



**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
KOTA MAGELANG  
TENTANG  
PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM  
KOTA MAGELANG**

**BAGIAN PEREKONOMIAN  
PEMERINTAH KOTA MAGELANG  
2019**

## DAFTAR ISI

<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>ii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	4
C. Maksud dan Tujuan .....	5
D. Metode Penelitian .....	5
1. Jenis Penelitian.....	5
2. Sumber Data.....	6
3. Metode Pendekatan .....	6
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....</b>	<b>8</b>
A. Kajian Teoritis .....	8
1. Teori Pelayanan Publik.....	8
2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik.....	12
B. Kajian Terhadap Asas-asas Yang Terkait dengan Penyusunan Norma .....	16
C. Praktik Empiris .....	19
<b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....</b>	<b>22</b>
A. Evaluasi dan Analisis Terhadap Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	22
B. Evaluasi dan Analisis Terhadap Peraturan Perundang-undangan Setingkat Undang-Undang.....	23
C. Evaluasi dan Analisis Terhadap Peraturan Perundang-undangan Setingkat Peraturan Pemerintah .....	27
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....</b>	<b>33</b>
A. Landasan Filosofis.....	33
B. Landasan Yuridis.....	36
C. Landasan Sosiologis .....	39

**BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH ..... 42**

- A. Jangkauan dan Arah Pengaturan ..... 42
- B. Ruang Lingkup Materi Muatan ..... 44

**BAB VI PENUTUP ..... 75**

- A. Kesimpulan ..... 75
- B. Saran ..... 75

**DAFTAR PUSTAKA ..... 77**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, menegaskan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Filosofi makna dalam pasal tersebut, mengandung makna bahwa negara beserta komponennya harus mengambil peran dalam pengelolaan kekayaan alam, -seperti air- tanpa harus dikelola oleh pihak asing. Oleh karena itu, bagi daerah yang merupakan bagian dari negara pun memiliki peran yang sama untuk mengelola air yang ada di daerahnya. Dengan demikian, bagi daerah Kota Magelang pun berkewajiban untuk melakukan pengelolaan terhadap air yang ada di daerah kota tersebut untuk kepentingan dan kemakmuran rakyat.

Kewajiban daerah Kota Magelang untuk mengelola air, dikarenakan Kota Magelang merupakan bagian dari entitas negara sebagaimana yang termaktub secara eksplisit dalam Pasal 18 ayat (1) yang menyebutkan:

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah- daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Dengan demikian, sangat jelas bagi daerah Kota Magelang untuk terlibat aktif dalam rangka memakmurkan masyarakat melalui pengelolaan air secara langsung oleh pemerintah daerahnya.

Peran tersebut, sejatinya memang telah lama dilakukan oleh Pemerintah Kota Magelang. Hal ini dibuktikan dengan adanya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pendirian PDAM Kota Magelang dan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang

Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Magelang. Sungguh pun telah memiliki payung hukum, namun seiring dengan perkembangan zaman peraturan daerah (perda) penting untuk dilakukan penyelarasan maupun sinkronisasi dan harmonisasi baik secara formil maupun materiil. Aspek itu menjadi penting dilakukan, mengingat dalam sebuah peraturan pada prinsipnya saat disahkan maka saat yang bersamaan telah mengalami ketertinggalan.

Berkenaan dengan ketentuan perda perusahaan daerah air minum (PDAM) Kota Magelang, maka aspek formil yang perlu disesuaikan ialah dengan penyelarasan pada ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. PDAM dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu badan usaha, sehingga kedudukannya perlu disesuaikan dengan ketentuan yang telah digariskan dalam peraturan pemerintah (PP) tersebut. Terdapat sejumlah ketentuan yang perlu diadopsi ke dalam penyelenggaraan PDAM di Kota Magelang, antara lain kebijakan badan usaha milik daerah (BUMD) yang meliputi sumber modal, penyertaan modal daerah dan lainnya.

Pengaturan mengenai sistem penyediaan air minum (SPAM), juga belum diatur secara detail dalam perda yang terdahulu. Padahal, dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 Tentang Sistem Penyediaan Air Minum maka penting untuk diakomodir di dalam penyelenggaraan PDAM di Kota Magelang. di dalam Perda No. 6 Tahun 2016, memang telah menjadikan PP tersebut sebagai dasar hukum namun materi muatan dalam PP tidak diadopsi secara komprehensif sehingga terdapat bagian penting yang tertinggal. Bagian penting dimaksud, seperti sistem jaringan perpipaan dan non perpipaan dalam menyelenggarakan SPAM untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan usaha lainnya dalam bidang penyediaan air minum.

Pada aspek materiil lain, juga terlihat belum mengatur mengenai hak pegawai untuk mendapat jaminan kesehatan dan sosial lainnya. Padahal hal tersebut, sesuai dengan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1993 *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial tenaga Kerja, mewajibkan untuk mendaftarkan pegawainya dalam program tersebut. Di dalam Perda No. 6 Tahun 2016, pun belum memberikan larangan agar pegawai dilarang sebagai pengurus partai politik (parpol). Aspek larangan itu penting, mengingat dalam pengelolaan BUMD harus mengedepankan profesionalitas dan independensi sehingga netralitas dan nir kepentingan dari urusan parpol harus dihilangkan.

Sementara pada aspek fomil, maka terlihat dalam susunan bab dalam Perda Nomor 6 Tahun 2016 belum sesuai dengan ketentuan dalam Undnag-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Wujud konkret dari ketidaksesuaian susunan bab tersebut, dapat dilihat adanya ketentuan nama bab maksud dan tujuan. Di dalam lampiran UU No. 12 Tahun 2011, ketentuan mengenai maksud dan tujuan harusnya tidak ditempatkan tersendiri melainkan melekat pada Bab I yang mengatur mengenai ketentuan umum.<sup>1</sup> Sistematika yang dianut dalam Perda No. 6 Tahun 2016, membuktikan bahwa terdapat sistematika yang belum harmonis dengan model pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Atas dasar uraian di atas, maka penting untuk dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi berkenaan dengan Perda tentang PDAM Kota Magelang. Mengingat apabila ditelaah, aspek yang

---

<sup>1</sup> Lihat lampiran angka 98 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

diubah mengakibatkan: a) sistematika perdanya berubah; b) materi dalam perdanya berubah lebih dari 50% (lima puluh persen); dan c) esensinya berubah, maka sesuai dengan ketentuan Lampiran angka 237 UU No. 12 Tahun 2011 menghendaki agar lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam perda yang baru. Mendasarkan pada pertimbangan dimaksud, maka perda yang mengatur tentang PDAM di Kota Magelang penting dilakukan penyusunan ulang sehingga dapat mengakomodir aspek formil dan materiil peraturan perundangan-undangan.

Mengingat PDAM Kota Magelang, merupakan BUMD yang erat kaitannya dalam memenuhi hajat hidup primer masyarakat di Kota Magelang maka kemendesakan penyesuaian dasar hukumnya menjadi urgen untuk dilakukan. Atas dasar itu, maka adanya perubahan (penggantian) terhadap perda yang telah ada merupakan keniscayaan yang harus segera dilakukan agar tidak menghambat penyelenggaraan pelayanan di PDAM Kota Magelang kepada masyarakat.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar keadaan di atas, maka dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Dari aspek formil, ketentuan dalam perda yang mengatur tentang PDAM di Kota Magelang belum selaras dengan ketentuan baku dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan.
2. Dari aspek materiil, ketentuan norma atau pasal dalam perda yang mengatur mengenai PDAM di Kota Magelang belum secara komprehensif mengakomodir ketentuan dalam regulasi, seperti UU No. 24 Tahun 2011 dan PP No. 54 Tahun 2017. Padahal keseluruhan regulasi tersebut, memiliki materi muatan yang erat kaitannya dengan penyelenggaraan perusahaan, khususnya PDAM sebagai BUMD Kota Magelang.

### **C. Maksud dan Tujuan**

Adapun maksud dan tujuan disusunnya naskah akademik ini, ialah dimaksudkan: *pertama*, untuk merumuskan permasalahan yang dihadapi penyelenggaraan PDAM di Kota Magelang dan cara-cara mengatasi permasalahan tersebut secara yuridis sehingga dapat menghadirkan penyelenggaraan PDAM yang memberikan manfaat kepada masyarakat. *Kedua*, memberikan dasar ilmiah dan hukum dalam menjamin pemenuhan kebutuhan air baku untuk air minum masyarakat melalui pengembangan SPAM yang sehat, bersih, produktif dan berkelanjutan dalam rangka memenuhi kehidupan masyarakat. *Ketiga*, untuk merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam pembentukan rancangan peraturan daerah Kota Magelang tentang perusahaan umum daerah air minum Kota Magelang yang ideal dengan mengedepankan asas kemanfaatan.

Adapun kegunaan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan rancangan peraturan daerah Kota Magelang tentang perusahaan umum daerah air minum Kota Magelang. Diharapkan pula, naskah akademik ini dapat digunakan sebagai acuan dalam perumusan redaksional norma maupun dalam pembahasan raperda di forum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Magelang bersama Walikota.

### **D. Metode Penelitian**

#### **1. Jenis Penelitian**

Penyusunan naskah akademik ini merupakan aktivitas penelitian/riset dengan jenis penelitian yuridis-normatif. Penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji norma-norma yang terdapat pada berbagai peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, maupun produk hukum lainnya.

## **2. Sumber Data**

Mengingat penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif, maka sumber datanya menggunakan data sekunder. Data sekunder yang digunakan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dengan perincian sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, antara lain:
  1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
  3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
  4. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.
  5. Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.
  6. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
- b. Bahan hukum sekunder berupa bahan-bahan kepustakaan yang meliputi: buku-buku referensi, pendapat ahli, doktrin dan bahan-bahan lain.
- c. Bahan hukum tersier yang berupa kamus dan ensiklopedia.

## **3. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu mengkaji segi hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya yang terkait dengan penyelenggaraan PDAM.
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan teori maupun doktrin-doktrin. Dengan berangkat dari pemahaman terhadap teori, asas, doktrin yang ada maka diharapkan akan menemukan benang merah antara praktik yang ada dengan teori yang relevan, sehingga selanjutnya peneliti/penyusun dapat merumuskan materi ideal sebagai solusi atas persoalan pengaturan PDAM untuk kemudian dituangkan dalam rancangan peraturan daerah.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

##### **1. Teori Pelayanan Publik**

Khazanah keilmuan atau secara akademik, akar dari pelayanan diartikan sebagai: a) perihal atau cara melayani; dan b) usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan uang dan kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.<sup>2</sup> Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pelayanan diartikan sebagai usaha untuk melayani kebutuhan orang lain, sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang.<sup>3</sup> Menurut Kotler pelayanan didefinisikan sebagai berikut:

*“A service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. It’s production may or may not be tied in physical produce”.* [Pelayanan merupakan setiap tindakan atau pelaksanaan yang dapat diberikan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya menunjukkan tidak nyata dan tidak mengakibatkan kekuasaan atas segala sesuatunya].

Berdasarkan pada pengertian di atas, maka pelayanan pada hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan organisasi dalam masyarakat. Proses yang dimaksudkan dilakukan sehubungan dengan saling memenuhi kebutuhan antara penerima dan pemberi pelayanan. Pelayanan merupakan kegiatan utama pada orang yang bergerak di bidang jasa, baik itu orang yang bersifat komersial ataupun

---

<sup>2</sup> A.S. Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: PT. Bumi. Aksara, 2002, hlm. 26-27.

<sup>3</sup> Suharto dan Ana Retnaningsih, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Semarang: Penerbit Widya Karya, 1990, hlm. 211.

yang bersifat non komersial. Dalam prakteknya, pelayanan pun sering dikaitkan dengan pada pemenuhan keinginan atau melayani publik sehingga kemudian disebut sebagai pelayanan publik.

Pelayanan publik menurut Sinambela<sup>4</sup> dapat diartikan sebagai pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Hal itu didasarkan, bahwa negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. oleh karena itu, negara dalam hal ini pemerintah baik pusat maupun daerah haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini, bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat.

Pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan publik ini menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan masyarakat yang memiliki keanekaragaman kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun oleh non-pemerintah. Jika pemerintah merupakan organisasi birokrasi dalam pelayanan publik, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik. Dalam hal institusi pemerintah memberikan pelayanan, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik: Kajian Teori Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006, hlm. 5.

<sup>5</sup> Amir Syamsuadi, "Pelayanan Publik Dan Birokrasi Pemerintahan", *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Vol 1, No 1 (2016), hlm. 4.

Esensi dari pelayanan publik mencakup: a. Sebagai upaya pemenuhan kebutuhan klien; b. Sebagai pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil warga negara; c. Mencakup pemberian layanan barang/jasa dan pelayanan administrasi; d. Disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik; e. Disediakan/diselenggarakan oleh beragam institusi milik pemerintah.<sup>6</sup> Makna substansial dalam pelayanan publik tersebut, memberikan arti bahwa bagi pemerintah baik pusat maupun daerah didorong dan dituntut untuk optimal dalam memberikan pelayanan kepada publik atau masyarakat.

Ciri-ciri pelayanan publik yang baik, menurut Kashmir<sup>7</sup> harus memiliki unsur sebagai berikut: pertama, tersedianya karyawan yang baik. Karyawan yang baik harus ramah, sopan, menarik, cepat tanggap, pandai bicara, menyenangkan serta pintar, karena kenyamanan nasabah sangat tergantung dari karyawan yang melayani, dalam hal ini *customer service officer*. *Kedua*, tersedianya sarana dan prasarana yang baik. Peralatan dan fasilitas yang dimiliki seperti ruang tunggu dan ruang untuk menerima tamu harus dilengkapi dengan berbagai fasilitas yang memadai sehingga membuat pelanggan merasa nyaman, betah, dan tidak bosan di ruangan tersebut.

*Ketiga*, bertanggung jawab kepada setiap nasabah (pelanggan) sejak awal hingga akhir. Pelanggan akan merasa puas jika mereka merasakan adanya tanggungjawab dari karyawan tersebut. Apabila ada pelanggan yang tidak dilayani secara tuntas akan menjadi citra yang buruk bagi perusahaan tersebut. *Keempat*, mampu melayani secara cepat dan tepat. Karyawan harus melakukan pelayanan sesuai dengan prosedur layanan yang ditetapkan perusahaan. Layanan yang diberikan harus sesuai jadwal dan jangan membuat kesalahan. *Kelima*, mampu berkomunikasi. Karyawan harus mampu dengan cepat

---

<sup>6</sup> *ibid.*, hlm. 5.

