10	64,761.99
151	PDAM KAB. BANGGAI	RPH	1,342.12	0.00	0.00	1,342.12	0.00	0.00	1,342.12	603.95	0.00	0.00	960.21	1.69	458.10	2,023.96	2,762.13	11.29	2,773.42
152	PDAM KAB. DONGGALA	RPH	8,472.24	2,633.29	0.00	11,105.54	27.55	0.00	11,077.98	6,173.13	2,150.09	0.00	13,401.46	0.68	16,746.81	38,472.19	41,226.94	1,064.51	42,291.45
153	PDAM KAB. BUOL TOLI-TOLI	RPH	1,982.90	621.74	0.00	2,604.64	0.00	0.00	2,604.64	1,001.78	0.00	0.00	1,534.37	0.00	434.78	2,970.94	4,573.80	132.63	4,706.44
154	PDAM KAB. POSO	RPH	2,480.48	1,297.33	0.00	3,777.81	0.00	0.00	3,777.81	1,453.00	0.00	0.00	2,207.24	0.00	745.24	4,405.49	6,730.30	198.42	6,928.73
155	PDAM KAB. BARRU	RPH	982.76	368.97	0.00	1,341.74	0.00	0.00	1,341.74	491.97	0.00	0.00	887.90	17.28	361.00	1,757.87	2,607.64	16.21	2,623.86
156	PDAM KAB. BONE	PPH	2,851.17	0.00	0.00	2,851.17	21.49	0.00	2,829.67	1,801.80	0.00	0.00	2,828.62	0.01	2,640.32	7,270.76	8,298.64	148.98	8,447.63
157	PDAM KAB. BULUKUMBA	RPH	644.58	339.48	0.00	984.07	0.00	0.00	984.07	492.03	0.00	0.00	593.87	7.05	222.24	1,315.20	1,807.23	72.25	1,879.49
158	PDAM KAB. ENREKKANG	RPH	369.42	58.25	0.00	427.67	0.00	0.00	427.67	156.81	0.00	0.00	280.06	0.00	105.50	542.38	813.24	10.46	823.71



Lampiran 1(lanjutan) Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA Per Juni 2008

Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA  
 Dalam Juta per Mata Uang  
 Per 30 Juni 2008  
 SEKTOR : PDAM

Direktorat Jenderal Perbendaharaan  
 Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman

