

## Penyehatan PDAM Melalui Subsidi dari Pemerintah Daerah dan Penyelesaian Hutang PDAM Kepada Pemerintah Pusat



<http://bali.bisnis.com>

### I. Pendahuluan

Salah tugas pemerintah yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan adalah penyediaan air minum kepada masyarakat. Penyediaan air minum meliputi penyediaan air minum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat agar mendapatkan kehidupan yang sehat, bersih dan produktif. Pemerintah pusat telah melimpahkan tugas penyediaan air minum kepada pemerintah daerah. Untuk itu, Pemerintah daerah diberi kewenangan membentuk badan usaha air minum, atau yang sering disebut dengan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

PDAM yang berbentuk Badan Usaha Milik Daerah, menuntut adanya pengelolaan yang berdasarkan prinsip-prinsip badan usaha. Disamping dituntut untuk memperoleh keuntungan, PDAM juga dituntut untuk memberikan layanan yang semaksimal mungkin kepada masyarakat dengan harga air minum yang seminimal mungkin. Hal tersebut yang membawa dilema bagi PDAM dalam pengelolaan usahanya. Adakalanya dalam operasinya PDAM lebih menitikberatkan pada pemberian harga yang ekonomis bagi masyarakat, namun justru mengakibatkan pendapatan PDAM dari jasa layanan air minum sangat minim, yang dapat mengakibatkan kinerja keuangan PDAM menjadi tidak sehat.

Evaluasi atas kinerja keuangan PDAM telah dilakukan oleh Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM). Berdasarkan penilaian

kinerja BPPSPAM terhadap 359 PDAM pada tahun 2014, sebanyak 182 PDAM kerjanya masuk kategori sehat. Namun demikian, sebanyak 103 PDAM memiliki kinerja kurang sehat dan 74 PDAM berkinerja sakit. Dengan banyaknya PDAM yang belum berkinerja sehat, maka mendesak untuk dilakukan penyehatan PDAM.<sup>1</sup> Untuk mewujudkan penyehatan PDAM, harus ada komitmen dari semua pihak terutama pemerintah daerah dan DPRD. Kepala BPPSPAM menyampaikan bahwa komitmen ini dapat diwujudkan dengan memberikan bantuan dana yang secara terus menerus agar PDAM dapat berkembang dan meningkatkan kerjanya<sup>2</sup>.

Komitmen PDAM dan Pemerintah Daerah dalam menyehatkan kerjanya tidak dapat lepas dari bentuk PDAM sebagai badan usaha. Sebagai badan usaha, salah satu tujuan PDAM adalah untuk mencari keuntungan yang akan disampaikan kepada pemerintah daerah sebagai salah satu pendapatan dari badan usaha. Namun demikian PDAM sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Kabupaten/Kota juga memiliki kewajiban untuk memberikan layanan air bersih yang murah kepada masyarakat termasuk masyarakat berpenghasilan rendah. Dalam menentukan tarif, PDAM dipengaruhi oleh dua faktor tersebut yaitu mencari keuntungan dan memberikan tarif yang murah kepada masyarakat berpenghasilan rendah. Adakalanya tarif yang ditetapkan terlalu kecil menurut prinsip-prinsip badan usaha dalam mencari keuntungan, sehingga pendapatan yang diperoleh tidak mampu untuk memenuhi biaya operasi dan pemeliharaan. Dalam hal pendapatan yang diperoleh dari penjualan air tidak dapat memenuhi biaya operasi dan pemeliharaan, berdasarkan Permendagri Nomor 70 Tahun 2016 Pasal 4 ayat (3) Pemerintah Daerah harus memberikan subsidi dalam upaya perbaikan terhadap penyelenggaraan penyediaan air minum yang dilakukan oleh PDAM. Hal ini dilakukan agar kinerja keuangan PDAM dapat berjalan dengan sehat.

Dalam rangka penyehatan kinerja keuangan PDAM melalui subsidi, Pemerintah telah mengeluarkan Permendagri No. 70 Tahun 2016 tentang Pedoman Pemberian Subsidi Dari Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah Penyelenggara Sistem Penyediaan Air Minum. Namun demikian Permendagri No. 70 Tahun 2016 tidak begitu saja memberikan lampu hijau bagi Pemerintah Daerah memberikan subsidi kepada PDAM, tetapi harus memenuhi syarat-syarat kondisi tertentu dengan dokumen kelengkapan yang telah ditentukan pula.