<sup>7</sup> Kashmir, *Manajemen Perbankan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006, hlm. 34.

memahami keinginan pelanggan, selain itu karyawan juga harus mampu berkomunikasi dengan bahasa yang mudah dimengerti.

*Keenam*, memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi. Karyawan harus menjaga kerahasiaan informasi data pelanggan, terutama yang berkaitan dengan uang pribadi pelanggan. Dalam perusahaan perbankan, kerahasiaan nasabah sangat dijunjung tinggi. *Ketujuh*, memiliki pengetahuan dan kemampuan tertentu. Di karenakan tugas karyawan dalam hal ini *customer service officer*, selalu berhubungan dengan nasabah, oleh karena itu dididik khusus mengenai kemampuan dan pengetahuan untuk menghadapi nasabah maupun kemampuan dalam bekerja. *Kedelapan*, berusaha memahami kebutuhan nasabah (pelanggan). Artinya karyawan harus cepat tanggap terhadap apa yang diinginkan oleh nasabah, usahakan mengerti dan memahami keinginan dan kebutuhan nasabah secara tepat.

Dalam spektrum yang demikian, maka berkenaan dengan PDAM yang merupakan BUMD dapat diposisikan sebagai jalan dalam mewujudkan pelayanan publik tersebut. Melalui PDAM, dapat diartikan bahwa negara (pemerintah) hadir untuk melayani masyarakat terkait kebutuhan air bersih yang merupakan kebutuhan primer masyarakat. Dengan demikian, apabila dikaitkan dengan PDAM yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kota Magelang maka mensahihkan bahwa Pemerintah Kota Magelang sebagai entitas negara secara konkret hadir untuk melayani kebutuhan masyarakat.

Konstruksi di atas, sebagaimana ditegaskan oleh Ratminto dan Winarsih yang berpendapat bahwa:<sup>8</sup>

“Pelayanan publik atau pelayanan umum sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah

---

<sup>8</sup> Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 5.

di pusat, di daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Kegiatan pelayanan oleh pemerintah, sejalan pula dengan pandangan Moenir bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Dengan melakukan pelayanan publik, maka pemerintah telah menjalankan fungsinya sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Pemerintah dalam menjalankan fungsinya sebagai pelayan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, tentu diperlukan sebuah kebijakan yang mengatur tata laksana pelayanan tersebut. Oleh karena itu, bagi Pemerintah Kota Magelang dalam melaksanakan penyelenggaraan pelayanan publik terkait pelayanan air bersih kepada masyarakat maka memerlukan instrumen atau alat. Instrumen tersebut, salah satunya ialah dapat berwujud perda yang mengatur secara komprehensif berkenaan dengan PDAM. Dengan demikian, dibentuknya perda terkait PDAM merupakan salah satu media dalam menyelenggarakan pelayanan dimaksud.

## **2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik**

Aspek penting dalam sebuah pembentukan peraturan, termasuk peraturan daerah ialah terpenuhinya 2 (dua) syarat yaitu syarat formil dan materiil. Keduanya saling berkelindan dan menjadi ketentuan mutlak dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Oleh karena itu, tidak boleh dikesampingkan jika suatu pembentukan peraturan perundang-

undangan ingin dilabeli baik dalam prosesnya. Aspek formil dan materiil penting dikedepankan, dikarenakan sebuah aturan mengandung konsekuensi yaitu tidak hanya mengikat pada pembentuknya melainkan pula berlaku secara umum (non pembentuk). Pandangan di atas, sebagaimana dijelaskan oleh Attamimi bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pada hakekatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku ke luar dan yang bersifat umum dalam arti yang luas.<sup>9</sup>

Syarat *pertama* pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk perda yang baik ialah syarat formil. Secara sederhana, syarat formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah dipenuhinya ketentuan baku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Syarat baku dimaksud, sejatinya telah ditentukan dalam lampiran UU No. 12 Tahun 2011. Sebagai contoh, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan wajib adanya naskah akademik terlebih dahulu sebagai pijakan ilmiah. Contoh lain, yaitu dalam penempatan ketentuan maksud dan tujuan tidak boleh terpisah dalam bab tersendiri. Demikian pula ketika hendak mengatur larangan, maka tidak boleh menempatkan ketentuan larangan dalam bab tersendiri. Aspek formil tersebut, menjadi syarat pertama sebelum memenuhi syarat kedua.

Apabila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak mengikuti ketentuan baku maka suatu peraturan dapat dikatakan cacat formil. Label cacat formil tersebut, mengartikan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dalam pembentukan tidak mengikuti ketentuan baku yang telah ditentukan dalam peraturarn perundang-undangan maupun yang telah menjadi kesepakatan umum oleh para

---

<sup>9</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", *Disertasi* pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

pakar. Atas hal tersebut, maka sejatinya pemenuhan syarat formil tetap dianggap penting agar suatu peraturan dapat dikatakan baik.

Mengingat begitu pentingnya syarat formil, maka dalam rancangan peraturan daerah (raperda) tentang PDAM Kota Magelang harus memenuhi syarat formil dimaksud. Dengan mengikuti ketentuan formil, maka nantinya raperda yang dilahirkan merupakan raperda yang baik dan bukti kepatuhan terhadap ketentuan peraturan yang lebih tinggi. Mengapa demikian?, dikarenakan ketentuan formil peraturan perundang-undangan telah ditentukan secara baku melalui UU No. 12 Tahun 2011. Dengan demikian, UU *a quo* merupakan landasan hukum yang harus dipatuhi dan diikuti dalam pembentukan perda tentang PDAM Kota Magelang.

Syarat kedua dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, ialah dipenuhinya syarat materiil. Pemenuhan syarat materiil tersebut, menurut Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, maka harus memenuhi tiga landasan yakni landasan berlaku secara filosofis, landasan berlaku secara sosiologis dan landasan berlaku secara yuridis.<sup>10</sup> Selain itu, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dari segi materiil, ialah ketundukan pada beberapa asas seperti beberapa asas, seperti asas *lex superior legi inferior* (peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah), *lex specialis derogat legi generalis* (peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan yang lebih umum), dan *lex posterior derogat legi priori* (peraturan yang lebih lama dapat dikesampingkan oleh peraturan yang baru).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Buku Pegangan Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Bali: Udaya Press, 2005, hlm.54-55

<sup>11</sup> Yohanes Usfunan, "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan yang Bersih dan Demokratis", *Orasi Ilmiah-Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana, Universitas, Denpasar, 1 Mei 2004*, 26.

Pada lingkup materiil, pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus memenuhi kriteria-kriteria yang terkandung di dalam nilai-nilai Pancasila yaitu prinsip-prinsip keadilan dalam Pancasila. Mendasarkan pendapat Lili Rasidji, dalam pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan untuk pembaharuan itu dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran *sociological jurisprudence* yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.<sup>12</sup>

Hukum yang hidup dalam masyarakat digali dan dirumuskan menjadi sebuah dasar negara yaitu Pancasila. Oleh karena itu seperti pendapat Rasidji, hukum yang baik harus mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila yang merupakan adaptasi nilai yang bersumber dari hukum yang hidup di dalam masyarakat. Pancasila merupakan satu-satunya pedoman dasar bagi bangsa Indonesia dalam membentuk hukum yang baik yang memberikan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan kata lain, keadilan diwujudkan dalam bentuk kepastian hukum yang mengadopsi nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila yang berupa prinsip-prinsip keadilan.<sup>13</sup>

Berdasarkan latar keadaan di atas, maka dalam pembentukan raperda tentang PDAM Kota Magelang menjadi kewajiban pemenuhan terhadap syarat materiil dimaksud. Melalui pemenuhan syarat materiil, maka raperda yang dibentuk akan lebih memiliki nilai sempurna karena selain dipenuhinya syarat formil juga terpenuhi syarat materiil yang merupakan bagian terpenting dalam pembentukan peraturan perundang-

---

<sup>12</sup> Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2002, h. 74.

<sup>13</sup> Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia", *Jurnal Perspektif*, Volume XXI No. 3 Tahun (2016), hlm. 227.

undangan. Dengan terpenuhinya dua syarat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, diharapkan raperda yang dibentuk memiliki kekuatan hukum yang sah yang diakui oleh seluruh masyarakat dalam memberikan kepastian, keadilan, dan manfaat

## **B. Kajian Terhadap Asas-asas Yang Terkait dengan Penyusunan Norma**

Selain adanya syarat formil dan materiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dibutuhkan juga kajian terhadap asas yang akan digunakan dalam penyusunan normanya. Asas merupakan dasar atau landasan dalam menentukan sikap dan perilaku. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijak bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan seperti dalam pembentukan perda. Semua asas-asas harus terpateri dalam diri penentu kebijakan yang akan membentuk peraturan perundang-undangan. Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya membutuhkan asas atau dasar dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan.

Menurut I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi<sup>14</sup> dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi: 1) asas tujuan yang jelas atau *beginsel van duidelijke doelstelling*; 2) asas organ/lembaga yang tepat atau *beginsel van het juiste orgaan*; 3) asas perlunya pengaturan atau *het noodzakelijkheids beginsel*; 4) asas dapatnya dilaksanakan atau *het beginsel van uitvoerbaarheid*; 5) asas konsensus atau *het beginsel van consensus*. Sedangkan asas-asas materiil antara lain meliputi: 1) asas tentang terminologi dan sistematika yang benar atau *het beginsel van duidelijke*

---

<sup>14</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2010, hlm. 228.

*terminologi en duidelijke systematiek*; 2) asas tentang dapat dikenali atau *het beginsel van de kenbaarheid*; 3) asas perlakuan yang sama dalam hukum atau *het rechtsgelijkheids beginsel*; 4) asas kepastian hukum atau *het rechtszekerheids beginsel*; 5) asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual atau *het beginsel van de individuele rechtbedeling*.

Sementara apabila merujuk pada Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: *pertama*, asas kejelasan tujuan, asas ini mengartikan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. *Kedua*, asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas ini mengartikan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

*Ketiga*, asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas ini mengartikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. *Keempat*, asas dapat dilaksanakan, asas ini mengartikan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. *Kelima*, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas ini mengartikan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

*Keenam*, asas kejelasan rumusan, asas ini mengartikan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah di mengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. *Ketujuh*, asas keterbukaan, asas ini mengartikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Oleh sebab itu, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian berkenaan dengan asas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan, maka dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menggariskan sebagai berikut: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain asas tersebut, dalam peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Dengan demikian, dalam materi muatan peraturan perundang-undangan masih dibuka untuk memasukan asas lain sepanjang memiliki keterkaitan dengan materi muatan yang dibentuknya.

Berdasarkan pada uraian di atas, dalam raperda tentang PDAM maka asas yang relevan untuk digunakan meliputi: *pertama*, asas keadilan, yaitu dalam penyelenggaraan PDAM di Kota Magelang harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. *Kedua*, asas kemanfaatan, yaitu dalam penyelenggaraan PDAM diperuntukan untuk sebesar-besarnya

kemakmuran dan kemanfaatan bagi masyarakat di Kota Magelang. *Ketiga*, asas kepastian hukum, yaitu dalam penyelenggaraan PDAM di Kota Magelang harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Keempat, asas keseimbangan, yaitu dalam penyelenggaraan PDAM di Kota Magelang harus mencerminkan keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara. Kelima, asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan dan hasil akhir dari penyelenggaraan PDAM di Kota Magelang harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keenam, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu bahwa dalam penyelenggaraan PDAM di Kota Magelang harus benar-benar diperuntukan dalam rangka mengatur dan melayani kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

### **C. Praktik Empiris**

Penyelenggaraan PDAM di Kota Magelang, selama ini dilaksanakan dengan menggunakan payung hukum Perda No. 6 Tahun 2016. Perda tersebut, menjadi penuntun bagi BUMD PDAM dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. sejumlah pelayanan, seperti penyaluran air bersih kepada masyarakat di Kota Magelang telah dilakukan cukup baik. Apabila ditelaah secara mendalam, maka pelayanan yang telah dilakukan oleh PDAM Kota Magelang meliputi: 1). Melayani kebutuhan air minum kepada pelanggan; 2). Sambungan Baru; 3). Pembayaran Rekening Air Minum; 4). Pemeriksaan Kualitas Air; 5). Pelayanan Tangki Air. Jenis-jenis pelayanan tersebut, hingga kini pun tetap dijalankan mengingat pelayanan mengenai perairan merupakan kebutuhan primer.

Kiprah PDAM Kota Magelang dalam memberikan pelayanan yang telah diberikan kepada masyarakat atas kebutuhan air minum

pun menuai prestasi. Pada tahun 2017 mendapat Perpamsi Award sehingga hal itu menjadi bukti kinerja baik yang telah dilakukan oleh PDAM Kota Magelang. kemudian pada sektor pelayanan, saat ini kapasitas produksi PDAM telah mencapai 490,8 l/det dengan cakupan layanan PDAM sebanyak 84.711 jiwa (64%).<sup>15</sup>

Sebagai upaya optimalisasi pelayanan, maka PDAM juga memiliki payung hukum berupa Perda No. 6 Tahun 2016. Perda tersebut, merupakan pijakan bagi PDAM Kota Magelang dalam menyelenggaraan aktivitas PDAM. Namun demikian, apabila dianalisis, ketentuan dalam perda tersebut memiliki ketidaksempurnaan baik dari aspek formil dan materiil. Dari aspek formil, terlihat susunan bab dalam perda belum mengikuti ketentuan baku peraturan perundang-undangan. Sementara pada aspek materiil, belum mengakomodir ketentuan yang telah diatur oleh peraturan yang lebih tinggi. Wujud konkret belum diakomodirnya beberapa materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu antara lain belum mengatur mengenai hak pekerja untuk mendapatkan jaminan kesehatan dan jaminan sosial lainnya.

Atas hal tersebut, maka menjadi penting untuk disempurnakan baik dari aspek formil maupun materiil perda tersebut. Melalui penyempurnaan perda, diharapkan dapat menjadi payung hukum yang kokokh bagi penyelenggaraan PDAM di Kota Magelang sehingga akan lebih optimal dalam memberikan pelayanan kebutuhan air bersih kepada masyarakat. aspek ini menjadi keniscayaan, mengingat kiprah PDAM Kota Magelang telah menunjukkan kinerja positif sehingga terus dikuatkan melalui instrumen hukumnya dapat menjadi salah satu cara efektif dalam

---

<sup>15</sup> "Program USAID Indonesia Urban Water, Sanitation and Hygiene Penyehatan Lingkungan untuk Semua (IUWASH PLUS)", dalam <https://www.iuwashplus.or.id/cms/wp-content/uploads/2018/02/IUWASH-PLUS-factsheet-Kota-Magelang-Final-ID-2018110.pdf>. Akses 26 Januari 2018.

mendorong PDAM Kota Magelang untuk terus lebih baik dalam memberikan pelayanan.

