

RANCANGAN
**NASKAH AKADEMIK RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KABUPATEN
BLORA TENTANG PERUSAHAAN UMUM
DAERAH AIR MINUM TIRTA AMERTA DI
KABUPATEN BLORA**

KATA PENGANTAR

Segala puji kehadiran Tuhan yang Maha Esa, Tuhan seluruh semesta alam, atas berkat dan rahmat-Nya sehingga Naskah Akademik Dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta Di Kabupaten Blora dapat terselesaikan tepat pada waktunya dan tanpa ada kendala sedikitpun.

Kebijakan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta Di Kabupaten Blora sangatlah relevan sekali dibutuhkan oleh masyarakat Kabupaten Blora, karena mengingat Pemerintahan Daerah tersebut melakukan perubahan nomenklatur dan pengatur status badan hukum dibandingkan ketentuan sebelumnya, dengan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

Kondisi BUMD memiliki beberapa tantangan serta permasalahan yang dihadapi sehingga dalam mengatasinya perlu diadakannya sebuah regulasi pengaturan mengenai Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta Di Kabupaten Blora agar menjamin kepastian hukum dalam menyelenggarakan BUMD. Dengan begitu maka peningkatan kualitas baik secara pelayanan, organisasi profesional, berintegritas dan kompetitif.

Melalui penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Peraturan Daerah tentang tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta Di Kabupaten Blora dapat menjadi formulasi tepat karena harapan besar menjadikan pelayanan secara maksimal yang berkualitas dan mendorong pemasukan secara finansial guna membangun daerah baik untuk saat ini maupun dimasa yang akan datang. Demikian pengantar Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta Di Kabupaten Blora ini kami susun dan apabila terdapat kekurangan kami minta maaf sebesar-besarnya.

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	2
DAFTAR ISI	3
BAB I PENDAHULUAN	5
A. Latar Belakang.....	5
B. Identifikasi Masalah.....	16
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	18
D. Metode Penelitian.....	20
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	27
A. Kajian Teoretis	27
1. Badan Usaha Milik Daerah	27
2. Perusahaan Umum Daerah.....	34
3. Pelayanan Publik.....	47
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma Rancangan Peraturan Daerah.....	55
1. Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara	55
2. Asas-Asas yang termuat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta	58
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat.	67

2.	Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Amerta.....	69
1)	Profil Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Amerta	69
2)	Permasalahan Yang Dihadapi.....	74
D.	Kajian Terhadap Implikasi Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Keuangan Daerah.	76
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT		
A.	Prinsip-Prinsip Hierarkis Peraturan Perundang-undangan	78
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....		
A.	Landasan Filosofis	100
B.	Landasan Sosiologis.....	102
C.	Landasan Yuridis	105
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN.....		
A.	Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Sasaran Yang Hendak Dicapai	109
B.	Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta	110
BAB VI PENUTUP.....		
A.	SIMPULAN	119
B.	SARAN.....	122

DAFTAR PUSTAKA.....	123
A. Buku.....	123
C. Peraturan Perundang-undangan.....	124
D. Jurnal/Makalah.....	125
E. Laman.....	126

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea IV, dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Salah satu tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur

yang merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 berbunyi:

“Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

Pembangunan nasional dilaksanakan di segala bidang kehidupan secara bertahap yang meliputi bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, kesejahteraan rakyat dan sebagainya. Pembangunan Nasional ditujukan untuk memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian. Dalam pembangunan nasional, peranan setiap daerah memberikan pengaruh yang sangat besar dalam mewujudkan cita-cita Negara Republik Indonesia. Derasnya penguatan otonomi daerah di masa sekarang ini, dimaksudkan untuk memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional dengan prinsip-prinsip demokratis dan keadilan. Dengan demikian Pemerintah Daerah, khususnya kabupaten/kota sebagai titik berat otonomi daerah, lebih leluasa dalam mengatur dan

mengurus rumah tangga menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat secara efisien, efektif, dan ekonomis.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan dalam Pasal 18B ayat (5) bahwa Pemerintah Daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintah dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada setiap daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya masing-masing. Hal ini dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perkembangan globalisasi menuntut berbagai badan usaha, baik milik pemerintah daerah maupun swasta, saling

berkompetisi. Di dalam konteks demikian, maka kompetisi dilakukan secara sehat dengan memperhatikan aturan dan tata kelola yang baik. Selama ini, pemerintah baik pusat maupun daerah memiliki wewenang membentuk badan usaha yang berbadan hukum. Syaratnya secara konstitusional memenuhi semangat ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tersebut, dimana pembentukan badan usaha berbadan hukum dimaksud ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat.

Timbulnya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia berangkat dari ketentuan konstitusional Pasal 33 UUD 1945 yang menghendaki cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Menurut konsep Mohammad Hatta, Pasal 33 UUD 1945 merupakan sendi utama bagi politik ekonomi dan politik sosial Indonesia. Ujungnya adalah keselarasan demokrasi politik yang dilengkapi demokrasi ekonomi, karena tanpa demokrasi ekonomi maka akan terjadi konsentrasi kekuatan ekonomi pada satu atau beberapa kelompok yang kemudian akan membentuk kekuasaan ekonomi yang dapat “membeli “ atau “mengatur” kekuasaan

politik.¹ Konsepsi demikian mendorong negara berperan lebih aktif dengan membentuk BUMN sebagai salah satu pelaku ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh masyarakat. Secara operasional, konsep di atas dijabarkan di dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Salah satu badan usaha berbadan hukum di daerah yang didirikan pemerintah daerah adalah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pada saat ini, BUMD diatur melalui UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut melakukan perubahan nomenklatur dan pengatur status badan hukum dibandingkan ketentuan sebelumnya. Sebagai turunan dari ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai BUMD, pada 27 Desember 2017 terbit Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.

¹ Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Jakarta: Total Media, 2013, hlm. 53-54.

Di dalam implementasinya, BUMD memiliki berbagai tantangan dan permasalahan. *Pertama*, permasalahan efisiensi. Secara umum, seringkali terjadi BUMD tidak efisien, mengalami pemborosan dana karena pengelolanya tidak memiliki keahlian cukup. Keputusan terkait investasi baru seringkali dilakukan tidak profesional. *Kedua*, masalah intervensi dan birokrasi. Tidak dapat disangkal banyak BUMD kalah bersaing dengan sektor swasta salah satunya adalah besarnya campur tangan dan lambannya pemerintah daerah dalam mengantisipasi perubahan situasi dan kondisi bisnis. Kadang keputusan diberikan berlarut-larut sehingga tidak dapat kompetitif dengan swasta. *Ketiga*, pengendalian dan pengawasan. Di dalam BUMD, Pemerintah Daerah membentuk badan pengawas yang terkadang tidak memiliki latar belakang bisnis sama sekali. Hal ini menyebabkan pengawasan tidak profesional sehingga berdampak pada kesehatan BUMD.²

Di dalam perspektif hukum, dalam rangka meningkatkan kualitas layanan, maka diperlukan organisasi profesional, berintegritas dan kompetitif sehingga dengan terbitnya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di atas, membuka peluang untuk ditinjau dan disesuaikan status badan hukum yang semula Perusahaan Daerah untuk konteks

² Wawan Zulmawan, *Kenapa Harus BUMD*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2015, hlm. 8-11.

PDAM Tirta Amerta Kabupaten Blora menjadi Perusahaan Umum Daerah sehingga diharapkan akan berdampak pada peningkatan mutu layanan serta profesionalitas dari BUMD yang bergerak di bidang penyediaan air minum. Selain itu, melalui perubahan status badan hukum diharapkan permasalahan yang selama ini dihadapi BUMD pada umumnya dapat diminimalisasi seperti lemahnya efisiensi, independensi dan pengawasan sehingga dapat menjadi korporasi profesional yang kompetitif.

Dalam ketentuan Pasal 402 ayat (2) Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Pasal 139 ayat (1) yang menyatakan bahwa Perusahaan Daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD. Adanya ketentuan tersebut, mengisyaratkan kepada pemerintah daerah untuk segera melakukan penyesuaian terhadap bentuk hukum seluruh BUMD di daerahnya masing-masing.

Pendirian BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) dan didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya. Analisis aspek lainnya berisi aspek peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya manusia.³

Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perseroan Terbatas Daerah (Perseroda) adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum. Berdasarkan Pasal 4 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, status badan hukum Perumda diperoleh pada saat perda yang mengatur mengenai pendirian Perumda mulai berlaku. Sedangkan untuk Perseroda, berdasarkan Pasal 4 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, kedudukan Perseroda sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai Perseroan Terbatas, yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan

³ Pasal 331 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 beserta penjelasannya dan Pasal 9 PP No. 54 Tahun 2017.