No	Debitur	Mtu Transaksi	Penarikan				Pembayaran		Outstanding	Tunggakan						Piutang	Akrua Bunga-C.Charge-Denda	Piutang Termasuk Akrua	
			Pinjaman	BMT	Equity	Total	Pokok	BMT-P		Pokok	BMT-P	BMT-B	Bunga	C.Charge	Denda				Total
		7	8	9	10	11=8 +9-10	12	13	14=11-12-13	15	16	17	18	19	20	21=15 s.d 20	22=14 + (17 s.d 20)	23	24=22+23
159	PDAM KAB. GOWA	RPH	1,188.88	584.24	0.00	1,773.13	0.00	0.00	1,773.13	886.56	0.00	0.00	1,070.04	14.09	401.58	2,372.28	3,258.84	101.11	3,359.95
160	PDAM KAB. JENEPONTO	RPH	1,310.68	437.08	0.00	1,747.76	0.00	0.00	1,747.76	582.58	0.00	0.00	1,051.14	27.53	313.59	1,974.85	3,140.03	180.06	3,320.10
161	PDAM KAB. MAMUJU	RPH	322.57	50.48	0.00	373.06	0.00	0.00	373.06	217.51	0.00	0.00	312.32	0.00	158.23	688.18	843.62	43.46	887.08
162	PDAM KAB. MAROS	RPH	6,457.37	395.56	0.00	6,852.94	0.00	0.00	6,852.94	3,065.62	0.00	0.00	5,386.32	0.00	3,614.05	12,066.00	15,853.31	501.33	16,354.64
163	PDAM KAB. PANGKAJENE	RPH	3,588.34	1,843.95	0.00	5,442.30	0.00	0.00	5,442.30	2,877.86	0.00	0.00	4,460.74	14.73	3,105.92	10,459.26	13,023.70	536.46	13,560.16
164	PDAM KAB. PINRANG	RPH	3,319.78	982.75	0.00	4,302.54	0.00	0.00	4,302.54	2,777.37	0.00	0.00	3,908.54	8.51	3,250.54	9,895.00	11,470.17	202.91	11,673.08
165	PDAM KAB. POLEWALI MAMASA	RPH	4,986.63	1,143.31	0.00	6,129.94	0.00	0.00	6,129.94	4,458.14	0.00	0.00	5,666.76	0.00	4,959.57	15,084.48	16,756.28	341.38	17,097.67
166	PDAM KAB. SIDENRENG RAPPANG	RPH	687.43	162.46	0.00	849.90	0.00	0.00	849.90	339.96	0.00	0.00	611.59	11.60	269.67	1,232.83	1,742.77	51.82	1,794.60
167	PDAM KAB. SINJAI	RPH	1,620.19	72.87	0.00	1,693.06	81.41	0.00	1,611.65	968.54	0.00	0.00	1,200.77	0.00	1,249.51	3,418.94	4,061.94	183.43	4,245.38
168	PDAM KAB. SOPPENG	RPH	1,466.90	609.09	0.00	2,076.00	17.05	0.00	2,058.95	1,228.41	0.00	0.00	2,049.02	0.00	1,921.04	5,198.48	6,029.02	154.22	6,183.24
169	PDAM KAB. TAKALAR	RPH	234.34	99.51	0.00	333.85	0.00	0.00	333.85	111.28	0.00	0.00	201.13	3.68	58.92	375.02	597.59	34.31	631.90
170	PDAM KAB. TANATORAJA	RPH	5,774.58	2,599.20	0.00	8,373.78	0.00	0.00	8,373.78	4,474.76	0.00	0.00	5,946.57	15.43	4,252.24	14,689.01	18,588.04	5.73	18,593.77
171	PDAM KAB. WAJO	RPH	2,431.24	676.25	0.00	3,107.50	91.54	0.00	3,015.96	1,497.45	0.00	0.00	2,066.14	0.00	879.81	4,443.40	5,961.91	34.99	5,996.91
172	PDAM KOTA PARE-PARE	RPH	1,756.63	0.00	0.00	1,756.63	201.46	0.00	1,555.16	1,463.51	0.00	0.00	5,091.66	0.00	0.00	6,555.18	6,646.83	58.31	6,705.15
173	PDAM KOTA MAKASSAR	RPH	132,710.58	36,617.57	0.00	169,328.16	22,571.22	4,305.24	142,450.69	51,814.55	1,444.87	0.00	77,546.33	0.00	26,606.11	157,411.87	246,603.14	8,900.97	255,504.12
174	PDAM KAB. BUTON	RPH	541.06	143.61	0.00	684.67	0.00	0.00	684.67	342.33	0.00	0.00	452.29	3.92	147.94	946.50	1,288.84	71.87	1,360.71
175	PDAM KAB. KENDARI	RPH	605.89	140.50	0.00	746.40	0.00	0.00	746.40	296.57	0.00	0.00	448.14	10.07	147.96	872.75	1,352.58	41.50	1,394.08



Lampiran 1(lanjutan) Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA Per Juni 2008

Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA  
 Dalam Juta per Mata Uang  
 Per 30 Juni 2008  
 SEKTOR : PDAM

Direktorat Jenderal Perbendaharaan  
 Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman