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

### **A. Evaluasi dan Analisis Terhadap Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa: *Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.* Berdasarkan ketentuan pasal *a quo*, maka menegaskan bahwa peraturan daerah (perda) merupakan instrumen penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di sisi lain, adanya ketentuan pasal *a quo*, menjadi penegas pula bahwa perda merupakan dasar hukum yang kuat karena bersumber langsung dari konstitusi. Oleh karena itu, keberadaan perda dapat menjadi instrumen yang kuat pula dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam spektrum demikian, menurut Bagir Manan<sup>16</sup> maka dalam implementasi peraturan perundang-undangan di daerah yang harus diprioritaskan adalah perda terlebih dahulu ketimbang peraturan di atasnya. Hal ini dikarenakan, perda merupakan kristalisasi dari nilai-nilai yang terkandung di dalam masyarakat daerah sehingga perda lebih menyentuh pada kondisi sosiologis daerah. Sementara, peraturan di atasnya hanya memotret secara umum kondisi seluruh daerah (makro) yang ada di Indonesia.

Adanya amanat konstitusi tersebut, maka dapat dijelaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membentuk perda dalam rangka menjalankan otonomi dan tugas pembantuan. Instrumen perda dapat menjadi salah satu alat dalam menjalankan roda pemerintahan daerah, sehingga memberikan peluang bagi

---

<sup>16</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 21.

daerah, tanpa terkecuali bagi daerah Kota Magelang juga memiliki kepentingan untuk membentuk sebuah perda. Dalam konteks itu, maka inisiatif pembentukan rancangan peraturan daerah (raperda) tentang PDAM merupakan kepentingan tak terpisahkan dilihat dari aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pembentukan raperda tersebut, dapat dikerangkakan dalam rangka menjalankan otonomi sehingga hal itu merupakan salah satu cara konstitusional sebagaimana dikehendaki Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 tersebut.

## **B. Evaluasi dan Analisis Terhadap Peraturan Perundang-undangan Setingkat Undang-Undang**

Evaluasi dan analisis terhadap undang-undang (UU), merupakan salah satu bagian penting untuk dilakukan berkenaan dengan pembentukan perda. Hal itu dikarenakan sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, menegaskan bahwa kedudukan UU lebih tinggi ketimbang dengan perda. Oleh karena itu, sesuai dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan yang dianut di Indonesia maka UU harus dijadikan rujukan oleh perda sebagai aturan yang kedudukan lebih rendah. Atas dasar itu, maka melakukan evaluasi dan analisis terhadapnya tidak lain sebagai langkah agar perda yang dibentuk harmonis dengan UU sebagai aturan yang lebih tinggi.

Berkenaan dengan UU yang memiliki keterkaitan dengan pembentukan BUMD berupa PDAM, maka dapat dilihat ketentuan dalam UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Spirit dari dibentuknya UU *a quo*, ialah bertujuan memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.<sup>17</sup> Oleh karena muaranya ialah perlindungan kepada masyarakat, maka UU *a quo* tidak membedakan masyarakat dalam kluster tertentu melainkan seluruh rakyat Indonesia. Berkenaan

---

<sup>17</sup> Lihat pertimbangan huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

dengan pembentukan raperda tentang PDAM, maka wujud erat kaitan dengan perlindungan masyarakat ialah terkait dengan perlindungan pegawai.

Di dalam Pasal Pasal 15 ayat (1) menyebutkan: *Pemberi Kerja secara bertahap wajib mendaftarkan dirinya dan Pekerjaannya sebagai Peserta kepada BPJS sesuai dengan program Jaminan Sosial yang diikuti.* Ketentuan pasal tersebut, memiliki arti bahwa perusahaan (pemberi kerja) yang mempekerjakan seseorang berkewajiban untuk mendaftarkan pekerja atau pegawainya dalam program BPJS. Oleh karena itu, dalam pengaturan raperda PDAM yang merupakan BUMD dan dipastikan mempekerjakan orang maka harus mengatur berkenaan dengan program BPJS dimaksud. Pengaturan tersebut, dilakukan dengan mendaftarkan pegawainya dalam program BPJS dan program sosial lainnya.

Pengaturan mengenai keikutsertaan BPJS di dalam raperda tentang PDAM, penting untuk diatur mengingat dalam bekerja terdapat timbal balik antara pekerja dan pemberi kerja. Oleh karena itu, pekerja atau pegawai harus diberikan haknya secara proporsional dengan mengikuti ketentuan UU *a quo*. Apabila di dalam UU *a quo* telah diatur secara jelas dan tegas, maka di dalam perda pun berkewajiban untuk mengikuti ketentuan UU *a quo* sebagai bentuk ketundukan terhadap teori hierarki norma peraturan perundang-undangan. Dalam teori tersebut, pada intinya menegaskan bahwa peraturan yang lebih tinggi menjadi sumber dan dasar terhadap peraturan yang lebih rendah.

Ketentuan UU selanjutnya yang memiliki keterkaitan erat, ialah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU *a quo* dalam perjalanannya telah mengalami perubahan dua kali, terakhir diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Aspek keterkaitan alam UU *a quo*, sejatinya ialah berkenaan dengan

kewenangan pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya.

Di dalam UU *a quo*, urusan atau kewenangan pemerintahan diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) bentuk, yaitu urusan pemerintahan yang bersifat absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Berkenaan dengan urusan pemerintahan daerah, maka masuk pada domain urusan pemerintahan konkuren.<sup>18</sup> Apabila dikaitkan dengan pembentukan raperda tentang PDAM, maka sejatinya dari urusan tersebut secara eksplisit tidak menyebut sebagai urusan pemerintah daerah. Akan tetapi hal itu dapat dikaitkan pada dua alasan berikut: pertama, konsideran huruf b UU *a quo* menyebutkan:

“bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Di dalam konsideran tersebut, terdapat filosofi tegas bahwa pemerintah daerah diminta untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Pembentukan raperda tentang PDAM sebagai payung hukum operasional PDAM yang memberikan pelayanan kepada masyarakat di Kota Magelang tentu memiliki tujuan yang sama dengan konsideran huruf b UU *a quo*. Kesamaan tujuan dimaksud, dikarenakan *core business* dari PDAM adalah melakukan pelayanan berkenaan dengan kebutuhan air bersih kepada masyarakat sehingga maknanya Pemerintah Daerah Kota Magelang ialah dalam rangka memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam mengakses dan mengonsumsi air bersih. Dengan kemudahan tersebut, diharapkan kehidupan

---

<sup>18</sup> Lihat Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

masyarakatnya dapat menjadi sejahtera karena tidak dihadapkan pada kesulitan.

*Kedua*, ketentuan dalam Pasal 12 ayat (2) huruf a UU *a quo*. Di dalam Pasal tersebut menyebutkan: *Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi tenaga kerja*. Ketentuan pasal tersebut, mengartikan bahwa pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan membuka lowongan kerja bagi masyarakatnya. Dengan adanya PDAM sebagai BUMD, secara otomatis sejatinya memberikan peluang pekerjaan kepada masyarakat di Kota Magelang. oleh karena itu, dengan dibentuknya raperda tentang PDAM maka secara langsung dapat diposisikan sebagai regulasi pengaturan yang memberikan lowongan tenaga kerja kepada masyarakat di daerah Kota Magelang.

*Ketiga*, Pasal 12 ayat (3) huruf g UU *a quo*. Di dalam pasal tersebut menyebutkan: *Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi perindustrian*. Pasal tersebut memberikan legitimasi kepada pemerintah daerah untuk mengatur berkenaan dengan perindustrian di daerah. pembentukan PDAM, sejatinya merupakan bagian dari perindustrian itu sendiri karena mewujud dalam sebuah perusahaan yang pokok kerjanya pada pelayanan sebagaimana sebuah perindustrian. Hanya saja dalam pelaksanaan industri dimaksud, tidak semata diorientasikan pada keuntungan melainkan lebih pada pelayanan untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Oleh karena memiliki ruh yang sama, maka keberadaan PDAM dapat diposisikan sebagai implementasi kewenangan Pemerintah Daerah Kota Magelang sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 12 ayat (3) huruf g UU *a quo*.

Berdasarkan pada uraian di atas, maka dari segi kewenangan Pemerintah Daerah Kota Magelang memiliki dasar hukum dalam pembentukan perda tentang PDAM. Kewenangan tersebut, terdapat dari UU yang menyebutkan secara langsung maupun yang tidak menyebut tidak langsung. Dengan demikian, berdasarkan evaluasi

dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan setingkat UU maka pembentukan raperda tentang PDAM tidak bertentangan dengan UU. Pembentukan raperda tersebut, justeru memiliki keselarasan dan keterkaitan dengan ketentuan dalam UU sebagaimana telah diuraikan di atas.

### **C. Evaluasi dan Analisis Terhadap Peraturan Perundang-undangan Setingkat Peraturan Pemerintah**

Berkenaan dengan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang setingkat peraturan pemerintah (PP), maka setidaknya terdapat 3 (tiga) PP sebagai berikut: 1) PP No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum; 2) PP No.122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum; dan 3) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. keseluruhan PP tersebut, merupakan payung hukum inti yang memiliki keterkaitan dengan arah, jangkauan dan materi muatan berkenaan dengan pengaturan PDAM sebagai sebuah BUMD.

Guna menguraikan secara lebih mendetail substansi masing-masing dari PP tersebut, maka dapat dijelaskan pada uraian berikut; pertama, PP No. 16 Tahun 2005. Ketentuan dalam PP tersebut, secara prinsip mengatur berkenaan dengan pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Berkenaan dengan raperda tentang PDAM, maka perlu dipahami terlebih dahulu bahwa *core business* PDAM adalah pelayanan kebutuhan air kepada masyarakat. oleh karena lini bisnisnya adalah terkait penyediaan air, maka terdapat aktivitas harus tersedianya air yang harus memenuhi baku mutu, pemanfaatan air baku dan sejenisnya. Dalam konteks itu, maka PP tersebut memiliki keterkaitan dengan raperda tentang PDAM.

Di dalam PP No. 16 Tahun 2005, menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah menjamin ketersediaan air baku untuk penyediaan air minum sesuai dengan peraturan perundang-

undangan.<sup>19</sup> Ketentuan tersebut, memberikan kewenangan kepada daerah untuk menyediakan air baku sehingga dalam rangka penyediaan tersebut maka dapat dibentuk PDAM sebagai unit produksi penyediaannya.

Selain sebagai unit produksi, PDAM juga merupakan BUMD yang mengelola dan melayani masyarakat berkenaan dengan kebutuhan air bersih. Dalam kerangka yang demikian, maka penting untuk merujuk ketentuan dalam Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 PP No. 16 Tahun 2005 yang mengatur berkenaan dengan distribusi, pelayanan, dan pengelolaan. Hal tersebut, kembali memberikan penegasan bahwa dalam raperda tentang PDAM merupakan tindaklanjut atas berbagai pengaturan yang telah diamanatkan dalam PP No. 16 Tahun 2005 tersebut.

Kerangka di atas, sebagaimana terlihat dalam Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 16 Tahun 2005 yang menyebutkan:

- (1) Pengembangan SPAM menjadi tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menjamin hak setiap orang dalam mendapatkan air minum bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupan yang sehat, bersih, dan produktif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penyelenggaraan pengembangan SPAM dilakukan oleh BUMN atau BUMD yang dibentuk secara khusus untuk pengembangan SPAM.

Makna pasal tersebut, dapat disimpulkan pada aspek berikut: 1) bahwa pemerintah daerah memiliki tanggungjawab dalam menyediakan air bersih untuk rakyatnya; 2) dalam rangka menyediakan air bersih dimaksud, maka perlu dibentuk unit yang khusus melayani air bersih. Maksud unit khusus tersebut, salah satunya dapat diwujudkan dengan dibentuknya PDAM. Oleh karena itu, dengan dibentuknya raperda tentang PDAM ialah dalam rangka mewujudkan tanggungjawab pemerintah daerah Kota Magelang

---

<sup>19</sup> Lihat Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Sistem Pengembangan Air Minum.

dalam menyediakan air bersih agar dapat dimanfaatkan masyarakatnya secara baik.

Pada prinsipnya, ketentuan dalam PP No. 15 Tahun 2005 ialah merupakan amanat kepada daerah untuk menyediakan ketersediaan air layak konsumsi untuk masyarakat. Guna mewujudkan ketersediaan air dimaksud, maka daerah diminta untuk melakukan berbagai aktivitas dan terobosan. Dalam rangka menjalankan aktivitas dimaksud, maka salah satunya daerah dapat membentuk PDAM sebagai unit produksi, pelayanan, dan distribusi air bersih. Pada konteks itu lah, maka dibentuknya raperda tentang PDAM memiliki titik temu atau berkesesuaian dengan ketentuan dalam PP No. 16 Tahun 2005.

*Kedua*, PP No. 122 Tahun 2015. PP tersebut merupakan implementasi dari Pasal 3, Pasal 7, dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan. Aspek yang terkait dengan raperda tentang PDAM dalam PP tersebut, ialah berkenaan dengan aktivitas yang harus dilakukan oleh sebuah PDAM. Dalam Pasal 3, menyebutkan bahwa jenis sistem penyediaan air minum (SPAM) meliputi SPAM jaringan perpipaan atau SPAM bukan jaringan perpipaan. Mekanisem dalam SPAM tersebut, mengartikan bahwa dalam rangka memberikan pelayanan air bersih kepada masyarakat dapat dilakukan melalui jaringan perpipaan atau non perpipaan.

Dalam rangka mewujudkan hal itu, maka dalam raperda tentang PDAM penting untuk dijadikan rujukan agar dalam menjalankan operasional PDAM berjalan lancar dan mencapai pada sasarannya. Hal ini sebagaimana terangkum jelas dalam Pasal 4 ayat (1) PP tersebut yang menyebutkan: SPAM jaringan perpipaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a meliputi: a. unit air baku; b. unit produksi; c. unit distribusi; dan d. unit pelayanan. Hal itu membuktikan, bahwa dengan mengadopsi jaringan perpipaan dan non perpipaan dalam menjalankan aktivitas PDAM

merupakan cara efektif kerjanya PDAM itu sendiri. Hal tersebut, dikarenakan melalui perpipaan dimaksudkan untuk menjamin kepastian kuantitas dan kualitas air minum yang dihasilkan serta kontinuitas pengaliran air minum.