Terbatas. Berdasarkan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Perseroda memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan.⁴

Adapun yang dimaksud dengan badan hukum (*rechtspersoon*) menurut *Burgerlijk Wetboek (BW)* atau KUH Perdata, adalah sekumpulan orang yang di dalam lalu lintas hukum bertindak seakan-akan ia adalah satu badan pribadi tunggal atau *corporatie*. Sedangkan menurut Van Apeldoorn, badan hukum adalah tiap-tiap kekayaan dengan tujuan tertentu, tetapi tanpa *eigenaar* atau *owner* atau pemilik, yang di dalam lalu lintas hukum diperlakukan sebagai badan pribadi.⁵

Sebagai suatu badan hukum, Perumda dan Perseroda diperlakukan sebagai manusia yang memiliki hak dan kewajiban, memiliki kekayaan sendiri, serta dapat melakukan tindakan hukum. Hal ini sesuai dengan teori fiksi (*fictie theorie*) dari Von Savigny bahwa badan hukum dianggap sebagai hal yang abstrak, tidak nyata karena tidak memiliki kekuasaan untuk menyatakan kehendak, hanya manusia yang memiliki

⁴ C.S.T. Kansil dan Christine S.T.Kansil, *Seluk Beluk Perseroan Terbatas Menurut Undang-Undang No. 40 Tahun 2007*, Jakarta: Rineka Cipta, 2009, hal. 2.

⁵ H. Zainal Asikin dan L. Wira Pria Suhartana, *Pengantar Hukum Perusahaan*, Cetakan ke-1, Jakarta: Prenadamedia Group, 2016, hal. 57-58.

kehendak. Badan hukum dianggap seolah-olah manusia. Oleh karena itu, tindakan badan hukum dianggap sebagai tindakan manusia. Jika manusia dalam tindakannya memiliki tanggung jawab maka badan hukum juga bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukannya.⁶ Mengingat badan hukum dianggap sebagai hal yang abstrak karena tidak memiliki kekuasaan untuk menyatakan kehendak, maka organ badan hukum memiliki peran yang sangat penting karena organ itulah yang melakukan pengurusan dan mewakili badan hukum dalam melakukan suatu tindakan.

Salah satu aspek yang mendukung kesejahteraan adalah masalah pokok berkaitan dengan air. Masalah inilah yang sejatinya perlu dilakukan tindak lanjut mengingat hal ini sangatlah berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Aspek penting dalam pengelolaan air minum di daerah adalah kebijakan strategis yang nantinya diupayakan untuk kemakmuran rakyat. Tentunya berdasarkan hal tersebut, fungsi yang diemban Perusahaan Daerah di samping pelayanan umum (Public Service) juga bertujuan untuk memupuk pendapatan karena itu agar dapat memperoleh laba yang semaksimal mungkin. Perusahaan Daerah dituntut untuk dapat memberikan pelayanan sebaik mungkin kepada

⁶ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010, hal. 103

masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) ini penting karena berhubungan dengan kepuasan pelanggan. Dimana secara umum para pelanggan akan merasa puas bila pelayanan yang diberikan oleh PDAM bersifat cepat, murah dan mudah. Kondisi yang demikian akan berdampak positif bagi PDAM yaitu semakin tingginya kemampuan PDAM dalam mencapai tujuan untuk memupuk pendapatan.

Saat ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Blora telah memiliki Peraturan Daerah yang mengatur tentang Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) melalui Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Blora Nomor 1 Tahun 1991 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Blora (Lembaran Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Blora Nomor: 7 Tahun 1991 tanggal 30 April 1991 Seri D No.5). Dalam perkembangannya, Peraturan Daerah ini telah dikaji dan dinyatakan sudah tidak relevan dengan kondisi yang ada saat ini, termasuk dengan perkembangan Peraturan Perundang-undangan yang telah mengalami banyak perubahan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang selama ini menjadi dasar hukum yang utama di dalam peyusunan dan pengelolaan Perusahaan Daerah telah dinyatakan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku

dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Selain itu, perubahan dalam penyebutan nama Perusahaan Daerah perlu disesuaikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. BUMD berdasarkan Undang-Undang tersebut terbagi atas 2 (dua) bentuk meliputi Perumda dan Perseroda.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, BUMD Kabupaten Blora ini merupakan Perusahaan Umum Daerah. Berdasarkan hal tersebut tentu diatas, maka perlu dilakukan penelitian atau pengkajian hukum yang komprehensif yang akan dituangkan ke dalam Naskah Akademik sebagai salah satu mata rantai yang diperlukan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta di Kabupaten Blora.

B. Identifikasi Masalah

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta diharapkan akan menghasilkan sebuah Peraturan Daerah yang mampu menjamin pengaturan pelaksanaan penyelenggaraan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta serta

dapat dilaksanakan secara terintegrasi, komprehensif, transparan, partisipatif dan akuntabel.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Bora dalam pengaturan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta serta bagaimana permasalahan tersebut diatasi?
2. Apa yang menjadi kajian teoritis dan praktik empiris perlunya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta sebagai dasar pemecahan masalah tersebut?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Berdasarkan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan dari kegiatan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta meliputi:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Blora dalam pengaturan mengenai Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta serta

cara-cara mengatasi permasalahan tersebut agar dapat diatasi.

2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan rancangan peraturan daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta di Kabupaten Blora.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta.

Naskah akademik merupakan suatu persyaratan di dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, yang dalam hal ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta. Adapun kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut :

1. Acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta.
2. memberikan gambaran yang tertulis sehingga dapat menjadi panduan bagi Eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blora untuk mengkaji.
3. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam mewujudkan ketertiban hukum dan dengan adanya penelitian ini dapat berguna dan menjadi bahan masukan bagi pihak-pihak terkait dalam penyusunan peraturan daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta.

D. Metode Penelitian

Dalam Penyusunan Naskah Akademik ini, metode yang dipergunakan adalah metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif yang dilaksanakan dilengkapi dengan observasi, wawancara mendalam dan diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*), serta kegiatan dengar

pendapat (*public hearing*) antara Pemerintah Daerah Kabupaten Blora dengan masyarakat.

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu mempelajari dan mengkaji asas-asas hukum khususnya kaidah hukum positif yang berasal dari bahan-bahan kepustakaan yang ada dari peraturan perundang-undangan, serta ketentuan-ketentuan terutama yang berkaitan dengan pertanian. Dalam penelitian ini juga meliputi usaha untuk menemukan hukum yang *in concreto* yang tujuannya untuk menemukan hukum yang sesuai dan yang akan diterapkan dalam suatu permasalahan terutama di dalam penelitian tersebut.⁷

2. Sumber Data

Untuk memperoleh data yang mendukung penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta ini, maka sumber data diperoleh melalui:

⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 22.

a. Penelitian Kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan dan mempelajari data sekunder yang berkaitan dengan pengaturan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta di Kabupaten Blora. Data sekunder yang dijadikan sebagai sumber data utama dalam penelitian ini terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer yang berkaitan dengan penelitian ini, antara lain meliputi:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);

c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

- Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
- e) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 190, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 6405);
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Perusahaan Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

- 2015 Nomor 344, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5801);
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 345, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5802);
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
- i) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 19 Tahun 2016 tentang Dukungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Kerjasama Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum;
- j) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 25 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum;
- k) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan

Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris Dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah;

- 1) Peraturan Daerah Tingkat II Blora Nomor 1 Tahun 1991 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Blora.
 - 2) Bahan Hukum Sekunder, antara lain berupa tulisan-tulisan ilmiah dari para pakar yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti ataupun yang berkaitan dengan bahan hukum primer, meliputi literatur-literatur, makalah-makalah, jurnal ilmiah, dan hasil-hasil penelitian.
 - 3) Bahan Hukum Tersier, antara lain berupa bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa, artikel-artikel pada koran/surat kabar dan majalah-majalah.
- b. Penelitian Lapangan, tujuannya mencari data-data lapangan (data primer) yang berkaitan dengan materi penelitian dan berfungsi hanya sebagai pendukung data sekunder. Dalam penelitian lapangan ini dilakukan

dengan metode wawancara dengan narasumber dari Dinas terkait di Kabupaten Blora.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Badan Usaha Milik Daerah

Otonomi daerah diberikan kepada pemerintah daerah agar dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Bahkan otonomi daerah diberikan seluasluasnya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, selain juga untuk meningkatkan daya saing daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu pemerintah daerah dapat mengatur sendiri beberapa bidang kehidupan di daerahnya, diantaranya bidang sosial, budaya, kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan sebagainya.