---

<sup>1</sup> <http://www.bppspam.com>

<sup>2</sup> Ibid

Disisi lain, jeleknya likuiditas keuangan PDAM disebabkan karena beban hutang masa lalu yang berasal dari penerusan pinjaman pemerintah pusat atau *subsidiary loan agreement* (SLA).<sup>3</sup> Untuk itu, pemerintah pusat menganggarkan hibah non kas kepada pemerintah daerah dalam rangka menyelesaikan hutang PDAM kepada pemerintah daerah.<sup>4</sup>

Hibah non kas pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah difasilitasi dengan Permendagri No. 48 Tahun 2016 tentang Pedoman Penerimaan Hibah dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah, dan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum, Dalam Rangka Penyelesaian Hutang Perusahaan Daerah Air Minum Kepada Pemerintah Pusat Secara Non Kas. Dalam Permendagri No. 48 Tahun 2016 tersebut diatur tentang prosedur penghapusan utang PDAM kepada pemerintah Pusat dan pengalokasian anggaran pendapatan dan belanja pemerintah daerah dalam APBD

## II. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan yang akan dikaji dalam Tulisan Hukum ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah persyaratan pemberian subsidi Pemerintah Daerah kepada PDAM;
2. Dokumen apakah yang diperlukan dalam pengajuan subsidi oleh PDAM tersebut;
3. Bagaimanakah prosedur penyelesaian hutang PDAM dari Pemerintah Pusat;
4. Dimanakah Pemerintah daerah menganggarkan pendapatan non kas dari pemerintah pusat dan belanja penyertaan modal kepada PDAM.

## III. Pembahasan

1. Subsidi dari Pemerintah Daerah
  - a. Syarat Subsidi kepada PDAM

Subsidi Badan Usaha Milik Daerah Penyelenggara SPAM (BUMD SPAM) merupakan alokasi anggaran yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada

---

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> Permendagri No 48 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penerimaan Hibah Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah, Dan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum, Dalam Rangka Penyelesaian Hutang Perusahaan Daerah Air Minum Kepada Pemerintah Pusat Secara Non Kas Pasal 3 Ayat 1

BUMD SPAM yang bertujuan untuk membantu biaya produksi air minum agar harga jual produksi yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.<sup>5</sup>

Subsidi kepada BUMD penyelenggara SPAM bertujuan untuk membantu biaya produksi air minum agar tersedia pelayanan air minum yang berkualitas dengan harga terjangkau bagi masyarakat.<sup>6</sup> Besarnya subsidi dihitung berdasarkan selisih kurang tarif rata-rata dengan harga pokok produksi setelah diaudit. Dalam hal kepala daerah memutuskan tarif lebih kecil dari usulan tarif yang diajukan Direksi BUMD Penyelenggara SPAM yang mengakibatkan tarif rata-rata tidak mencapai pemulihan biaya secara penuh (*full cost recovery*), pemerintah daerah harus menyediakan subsidi untuk menutup kekurangannya melalui APBD. Pemerintah daerah dapat menganggarkan subsidi kepada BUMD apabila telah menetapkan peraturan kepala daerah mengenai tata cara perhitungan dan penetapan tarif air minum serta pemberian subsidi dari pemerintah daerah kepada badan usaha milik daerah.<sup>7</sup>

Usulan subsidi diajukan oleh Direksi PDAM kepada Dewan Pengawas untuk disetujui. Dalam penyiapan usulan subsidi dilakukan:<sup>8</sup>

- 1) Penyiapan dokumen laporan keuangan BUMD yang telah diaudit dan dokumen rencana bisnis minimal 4 (empat) tahun kedepan.
- 2) Proyeksi penghitungan alokasi anggaran subsidi yang diusulkan.  
Proyeksi penghitungan alokasi anggaran subsidi disetujui oleh RUPS/RUPM paling lambat 1 (satu) minggu sejak dilakukan pembahasan RUPS/RUPM

Usulan subsidi diajukan oleh Direksi BUMD setelah disetujui Dewan Pengawas kepada Pemerintah Daerah, dengan dilampiri dokumen berupa:<sup>9</sup>

- 1) Surat pengajuan alokasi anggaran subsidi.
- 2) Dokumen laporan keuangan BUMD yang telah diaudit, termasuk laporan realisasi subsidi tahun sebelumnya.
- 3) Proyeksi penghitungan alokasi anggaran subsidi.