*Ketiga*, PP 54 Tahun 2017. Ketentuan dalam PP tersebut merupakan pengaturan secara akomprehensif berkenaan dengan BUMD. Adapun kaitannya dengan raperda tentang PDAM, dikarenakan PDAM merupakan salah satu BUMD sehingga menjadikan PP tersebut sebagai rujukan merupakan keniscayaan. Terdapat sejumlah pengaturan mengenai BUMD yang wajib diikuti, yaitu sebagai berikut: 1) kebijakan BUMD; 2) pendirian BUMD; 3) modal BUMD; 4) organ dan pegawai BUMD; 5) satuan pengawas intern, komite audit, dan komite lainnya; 6) perencanaan, operasional, dan pelaporan BUMD; 7) penggunaan laba BUMD; 8) anak perusahaan BUMD; 9) penugasan pemerintah kepada BUMD; 10) evaluasi, restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, dan privatisasi BUMD; 11) penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD; 12) kepailitan BUMD; dan 13) pembinaan dan pengawasan BUMD.

Ketentuan dalam aturan tersebut, bentuk dari BUMD terdiri perusahaan umum daerah atau perseroan daerah. Perusahaan umum daerah merupakan BUMD yang modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Sementara untuk, perseroan berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51 persen dimiliki oleh satu daerah. dalam pembentukan perseora, maka dapat dimiliki oleh lebih dari satu daerah. Dasar dari pendirian BUMD, dalam Pasal 9 adalah kebutuhan daerah dan juga kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Kebutuhan daerah yang dimaksud adalah dalam hal pelayanan umum dan juga kebutuhan masyarakat. Tiga aspek bidang usaha yang harus dipenuhi untuk mendirikan BUMD

meliputi peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi dan juga ketersediaan SDM.

Adanya aturan tersebut, maka PDAM yang merupakan BUMD kedepan dapat memilih bentuk yang diinginkan. Apakah berupa perseroda yang fokus pada pengembangan usaha atau perumda yang fokus pada pelayanan sosial. Apabila dilihat dari karakteristik dan kegiatan usaha yang pelayanan kepada masyarakat, maka BUMD berupa PDAM lebih cocok bentuk hukumnya adalah Perumda. Namun demikian, bagi PDAM yang sahamnya dimiliki lebih dari satu daerah maka pilihan bentuk hukumnya lebih cocok ke Perseroda.

Sungguh pun demikian, terdapat catatan berkenaan dengan PP No. 54 Tahun 2017 sebagai berikut: 1) Ketentuan terkait Perseroda seharusnya tidak diatur secara detail pada Peraturan-Pemerintah ini melainkan cukup dipertegas bahwa Perseroda tunduk pada pengaturan dalam Undang-undang Perseroan Terbatas; 2) Adanya ketentuan terkait pemberian insentif terhadap Kepala Daerah selaku pemilik modal pada perusahaan umum Daerah atau pemegang saham pada perusahaan perseroan Daerah yang dipandang sebagai suatu bentuk ketidakefisienan pengelolaan BUMD; 3) Belum adanya perlindungan kepada Pemerintah Daerah selaku pemilik atau pemegang saham terhadap kemungkinan timbulnya kewajiban hukum yang bukan merupakan kerugian atas perikatan yang dilakukan oleh BUMD; 4) Penyertaan modal daerah terhadap BUMD seharusnya tidak ditetapkan melalui Perda dan tidak perlu diatur rigid sesuai dengan pengelolaan keuangan daerah selama sudah mendapatkan persetujuan DPRD dalam APBD atau APBD/P; 5) Belum ada larangan terhadap Komisaris, Dewan Pengawas, Direksi, dan pegawai BUMD dilarang untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik; 6) Prosedur pengadaan barang atau jasa BUMD yang rumit.

Terlepas dari hal di atas, pada prinsipnya ketentuan dalam PP No. 54 Tahun 2017 ialah merupakan pedoman bagi daerah mana kala hendak mendirikan sebuah BUMD. Oleh karena itu, mengingat PDAM merupakan BUMD yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kota Magelang maka harus tunduk pada ketentuan dalam PP tersebut. Ketundukan tersebut, maka menjadikan raperda tentang PDAM pun dapat menjadikan materi muatan dalam PP sebagai materi muatan dalam raperda. Dengan demikian, keberadaan PP No. 54 Tahun 2017 merupakan induk dalam penyelenggaraan BUMD yang dimaksudkan agar penyelenggaraan BUMD di setiap daerah dapat berjalan efektif.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS, DAN SOSIOLOGIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, menegaskan bahwa:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,....”

Makna filosofi tersebut, mengharuskan seluruh elemen negara mulai dari tingkat pusat hingga daerah dituntut untuk bekerja ekstra dalam rangka mengejawantahkan filosofi dalam pembukaan UUD NRI 1945 di atas.

Filosofi alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945, memiliki pokok-pokok pikiran bahwa negara memiliki tanggungjawab untuk: 1) memberikan perlindungan kepada seluruh rakyatnya dengan segala upaya yang dapat negara lakukan; 2) menghadirkan keadaan sejahtera yang secara nyata dapat dirasakan oleh rakyatnya; 3) memberikan edukasi kepada rakyat secara optimal dalam rangka menambah ilmu pengetahuan; 4) berkontribusi aktif dan pasif dalam rangka menciptakan kedamaian di dunia. Keempat makna tersebut, menjadi beban yang harus ditunaikan oleh negara sebagai bentuk nyata peran negara pasca merdeka dari penjajahan.

Alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945, dapat diposisikan sebagai visi Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan. Artinya dalam menuntaskan visi dimaksud, maka penyelenggaraan pemerintahah diberikan empat amanat yang memiliki makna berbeda namun saling berkaitan. Amanat untuk memberikan

perlindungan kepada rakyatnya, maka mengamankan agar negara dalam bertindak harus mengutamakan kepentingan rakyat sebagai pemegang utuh kedaulatan.

Amanat untuk memajukan kesejahteraan umum, maka dapat diartikan bahwa negara diminta untuk memajukan kesejahteraan bagi rakyat secara keseluruhan. Kesejahteraan dimaksud, bukan hanya kesejahteraan individual melainkan yang menyeluruh sehingga dapat terwujud keadilan sosial sebagaimana yang diamanatkan pula dalam filosofi sila kelima Pancasila. Selain itu, kesejahteraan yang harus diciptakan bukan hanya sekedar kesejahteraan ekonomis dan sekedar kesejahteraan material melainkan kesejahteraan lahir dan batin, kesejahteraan material dan spiritual. Dengan demikian, sentuhan kesejahteraan yang harus dilakukan oleh negara harus sampai pada semua lini bukan pada lini-lini tertentu atau bersifat parsial.

Amanat berikutnya, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa maka mengartikan negara memiliki tanggungjawab dalam rangka membangun peradaban bangsa sehingga bangsa Indonesia akan mampu hadir sebagai bangsa yang memiliki kepribadian nasional yang bersumber kepada nilai-nilai yang terkandung dalam ideologi Pancasila. Dengan kepribadian nasional yang dimilikinya itu, bangsa Indonesia akan memiliki kepercayaan diri, akan memiliki *national dignity* (bangsa yang bermartabat). Untuk membangun peradaban bangsa inilah diperlukan kecerdasan intelektual, emosional, afirmatif (*affirmative intelegents*-kecerdasan untuk mengambil keputusan) dan spiritual guna memecahkan berbagai persoalan kehidupan bangsa dan negara.

Selanjutnya amanat untuk mewujudkan kedamaian di alam semesta, maka memiliki makna bangsa Indonesia sebagai bangsa yang merdeka harus senantiasa menghadirkan diri dalam kontestasi antar negara yang tujuannya utamanya menyebarkan

kedamaian. Partisipasi Indonesia dalam ajang internasional, harus didasarkan pada semangat untuk menciptakan kedamaian. Dalam mewujudkannya, maka negara Indonesia salah satunya dapat berperan sebagai mediator terhadap negara-negara yang sedang berkonflik.

Dalam rangka menghadirkan secara riil filosofi tersebut, maka bagi daerah seperti Kota Magelang yang merupakan entitas negara wajib untuk melakukan berbagai upaya, khususnya dalam mensejahterakan masyarakatnya. Sebagai salah satu upaya tersebut, maka inisiatif dihidirknya PDAM merupakan wujud nyata Pemerintah Daerah dalam mengelaborasi filosofi alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945 tersebut. Hal itu disbeakan, peran badan usaha milik daerah (BUMD) seperti PDAM akan sangat penting dalam perekonomian di daerah karena sebagai alat untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Filosofi berbangsa sebagaimana dijelaskan di atas, jika dikaitkan dengan BUMD adalah bangsa Indonesia merdeka agar dapat bersatu, bersatu agar dapat berdaulat, berdaulat agar dapat berlaku adil, dan berlaku adil agar sejahtera.

Selain itu, dari keempat makna filosofi keempat UUD NRI 1945 di atas maka yang berkait erat dengan filosofi penyelenggaraan Perumda PDAM sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Kota Magelang, ialah terkait dengan kehadiran negara untuk mensejahterakan masyarakat secara umum atau luas. Hal itu dapat dijelaskan, *pertama*, bahwa penerima manfaat dari adanya PDAM ialah masyarakat berkenaan dengan fasilitasi diterima sumber air bersih. Masyarakat menerima secara langsung dari pelayanan yang dilakukan oleh PDAM. Artinya, PDAM sebagai unsur penyelenggara pemerintah hadir dalam memberikan layanan masyarakat dengan menyediakan air bersih sebagai kebutuhan harian masyarakat. Dalam konteks itu, maka perwujudan kesejahteraan tidak hanya mewujud pada kesejahteraan materiil

melainkan kesejahteraan inmateriil sebagai yang dikonsepsikan di atas.

*Kedua*, hasil pelayanan PDAM tersebut, keuntungannya dimasukkan sebagai pendapatan asli daerah (PAD) Kota Magelang untuk pembangunan daerah. rantai perputaran keuntungan yang diorientasikan pada pembangunan, maka akan berdampak pada baiknya berbagai sarana prasarana di daerah sehingga dapat pula dirasakan oleh masyarakat Kota Magelang. Atas hal itu, maka secara langsung Pemerintah Daerah melalui PDAM telah berupaya hadir dalam rangka mewujudkan kesejahteraan kepada masyarakat dengan menyediakan berbagai sarana dan prasana yang memadai.

Berdasarkan pada uraian di atas, maka adanya PDAM di Kota Magelang sejatinya memiliki landasan filosofi yang erat kaitannya dengan alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945. Dengan demikian, terus dikembangkannya PDAM sebagai fasilitator layanan air bersih kepada masyarakat merupakan keniscayaan. Dihadirkannya PDAM di Kota Magelang akan memberikan dampak kesejahteraan dan sekaligus manfaat bagi masyarakatnya. Hal itu disebabkan, karena adanya PDAM merupakan salah satu perwujudan nyata visi bernegara yang telah dimaktubkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945.

## **B. Landasan Yuridis**

Sebagaimana ditegaskan dalam lampiran UU No. 12 Tahun 2011, bahwa landasan yuridis merupakan uraian yang menggambarkan berbagai keadaan hukum yang salah satunya karena tidak harmonis atau sinkron peraturan yang telah ada dengan peraturan yang lebih tinggi. Pada konteks tersebut, maka uraian landasan yuridis dalam NA Raperda tentang PDAM akan diuraikan. Terdapat sejumlah aspek yang perlu untuk disesuaikan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang apabila

dipetakan, dapat dipetakan ke dalam 2 (dua) aspek yaitu aspek formil dan materiil.

Pada aspek formil, maka ketentuan peraturan mengenai PDAM yang diatur dalam Perda Kota Magelang No. 6 Tahun 2016 tidak sesuai dengan ketentuan formil dalam UU NO. 12 Tahun 2011. Hal itu, dapat dilihat dalam sistematika penempatan bab yang masih menempatkan ketentuan mengenai maksud dan tujuan ditempatkan pada bab tersendiri. Padahal, sesuai dengan lampiran UU No. 12 Tahun 2011 berkenaan dengan maksud dan tujuan pembentukan sebuah peraturan tidak boleh ditempatkan pada bab tersendiri, melainkan menyatu pada pasal yang terangkum dalam bab mengenai ketentuan umum.

Kemudian pada aspek materiil, maka ketentuan Perda No. 6 Tahun 2016 belum mengakomodir ketentuan materiil berkenaan jaminan hak pekerja secara komprehensif sebagaimana yang telah diamanatkan dalam UU No. 24 Tahun 2011. Di dalam UU *a quo*, bahwa pemberi kerja harus mengikutsertakan pekerjanya dalam program jaminan ketenagakerjaan dan kesehatan serta jaminan sosial lainnya. Kaan tetapi, dalam Perda No, 6 Tahun 2016 hanya mengatur jaminan hari tua. Hal tersebut, menandakan bahwa ketentuan dalam perda yang mengatur mengenai kepegawaian PDAM belum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, agar pengaturan kepegawaian di dalam Perda tentang PDAM senafas dengan amanat UU *a quo*, maka menjadi keniscayaan untuk mengakomodirnya.

Selain itu, di dalam Perda No. 6 Tahun 2016 belum memasukkan materi muatan yang diatur dalam PP No. 122 Tahun 2015 dan PP No. 54 Tahun 2017. Sebagaimana telah diuraikan dalam Bab II, bahwa ketentuan dalam kedua PP tersebut memiliki materi muatan yang sangat komprehensif dan erat kaitannya dengan pengaturan mengenai BUMD. Oleh karena PDAM merupakan wujud dari BUMD, maka memasukkan materi muatan kedua PP tersebut ke

dalam perda mengenai PDAM merupakan sebuah keharusan. Hal itu disebabkan, karena sejumlah pengatura mengenai orga BUMD dan penyediaan pipa sebagai alat transformasi telah diatur di dalam dua PP tersebut

Keharusan adopsi materi muatan regulasi di atas, dapat didasarkan pada alasan sebagai berikut: *pertama*, baik UU maupun PP secara hierarki merupakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ketimbang perda. Berdasarkan pada teori piramida aturan (*stufenbau theory*) yang telah diadopsi dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, maka peraturan yang lebih tinggi menjadi dasar dan keberlakuan bagi peraturan yang lebih rendah. Oleh karena perda secara hierarkis kedudukan lebih rendah, maka harus tunduk pada ketentuan yang lebih tinggi seperti UU dan PP tersebut.