Di bidang ekonomi, pemerintah daerah dapat mendirikan BUMD untuk mengelola potensi daerah, meningkatkan perekonomian daerah, dan memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

Adapun yang dimaksud dengan BUMD berdasarkan Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 angka 1

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah.

Berdasarkan pada pengertian tersebut, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, BUMD memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Badan usaha didirikan oleh pemerintah daerah;
- b. Badan usaha dimiliki oleh:
 - 2) 1 (satu) pemerintah daerah;
 - 3) lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah;
 - 4) 1 (satu) pemerintah daerah dengan bukan daerah;
atau
 - 5) lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah dengan bukan daerah.
- c. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d. Bukan merupakan organisasi perangkat daerah; dan
- e. Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

Pendirian BUMD ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) dan didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

Kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya. Analisis aspek lainnya berisi aspek peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya manusia.⁸

Berdasarkan pada pengertian BUMD sebagaimana telah dipaparkan, maka ada dua bentuk hukum BUMD yaitu: Perumda dan Perseroda. Berdasarkan pada Pasal 334 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017, Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dengan demikian, mengacu pada karakteristik BUMD yang terdapat dalam Pasal 6 PP No. 54 Tahun 2017, Perumda hanya dapat dimiliki oleh satu daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Perseroda berdasarkan Pasal 339 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu

⁸ Pasal 331 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 beserta penjelasannya dan Pasal 9 PP No. 54 Tahun 2017.

persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Mengingat bentuk Perseroda adalah PT, maka Perseroda juga harus tunduk pada UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU No. 40 Tahun 2007). Perseroan terbatas adalah persekutuan yang berbentuk badan hukum, yang disebut “perseroan”.⁹

Pengertian Perseroan Terbatas (PT) juga terdapat dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 40 Tahun 2007 yang menyebutkan PT adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam UU No. 40 Tahun 2007 beserta aturan pelaksanaannya. Istilah perseroan pada PT menunjuk pada cara penentuan modal pada badan hukum itu yang terdiri dari sero-sero atau saham-saham dan istilah terbatas menunjuk pada batas tanggung jawab para pesero atau pemegang saham yaitu hanya terbatas pada jumlah nilai nominal dari semua saham-saham yang dimiliki.¹⁰

Badan hukum dibedakan dalam 2 (dua) bentuk, yaitu:

⁹ *Loc. Cit.*, C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil.

¹⁰ *Ibid.*

a. Badan Hukum Publik (*Publiek Rechts Persoon*)

Badan Hukum Publik adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik dengan tujuan pembentukannya terkait kepentingan publik atau orang banyak atau negara umumnya. Dengan demikian, badan hukum publik merupakan badan hukum negara yang dibentuk oleh pemerintah yang berkuasa sesuai dengan kewenangan pembentukannya yang dijalankan secara fungsional oleh eksekutif (Pemerintah) atau badan pengurus yang diberikan tugas untuk itu, seperti Negara Republik Indonesia, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, Perusahaan Negara, dan institusi lainnya.

b. Badan Hukum Privat (*Privat Recths Persoon*)

Badan Hukum Privat adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum privat/perdata/sipil yang tujuan pembentukannya terkait kepentingan banyak orang dengan tujuan tertentu, misalnya keuntungan, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, dan lain-lain menurut hukum yang berlaku. Contohnya: perseroan terbatas, koperasi, yayasan,

¹¹ Elsi Kartika Sari, *Hukum dalam Ekonomi Edisi Kedua*, Cikal Sakti, Jakarta, 2007, Hlm. 9

badan amal.

Tanggung jawab terbatas pemegang saham pada nilai nominal saham yang dimiliki merupakan penjabaran dari prinsip pertanggungjawaban terbatas dari pemegang saham. Pertanggungjawaban terbatas atau *limited liability* atau *limitatief aansprakelijkheid* atau tanggung jawab terbatas adalah suatu kondisi dimana pemegang saham atau *shareholder* atau *aandelhouder* dari suatu perseroan hanya bertanggung jawab sebatas pada sejumlah saham yang mereka miliki di perseroan.¹²

Dalam PP No. 54 Tahun 2017, prinsip tersebut diatur dalam Pasal 20 yang menyebutkan modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal daerah merupakan batas pertanggungjawaban daerah atas kerugian BUMD. Berpijak pada pengertian Perseroda sebagaimana telah dipaparkan, terlihat bahwa daerah dapat memiliki seluruh atau 100% (seratus persen) saham Perseroda. Kepemilikan saham 100% (seratus persen) oleh daerah tidak melanggar UU No. 40 Tahun 2007 yang mewajibkan pendirian PT harus dilakukan oleh 2 orang atau lebih. Ini disebabkan ada pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (7) UU No. 40 Tahun 2007 yang menyebutkan ketentuan yang

¹² *Op. Cit.*, H. Zainal Asikin dan L. Wira Pria Suhartana, hal. 71.

mewajibkan PT didirikan oleh 2 orang atau lebih tidak berlaku bagi Persero yang semua sahamnya dimiliki oleh negara. Dengan kepemilikan saham 100% (seratus persen), maka secara otomatis yang menjadi pemilik dari Perseroda hanyalah daerah yang bersangkutan.

Dari pengertian Perseroda juga dimungkinkan bagi daerah untuk memiliki saham setidaknya 51% (lima puluh satu persen). Ini berarti terbuka kemungkinan bagi pihak lain untuk memiliki saham Perseroda, asalkan paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) saham Perseroda dimiliki oleh satu daerah. Dengan demikian, Perseroda dapat dimiliki oleh:¹³

- a. Satu pemerintah daerah yang memiliki seluruh saham Perseroda.
- b. Lebih dari satu pemerintah daerah, dimana salah satu pemerintah daerah memiliki paling sedikit 51% saham.
- c. Satu pemerintah daerah dengan bukan daerah, dimana pemerintah daerah yang bersangkutan memiliki saham paling sedikit 51%.
- d. Lebih dari satu pemerintah daerah dengan bukan daerah, dimana salah satu pemerintah daerah memiliki saham paling sedikit 51%.

¹³ Pasal 6 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Mengingat satu daerah harus memiliki saham paling sedikit 51%, maka dalam hal Perseroda dimiliki oleh lebih dari satu pemerintah daerah, salah satu pemerintah daerah harus memiliki saham Perseroda lebih dari 51%. Baik Perumda maupun Perseroda adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (4) PP No. 54 Tahun 2017, status badan hukum Perumda diperoleh pada saat perda yang mengatur mengenai pendirian Perumda mulai berlaku. Sedangkan untuk Perseroda, berdasarkan Pasal 4 ayat (5) PP No. 54 Tahun 2017, kedudukan Perseroda sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai PT, yaitu UU No. 40 Tahun 2007. Berdasarkan Pasal 7 ayat (4) UU No. 40 Tahun 2007, Perseroda memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri¹⁴ mengenai pengesahan badan hukum Perseroan.

2. Perusahaan Umum Daerah

Sebagaimana telah dipaparkan Perumda hanya dapat dimiliki oleh 1 (satu) satu daerah. Pada Perumda, Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan

¹⁴ Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang hukum dan hak asasi manusia.

kekayaan daerah yang dipisahkan (KPM), berkedudukan sebagai pemilik modal. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, KPM merupakan organ Perumda yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam Perumda dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada direksi atau dewan pengawas.

Kepemilikan seluruh modal oleh satu daerah tersebut penting karena sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, pendirian Perumda diprioritaskan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.

Dalam Penjelasan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “penyediaan kemanfaatan umum” antara lain:

- a. usaha perintisan berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dan terjangkau oleh masyarakat;

dan

- b. usaha penyediaan pelayanan air minum yang lebih efisien jika dibandingkan dengan penyediaan oleh perangkat daerah.

Dengan memiliki seluruh modal maka daerah dapat menentukan arah kebijakan Perumda untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum guna memenuhi hajat hidup masyarakat dengan baik.

Berdasarkan Pasal 332 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, tambahan modal Perumda dapat diperoleh dari:

- a. penyertaan modal daerah;
- b. pinjaman;
- c. hibah; dan
- d. sumber modal lainnya, di antaranya dari kapitalisasi cadangan dan keuntungan revaluasi aset.