No	Debitur	Mtu Transaksi	Penarikan				Pembayaran		Outstanding	Tunggakan							Piutang	Akrua Bunga- C.Charge- Denda	Piutang Termasuk Akrua
			Pinjaman	BMT	Equity	Total	Pokok	BMT-P		Pokok	BMT-P	BMT-B	Bunga	C.Charge	Denda	Total			
176	PDAM KAB. KOLAKA	RPH	1,983.68	296.81	0.00	2,280.50	0.00	0.00	2,280.50	1,637.38	0.00	0.00	1,827.49	11.09	1,301.58	4,777.56	5,420.68	574.71	5,995.40
177	PDAM KAB. MUNA	RPH	383.13	0.00	0.00	383.13	0.00	0.00	383.13	261.92	0.00	0.00	346.72	2.12	212.14	822.91	944.11	4.95	949.07
178	PDAM KAB. BADUNG	RPH	22,740.04	10,573.38	0.00	33,313.42	152.28	400.00	32,761.14	17,592.82	6,254.79	0.00	16,776.29	0.00	12,431.49	53,055.40	61,968.92	1,551.88	63,520.81
179	PDAM KAB. BANGLI	RPH	1,498.78	1,745.60	0.00	3,244.38	0.00	0.00	3,244.38	1,957.44	46.37	0.00	2,129.21	2.15	1,387.87	5,523.07	6,763.63	151.13	6,914.76
180	PDAM KAB. BULELENG	RPH	5,139.30	1,537.21	0.00	6,676.52	5,073.70	0.00	1,602.81	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,602.81	55.08	1,657.90
181	PDAM KAB. GIANYAR	RPH	6,943.71	2,786.18	0.00	9,729.90	6,317.88	959.78	2,452.23	6,899.00	1,199.73	0.00	2,952.02	0.00	1,618.52	12,669.28	7,022.78	648.17	7,670.96
182	PDAM KAB. JEMBRANA	RPH	3,498.94	1,526.22	0.00	5,025.16	0.00	1.63	5,023.53	3,197.83	0.00	0.00	4,104.65	0.00	3,121.70	10,424.19	12,249.89	199.04	12,448.94
183	PDAM KAB. KARANGASEM	RPH	909.17	205.80	0.00	1,114.97	0.00	0.00	1,114.97	1,068.51	0.00	0.00	1,365.84	0.00	1,819.02	4,253.39	4,299.84	93.53	4,393.38
184	PDAM KAB. KLUNGKUNG	RPH	2,166.28	1,032.15	0.00	3,198.44	421.47	0.00	2,776.96	3,303.73	0.00	0.00	2,893.11	0.00	2,161.85	8,358.70	7,831.93	241.46	8,073.39
185	PDAM KAB. TABANAN	RPH	6,855.64	1,135.64	0.00	7,991.29	1,337.52	132.76	6,520.99	5,828.13	425.67	0.00	7,985.01	0.00	11,963.48	26,203.30	26,470.49	740.43	27,210.92
186	PDAM KOTA DENPASAR	RPH	35,549.95	15,181.46	0.00	50,731.41	1,971.48	967.50	47,792.42	30,832.54	1,725.84	0.00	28,874.15	0.00	25,141.04	86,573.59	101,807.62	0.00	101,807.62
187	PDAM KAB. BIMA	RPH	921.78	551.08	0.00	1,472.87	0.00	0.00	1,472.87	441.68	0.00	0.00	861.42	0.00	289.55	1,592.66	2,623.85	0.00	2,623.85
188	PDAM KAB. LOMBOK BARAT	RPH	11,472.14	2,516.98	0.00	13,989.12	8,061.79	1,929.68	3,997.63	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3,997.63	118.89	4,116.53
189	PDAM KAB. LOMBOK TENGAH	RPH	10,680.04	3,281.42	0.00	13,961.47	5,577.71	2.64	8,381.11	3,393.27	0.00	0.00	3,425.34	0.00	1,338.47	8,157.09	13,144.93	305.21	13,450.14
190	PDAM KAB. LOMBOK TIMUR	RPH	1,340.41	382.82	0.00	1,723.24	516.97	0.00	1,206.27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,206.27	5.90	1,212.17
191	PDAM KAB. SUMBAWA	RPH	942.98	600.46	0.00	1,543.45	573.16	0.00	970.29	121.39	0.00	0.00	58.14	0.00	6.31	185.85	1,034.75	5.66	1,040.42
192	PDAM KAB. KUPANG	RPH	4,663.62	105.19	0.00	4,768.72	565.03	105.19	4,098.49	2,566.41	0.00	0.00	4,691.70	168.30	3,739.25	11,165.67	12,697.75	583.30	13,281.05
193	PDAM KAB. BIAK	RPH	4,293.22	0.00	0.00	4,293.22	0.00	0.00	4,293.22	2,548.62	0.00	0.00	4,565.88	7.85	1,210.63	8,332.99	10,077.60	412.26	10,489.86

17-07-2008



Lampiran 1(lanjutan) Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA Per Juni 2008

Laporan Posisi Pinjaman RDI/RPD/SLA  
 Dalam Juta per Mata Uang  
 Per 30 Juni 2008  
 SEKTOR : PDAM

Direktorat Jenderal Perbendaharaan  
 Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman

No	Debitur	Penarikan					Pembayaran		Outstanding	Tunggakan						Piutang	Akruai Bunga-C.Charge-Denda	Piutang Termasuk Akruai	
		MU Transaksi	Pinjaman	BMT	Equity	Total	Pokok	BMT-P		Pokok	BMT-P	BMT-B	Bunga	C.Charge	Denda				Total
		7	8	9	10	11=8+9-10	12	13	14=11-12-13	15	16	17	18	19	20	21=15 s.d 20	22=14 + (17 s.d 20)	23	24=22+23
194	PDAM KAB. MANOKWARI	RPH	4,888.65	0.00	0.00	4,888.65	0.00	0.00	4,888.65	3,387.80	0.00	0.00	5,533.61	0.64	3,600.33	12,522.40	14,023.25	210.95	14,234.20
195	PDAM KAB. SORONG	RPH	5,077.83	0.00	0.00	5,077.83	2.46	0.00	5,075.36	4,072.01	0.00	0.00	6,658.84	13.42	4,812.55	15,556.84	16,560.19	915.32	17,475.51
196	PDAM KOTA JAYAPURA	RPH	8,009.41	2,878.85	0.00	10,888.27	168.88	0.87	10,718.50	7,452.29	0.00	0.00	11,152.75	0.00	12,380.58	30,985.63	34,251.85	764.61	35,016.47
197	PDAM KAB. MALUKU UTARA	RPH	6,814.40	1,505.39	0.00	8,319.80	567.14	51.91	7,700.75	4,887.39	1,193.93	0.00	7,666.02	0.00	7,584.78	21,332.14	22,951.56	785.74	23,737.30
198	PDAM KAB. LEBAK	RPH	4,741.94	2,165.18	0.00	6,907.13	0.00	0.00	6,907.13	2,913.26	784.77	0.00	5,705.96	18.18	5,706.53	15,128.70	18,337.80	339.56	18,677.37
199	PDAM KAB. PANDEGLANG	RPH	1,382.72	0.00	0.00	1,382.72	1,382.72	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
200	PDAM KOTA TANGERANG	RPH	8,270.15	4,161.40	0.00	12,431.55	3,976.02	0.00	8,455.53	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8,455.53	195.06	8,650.59
201	PDAM KAB TANGERANG	RPH	190,701.39	12,286.95	0.00	202,988.35	14,662.17	2,372.79	185,953.38	113,342.75	7,541.91	0.00	190,301.67	217.87	99,184.89	410,589.10	475,657.83	5,523.18	481,181.01
202	PDAM KAB. BANGKA	RPH	1,212.03	637.75	0.00	1,849.79	0.00	0.00	1,849.79	1,017.38	0.00	0.00	1,226.80	2.18	495.96	2,742.33	3,574.74	97.15	3,671.89
203	PDAM KAB. BELITUNG	RPH	1,009.01	0.00	0.00	1,009.01	0.00	0.00	1,009.01	655.85	0.00	0.00	926.23	3.44	860.06	2,445.60	2,798.75	10.48	2,809.24
204	PDAM KOTA PANGKAL PINANG	RPH	2,801.01	0.00	0.00	2,801.01	0.00	0.00	2,801.01	1,974.49	0.00	0.00	3,244.05	63.82	2,849.35	8,131.73	8,958.25	279.32	9,237.58
205	PDAM KOTA GORONTALO	RPH	3,188.22	1,103.95	0.00	4,292.18	0.00	0.00	4,292.18	2,125.48	735.97	0.00	4,573.14	0.00	5,140.06	12,574.66	14,005.38	198.46	14,203.84
206	PDAM Kota PALOPO	RPH	4,035.67	1,936.98	0.00	5,972.66	885.06	0.00	5,087.59	2,672.87	0.00	0.00	4,487.90	0.00	4,420.83	11,581.61	13,996.34	28.96	14,025.30
207	PDAM KAB. MAJENE	RPH	632.53	0.00	0.00	632.53	84.33	0.00	548.19	231.93	0.00	0.00	359.28	0.00	137.01	728.22	1,044.49	26.33	1,070.83
208	PDAM KOTA TANJUNG BALAI	RPH	2,217.18	404.73	0.00	2,621.91	67.48	0.00	2,554.43	1,694.18	0.00	0.00	2,297.78	2.37	1,689.84	5,684.19	6,544.44	190.33	6,734.77
209	PDAM KOTA KENDARI	RPH	12,317.27	4,011.50	0.00	16,328.77	0.00	25.00	16,303.77	10,712.74	727.14	0.00	16,660.83	0.00	19,211.00	47,311.71	52,175.61	1,021.97	53,197.58