*Kedua*, semangat adanya PDAM ialah agar optimalisasi pelayanan kebutuhan air bersih di Kota Magelang dapat terlayani dengan baik. Agar pelayanan baik dimaksud dapat berjalan dengan baik, maka dibutuhkan landasan hukum yang komprehensif mengingat Indonesia negara hukum sehingga segala aktivitas memerlukan pijakan hukum agar tidak salah dalam penggunaan sarana negara. PDAM merupakan saran negara, sehingga kebutuhan adanya instrumen hukum yang komprehensif menjadi keniscayaan. Dalam rangka mewujudkan itu semua, maka perda mengenai PDAM belum mengatur aspek komprehensif dalam materi muatannya. Oleh karena itu, mengadopsi materi muatan setingkat UU dan PP yang secara komprehensif berkenaan dengan BUMD merupakan keniscayaan.

Berdasarkan uraian di atas, maka landasan yuridis dalam naskah akademik ini ialah dalam rangka mengatasi permasalahan hukum terkait adanya peraturan yang tidak harmonis. Adapun peraturan dimaksud, ialah Perda No. 6 Tahun 2016 yang dari segi formil dan materiil perlu untuk disempurnakan dari aspek formil

dan materiilnya. Melalui penyempurnaan pada kedua aspek tersebut, maka diharapkan akan mengoptimalkan kerja PDAM sebagai BUMD di Kota Magelang sehingga akan berdampak pada pelayanan yang baik kepada masyarakat yang memanfaatkan jasa layanan air bersih.

### **C. Landasan Sosiologis**

Salah satu bagian penting dari landasan sosiologis, ialah uraian mengenai fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat sehingga penting untuk diatur ke dalam sebuah peraturan. Berkenaan dengan hal tersebut, maka dalam naskah akademik ini akan menguraikan beberapa permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat di Kota Magelang yang kemudian dikaitkan dengan keberadaan PDAM di Kota Magelang.

Permasalahan yang *pertama*, ialah berkenaan dengan belum optimalnya jangkauan penyaluran air bersih dari PDAM. Sejak didirikannya PDAM Kota Magelang, pelayanan periaran di Kota Magelang dapat dikatakan telah baik. Hal dibuktikan, misalnya sampai pada tahun 2016 sebanyak 64% penduduknya telah memiliki akses layanan PDAM.<sup>20</sup> Namun demikian, jika dibuat kalkulasi sampai 100% akses pelayanan PDAM, maka masih terdapat 36% penduduk yang belum mendapat akses pelayanan PDAM. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa peran PDAM untuk melakukan pelayanan air kepada masyarakat belum dikatakan tuntas. Beberapa faktor yang menjadi penyebab belum tuntasnya pelayanan dimaksud, karena belum tersedianya sarana seperti perpipaan.

Guna mengatasi hal di atas, maka PDAM perlu mendapat legitimasi dalam pengadaan perpipaan dimaksud. Hal tersebut, sebagai pemenuhan atas amanat PP No. 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum. Dengan mengadopsi ketentuan PP

---

<sup>20</sup> "Kota Magelang", dalam <https://www.iuwashplus.or.id/cms/wp-content/uploads/2018/02/IUWASH-PLUS-factsheet-Kota-Magelang-Final-ID-2018110.pdf>. Akses, 02 Februari 2019.

tersebut, maka PDAM dapat menyelenggarakan serangkaian kegiatan dalam melaksanakan pengembangan dan pengelolaan sarana dan prasarana yang mengikuti proses dasar manajemen untuk penyediaan air minum kepada masyarakat. selain itu, PDAM juga dapat melakukan kegiatan terkait dengan ketersediaan sarana dan prasarana sistem penyediaan air minum dalam rangka memenuhi kuantitas, kualitas, dan kontinuitas air minum yang meliputi pembangunan baru, peningkatan, dan perluasan.

Serangkaian kegiatan tersebut, diharapkan dapat mengatasi permasalahan pelayanan air kepada masyarakat di Kota Magelang yang belum 100% mendapatkan akses pelayanan air dari PDAM. Melalui penyediaan perpipaan untuk pelayanan air kepada masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah Kota Magelang melalui PDAM telah berupaya untuk memenuhi tanggung jawabnya dalam menjamin pemenuhan hak rakyat atas air minum dan akses terhadap air minum. Bersamaan dengan itu, maka Pemerintah Daerah Kota Magelang juga mengimplementasikan secara riil amanat konstitusi yang termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Permasalahan *kedua*, ialah terkait jeminan sosial bagi pekerja atau pegawai. Pekerja atau pegawai merupakan masyarakat yang mendedikasikan waktu dan tenaga untuk mengurus PDAM. Akan tetapi, di dalam payung hukum yang mengatur mengenai PDAM di Kota Magelang belum secara utuh memberikan jaminan sosial kepada pegawainya. Hal tersebut, terlihat dalam Pasal 41 Perda Kota Magelang No. 6 Tahun 2016 yang hanya memberikan jaminan hari tua. Hal tersebut, tentu menimbulkan permasalahan baik dari segi hukum maupun sosial. Dari segi hukum, maka menandakan PDAM Kota Magelang tidak tunduk pada ketentuan peraturan yang lebih tinggi karena telah mengamanatkan agar jaminan sosial tenaga kerja diberikan. Sementara dari aspek sosial, menandakan

akan menimbulkan potensi protes dari pegawai kepada PDAM agar dipenuhi jaminan sosialnya.

Berdasarkan pada permasalahan di atas, maka dengan dibentuknya kembali payung hukum mengenai PDAM menjadi penting sebagai jalan solusi dalam mengatasi berbagai permasalahan sosiologis yang ada. Penuntasan permasalahan sosiologis dimaksud, menjadi sangat penting agar PDAM dalam menjalankan kinerja dapat berjalan secara optimal sehingga pelayanan air kepada masyarakat dapat berjalan dengan baik.

## BAB V

### JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

#### A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Magelang, merupakan salah satu bagian dalam rangka mengoptimalkan pelayanan kebutuhan air kepada masyarakat yang ada di Kota Magelang. Oleh karena itu, terkait jangkauan dan arah pengaturannya berkenaan dengan berbagai aspek yang muaranya untuk optimalisasi kinerja dari PDAM Kota Magelang. spektrum tersebut, pada gilirannya mengarah pada jangkauan dan arah pengaturan Raperda sebagai berikut: 1) nama, tempat kedudukan, dan logo; 2) kegiatan usaha; 3) modal; 4) organ; 5) pegawai; 6) satuan pengawas intern; 7) perencanaan, operasional, dan pelaporan; 8) penggunaan laba; 9) tarif air minum; 10) evaluasi; dan 11) pembinaan dan pengawasan.

*Pertama*, nama, tempat kedudukan, dan logo. Pada aspek ini, diatur sebagai bentuk untuk memberikan identitas terhadap keberadaan PDAM Kota Magelang sehingga akan membedakan dengan PDAM-PDAM kota lain. Hal ini menjadi penting, mengingat di masing-masing daerah memiliki PDAM sehingga pemberian nama, kedudukan dan logo merupakan keniscayaan. *Kedua*, kegiatan usaha. Aspek ini, mengatur berkenaan dengan ruang lingkup usaha yang dilakukan oleh PDAM Kota Magelang yang tujuannya agar ruang lingkup kerja dari PDAM tersebut dapat lebih terfokus dan terarah sehingga akan berdampak positif dalam memberikan pelayanan kebutuhan air kepada masyarakat.

*Ketiga*, modal. Permodalan merupakan salah satu bagian penting dalam sebuah usaha. Demikian pula bagi PDAM Kota Magelang yang merupakan unit usaha daerah, maka mengatur dan

merinci modal dalam PDAM menjadi keharusan. Selain sebagai stimulus untuk mengembangkan usaha, juga sebagai bentuk nyata peran Pemerintah Daerah Kota Magelang dalam berperan serta pengembangan PDAM. hal ini disebabkan, karena PDAM merupakan BUMD yang lahir atas niat baik Pemerintah Daerah Kota Magelang dalam menjalankan otonomi daerah. Oleh karena itu, pengaturan mengenai modal memiliki dua tujuan sekaligus, yaitu sebagai pengembangan usaha dan memberikan kontribusi bagi pendapat asli daerah ke depannya.

*Keempat*, organ. Suatu organisasi, tentu penting adanya organisasi yang di dalamnya dapat berisikan berbagai organ yang menggerakkan kerjanya sebuah organisasi. PDAM merupakan salah satu dari organisasi, oleh karena itu keberadaan organ menjadi penting. Atas hal tersebut, maka di dalam Raperda akan diatur mengenai organ dari PDAM yang meliputi antara lain denwan pengawas, direksi, dan lain sebagainya. *Kelima*, pegawai. Dalam sebuah unit usaha, pegawai memiliki peran vital untuk tumbuh dan kembangnya sebuah usaha. Agar PDAM Kota Magelang juga tetap terus bertumbuh, maka keberadaan pegawai harus dijamin segala kebutuhannya. Oleh karena itu, di dalam raperda diatur berkenaan dengan hak dan kewajiban pegawai PDAM.

*Keenam*, satuan pengawas intern. Pada dimensi ini, maka jangkauan dan rah yang akan diatur dalam raperda ialah berkenaan dengan tujuan dibentuknya satuan tugas pengawas intern dan tugas yang diemban kepadanya. *Ketujuh*, perencanaan. Aspek perencanaan operasional, dan pelaporan merupakan bagian lanjutan dalam pengembangan usaha. Oleh karena itu, arah dan jangkauan dari hal tersebut, merupakan kewajiban yang harus disiapkan oleh direksi yang akan menjabat sebagai direksi PDAM. *Kedelapan*, penggunaan laba. Sebuah usaha, tentu diharapkan mendapatkan laba dari aktivitas usahanya yang dapat dipergunakan untuk pengembangan lanjutan. PDAM sebagai unist

usaha daerah, dipastikan akan memperoleh laba sehingga agar laba tidak salah dipergunakan maka penting untuk diatur penggunaannya agar tepat sasaran.

*Kesembilan*, tarif air minum. Salah satu unit usaha dari PDAM ialah pelayanan air minum. Mengingat PDAM merupakan unit usaha, maka pelayanan tersebut tidak diberikan secara gratis melainkan adanya timbal balik antara konsumen dan distributor. Wujud dari timbal balik tersebut, ialah adanya tarif yang harus dibayarkan oleh konsumen. Akan tetapi, agar konsumen tidak merasa keberatan adanya tarif makan dalam raperda diatur standar tarif yang rasional dan proporsional. *Kesepuluh*, evaluasi. Aspek ini menjadi sangat penting dengan alasan bahwa evaluasi merupakan bahan untuk mengkoreksi apa yang telah dikerjakan. Melalui evaluasi, arah dan jangkauannya ialah mengkoreksi kegiatan yang telah dilakukan oleh PDAM untuk kemudian dijadikan bahan pembenahan. Aspek pembenahan tersebut, akan bermuara pada jangkauan dan arah pengaturan yang *kesebelas*, yaitu sebagai bahan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.

## **B. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Aspek uraian pada sub bab ini, akan meliputi pada dua hal sebagai berikut:

### **1. Ketentuan Umum**

Ketentuan umum pada prinsipnya memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa yang diturunkan ke dalam pasal-pasal. Dalam naskah akademik ini, maka beberapa pengertian istilah dan frasa yang penting untuk diuraikan adalah sebagai berikut:

- a. Daerah adalah Kota Magelang.
- b. Pemerintah Daerah adalah Walikota sebagai unsur penyelenggaran Pemerintahan Daerah yang memimpin

pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

- c. Walikota adalah Walikota Magelang.
- d. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
- e. Kepala Daerah Yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Pada Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat KPM adalah organ perusahaan umum Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan umum Daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada direksi atau dewan pengawas.
- f. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.
- g. Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Magelang yang selanjutnya disingkat PDAM adalah badan usaha milik daerah yang seluruh atau sebagian modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan dan dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kota Magelang.
- h. Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan adalah kekayaan Daerah yang berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah untuk dijadikan penyertaan modal Daerah pada BUMD.
- i. Dewan Pengawas adalah organ PDAM yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan PDAM.
- j. Direksi adalah organ PDAM yang bertanggung jawab atas pengurusan PDAM untuk kepentingan dan tujuan

PDAM serta mewakili PDAM baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.

- k. Pegawai adalah pegawai Perumda Bank Perkreditan Rakyat Bank Magelang.
- l. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.
- m. Tata Kelola Perusahaan Yang Baik adalah sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan.
- n. Sistem Penyediaan Air Minum yang selanjutnya disingkat SPAM merupakan satu kesatuan sarana dan prasarana air minum.
- o. Penyelenggaraan SPAM adalah serangkaian kegiatan dalam melaksanakan pengembangan dan pengelolaan sarana dan prasarana yang mengikuti proses dasar manajemen untuk penyediaan air minum kepada masyarakat.
- p. Pengembangan SPAM adalah kegiatan yang dilakukan terkait dengan ketersediaan sarana dan prasarana SPAM dalam rangka memenuhi kuantitas, kualitas, dan kontinuitas air minum yang meliputi pembangunan baru, peningkatan dan perluasan.
- q. Pengelolaan SPAM adalah kegiatan yang dilakukan terkait dengan kemanfaatan fungsi sarana dan prasarana SPAM terbangun yang meliputi operasi dan pemeliharaan, perbaikan, peningkatan sumber daya manusia, serta kelembagaan.

## **2. Materi Muatan Yang Akan Diatur**

Berkenaan dengan materi muatan yang akan diatur, maka dalam naskah akademik ini akan diuraikan beberapa materi muatan sebagai berikut:

### **a. Nama, Tempat Kedudukan, dan Logo**

Sebagaimana layaknya sebuah unit usaha, adanya nama tentu menjadi bagian penting untuk memberikan identitas terhadap badan usahanya. Oleh karena itu, penamaan, logo dan kedudukan penting untuk dimasukkan ke dalam materi muatan raperda. Materi muatan tersebut, maka berkenaan dengan nama sesuai dengan ketentuan dalam Perda No. 6 Tahun 2016, nama untuk PDAM yang didirikan ialah PDAM Kota Magelang. penegasan Magelang, karena kedudukan, operasional, dan peruntukan dari PDAM tersebut berada di Kota Magelang.