Namun tambahan modal dari penyertaan modal daerah dan pinjaman tidak seketika dapat didapatkan karena harus mendapatkan persetujuan dari kepala daerah dan DPRD mengingat penyertaan modal tersebut harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Penyertaan modal

dapat berupa uang dan barang milik daerah. Barang milik daerah yang disertakan tersebut harus dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah tersebut akan dijadikan penyertaan modal. Nilai riil tersebut diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁵

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang menyebutkan bahwa Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada Perumda berkedudukan sebagai pemilik modal. Dalam kedudukannya tersebut, kepala daerah mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan yang dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah.¹⁶

Pelimpahan kewenangan tersebut antara lain¹⁷:

- a. perubahan anggaran dasar;
- b. pengalihan asset tetap;
- c. kerjasama;

¹⁵ Made Gde Subha Karma Resen; Yudho Taruno Muryanto, *Implikasi Yuridis Diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah di Indonesia*, Yustisia, Vol.3, No.3, Edisi 90 September-Desember 2014, hal. 127-135, www.portalgaruda.org, diakses tanggal 15 April 2021.

¹⁶ Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

¹⁷ Pasal 3 ayat (4) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

- d. investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal;
- e. penyertaan modal pemerintah daerah untuk Perumda yang bersumber dari kapitalisasi cadangan dan keuntungan revaluasi aset;
- f. pengangkatan dan pemberhentian dewan pengawas dan direksi;
- g. penghasilan dewan pengawas dan direksi;
- h. pene tapan besaran penggunaan laba;
- i. pengesahan laporan tahunan;
- j. penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD; dan
- k. jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih BUMD dalam 1 (satu) transaksi atau lebih.

Salah satu kewenangan dari KPM adalah mengangkat dan memberhentikan direksi dan dewan pengawas. Bahkan KPM berwenang mengangkat direksi untuk periode yang kedua dan ketiga. Hal ini disebutkan dalam Pasal 59 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yaitu jika direksi dinilai mampu melaksanakan tugas dengan baik selama masa jabatannya maka dapat diangkat kembali tanpa melalui proses seleksi

lagi.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 61 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, direksi dapat diangkat kembali untuk masa jabatan yang ketiga jika memiliki keahlian khusus dan/atau prestasi khusus yang sangat baik. Terkait dengan hal ini, PP No. 54 Tahun 2017 tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan “keahlian khusus” atau “prestasi yang sangat baik” sehingga kurang ada kejelasan parameter atau panduan yang digunakan untuk mengangkat direksi untuk periode ketiga.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 29 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, direksi dan dewan pengawas adalah organ Perumda. Oleh karena itu, sesuai dengan teori organ (*organt theorie*) direksi dan dewan pengawas memiliki peran penting mewakili Perumda selaku badan hukum untuk melakukan suatu tindakan untuk kepentingan dan atas nama Perumda. Teori organ tersebut dikembangkan oleh Von Gierke yang mengemukakan bahwa badan hukum bukanlah hal yang fiktif, melainkan sebagai kenyataan yang tidak berbeda dengan manusia. Jika manusia mempunyai alat (organ) seperti otak untuk

berpikir, tangan untuk berbuat, ataupun mulut untuk berkata menyatakan kehendak, maka badan hukum juga mempunyai alat (organ) yang bertindak untuk kepentingan dan atas nama badan hukum. Dengan kata lain, badan hukum diwakili oleh organnya.¹⁸

Mengingat pentingnya direksi dan dewan pengawas sebagai organ Perumda yang mewakili Perumda maka direksi dan dewan pengawas harus dapat menjalankan tugasnya dengan baik, independen, tanpa ada intervensi dari siapa pun dan dalam bentuk apa pun. Adapun tugas direksi berdasarkan Pasal 55 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah adalah melakukan pengurusan Perumda. Sedangkan tugas dewan pengawas sebagaimana diatur dalam Pasal 43 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah adalah:

- a. melakukan pengawasan terhadap Perumda; dan
- b. mengawasi dan memberi nasehat kepada direksi dalam menjalankan pengurusan Perumda.

Independensi direksi dan dewan pengawas dalam melaksanakan tugasnya tersebut, tanpa ada intervensi dari

¹⁸ *Loc. Cit.*, Abdulkadir Muhammad.

siapapun termasuk dari KMP dan dalam bentuk apa pun merupakan pelaksanaan dari tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance/GCG*). Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI) mendefinisikan *Good Corporate Governance* sebagai perangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang saham, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan.¹⁹

Pengertian tata kelola perusahaan yang baik juga dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang mendefinisikan tata kelola perusahaan yang baik sebagai sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 92 ayat (3) Peraturan

¹⁹ Komite Nasional Kebijakan Governance, “Pengertian Good Corporate Governance”, <http://muc-advisory.com/tag/komite-nasional-kebijakan-governance-knkg/mucadvisory.com>, diakses tanggal 15 April 2021.

Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, penerapan tata kelola perusahaan yang baik tersebut bertujuan untuk:

- a. Mencapai tujuan BUMD;
- b. Mengoptimalkan nilai BUMD agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional;
- c. Mendorong pengelolaan BUMD secara profesional, efisien, dan efektif, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ BUMD;
- d. Mendorong agar organ BUMD dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial BUMD terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar BUMD;
- e. Meningkatkan kontribusi BUMD dalam perekonomian nasional; dan
- f. Meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.

Terkait dengan tujuan GCG, I Ketut Mardjana mengungkapkan bahwa *Corporate Governance* merupakan proses dan struktur pengelolaan bisnis dan urusan-urusan

perusahaan lainnya dalam rangka meningkatkan kemakmuran korporasi dan akuntabilitas perusahaan dengan tujuan utama mewujudkan nilai pemegang saham yang optimal dalam jangka panjang dan dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholders* yang lain.²⁰

Agar tujuan tersebut tercapai maka pengelolaan perusahaan yang baik harus dilakukan berdasarkan pada prinsip:²¹

- a. Transparansi adalah keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi yang relevan mengenai perusahaan.
- b. Akuntabilitas adalah kejelasan fungsi, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
- c. Pertanggungjawaban adalah kesesuaian dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip korporasi yang sehat.
- d. Kemandirian adalah keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak

²⁰ I Ketut Mardjana, *Corporate Governance dan Privatisasi*, Jurnal Reformasi Ekonomi, Vol. 1, No. 2 (Oktober-Desember 2002), hal. 30-31.

²¹ Pasal 92 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 92 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

manapun yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan prinsip korporasi yang sehat.

- e. Kewajaran adalah keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan.

Mengacu pada pengertian *Good Corporate Governance* sebagaimana dipaparkan dan prinsip tata kelola perusahaan yang baik yaitu kemandirian maka masing-masing organ Perumda harus dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dalam pengelolaan Perumda. Direksi dan anggota dewan pengawas harus dapat menjalankan tugasnya dengan baik, tanpa ada tekanan, paksaan atau pun pengaruh dari siapa pun termasuk KPM yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengaruh atau tekanan dari KPM tersebut dimungkinkan terjadi, apalagi direksi dan anggota dewan pengawas diangkat dan diberhentikan oleh KPM.

Selain itu berdasarkan Pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, penghasilan direksi dan dewan pengawas juga diputuskan oleh KPM. Dengan kemandirian,

diharapkan tujuan tata kelola perusahaan yang baik yaitu Perumda dapat dikelola secara profesional, efektif, dan efisien dapat tercapai. Besarnya kewenangan KPM berimplikasi pada pelaksanaan tugas direksi dalam mengurus Perumda. Direksi kurang leluasa dan kurang berani dalam melakukan aksi bisnis (*business action*) dan ekspansi bisnis karena terlebih dahulu harus berkonsultasi dan meminta persetujuan dari KPM jika hendak mengambil keputusan atau tindakan strategis. Direksi hanya tinggal mengikuti arahan atau instruksi dari KPM. Sistem birokrasi yang demikian menyebabkan kinerja Perumda menjadi lamban.

Implikasi lain dari bentuk hukum Perumda adalah terkait dengan pegawai Perumda. Pasal 74 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah mengatur bahwa pegawai BUMD merupakan pekerja BUMD yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan. Pada Perumda, tidak tertutup kemungkinan terjadi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dalam rekrutmen dan pengangkatan pegawainya, apalagi

jika calon pegawai tersebut ada hubungan keluarga dengan pejabat daerah setempat. Selain itu, rekrutmen pegawai BUMD terkadang juga tidak diumumkan sehingga yang mengetahui informasi peluang kerja di Perumda tersebut hanyalah pegawainya. Oleh karena itu peluang kerja tersebut pada akhirnya diisi oleh anak atau saudara dari pegawai Perumda dimaksud. Mekanisme rekrutmen yang demikian bertentangan dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik yaitu transparansi mengenai adanya peluang bagi masyarakat untuk dapat bekerja di Perumda yang bersangkutan. Cara perekrutan pegawai Perumda yang demikian selain merugikan masyarakat juga merugikan Perumda itu sendiri. Masyarakat dirugikan karena peluang kerja di Perumda tertutup. Sedangkan Perumda juga dirugikan karena cara perekrutan yang demikian dapat menghasilkan pegawai Perumda dengan kualitas dan budaya kerja yang rendah. Akibatnya hanya sedikit pegawai Perumda yang berkinerja baik yang dapat mendukung Direksi untuk mengelola Perumda. Direksi juga mengalami kesulitan dalam melaksanakan rencana kerja perusahaan karena kurang bisa mengandalkan pegawainya untuk bekerja mendukung rencana kerjanya. Untuk itu rekrutmen pegawai Perumda harus dilakukan

secara profesional.