---

<sup>5</sup> Permendagri No. 70 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pemberian Subsidi Dari Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah Penyelenggara Sistem Penyediaan Air Minum Pasal 1 angka 11

<sup>6</sup> Ibid, Pasal 4 Ayat 1

<sup>7</sup> Ibid, Pasal 18 Ayat 1

<sup>8</sup> Ibid, Pasal 5 Ayat 1

<sup>9</sup> Ibid, Pasal 6 Ayat 3

b. Penganggaran Subsidi

Berdasarkan usulan subsidi, Kepala Daerah menunjuk SKPD terkait membidangi urusan pekerjaan umum melakukan penilaian dan seleksi. Kepala Satuan Kerja terkait menyampaikan hasil penilaian dan seleksi berupa rekomendasi kepada kepala daerah melalui Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). TAPD memberikan pertimbangan atas rekomendasi yang disampaikan oleh Kepala Satuan Kerja terkait.

Rekomendasi Satuan Kerja terkait dan pertimbangan TAPD, dijadikan dasar pencantuman alokasi anggaran subsidi dalam rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS).

Alokasi anggaran subsidi yang telah disepakati dalam KUA dan PPAS, selanjutnya disusun oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) ke dalam (Rencana Kerja Anggaran) RKA-PPKD dengan mempedomani Surat Edaran Kepala Daerah perihal Pedoman Penyusunan RKA-SKPD dan RKA-PPKD. RKA-PPKD tersebut menjadi dasar penganggaran subsidi dalam APBD.

Subsidi kepada BUMD dianggarkan dalam kelompok belanja tidak langsung, jenis belanja subsidi, objek dan rincian objek belanja subsidi sesuai kode rekening berkenaan pada PPKD.<sup>10</sup> Dalam Rincian objek belanja subsidi dicantumkan nama BUMD dan besaran subsidi yang diterima. Penyaluran belanja subsidi kepada BUMD dilakukan dengan cara pembayaran langsung (LS) setiap bulanan/triwulanan/semesteran sesuai dengan sistem dan prosedur pengeluaran yang ditetapkan dalam peraturan kepala daerah dengan mempedomani ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan anggaran belanja subsidi kepada BUMD didasarkan atas DPA-PPKD. Kepala daerah menetapkan nama penerima dan besaran subsidi kepada BUMD dengan Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan yang tercantum dalam Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala daerah tentang penjabaran APBD.

2. Penyelesaian Hutang Pemerintah Pusat Melalui Penyertaan Modal Pemerintah Daerah

---

<sup>10</sup> Ibid, Pasal 10 ayat 1

Pemerintah pusat menganggarkan hibah non kas kepada pemerintah daerah dalam rangka penyelesaian hutang PDAM kepada pemerintah pusat.<sup>11</sup> Untuk itu, pemerintah daerah wajib menetapkan peraturan daerah tentang penyertaan modal.<sup>12</sup>

Pemerintah daerah menganggarkan pendapatan hibah non kas untuk penyertaan modal daerah kepada PDAM dalam APBD berdasarkan peraturan daerah tentang penyertaan modal.<sup>13</sup> Penganggaran Pendapatan Hibah non kas tersebut, dianggarkan pada akun pendapatan, kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah, jenis pendapatan hibah, obyek pendapatan hibah dari pemerintah, rincian obyek hibah non kas dari pemerintah pusat, sesuai kode rekening berkenaan pada SKPKD. Pemerintah daerah mengakui pendapatan hibah non kas dari pemerintah pusat setelah diterimanya Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) non kas yang diterima pemerintah daerah dari Kementerian Keuangan.<sup>14</sup>

Sedangkan belanja penyertaan modal daerah kepada PDAM dianggarkan dalam akun pembiayaan, kelompok pengeluaran pembiayaan daerah, jenis penyertaan modal/investasi pemerintah daerah, obyek penyertaan modal dan rincian obyek penyertaan modal kepada PDAM.

Berdasarkan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD, PPKD menyusun Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) pendapatan dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) pembiayaan. Pelaksanaan penyertaan modal oleh SKPD terkait, dilaksanakan melalui mekanisme Surat Permintaan Pembayaran (SPP) – Surat Perintah Membayar (SPM) dan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).