Mengingat pada prinsipnya, pengaturan mengenai PDAM telah diatur sebelumnya melalui Perda No. 6 Tahun 2016, maka dengan diaturnya kembali ke dalam raperda yang baru maka seluruh kekayaan, kegiatan usaha, hak dan kewajiban, pegawai, dan perizinan serta hal-hal lain yang diatur dalam Perda No. 6 Tahun 2016 pengaturannya tunduk pada yang baru mana kala telah disahkan.

Sementara berkenaan dengan logo, maka mengikuti ketentuan dengan gambar yang telah ditentukan dan dimasukkan ke dalam lampiran raperda. Gambar tersebut, merupakan logo yang sah untuk digunakan oleh PDAM Kota Magelang. Dengan demikian, PDAM Kota Magelang tidak boleh menggunakan logo lain selain yang telah ditentukan dalam lampiran raperda. Penempatan di dalam

almpiran, semata dikarenakan logo berisikan desain yang tidak mungkin untuk dibuatkan norma sehingga sesuai dengan pedoman penormaann pembentukan peraturan perundang-undangan maka dalam hal suatu hal bukan norma namun memiliki implikasi hukum maka ditempatkan di dalam lampiran.

#### **b. Kegiatan Usaha**

Aspek kegiatan usaha, tujuannya ialah untuk memberikan kepastian bahwa PDAM Kota Magelang memiliki aktivitas rutin dalam bekerja. Adapun kegiatan usaha yang dilakukan oleh PDAM Kota Magelang, ialah melaksanakan sebagian kewenangan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan sistem penyediaan air minum (SPAM) untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan usaha lainnya dalam bidang penyediaan air minum. SPAM tersebut, dilakukan melakuai dua sistem jaringan yaitu jaringan perpipaan dan/atau bukan melalui jaringan perpipaan.

Berkenaan dengan sistem jaringan perpipaan, maka wujudnya berupa: 1) air baku; 2) unit produksi; 3) unit distribusi; 4) unit pelayanan. Sementara wujud dari bukan saluran perpipaan, berupa: 1) terminal air; 2) mobil tangki air; dan/atau; 3) bentuk lainnya yang memungkinkan. Adapun maksud bentuk lainnya yang memungkinkan tersebut, dapat dilaksanakan apabila cakupan layanan PDAM sudah mencapai 100% (seratus persen).

#### **c. Modal**

Pemrodalan merupakan kebutuhan yang sangat dibutuhkan oleh PDAM Kota Magelang sebagai unit usaha daerah. Oleh karena itu, aspek modal ini akan diatur pada tiga hal yang meliputi modal dasar,

sumber modal, dan penyertaan modal. Berkenaan dengan modal dasar, maka ditetapkan sebesar Rp. 350.000.000.000,00 (tiga ratus puluh miliar rupiah) yang berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Sementara untuk modal awalnya, ialah sebesar Rp. 808.294.217,10 (delapan ratus delapan juta dua ratus Sembilan puluh empat ribu dua ratus tujuh

Sementara terkait sumber modalnya, maka bersumber dari: 1) penyertaan modal Daerah yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah dan/atau konversi dari pinjaman; 2) pinjaman yang bersumber dari pemerintah daerah Kota Magelang, badan usaha milik daerah lainnya, dan/atau sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 3) hibah yang bersumber dari pemerintah pusat, pemerintah daerah Kota Magelang, badan usaha milik daerah lainnya, dan/atau sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan; dan 4) sumber modal lainnya yang meliputi kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham.

Kemudian terkait dengan penyertaan modal, penting dilakukan dalam rangka untuk memebrikan penambahan modal dan pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain yang wujudnya dapat berupa uang maupun barang milik daerah. Khusus berkenaan dengan penyertaan modal dalam bentuk barang milik daerah, maka perhitungannya dilakukan dengan sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal. Maksud nilai riil tersebut, ialah bahwa nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik

Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Guna memberikan kepastian hukum dalam penyertaan modal, maka dalam proses penyertaan modal harus terlebih dahulu didasarkan pada peraturan daerah sebagai dasar penetapan atas penyertaan modal yang dilakukan.

**d. Organ**

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 29 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017, organ perusahaan umum daerah (perumda) terdiri dari kepala daerah yang mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada perusahaan umum daerah (KPM) (yang setara dengan rapat umum pemegang saham (RUPS) dalam perseroan daerah (perseroda), Dewan Pengawas (yang setara dengan Komisaris untuk perseroda) dan Direksi. Organ tertinggi dalam BUMD berbentuk perumda, adalah KPM untuk perumda. Atas hal tersebut, dalam PDAM Kota Magelang untuk organnya terdiri dari KPM, dewan pengawas, dan direksi.

Dari ketiga organ tersebut, masing-masing dilekati tanggungjawab. Untuk KPM, maka tidak bertanggung jawab atas kerugian PDAM apabila dapat membuktikan: 1) tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung; 2) tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh PDAM; dan/atau 3) tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan PDAM secara melawan hukum. Sementara untuk dewan pengawas, memiliki tugas, kewenangan, dan kewajiban. Berkenaan dengan tugasnya, maka dewan pengawas bertugas untuk melakukan

pengawasan terhadap PDAM dan mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan PDAM. Sementara kewenangannya, ialah memberi peringatan kepada Direksi yang tidak melaksanakan tugas sesuai dengan program kerja yang telah disetujui, memeriksa Direksi yang diduga merugikan PDAM, dan menandatangani rencana bisnis serta rencana kerja dan anggaran PDAM bersama Direksi. Selanjutnya terkait kewajibannya, ialah melaporkan hasil pengawasan kepada KPM dan membuat dan memelihara risalah rapat.

Berkenaan dengan dewan pengawas, penting untuk diatur aspek lain seperti terkait dengan komposisi maupun tata cara pengangkatan, dan persyaratannya. Terkait dengan komposisi, maka dewan pengawas dapat terdiri atas unsur independen dan pejabat Pemerintah Daerah yang tidak bertugas melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adpaun mengenai persyaratannya, maka untuk dapat menjadi dewan pengawas harus memenuhi syarat sebagai berikut: 1) sehat jasmani dan rohani; 2) memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan; 3) memahami penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; 4) memahami manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen; 5) menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya; 6) berijazah paling rendah strata 1 (S-1); 7) berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali; 8) tidak pernah dinyatakan pailit; 9) tidak

pernah menjadi anggota Direksi atau Dewan Pegawai yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit; 10) tindak sedang menjalani sanksi pidana; dan 11) tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah, dan/atau calon anggota legislatif.

Adapun terkait tata cara pengangkatannya, maka dilakukan dengan seleksi yang meliputi tahapan uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga professional. Hasil seleksi tersebut, menjadi pedoman untuk mengangkat seseorang menjadi dewan pengawasan. Akan tetapi, sebelum diangkat menjadi dewan pengawas wajib menandatangani kontrak kinerja. Apabila telah ditandatangani kontrak kinerja, maka dapat diangkat menjadi dewan pengawas bersamaan dengan pengangkatan direksi. Adapun jumlahnya, maka ditetapkan oleh KPM yang didasarkan pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

Untuk masa jabatannya, ialah paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Namun jabatan tersebut, dapat berakhir sebelum masanya apabila meninggal dunia, masa jabatannya berakhir, dan/atau diberhentikan sewaktu-waktu. Khusus bagi masa jabatan berakhir karena masa jabatannya, maka dewan pengawas wajib menyampaikan laporan pengawasan tugas akhir masa jabatan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhir masa jabatannya. Bersamaan dengan itu pula, maka dewan pengawas wajib melaporkan sisa pelaksanaan tugas pengawasan yang belum dilaporkan paling lambat 1 (satu) bulan setelah berakhir masa jabatannya. Kewajiban atas hal

tersebut dilakukan, karena sebagai dasar pertimbangan oleh KPM untuk memperpanjang atau memberhentikan anggota Dewan Pengawas.

Laporan yang wajib dilakukan oleh dewan pengawas tersebut, juga harus dilaksanakan setelah hasil audit dengan tujuan tertentu atau audit tahunan dari kantor akuntan publik kepada KPM. Selain itu, dalam raperda penting juga untuk diatur mengenai bilamana terjadi kekosongan jabatan pengawas. Berkenaan dengan hal itu, maka KPM yang mengambil alih fungsi pengawasan karena KPM pemegang saham dari PDAM tersebut.

Kemudian apabila jabatan dewan pengawas berakhir karena diberhentikan, maka pemberhentiannya harus didasarkan pada alasan-alasan yang rasional yang didasarkan pada data dan informasi yang dapat dibuktikan secara sah meliputi: 1) tidak dapat melaksanakan tugas; 2) tidak melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau ketentuan anggaran dasar; 3) terlibat dalam tindakan kecurangan yang mengakibatkan kerugian pada PDAM, negara, dan/atau Daerah; 4) dinyatakan bersalah dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; 5) mengundurkan diri; 6) tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai anggota Dewan Pengawas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau 7) tidak terpilih lagi dalam hal adanya perubahan kebijakan Pemerintah Daerah.

Alasan lain untuk diberhentikan, ialah disebabkan karena rangkap jabatan sebagai: 1) anggota Direksi

pada BUMD, badan usaha milik negara, dan/atau badan usaha milik swasta; 2) pejabat lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan; dan/atau pejabat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut, berlaku paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak yang bersangkutan memangku jabatan baru sebagai anggota Dewan Pengawas, semua jabatan yang bersangkutan sebagai anggota Dewan Pengawas dinyatakan berakhir.

Selain memilik tugas dan tanggungjawab, dewan pengawas diberikan hak berupa penghasilan yang ditetapkan oleh KPM. Penghasilan tersebut, paling banyak terdiri atas: 1) honorarium; 2) tunjangan; 3) fasilitas; dan/atau 4) tantiem atau insentif kinerja. Selain itu, dewan pengawas setiap akhir masa jabatan anggota Dewan Pengawas diberikan jasa pengabdian sebesar 2% (dua persen) dari laba sebelum pajak pada tahun buku sebelum akhir masa jabatannya yang diberikan secara kolektif.

Pemberian jasa pengabdian tersebut, dihitung dengan perbandingan: 1) ketua Dewan Pengawas mendapat 60% (enam puluh persen) dan anggota Dewan Pengawas mendapat 40% (empat puluh persen) jika Dewan Pengawas berjumlah 2 (dua) orang; 2) ketua Dewan Pengawas mendapat 40% (empat puluh persen) dan anggota Dewan Pengawas sebesar 30% (tiga puluh persen) jika Dewan Pengawas berjumlah 3 (tiga) orang; 3) ketua Dewan Pengawas mendapat 30% (tiga puluh persen) dan anggota Dewan Pengawas sebesar 70% (tujuh puluh persen) jika Dewan Pengawas berjumlah lebih dari 3 (tiga) orang.

Khusus terkait dengan anggota Dewan Pengawas yang berhenti atau diberhentikan dengan hormat sebelum masa jabatannya berakhir, maka mendapat jasa pengabdian berupa uang dengan syarat telah menjalankan tugasnya paling singkat 2 (dua) tahun. Besarnya jasa pengabdian berupa uang, didasarkan atas perhitungan lamanya bertugas dibagi masa jabatan dikalikan uang jasa bulan terakhir.

Melalui sejumlah hak di atas, maka dewan pengawas wajib dengan itikad baik dan tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha PDAM. Selain itu, dewan pengawas bertanggung jawab penuh secara pribadi apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya. Guna memastikan dewan pengawas bekerja secara baik, maka KPM dapat mengajukan gugatan ke pengadilan terhadap anggota Dewan Pengawas yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada PDAM kecuali anggota Dewan Pengawas yang bersangkutan mengganti kerugian yang ditimbulkan tersebut dan disetorkan ke rekening kas umum Daerah.

Organ lain yang hendak diatur, ialah direksi. Direksi pada PDAM diangkat oleh KPM dengan terlebih dahulu melalui seleksi sebagaimana yang dilakukan seleksinya kepada dewan pengawas dan penandatangan kontrak kinerja. Guna menghasilkan direksi yang baik, maka sejumlah syarat harus dipenuhi sebelum diangkat. Adapun syarat tersebut, yaitu sebagai berikut: 1) sehat jasmani dan rohani; 2) memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi

yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan; 3) memahami penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; 4) memahami manajemen perusahaan; 5) memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha perusahaan; 6) berijazah paling rendah strata 1 (S-1); 7) pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun di bidang manajerial perusahaan berbadan hukum dan pernah memimpin tim; 8) berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun dan paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun pada saat mendaftar pertama kali; 9) tidak pernah menjadi anggota Direksi atau Dewan Pengawas yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit; 10) tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara atau keuangan daerah; 11) tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan 11) tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah, dan/atau calon anggota legislatif.

Adapun jumlah direksi, ditetapkan oleh KPM yang yang paling sedikit satu orang direksi dan paling banyak lima direksi yang didasarkan pada asa efisiensi dan efektivitas. Dari jumlah direksi yang diangkat, maka salah satu diantaranya dapat diangkat sebagai direksi utama. Sementara untuk masa jabatan yang diemban, ialah paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan, kecuali: 1) dalam hal anggota Direksi memiliki keahlian khusus dan/atau prestasi yang sangat baik dapat diangkat untuk masa jabatan yang ketiga; 2) ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Direksi dalam menjalankan aktivitasnya, diberikan tugas dan wewenang. Berkenaan dengan tugasnya, maka dapat diuraikan sebagai berikut: 1) menyusun perencanaan, melakukan koordinasi dan pengawasan seluruh kegiatan pengurusan PDAM; 2) membina Pegawai; 3) mengurus dan mengelola kekayaan PDAM; 4) menyelenggarakan administrasi umum dan keuangan; 5) menyusun rencana strategis bisnis 5 (lima) tahunan PDAM; 6) menyusun rencana bisnis dan anggaran tahunan PDAM; dan menyusun dan menyampaikan laporan seluruh kegiatan PDAM.

Sementara terkait wewenangnya, ialah sebagai berikut: 1) mengangkat dan memberhentikan Pegawai PDAM berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan; 2) menetapkan susunan organisasi dan tata kerja PDAM dengan persetujuan Dewan Pengawas; 3) mengangkat Pegawai untuk menduduki jabatan di bawah Direksi; 4) mewakili PDAM di dalam dan di luar pengadilan; 5) menunjuk kuasa untuk melakukan perbuatan hukum mewakili PDAM; 6) menandatangani laporan bulanan, triwulan, dan laporan tahunan; 7) menjual, menjaminkan, atau melepaskan aset milik PDAM berdasarkan persetujuan KPMatas pertimbangan Dewan Pengawas; dan 8) melakukan pinjaman, mengikatkan diri dalam perjanjian, dan melakukan kerja sama dengan pihak lain dengan persetujuan KPM atas pertimbangan Dewan Pengawas dengan menjaminkan aset PDAM.