Selain itu juga perlu ada peningkatan kualitas pekerja Perumda sebagaimana dimanakan dalam Pasal 77 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang mengamanatkan BUMD untuk melaksanakan program peningkatan kapasitas sumber daya manusianya dalam rangka untuk meningkatkan kompetensi pegawainya. Sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan oleh Asep Ahmad Saefuloh, perlu ada perubahan cara pandang terhadap Sumber Daya Manusia (SDM) dalam perusahaan. SDM tidak dilihat sebagai pekerja semata melainkan sebagai *human capital* karena keberadaannya menjadi aset penting perusahaan yang harus dipelihara dan dikembangkan demi kemajuan perusahaan.²²

3. Pelayanan Publik

Pelayanan publik menurut Roth didefinisikan sebagai layanan yang tersedia untuk masyarakat, baik secara umum (seperti di museum) atau secara khusus (seperti di

²² Asep Ahmad Saefuloh, *Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Manusia pada Badan Usaha Milik Daerah: Studi Kasus di Provinsi Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Selatan*, Kajian, Vol. 15, No. 10, Maret 2010, hal. 59-84.

restoran makanan).²³

Sedangkan Lewis dan Gilman mendefinisikan pelayanan publik adalah kepercayaan publik. Warga negara berharap pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran dan pengelolaan sumber penghasilan secara tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggungjawabkan menghasilkan kepercayaan publik. Dibutuhkan etika pelayanan publik sebagai pilar dan kepercayaan publik sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintah yang baik.²⁴

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Terdapat empat unsur penting dalam proses

²³ Roth, Gabriel Joseph, *The Privat Provision of Public Service in Developing Country*, Oxford University Press, Washington DC, 1926, hlm: 1.

²⁴ Lewis, Carol W., and Stuart C. Gilman, *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. Market Street, San Fransisco: Jossey-Bass, 2005, hlm: 22

pelayanan publik, yaitu:²⁵

- a. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).
- b. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*costomer*) atau customer yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
- c. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
- d. Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati.

Ciri-ciri pelayanan publik yang baik adalah memiliki unsur-unsur sebagai berikut:²⁶

²⁵ Barata, Atep, *Dasar-dasar Pelayanan Prima*, Jakarta : Elex Media Komputindo, 2004, hlm: 11.

²⁶ Kasmir, *Manajemen Perbankan*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006, hlm: 34

- a. Tersedianya karyawan yang baik.
- b. Tersedianya sarana dan prasarana yang baik.
- c. Bertanggung jawab kepada setiap nasabah (pelanggan) sejak awal hingga akhir.
- d. Mampu melayani secara cepat dan tepat.
- e. Mampu berkomunikasi.
- f. Memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi.
- g. Memiliki pengetahuan dan kemampuan yang baik.
- h. Berusaha memahami kebutuhan nasabah (pelanggan).
- i. Mampu memberikan kepercayaan kepada nasabah (pelanggan).

Terdapat beberapa asas dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintahan dan perizinan yang harus diperhatikan, yaitu:²⁷

- a. Empati dengan *customers*

Pegawai yang melayani urusan perizinan dari instansi penyelenggara jasa perizinan harus dapat berempati dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan.

- b. Pembatasan prosedur

Prosedur harus dirancang sependek mungkin, dengan demikian konsep *one stop shop* benar-benar diterapkan.

- c. Kejelasan tatacara pelayanan

²⁷ Ratminto & Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm: 245

Tatacara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan.

d. Minimalisasi persyaratan pelayanan

Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sesedikit mungkin dan sebanyak yang benar-benar diperlukan.

e. Kejelasan kewenangan

Kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa pelayanan harus dirumuskan se jelas mungkin dengan membuat bagan tugas dan distribusi kewenangan.

f. Transparansi biaya

Biaya pelayanan harus ditetapkan seminimal mungkin dan setransparan mungkin.

g. Kepastian jadwal dan durasi pelayanan

Jadwal dan durasi pelayanan juga harus pasti, sehingga masyarakat memiliki gambaran yang jelas dan tidak resah.

h. Minimalisasi formulir

Formulir-formulir harus dirancang secara efisien, sehingga akan dihasilkan formulir komposit (satu formulir yang dapat dipakai untuk berbagai keperluan).

i. Maksimalisasi masa berlakunya izin

Untuk menghindarkan terlalu seringnya masyarakat mengurus izin, maka masa berlakunya izin harus ditetapkan selama mungkin.

j. Kejelasan hak dan kewajiban *providers* dan *customers*.

Hak-hak dan kewajiban-kewajiban baik bagi *providers* maupun bagi *customers* harus dirumuskan secara jelas, dan dilengkapi dengan sanksi serta ketentuan ganti rugi.

k. Efektivitas penanganan keluhan

Pelayanan yang baik sedapat mungkin harus menghindarkan terjadinya keluhan. Akan tetapi jika muncul keluhan, maka harus dirancang suatu mekanisme yang dapat memastikan bahwa keluhan tersebut akan ditangani secara efektif sehingga permasalahan yang ada dapat segera diselesaikan dengan baik.

Penyelenggaraan pelayanan publik juga harus memenuhi beberapa prinsip pelayanan sebagaimana yang disebutkan dalam Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik

harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:²⁸

a. Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

b. Kejelasan

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal:

- 1) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.
- 2) Unit kerja / pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- 3) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

c. Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

d. Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

e. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa

²⁸ *Ibid*, Ratminto & Atik Septi Winarsih, hlm: 22

aman dan kepastian hukum.

f. Tanggung jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

g. Kelengkapan sarana dan prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

h. Kemudahan akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

i. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

j. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan

yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma Rancangan Peraturan Daerah

1. Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah. Penyelenggara Pemerintahan Daerah tersebut dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara.

Asas penyelenggaraan pemerintahan negara disebutkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan negara kita, di antaranya dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Adapun asas-asas umum penyelenggaraan negara dimaksud meliputi:²⁹

a. Asas Kepastian Hukum

²⁹ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta Penjelasan (Lihat juga Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme).

Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara

Tertib penyelenggara negara merupakan asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

c. Asas Kepentingan Umum

Asas tersebut merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

d. Asas Keterbukaan

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia.

e. Asas Proporsionalitas.

Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

f. Asas Profesionalitas

Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

g. Asas Akuntabilitas.

Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

h. Asas Efisiensi

Asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

i. Asas Efektivitas

Asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

j. Asas Keadilan

Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Asas-asas ini merupakan asas yang sangat fundamental yang berlaku disetiap negara hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yaitu menjamin prediktabilitas, dan juga bertujuan untuk mencegah bahwa hak yang terkuat yang berlaku. Dengan demikian, asas-asas ini dianggap perlu untuk dijadikan dasar dalam draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta.

2. Asas-Asas yang termuat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta

Asas dalam konteks hukum adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak atau latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.³⁰

Di dalam kamus ilmiah asas diterjemahkan sebagai pokok, dasar, dan fundamen. Sedangkan Solly Lubis, menyatakan asas adalah dasar kehidupan yang merupakan

³⁰ Mertokusumo, Sudikno, 1996, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta. Hlm. 76.

pengembangan nilai-nilai yang dimasyarakat menjadi landasan hubungan sesama anggota masyarakat.³¹

Adapun Paul Scholten sebagaimana dikutip dalam Sudikno Mertokusumo, memberikan definisi mengenai asas hukum ialah pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan dibelakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hukum yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya. Dengan demikian maka, setiap peraturan perundang-undangan diperlukan adanya suatu asas, karena asas ini yang melandasi atau menjiwai ataupun menghidupi peraturan perundang-undangan dan dengan asas tersebut maksud dan tujuan peraturan menjadi jelas.³²

Selanjutnya Sri Soemantri Martosuwignjo berpendapat bahwa asas mempunyai padanan kata dengan "*beginsel*" (Belanda) atau "*principle*" (Inggris) sebagai suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berpikir. Asas hukum adalah dasar normatif untuk membedakan antara daya ikat normatif dan niscayaan yang memaksa. Dengan

³¹ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Bandaung: PT. Mandar Maju, 1995, hal 201.