Berdasarkan DPA pembiayaan dan SP2D non kas, Bendahara Pengeluaran PPKD mengajukan SPP kepada Pengguna Anggaran. Berdasarkan SPP, Bendahara Pengeluaran/Pengguna Anggaran PPKD menerbitkan SPM. Berdasarkan SPM Bendahara Umum Daerah (BUD) mengeluarkan SP2D Penyertaan Modal Daerah pada PDAM.

---

<sup>11</sup> Permendagri No 48 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penerimaan Hibah Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah, Dan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum, Dalam Rangka Penyelesaian Hutang Perusahaan Daerah Air Minum Kepada Pemerintah Pusat Secara Non Kas Pasal 3 Ayat 1

<sup>12</sup> Ibid, Pasal 3 ayat 2

<sup>13</sup> Ibid, Pasal 5 Ayat 1

<sup>14</sup> Ibid, pasal 8

Berdasarkan SP2D hibah non kas yang diterima pemerintah daerah dari Kementerian Keuangan dan SP2D penyertaan modal pemerintah daerah kepada PDAM, PPKD menyusun laporan realisasi pendapatan hibah dan pengeluaran pembiayaan PPKD.<sup>15</sup> Laporan realisasi pendapatan hibah dan pengeluaran pembiayaan PPKD tersebut dikonsolidasikan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Dalam hal SP2D hibah non kas telah dari menteri keuangan telah diterima oleh Pemerintah daerah dan SP2D penyertaan modal oleh pemerintah daerah kepada PDAM telah terbit, Penyelesaian Hutang PDAM kepada pemerintah pusat secara non kas dilakukan dengan :<sup>16</sup>

- a. PDAM Berdasarkan SP2D Penyertaan Modal Daerah, mencatat sebagai penambahan penyertaan modal dari pemerintah daerah
- b. PDAM Berdasarkan SP2D penyertaan modal daerah menghapus hutang PDAM kepada pemerintah pusat.

#### IV. Penutup

1. Pemerintah daerah harus menyediakan subsidi kepada PDAM dalam hal kepala daerah memutuskan tarif lebih kecil dari usulan tarif yang diajukan Direksi PDAM. Tujuan dari pemberian subsidi adalah untuk menutup biaya operasional akibat tarif yang ditetapkan tidak mencapai pemulihan biaya secara penuh (*full cost recovery*).
2. Dokumen yang diperlukan dalam pengajuan subsidi oleh PDAM adalah :
  - a. Surat pengajuan alokasi anggaran subsidi.
  - b. Dokumen laporan keuangan PDAM yang telah diaudit, termasuk laporan realisasi subsidi tahun sebelumnya.
  - c. Proyeksi penghitungan alokasi anggaran subsidi.
3. Prosedur dan penyelesaian hutang PDAM dari pemerintah pusat adalah melalui mekanisme SPP, SPM dan SP2D. Berdasarkan SP2D penyertaan modal daerah, PDAM mencatat sebagai penambahan penyertaan modal dari pemerintah daerah, sekaligus dicatat sebagai penyelesaian hutang PDAM kepada pemerintah pusat.

---

<sup>15</sup> Ibid, Pasal 10

<sup>16</sup> Ibid, Pasal 11

4. Pemerintah daerah menganggarkan pendapatan hibah non kas pada akun pendapatan, kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah, jenis pendapatan hibah, obyek pendapatan hibah dari pemerintah, rincian obyek hibah non kas dari pemerintah pusat, sesuai kode rekening berkenaan pada SKPKD. Sedangkan belanja penyertaan modal daerah kepada PDAM dianggarkan dalam akun pembiayaan, kelompok pengeluaran pembiayaan daerah, jenis penyertaan modal/investasi pemerintah daerah, obyek penyertaan modal dan rincian obyek penyertaan modal kepada PDAM.



## DAFTAR PUSTAKA

1. Permendagri No. 48 Tahun 2016 tentang Pedoman Penerimaan Hibah Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah, Dan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum, Dalam Rangka Penyelesaian Hutang Perusahaan Daerah Air Minum Kepada Pemerintah Pusat Secara Non Kas.
2. Permendagri No. 70 Tahun 2016 tentang Pedoman Pemberian Subsidi Dari Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah Penyelenggara Sistem Penyediaan Air Minum.
3. [www.bppspam.com](http://www.bppspam.com)

### **Penyusun:**

Tim Unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Selatan

### ***Disclaimer:***

Seluruh informasi yang disediakan dalam tulisan hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum dan bukan merupakan pendapat instansi.