Pengaturan lain yang penting untuk dilakukan, ialah berkenaan dengan masa jabatan. Pada aspek ini, maka dapat diatur bahwa jabatan anggota Direksi berakhir apabila anggota direksi: 1) meninggal dunia;

2) masa jabatannya berakhir; atau 3) diberhentikan sewaktu-waktu. Konsekuensi dari masing-masing pemberhentian tersebut, memiliki nilai yang berbeda. Apabila berhenti karena masa jabatannya, maka direksi: 1) harus menyampaikan laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan; 2) wajib melaporkan sisa pelaksanaan tugas pengurusan yang belum dilaporkan paling lambat 1 (satu) bulan setelah berakhirnya masa jabatan. Laporan tersebut, dilaksanakan setelah hasil audit dengan tujuan tertentu atau audit tahunan dari kantor akuntan publik dan disampaikan kepada KPM. Berdasarkan laporan tersebut, kemudian dijadikan bahan penilaian dan rekomendasi atas kinerja direksi kepada KPM. Laporan tersebut, dapat digunakan KPM untuk memperpanjang atau memberhentikan anggota direksi tersebut.

Sementara apabila direksi diberhentikan sewaktu-waktu, maka pemberhentiannya wajib disertai dengan alasan pemberhentian sebagai berikut: 1) tidak dapat melaksanakan tugas; 2) tidak melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau ketentuan anggaran dasar; 3) terlibat dalam tindakan kecurangan yang mengakibatkan kerugian pada PDAM, negara, dan/atau Daerah; 4) dinyatakan bersalah dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; 5) mengundurkan diri; 6) tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai anggota Dewan Pengawas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau 7) tidak terpilih lagi

karena adanya perubahan kebijakan Pemerintah Daerah.

Selain itu, dalam rangka optimalisasi kerja PDAM maka direksi dilarang: 1) anggota Direksi pada BUMD lain, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik swasta; 2) jabatan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan; dan/atau 2) jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila terjadi pelanggaran atas hal tersebut, maka KPM memberhentikan direksi dimaksud paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak yang bersangkutan diangkat memangku jabatan baru sebagai anggota Direksi, jabatan yang bersangkutan sebagai anggota Direksi dinyatakan berakhir.

Larangan lain yang tidak boleh dilakukan oleh direksi, ialah tidak berwenang mewakili PDAM apabila: 1) terjadi perkara di pengadilan antara PDAM dengan anggota Direksi yang bersangkutan; dan/atau 2) anggota Direksi yang bersangkutan mempunyai kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan PDAM. Adapun yang berhak mewakili PDAM yaitu: 1) anggota Direksi lainnya yang tidak mempunyai benturan kepentingan dengan PDAM; 2) Dewan Pengawas dalam hal seluruh anggota Direksi mempunyai benturan kepentingan dengan PDAM; atau 3) pihak lain yang ditunjuk oleh KPM dalam hal seluruh anggota Direksi atau Dewan Pengawas mempunyai benturan kepentingan dengan PDAM.

Sebagai kompensasi atas tugas dan kewajiban yang diberikan direksi, dalam raperda ini juga diatur hak yang diberikan kepada direksi. Hal tersebut, meliputi: 1) gaji; 2) tunjangan; 3) fasilitas; dan/atau 4)

tantiem atau insentif pekerjaan. Selain itu, juga mendapatkan hak cuti yang pelaksanaannya setelah mendapatkan persetujuan dari KPM maupun dari dewan pengawas. Adapun hak cuti tersebut, ialah sebagai berikut: 1) cuti tahunan selama 12 (dua belas) hari kerja; 2) cuti besar/cuti panjang, selama 2 (dua) bulan untuk setiap satu kali masa jabatan; 3) cuti bersalin selama 3 (tiga) bulan bagi anggota Direksi perempuan; 4) cuti alasan penting; 5) cuti sakit. Selama masa cuti, direksi tetap mendapatkan penghasilan penuh dari PDAM.

Selain kompensasi hak, direksi pada setiap akhir masa jabatannya anggota Direksi dapat diberikan jasa pengabdian berupa uang sebesar 5% (lima persen) dari laba sebelum pajak pada tahun buku sebelum akhir masa jabatan yang diberikan secara kolektif. Adapun perimbangan pemberian jasa pengabdian tersebut, didasarkan pada penghitungan bahwa dalam hal jumlah anggota Direksi lebih dari 1 (satu) orang, perbandingan pemberian jasa pengabdian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan sebagai berikut: 1) direktur utama mendapat 60% (enam puluh persen) dan anggota mendapat 40% (empat puluh persen) jika Direksi berjumlah 2 (dua) orang; 2) direktur utama mendapat 40% (empat puluh persen) dan anggota mendapat 30% (tiga puluh persen) jika Direksi berjumlah 3 (tiga) orang.

Berkenaan dengan anggota Direksi yang berhenti atau diberhentikan dengan hormat sebelum masa jabatannya berakhir, diberikan jasa pengabdian berupa uang dengan syarat telah menjalankan tugasnya paling singkat 1 (satu) tahun. Adapun besarnya jasa

pengabdian berupa uang, didasarkan atas perhitungan lamanya bertugas dibagi masa jabatan dikalikan penghasilan bulan terakhir. Selain itu, untuk anggota direksi yang berasal dari pegawai maka berhak: 1) menerima jasa pengabdian berupa uang; atau 2) memilih diangkat menjadi Pegawai kembali.

Melalui sejumlah hak di atas, maka direksi wajib dengan itikad baik dan tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha PDAM. Selain itu, direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya. Guna memastikan direksi bekerja secara baik, maka KPM dapat mengajukan gugatan ke pengadilan terhadap anggota direksi yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada PDAM kecuali anggota direksi yang bersangkutan mengganti kerugian yang ditimbulkan tersebut dan disetorkan ke rekening kas umum Daerah.

#### **e. Pegawai**

Salah satu komponen penting dari sebuah usaha, ialah adanya pegawai. Keberadaan memiliki peran sentral dalam laju dan gerak dari sebuah perusahaan. PDAM sebagai salah satu perusahaan, maka adanya pegawai menjadi penting. Atas hal tersebut, maka penting pula untuk diatur. Berkenaan dengan hal tersebut, maka pegawai merupakan pekerja PDAM yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam raperda, juga idatur mengenai hak dan kewajiban pegawai. Terkait dengan hak, maka memperoleh penghasilan yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan, tanggung jawab, dan kinerja. Wujud dari penghasilan tersebut, terdiri atas: 1) gaji; 2) tunjangan; 3) fasilitas; dan/atau 4) jasa produksi atau insentif pekerjaan. Selain gaji, pegawai juga berhak untuk mendapatkan program jaminan seperti jaminan kesehatan, jaminan hari tua, dan jaminan sosial lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka peningkatan kompetensi pegawai, PDAM melaksanakan program peningkatan kapasitas sumber daya manusia. Selain itu, agar optimalisasi kerja di PDAM berjalan baik maka pegawai dilarang menjadi pengurus partai politik. Hal itu wajib dilarang, mengingat pegawai harus memiliki netralitas untuk tidak berpolitik demi menjaga independensi dan tiadanya kepentingan dalam bekerja.

**f. Satuan Pengawas Intern**

Sebagai upaya mewujudkan kinerja PDAM yang baik, maka adanya pengawasan menjadi penting. Untuk itu, dibentuknya satuan pengawas intern merupakan keniscayaan. Pembentukannya tersebut, dilakukan setelah mendapatkan pertimbangan dari dewan pengawas. Adapun yang memimpin satuan pengawas dimaksud, ialah seorang kepala yang bertanggung jawab kepada direktur utama.

Tugas dari satuan pengawas intern tersebut, ialah sebagai berikut: 1) membantu direktur utama dalam melaksanakan pemeriksaan operasional dan keuangan PDAM, menilai pengendalian, pengelolaan, dan

pelaksanaannya pada PDAM, dan memberikan saran perbaikan; 2) memberikan keterangan tentang hasil pemeriksaan atau hasil pelaksanaan tugas satuan pengawas intern sebagaimana dimaksud dalam huruf a kepada direktur utama; dan 3) memonitor tindak lanjut atas hasil pemeriksaan yang telah dilaporkan.

Dalam rangka memastikan tugas di atas berjalan dengan baik, maka atuan pengawas intern memberikan laporan atas hasil pelaksanaan tugas kepada direktur utama dengan tembusan kepada Dewan Pengawas. Hasil laporan tersebut, juga harus disampaikan oleh direktur utama kepada anggota direktur sebagai bahan untuk rapat direksi agar dapat segera diambil langkah lanjutan terhadap laporan dari satuan pengawas intern.

**g. Perencanaan, Operasional, dan Pelaporan**

Pada aspek perencanaan, maka materi muatan yang akan diatur meliputi beberapa hal sebagai berikut: *pertama*, rencana bisnis. Rencana bisnis, merupakan langkah yang harus dipersiapkan dan dilakukan oleh direksit untuk masa jabatannya selama lima tahun yang disampaikan kepada dewan pengawasan untuk ditandatangani bersama. Rencana bisnis tersebut, kemudian disampaikan kepada KPM dan KPM dapat meneruskannya kepada menteri terkait. Rencana bisnis tersebut, menjadi dasar dalam penandatanganan kontrak kinerja. Adapun komponen dari rencana bisnisnya, paling sedikit memuat: 1) evaluasi hasil rencana bisnis sebelumnya; 2) kondisi PDAM saat ini; 3) asumsi yang dipakai dalam penyusunan rencana bisnis; dan 4) penetapan visi, misi, sasaran, strategi, kebijakan, dan program kerja.

Rencana bisnis pada prinsipnya merupakan pedoman dalam mengembangkan PDAM, akan tetapi apabila dalam perjalannya terdapat perubahan maka dapat dilakukan dengan syarat: 1) terdapat pengaruh yang mengakibatkan terjadinya penyimpangan pencapaian sasaran lebih dari 20% (dua puluh persen); 2) terdapat perubahan manajemen yang berpandangan perlunya untuk mengubah rencana bisnis; 3) terdapat perubahan kondisi perekonomian yang berpengaruh terhadap perkembangan bisnis. Hasil dari perubahan tersebut, kemudian ditandatangani bersama dengan Dewan Pengawas dan disampaikan oleh Direksi kepada KPM untuk mendapat pengesahan.

*Kedua*, rencana kerja dan anggaran. Hal ini juga masih merupakan tugas yang harus dipersiapkan oleh direksi untuk menjabarkannya. Penjabaran tersebut, paling sedikit memuat rencana rinci program kerja dan anggaran tahunan. Apabila telah dipersiapkan, maka diserahkan kepada dewan pengawas paling lambat pada akhir bulan November untuk ditandatangani bersama dan setelahnya diserahkan kepada KPM untuk mendapat pengesahan. Rencana kerja dan anggaran yang telah diserahkan ke KPM, berlaku sepenuhnya apabila sampai dengan permulaan tahun buku KPM tidak mengemukakan keberatan atau menolak rencana kerja dan anggaran. Akan tetapi, apabila KPM menolak maka PDAM PDAM dapat menggunakan rencana kerja dan anggaran tahun sebelumnya.

Walaupun rencana kerja dan anggaran bersifat baku dalam tahun buku berjalan, namun dapat dilakukan penambahan dan perubahan dengan syarat

hanya dapat dilakukan dengan persetujuan KPM. Mekanisme penambahan dan perubahannya, terlebih dahulu ditandatangani bersama dengan dewan pengawas dan disampaikan oleh direksi kepada KPM untuk mendapat persetujuan. Persetujuan atas usulan perubahan tersebut, diberikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah diterimanya usulan perubahan rencana kerja dan anggaran oleh KPM. Kemudian, apabila KPM tidak memberikan persetujuan, maka KPM dianggap menyetujui usul perubahan dimaksud.

Materi muatan yang akan diatur selanjutnya, ialah terkait operasional yang dijabarkan ke dalam beberapa sub bab berikut. *Pertama*, standar operasional prosedur. Aspek ini menjadi penting agar dalam kerja perusahaan sesuai dengan prosedur. Oleh karena itu, direktur diberi tugas untuk menyusun standar prosedur (SOP) yang paling sedikit memuat aspek: 1) organ; 2) organisasi dan kepegawaian; 3) keuangan; 4) pelayanan pelanggan; 5) risiko bisnis; 6) pengadaan barang dan jasa; 7) pengelolaan barang; 8) pemasaran; dan 9) pengawasan.

*Kedua*, tata kelola perusahaan yang baik. Maksud adanya tata kelola yang baik, ialah agar perusahaan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik yang telah ditetapkan oleh direksi yang meliputi: 1) transparansi; 2) akuntabilitas; 3) pertanggungjawaban; 4) kemandirian; dan 4) kewajaran. Tujuannya diterapkannya tata kelola yang baik, ialah untuk: 1) mencapai tujuan PDAM; 2) mengoptimalkan nilai PDAM agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional; 3) mendorong pengelolaan PDAM secara profesional,

efisien, dan efektif serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ PDAM; 4) mendorong agar organ PDAM dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial PDAM terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar PDAM; 5) meningkatkan kontribusi PDAM dalam perekonomian nasional; dan 6) meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.

*Ketiga*, pengadaan barang dan jasa. Aspek ini diatur sebagai mekanisme untuk memenuhi kebutuhan PDAM. Akan tetapi dalam pengadaannya, harus mengedepankan prinsip efisiensi dan transparansi. *Keempat*, kerja sama. Aspek ini dilakukan dalam rangka memperluas aktivitas dari PDAM yang dapat dilakukan oleh direksi. Dalam melakukan kerjasama, maka PDAM dapat bekerjasama dengan Pemerintah Daerah, masyarakat luas, dan pihak yang bekerja sama.

Kerjasama pada prinsipnya dapat dilakukan kepada pihak manapun, namun diharapkan PDAM memprioritaskan kerja sama dengan BUMD lain dalam rangka mendukung kerja sama Daerah. Lingkup dari kerjasama, antara lain dapat berupa pendayagunaan aset tetap yang dimiliki PDAM melalui kerja sama operasi. Dalam pelaksanaannya, maka harus: 1) disetujui oleh KPM; 2) laporan keuangan PDAM 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat; 3) tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari PDAM

yang berasal dari penyertaan modal Daerah; dan 4) memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama.