³² Rooseno Harjowidigdo. *Mengenal Hak Cipta Indonesia: Beserta Peraturan Pelaksanaannya*. Pustaka Sinar Harapan. 1993. Hlm: 67.

demikian dalam melakukan perjanjian selain memperhatikan ketentuan yang ada harus juga memperhatikan asas-asas yang terdapat dalam hukum perjanjian pada umumnya.

Asas Hukum mempunyai dua landasan, yaitu:

- a) landasan riil yang berakar dalam kenyataan masyarakat; dan
- b) landasan idiil yaitu nilai-nilai yang dipilih sebagai pedoman kehidupan bersama.

Fungsi asas dalam hukum menurut Sudikno adalah mendasarkan eksistensinya pada rumusan oleh pembentuk undang-undang dan hakim (fungsi bersifat mengesahkan) dan mempunyai pengaruh dan mengikat para pihak. Sedangkan fungsi asas dalam ilmu hukum hanya bersifat mengatur dan eksplikatif (menjelaskan) yang bertujuan untuk memberikan ikhtisar, tidak normatif dan tidak masuk hukum positif.³³ Selanjutnya sifat instrumental asas hukum ialah mengakui adanya kemungkinan-kemungkinan, yang berarti memungkinkan adanya penyimpangan-penyimpangan, sehingga membuat hukum itu luwes atau fleksibel.³⁴

³³ Prof.DR. Sudikno Mertokusumo, S.H., 1988. Hukum Acara Perdata Indonesia, Liberty, Yogyakarta, hal. 34.

³⁴ *Loc. Cit*

Adapun ciri-ciri dari Asas Hukum adalah:

- a) bersifat abstrak, maka asas hukum pada umumnya tidak dituangkan dalam peraturan atau pasal yang konkrit. Karena sifatnya abstrak maka asas hukum tidak dapat diterapkan secara langsung kepada peristiwa konkrit;
- b) bersifat umum, tidak hanya berlaku bagi satu peristiwa khusus tertentu saja. Oleh karena sifatnya umum, maka asas hukum itu membuka kemungkinan penyimpangan-penyimpangan atau pengecualian-pengecualian. Implikasinya maka ketentuan umumnya mempunyai kedudukan yang kuat;
- c) Asas hukum merupakan bagian dari hidup kejiwaan kita. Dalam asas hukum itu manusia melihat cita-cita yang hendak diraihnya. Yakni selaras dengan tujuan hukum untuk menciptakan kesempurnaan atau ketertiban masyarakat; dan
- d) bersifat dinamis, berkembang mengikuti kaedah hukumnya, sedangkan kaedah hukum akan berubah mengikuti perkembangan masyarakat, jadi terpengaruh waktu dan tempat "*historisch bestimmt*".

Menurut Scholten ada asas yang bersifat universal yang berlaku dimana dan kapan saja, tidak terpengaruh waktu dan tempat, yaitu ada lima:³⁵

- a) asas kepribadian;
- b) asas persekutuan;
- c) asas kesamaan;
- d) asas kewibawaan; dan
- e) asas pemisahan antara baik dan buruk.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik yang sejalan dengan pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, meliputi:³⁶

- a. *Asas kejelasan tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat

³⁵ *Op. Cit.* Sudikno Mertokusumo. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. hal. 9-11.

³⁶ Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 47.

pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;

c. *Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;

d. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.

1) *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;

2) *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.

- 3) *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Peraturan Daerah.
- e. *Asas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundangundangan;

h. *Asas materi muatan* adalah materi muatan peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

- 1) *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- 2) *Asas kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
- 3) *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

- 4) *Asas keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
- 5) *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
- 6) *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- 7) *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara;
- 8) *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;

- 9) *Asas Kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 10) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 11) *Asas Kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C.Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat.

Secara garis besar penyelenggaraan dan kondisi yang ada serta persoalan yang dihadapi terkait dengan penyusunan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Gambaran Umum Kabupaten Blora

Kabupaten Blora yang berslogan "Blora Mustika" secara administratif berada di ujung timur Jawa Tengah berbatasan dengan Jawa Timur dengan luas wilayah

sebesar 195.582.074 km² atau 195.582.074 ha (5,59 persen dari luas wilayah Provinsi Jawa Tengah).

Adapun batas daerah Kabupaten Blora, yaitu: sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Grobogan, sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Pati dan Kabupaten Rembang, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Ngawi Provinsi Jawa Timur, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Bojonegoro dan Kabupaten Tuban Provinsi Jawa Timur.

Letak astronomis Kabupaten Blora berada di antara 111°016' s/d 111°338' Bujur Timur dan diantara 6°528' s/d 7°248' Lintang Selatan. Secara geografis, Kabupaten Blora tidak berbatasan dengan pantai dan masih menjadi bagian wilayah utara Pulau Jawa. Kabupaten Blora berada di rangkaian perbukitan kapur yakni Pegunungan Kendeng Utara dan Pegunungan Kendeng Selatan yang sejajar membentang dari barat ke timur. Kabupaten Blora dilalui 2 (dua) sungai utama, yaitu Sungai Bengawan Solo dan Sungai Lusi.

Wilayah Kabupaten Blora terdiri atas daratan rendah dan perbukitan dengan ketinggian antara 25-50 meter dpl, dengan ketinggian terendah berada di Kecamatan Cepu dan tertinggi berada di Kecamatan Todanan. bentuk topografi

wilayah berupa dataran, perbukitan pegunungan, lembah dan gunung dengan kemiringan antara 0% hingga >40% (datar sampai dengan sangat curam). Topografi wilayah Kabupaten Blora secara umum terbagi 3 (tiga) kategori ketinggian lahan, sebagai berikut:

- 1) Ketinggian lahan antara 0-40 meter dpl, berada di 3 kecamatan yaitu: Kradenan, Kedungtuban dan Cepu
- 2) Ketinggian lahan antara 41-100 meter dpl, berada di 15 kecamatan yaitu: Jati, Randublatung, Kradenan, Kedungtuban, Cepu, Sambong, Jiken, Jepon, Blora, Banjarejo, Tunjungan, Japah, Ngawen, Kunduran dan Todanan.
- 3) Ketinggian lahan lebih dari 100 meter dpl, berada di 14 kecamatan yaitu: jati, Randublatung, Kradenan, Kedungtuban, Sambong, Jiken, Jepon, Blora, banjarejo, Tunjungan, Japah, Ngawen, Kunduran dan Todanan.

2. Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Amerta

1) Profil Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Amerta

a. Sejarah

Pada tahun 1926 Kabupaten Blora telah mempunyai sistem persediaan air bersih yang dibuat oleh kolonial Belanda (ZAM) berupa air

minum dari mata air kajar 15KM sebelah utara kota Blora (Wilayah Kabupaten Rembang). Mata air tersebut dialirkan ke wilayah kota Blora secara graftasi diketinggian 251dpl dan debit 12 ltr/dt diperuntukkan untuk desa-desa sepanjang pipa tranmisi, 10 ltr/dt untuk daerah pelayanan dalam kota Blora. Kemudian pada tahun 1981 dilaksanakan pembangunan instalasi.

Pengolahan air (IPA) paket masing-masing 20 ltr/dt untuk kota Blora dan kota Cepu dengan sistem pengolahan lengkap sungai Engkolan Ngampel untuk Blora dan Bendo Balun untuk Cepu. Selanjutnya sesuai dengan peningkatan jumlah penduduk sejak 1982 sampai dengan 1984 telah dilakukan detail perencanaan dan dilanjutkan dengan pengembangan sampai dengan sekarang.

Dalam rangka mendukung pertumbuhan penduduk perkotaan dan cakupan pelayanan, pembangunan sarana penyediaan air bersih didanai dari APBN melalui PPSAB Jawa Tengah (sekarang Satker PKPAM Jawa tengah), APBD dan dana Loan ABD.

Pengelolaan dan operasional penyediaan air bersih di Kabupaten Blora pada awalnya dilaksanakan oleh Badan Pengolahan Air Minum (BPAM) Kabupaten Blora sesuai Surat Keputusan Direktorat Jenderal Cipta Karya Nomor 141/KPTS/CK/VIII/1983 tanggal 20 Agustus 1983. Kemudian alih status dari BPAM menjadi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Blora dilaksanakan pada tanggal 17 Februari 1992.

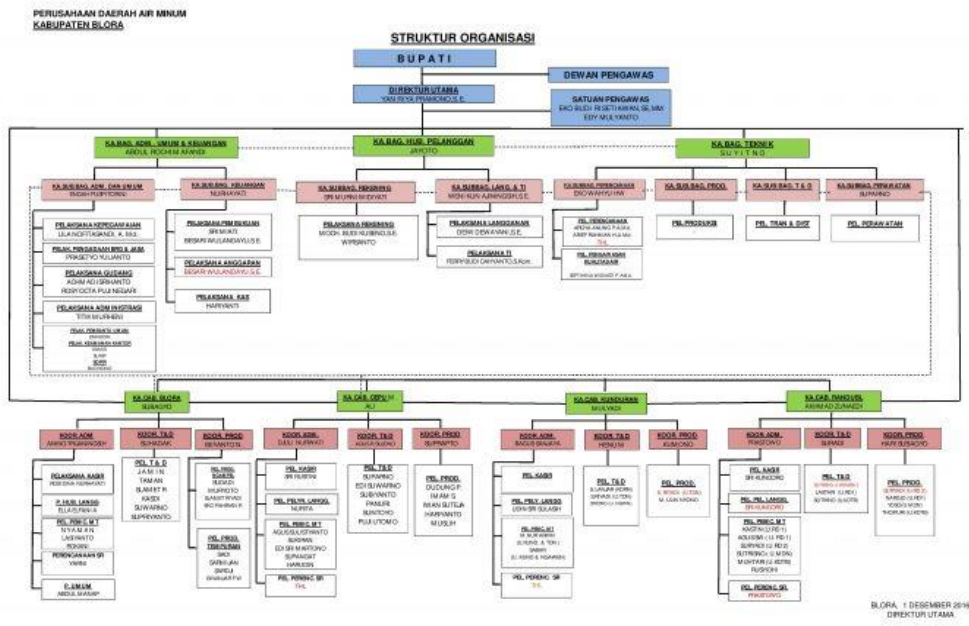
WILAYAH PELAYANAN



KAPASITAS PRODUKSI, DISTRIBUSI, AIR TERJUAL, DAN KEHILANGAN



No	Tahun	Produksi (m ³)	Distribusi (m ³)	Air terjual (m ³)	Kehilangan	%
1.	2012	3.688.519,7	3.678.160,9	1.996.608,0	1.681.552,9	48
2.	2013	4.163.310,5	4.140.099,0	2.184.040,0	1.956.059	47
3.	2014	4.146.156,8	4.125.425,2	2.446.307,0	1.679.118,2	40
4.	2015	4.012.982	3.827.421,4	2.491.813	1.335.608	34,8
5.	2016	4.066.772,4	3.901.413,6	2.588.804	1.312.609,6	33,6



SUMBER: <http://pdambloora.com/about-us/>

b. Visi dan Misi

VISI

“Menjadi perusahaan kebanggaan Kabupaten Blor a yang prima dalam melayani kebutuhan air minum”

MISI

- Meningkatkan kualitas, kuantitas dan kontinuitas pelayanan air minum kepada masyarakat.
- Memberikan kualitas pelayanan masyarakat secara cepat dan tepat dengan harga terjangkau.
- Memperoleh keuntungan untuk kelangsungan

hidup perusahaan dan memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

c. Tujuan

“Tujuan pendirian PDAM Kabupaten Blora adalah turut serta melaksanakan pembangunan ekonomi nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, khususnya dalam rangka mewujudkan pelayanan kebutuhan air bersih yang memenuhi syarat kesehatan”.

2) Permasalahan Yang Dihadapi

Terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengkodifikasi BUMD ke dalam dua jenis yaitu Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah merupakan bentuk penguatan dimensi legal terhadap pengaturan dan pengakuan BUMD secara lebih komprehensif. Kemudian dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Persoalan yang muncul adalah mengenai perubahan bentuk badan hukum BUMD tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri, dimana sampai dengan saat ini belum ada.³⁷

Merujuk ketentuan Peraturan Daerah Nomor 1

³⁷ Pasal 114 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Tahun 1991 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Blora maka nampak jelas bahwa unsur profit mendominasi maksud dan tujuan pendirian PDAM Tirta Amerta Kabupaten Blora sebagai salah satu sumber PAD. Dalam hal ini, keberadaan PDAM sebagai BUMD dapat membantu memenuhi kebutuhan masyarakat, menunjang bagi perkembangan kelangsungan dunia usaha dan perkembangan ekonomi di daerah, percepatan pembangunan di daerah, karena air bersih yang dihasilkan PDAM merupakan barang yang essential yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Perusahaan Daerah Air Minum merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bergerak di bidang penyediaan air bersih untuk kebutuhan masyarakat. Keberadaan Perusahaan Daerah Air Minum sebagai unsur pelayanan publik, harus mengutamakan aspek sosial. Hal ini tercermin di dalam penetapan harga produk lebih mempertimbangkan kemampuan masyarakat.

Untuk mencapai fungsi dan tujuan tersebut, bentuk badan hukum PDAM Tirta Amerta yang tepat setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang badan Usaha Milik Daerah adalah

berbentuk Perusahaan Umum Daerah.

D. Kajian Terhadap Implikasi Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Keuangan Daerah.

Dilihat dari perspektif hukum, maka setiap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang BUMD baik yang berbentuk perusahaan umum maupun perseroan dilarang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Begitu juga dengan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud di dalam Naskah Akademik ini.

Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta sebagai pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya mengenai Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta di Kabupaten Blora.

Adapun implikasi penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta mencakup empat aspek antara lain:

- 1) Aspek Kelembagaan

Aspek kelembagaan ini menyangkut pengaturan mengenai penyelenggaraan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta.

2) Aspek Sumber Daya Manusia

Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta, akan berimplikasi terhadap sumber daya manusia.

3) Aspek Sumber Daya Keuangan Daerah

Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta di Kabupaten Blora tentunya membutuhkan pendanaan yang cukup dalam hal penyertaan modal, sumber daya manusia, sarana prasarana dan fasilitas yang mendukungnya, sehingga diperlukan penganggaran dalam APBD.

Oleh karena itu dengan adanya Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta, diharapkan akan terjadi penguatan dalam hal peraturan dan landasan hukum bagi Kabupaten Blora untuk lebih meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Prinsip-Prinsip Hierarkis Peraturan Perundang-undangan

Suatu peraturan dari pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, yang berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, hingga Peraturan Daerah (Perda) dikeluarkan dan ditetapkan berdasarkan berbagai pertimbangan, perhitungan, dan kajian luas yang sangat signifikan. Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum bersifat mengatur dan mengikat setiap bagian yang ada dalam peraturan perundangan tersebut. Kata perundang-undangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai yang bertalian dengan undang-undang. Sedang kata undang-undang diartikan sebagai ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan Negara yang dibuat oleh pemerintah (menteri, badan eksekutif, dan sebagainya) disahkan oleh parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Legislatif, dan sebagainya) ditanda tangani oleh Kepala Negara

(Presiden, Kepala Pemerintahan, Raja) dan mempunyai kekuatan yang mengikat.³⁸

Dalam dunia hukum, kata/ istilah peraturan perundang-undangan mempunyai pengertian sendiri, apabila kata/ istilah merupakan terjemahan dari kata *wetgeving* atau *wettelijke regelingen*, maka menurut A. Hamid, SA yang mengutip dari Kamus Hukum Fockema Andreae, kata *wetgeving* diartikan:

1. Perbuatan membentuk peraturan-peraturan Negara tingkat pusat atau tingkat daerah menurut tata cara yang ditentukan;
2. Keseluruhan peraturan-peraturan Negara tingkat pusat dan tingkat daerah.

Sedangkan kata *wettelijke regeling* diartikan sebagai peraturan-peraturan yang bersifat perundang-undangan.³⁹

Prinsip hierarkis dan harmonisasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk dalam hal ini Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta, dimaksudkan untuk mencapai ketertiban hukum, baik secara vertikal maupun secara horizontal. Secara vertikal dimaksudkan

³⁸ W.J.S Poerwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: PT. Balai Pustaka, 2005, hal. 215.