*Kelima*, pinjaman. Dalam rangka pengembangan, PDAM dapat pula melakukan pinjaman dari lembaga keuangan, pemerintah pusat, Pemerintah Daerah, dan sumber dana lainnya dari dalam negeri untuk pengembangan usaha dan investasi. Sebagai persyaratan pinjaman ke pihak lain, maka aset PDAM yang berasal dari hasil usaha PDAM dapat dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman. Namun apabila pinjaman dilakukan kepada Pemerintah Daerah Kota Magelang, maka tidak dipersyaratkan adanya jaminan.

Aspek lanjutan yang akan diatur, ialah terkait dengan pelaporan yang meliputi laporan dewan pengawas, direksi, dan tahunan. Benaan dengan laporan dewan pengawas, maka terdiri atas laporan triwulan dan laporan tahunan. Laporan triwulan tersebut, paling sedikit terdiri atas laporan pengawasan yang disampaikan kepada KPM paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah akhir triwulan berkenaan. Sementara untuk laporan tahunan, disampaikan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari kerja setelah tahun buku PDAM ditutup.

Terkait dengan laporan direksi, maka terdiri atas laporan bulanan, laporan triwulan, dan laporan tahunan. Laporan triwulan, terdiri atas laporan kegiatan operasional dan laporan keuangan yang disampaikan kepada Dewan Pengawas. Sementara laporan tahunan, terdiri atas laporan keuangan yang telah diaudit dan laporan manajemen yang ditandatangani bersama antara Direksi dan Dewan

Pengawas. Kedua laporan tersebut, disampaikan kepada KPM untuk disahkan disahkan oleh KPM paling lambat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja setelah diterima. Apabila telah disahkan, maka direksi mempublikasikan laporan tahunan kepada masyarakat paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah disahkan oleh KPM. Laporan tahunan tersebut, juga disampaikan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

Komposisi dari laporan tahunan PDAM, paling sedikit memuat: 1) laporan keuangan; 2) laporan mengenai kegiatan PDAM; 3) laporan pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan; 4) rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha PDAM; 5) laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Pengawas selama tahun buku yang baru lampau; 6) nama anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas; dan 7) penghasilan anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas untuk tahun yang baru lampau. Sementara untuk laporan keuangan, paling sedikit memuat: 1) neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya; 2) laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan; 3) laporan arus kas; 4) laporan perubahan ekuitas; dan 5) catatan atas laporan keuangan.

#### **h. Penggunaan Laba**

Guna memastikan laba yang diperoleh oleh PDAM digunakan sesuai dengan peruntukannya, maka penting untuk diatur penggunaannya. Pada prinsipnya, penggunaan laba diperuntukan untuk: 1) pemenuhan

dana cadangan; 2) peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan PDAM yang bersangkutan; 3) dividen yang menjadi hak Daerah; 4) tantiem untuk anggota Direksi dan Dewan Pengawas; 5) bonus untuk Pegawai; dan/atau 6) penggunaan laba lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, KPM memprioritaskan penggunaan laba PDAM untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan PDAM yang bersangkutan setelah dana cadangan dipenuhi. Besaran penggunaan laba PDAM, ditetapkan setiap tahun oleh KPM.

Dalam mewujudkan *saving* dana perusahaan, maka PDAM wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk dana cadangan. Penyisihan laba bersih tersebut, wajib dilakukan sampai dengan dana cadangan mencapai paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari modal PDAM. Kewajiban penyisihan dana cadangan tersebut, berlaku apabila PDAM mempunyai saldo laba yang positif. Dana cadangan sampai dengan jumlah 20% (dua puluh persen) dari modal PDAM hanya dapat digunakan untuk menutup kerugian PDAM. Akan tetapi, apabila dana cadangan telah melebihi jumlah 20% (dua puluh persen), KPM dapat memutuskan agar kelebihan dari dana cadangan tersebut digunakan untuk keperluan PDAM.

Pengelolaan dana cadangan tersebut, dilakukan oleh direksi agar dana cadangan memperoleh laba dengan cara yang baik dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba yang

diperoleh dari pengelolaan dana cadangan dimasukkan dalam perhitungan laba rugi. Sementara, dividen PDAM yang menjadi hak Daerah merupakan penerimaan Daerah setelah disahkan oleh KPM.

Penggunaan laba untuk tantiem untuk Direksi dan Dewan Pengawas serta bonus untuk Pegawai, paling tinggi 5% (lima persen) dari laba bersih setelah dikurangi untuk dana cadangan. Pemberian tantiem dan bonus yang dikaitkan dengan kinerja PDAM dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya. Kemudian, apabila perhitungan laba rugi pada suatu tahun buku menunjukkan adanya kerugian yang tidak dapat ditutup dengan dana cadangan, kerugian tersebut tetap dicatat dalam pembukuan PDAM dan dianggap tidak mendapat laba selama kerugian yang tercatat tersebut belum seluruhnya tertutup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain penggunaan laba untuk kepentingan internal PDAM, laba dapat digunakan untuk melaksanakan tanggungjawab sosial perusahaan. Penggunaan tanggungjawab sosial dimaksud, diprioritaskan untuk keperluan pembinaan usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi. Penggunaan tersebut, sebagai wujud kepedulian perusahaan bahwa dalam menjalankan aktivitas perusahaan bukan semata mengejar keuntungan melainkan juga untuk kepentingan sosial yang ada di Kota Magelang.

#### **i. Tarif Air Minum**

Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka tarif air minum PDAM ditetapkan oleh Walikota berdasarkan usulan Direksi setelah mendapat persetujuan dari Dewan Pengawas. Namun demikian,

dalam penentuannya harus didasarkan pada perhitungan dan penetapan tarif yang didasarkan pada prinsip: 1) keterjangkauan dan keadilan; 2) mutu pelayanan; 3) pemulihan biaya; 4) efisiensi pemakaian air; 5) transparansi dan akuntabilitas; dan 6) perlindungan air baku. Adapun komponen yang diperhitungkan dalam perhitungan tarif meliputi: 1) biaya operasi dan pemeliharaan; 2) biaya depresiasi/amortisasi; 3) biaya bunga pinjaman; 4) biaya lain; dan/atau 5) keuntungan yang wajar.

Penyusunan tarif tahunan dilakukan dengan formula indeksasi dengan memperhitungkan: 1) nilai indeks inflasi tahunan pada tahun yang bersangkutan yang diterbitkan instansi pemerintah yang berwenang; 2) beban bunga pinjaman; dan/atau 4) parameter lain sesuai kontrak perjanjian kerjasama. Tarif tersebut tidak selalu berlaku baku, namun dapat dilakukan peninjauan. Peninjauan tarif secara periodik dapat dilakukan dalam keadaan luar biasa yang mengakibatkan diperlukannya perubahan rencana kerja perusahaan. Untuk kesinambungan pelayanan PDAM paling lama 5 (lima) tahun sekali Direksi dapat melakukan peninjauan tarif. Peninjauan tarif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (5) diusulkan oleh direksi kepada Walikota melalui Dewan Pengawas untuk ditetapkan.

Akan tetapi, apabila Walikota menolak usul penetapan tarif yang diajukan Direksi, Pemerintah Daerah mengupayakan subsidi untuk menutup kekurangannya melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan. Guna mengatur lebih

lanjut mengenai tarif, maka direksi dapat mengaturnya melalui peraturan direksi.

**j. Evaluasi**

Evaluasi merupakan salah satu kegiatan utama yang harus dilakukan oleh PDAM. Adapun cara yang dilakukan, ialah dengan membandingkan antara target dan realisasi. Waktu pelaksanaan evaluasi, paling sedikit 1 (satu) tahun sekali yang meliputi paling sedikit penilaian kinerja, penilaian tingkat kesehatan, dan penilaian pelayanan. Sementara yang melakukan evaluasi, dapat dilakukan oleh PDAM, Pemerintah Daerah, dan/atau kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

Lingkup penilaian kesehatan, dilakukan setiap tahun oleh PDAM dan disampaikan kepada KPM yang kemudian menjadi dasar evaluasi PDAM. Selanjutnya, KPM menyampaikan hasil penilaian tingkat kesehatan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

**k. Pembinaan dan Pengawasan**

Aspek penting lanjutan dalam pengelolaan perusahaan, ialah adanya pembinaan dan pengawasan. Kedua aktivitas tersebut, penting dilakukan sebagai mekanisme kontrol penyelenggaraan PDAM. Adapun pihak yang melakukan pembinaan, ialah Pemerintah Daerah Kota Magelang melalui: 1) sekretaris Daerah terhadap pengurusan PDAM pada kebijakan yang bersifat strategis; 2) pejabat pada Pemerintah Daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis BUMD; dan 3) pejabat pada Pemerintah Daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan atas permintaan Sekretaris Daerah.

Adapun terkait pejabat pada Pemerintah Daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis BUMD mempunyai tugas melakukan: 1) pembinaan organisasi, manajemen, dan keuangan; 2) pembinaan kepengurusan; 3) pembinaan pendayagunaan aset; 4) pembinaan pengembangan bisnis; 5) monitoring dan evaluasi; 6) administrasi pembinaan; dan 7) fungsi lain yang diberikan oleh Sekretaris Daerah. Penetapan pejabat tersebut, disesuaikan dengan perangkat Daerah atau unit kerja pada Perangkat Daerah yang menangani BUMD.

Sementara berkenaan dengan pengawasan, dilakukan dalam rangka menegakan tata kelola perusahaan yang baik yang dilakukan oleh pengawasan internal (satuan pengawas intern) dan pengawasan eksternal. Pengawasan eksternal tersebut, dilakukan oleh: 1) Pemerintah Daerah; 2) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri untuk pengawasan umum; dan 3) menteri teknis atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian untuk pengawasan teknis. Pengawasan oleh Pemerintah Daerah tersebut, dilaksanakan oleh pejabat pada Pemerintah Daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan.

### **3. Ketentuan Peralihan**

Ketentuan peralihan pada umumnya, memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru. Atas hal tersebut, maka ketentuan peralihan yang akan diatur ialah berkenaan pengaturan sebagai berikut:

- a. peroidesasi Dewan Pengawas dan Direksi yang telah ditetapkan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini tetap berlaku sampai dengan berakhirnya masa jabatan dimaksud;
- b. pemberian penghasilan dan jasa pengabdian berupa uang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah ini.

#### **4. Ketentuan Penutup**

Ketentuan penutup memuat ketentuan mengenai: a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan peraturan perundang-undangan; b. nama singkat peraturan perundang-undangan; c. status peraturan perundang-undangan yang sudah ada; dan d. saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut, maka aspek yang diatur dalam ketentuan penutup raperda, adalah pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, maka:

- a. Pasal 1, Pasal 3 sampai dengan Pasal 24 Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang Nomor 270 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang Nomor 270 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
- b. Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 6 Tahun 2016 tentang PDAM Kota Magelang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pada paparan di atas, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Dari aspek formil, pengaturan mengenai PDAM di Kota Magelang terdapat persoalan dari aspek formil dan materil. Dari aspek formil, terdapat sistematika yang tidak berkesesuaian dengan formil pembentukan peraturan perundang-undangan. Dari aspek materil, terdapat materi muatan yang terdapat dalam UU No. 24 Tahun 2011 dan PP No. 122 Tahun 2015, dan PP No. 54 Tahun 2017. Oleh karena itu, persoalan tersebut penting untuk diselesaikan dengan pembentukan peraturan yang baru.
2. Secara filosofis, sosiologis, dan yuridis, pembentukan Raperda tentang PDAM Kota Magelang memiliki pijakan yang sangat kuat. Dari aspek filosofis, maka sebagai bentuk tanggungjawab Pemerintah Daerah Kota Magelang memberikan dan menjamin hak masyarakat untuk mendapat kebutuhan air. Dari aspek sosiologis, bahwa pelayanan kebutuhan air di Kota Magelang belum mencapai 100% karena disebabkan belum optimalnya pelayanan melalui perpipaan. Dari aspek yuridis, merupakan bentuk implementasi dari Pasal 18 ayat (6) dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

#### **B. Saran**

Adapun saran yang dapat diberikan, bahwa pembentukan Raperda tentang PDAM Kota Magelang penting untuk segera diwujudkan sebagai bentuk implementasi berbagai regulasi yang

lebih tinggi dan bentuk tanggungjawab Pemerintah Daerah Kota Magelang dalam rangka terwujudnya masyarakat yang sejahtera. Oleh karena itu, pemangku kepentingan seperti Walikota dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah Kota Magelang penting untuk saling bersinergi guna terlahirnya Raperda tentang PDAM Kota Magelang menjadi perda melalui forum pembahasan sampai pada pengesahan.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku**

- Astawa, Gede Pantja dan Suprin Na'a, *Buku Pegangan Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Bali: Udaya Press, 2005.
- Kasmir, *Manajemen Perbankan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII, 2001.
- Moenir, A.S., *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: PT. Bumi. Aksara, 2002.
- Rasjidi, Lili dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2002.
- Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2010.
- Sinambela, Poltak, *Reformasi Pelayanan Publik: Kajian Teori Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006.
- Suharto dan Ana Retnaningsih, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Semarang: Penerbit Widya Karya, 1990.

### **Jurnal dan Hasil Penelitian**

- Attamimi, A. Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Febriansyah, Ferry Irawan, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia", *Jurnal Perspektif*, Volume XXI No. 3 Tahun (2016).
- Syamsuadi, Amir, *Pelayanan Publik Dan Birokrasi Pemerintahan*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol 1, No 1 (2016).
- Usfunan, Yohanes, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan yang Bersih dan Demokratis*, Orasi Ilmiah-Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana, Universitas, Denpasar, 1 Mei 2004.

## **Media**

*Kota Magelang*, dalam <https://www.iuwashplus.or.id/cms/wp-content/uploads/2018/02/IUWASH-PLUS-factsheet-Kota-Magelang-Final-ID-2018110.pdf>. Akses, 02 Februari 2019.

*Program USAID Indonesia Urban Water, Sanitation and Hygiene Kesehatan Lingkungan untuk Semua (IUWASH PLUS)*, dalam <https://www.iuwashplus.or.id/cms/wp-content/uploads/2018/02/IUWASH-PLUS-factsheet-Kota-Magelang-Final-ID-2018110.pdf>. Akses 26 Januari 2018.

## **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Republik Indonesia. Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Sistem Pengembangan Air Minum.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 54 2017 tentang Badab Usaha Milik Daerah.