³⁹ A. Hamid, SA, *Materi Muatan Praturan Perundang-undangan, dalam Himpunan Bahan Penataan, Latihan Tenaga Teknis Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, 1982, hal. 59-60.

untuk melihat konsistensinya secara hierarkis sesuai dengan beberapa asas hukum sebagai berikut:

1. *Lex superior derogat legi inferior*, adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang tinggi (*lex superior*) mengesampingkan hukum yang rendah (*lex inferior*). Asas ini biasanya sebagai asas hierarki.
2. *Lex specialis derogat legi generali*, adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*).
3. *Lex posterior derogat legi priori*, adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang terbaru (*lex posterior*) mengesampingkan hukum yang lama (*lex priori*). Asas ini biasanya digunakan baik dalam hukum nasional maupun hukum internasional.
4. Asas Legalitas, adalah suatu jaminan dasar bagi kebebasan individu dengan memberi batas aktivitas apa yang dilarang secara tepat dan jelas. Jadi berdasarkan asas ini, tidak satu perbuatan boleh dianggap melanggar hukum oleh hakim jika belum dinyatakan secara jelas oleh suatu hukum pidana dan selama perbuatan itu belum dilakukan.⁴⁰

⁴⁰ <https://id.wikipedia.org>

Secara horizontal, sinkronisasi dimaksudkan untuk menganalisis sejauh mana perundang-undangan yang mengatur Penggunaan tenaga kerja asing dalam perundang-undangan tersebut mempunyai hubungan fungsional secara konsisten. Esensi dari otonomi daerah adalah memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur urusan yang menjadi kewenangannya berdasarkan karakteristik daerah masing-masing. Namun demikian, pengaturan tersebut tetap tidak diperkenankan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta dihadapkan pada persoalan bagaimana agar Peraturan Daerah dapat mengatur urusan kewenangan sesuai dengan karakteristik daerahnya, namun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini menjadikan pemaknaan terhadap sinkronisasi dan harmonisasi peraturan menjadi sangat penting. Sebab, jika tidak memperhatikan prinsip-prinsip hierarkis ini, maka secara hukum Peraturan Daerah ini akan batal demi hukum.

Asas-asas tersebut penting untuk ditaati. Tidak ditaatinya asas tersebut akan menimbulkan ketidaktertiban dan ketidakpastian dari sistem perundang-undangan, bahkan berpotensi menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran peraturan perundang-undangan.

B. Analisis Terhadap Peraturan Perundang-undangan Terkait

Sebagaimana dijelaskan dalam Undang undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, bahwa muatan Peraturan daerah secara umum adalah untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang dan dalam rangka menjalankan otonomi daerah. Terkait dengan hal ini, terdapat sejumlah Peraturan Perundang-undangan yang secara vertikal memiliki keterkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- a) Pembukaan UUD Tahun 1945 Alinea IV

Negera “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” berdasarkan nilai yang terkandung dalam Pancasila.

b) Pasal 33 UUD 1945 ayat (1) sampai dengan ayat (4)

(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

(4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Tujuan negara adalah menciptakan seluas-luasnya kesejahteraan berkeadilan untuk masyarakatnya. Sedangkan tujuan konstitusi ekonomi adalah meningkatkan secara optimal kesejahteraan

dan keselamatan ekonomi warga negara, karena penjaminan kesejahteraan dilakukan dengan memastikan hak ekonomi dalam konstitusi.⁴¹ Istilah konstitusi ekonomi yang dikaitkan dengan hukum dasar tertulis Indonesia yakni Undang-undang Dasar 1945, telah masuk pada Bab XIV Pasal 33 dalam amandemen IV.

Pembangunan bidang ekonomi di Indonesia telah berjalan setelah kemerdekaan dengan dasar-dasar pengelolaan perekonomian negara yang diatur dalam Pasal 33 ayat (1) hasil amandemen IV UUD 1945 disebutkan “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan” yang telah membawa perubahan dalam masyarakat Indonesia yang digerakkan oleh pembangunan ekonomi dengan berbagai eskalasi dan dinamikanya.⁴²

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 inilah yang menjadi postulat dasar konstitusi ekonomi Indonesia, yang didalamnya terdapat asas dan metode yang dikembangkan untuk menjalankan perekonomian nasional. Asas

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, dalam makalah *Ide Konstitusi Ekonomi*, 2010, hlm. 3

⁴² Aminuddin Ilmar, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media, 2004, hlm. 1

kekeluargaan tetap menjadi landasan ekonomi, namun penambahan demokrasi ekonomi tidaklah berlaku *equal treatment* secara mutlak. Disisipkan kata “efisien berkeadilan” merupakan wujud dari cita-cita demokrasi ekonomi yang berdasarkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, memihak pada yang lemah.⁴³

2. Undang Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah.

Undang-Undang ini merupakan dasar bagi Kabupaten Blora untuk menjalankan urusan pemerintahan berskala daerah berdasarkan kewenangannya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian Pemerintah Daerah Kabupaten Blora berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain.

3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan

⁴³ Sri Edi Swasono, *Pasal 33 UUD 1945 Harus Dipertahankan, Jangan Dirubah, Boleh Ditambah Ayat*, Jurnal LPEM Fakultas Ekonomi, Januari-Maret 2002, Vol I No.26

administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi:⁴⁴

- d. pendidikan
- e. pengajaran;
- f. pekerjaan dan usaha;
- g. tempat tinggal;
- h. komunikasi dan informasi;
- i. lingkungan hidup;
- j. kesehatan;
- k. jaminan sosial;
- l. energi;
- m. perbankan;
- n. perhubungan;
- o. sumber daya alam;
- p. pariwisata; dan
- q. sektor strategis lainnya.

Barang publik yang dimaksud adalah dimana ketersediaannya merupakan hasil dari kegiatan BUMN dan/atau BUMD yang mendapat pelimpahan tugas untuk

⁴⁴ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

menyelenggarakan pelayanan publik (*public service obligation*), sebagai contoh:⁴⁵

1. listrik hasil pengelolaan PT (Persero) PLN; dan
 2. air bersih hasil pengelolaan perusahaan daerah air minum.
4. Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang ini merupakan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah peraturan daerah. Selanjutnya, dalam pembentukan peraturan daerah ini juga akan melibatkan masyarakat sebagai bentuk pemenuhan hak masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya dan/atau diskusi.

⁴⁵ Penjelasan Pasal 5 ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Menurut Pasal 14, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah Beberapa Kali Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengkodifikasi BUMD ke dalam dua jenis yaitu Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perseroan Daerah (Perseroda) yang merupakan bentuk penguatan dimensi legal terhadap pengaturan dan pengakuan BUMD secara lebih komperhensif.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut melakukan perubahan nomenklatur dan pengatur status badan hukum dibandingkan ketentuan sebelumnya pada BUMD.

- a) Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menegaskan bahwa:

“BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki daerah”

b) Pasal 331 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

BUMD dapat berbadan hukum:

1. Perusahaan Umum Daerah; dan
2. Perusahaan Perseroan Daerah.

c) Alasan pembentukannya diatur pada Pasal 331 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu berdasarkan:

- 1) kebutuhan daerah; dan
- 2) kelayakan bidang usaha.

d) Sumber modal BUMD diatur dalam Pasal 332 dan Pasal 333 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 332

(1) Sumber Modal BUMD terdiri atas:

- a. penyertaan modal Daerah;*
- b. pinjaman;*
- c. hibah; dan*
- d. sumber modal lainnya.*

- (2) *Sumber modal lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d adalah:*
- a. kapitalisasi cadangan;*
 - b. keuntungan revaluasi aset; dan*
 - c. agio saham.*

Pasal 333

- (1) *Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Perda.*
- (2) *Penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD.*
- (3) *Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.*
- (4) *Barang milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah akan dijadikan penyertaan modal.*
- (5) *Nilai riil sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

8. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air

Berdasarkan Undang-Undang Sumber Daya Air ini mengatur mengenai tugas dan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan sumber daya air.

Pasal 15

Dalam mengatur dan mengelola Sumber Daya Air, Pemerintah Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 bertugas:

- a. menyusun kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air kabupaten/kota berdasarkan kebijakan nasional Sumber Daya Air dan kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air provinsi dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/ kota sekitarnya;*
- b. menyusun Pola Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten / kota;*
- c. menyusun Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota;*
- d. mengembangkan dan mengelola sistem irigasi sebagai satu kesatuan sistem pada daerah irigasi yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten/kota;*
- e. mengelola kawasan lindung Sumber Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/ kota;*

- f. proses perizinan penggunaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota;*
- g. menjamin penyediaan Air baku yang memenuhi kualitas untuk pemenuhan kebutuhan pokok minimal sehari-hari masyarakat pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota;*
- h. penyediaan air untuk pertanian rakyat, kegiatan bukan usaha, dan/ atau kegiatan usaha pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota;*
- i. memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas Air bagi masyarakat di wilayah kabupaten / kota;*
- j. melaksanakan Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota, termasuk Cekungan Air Tanah pada Wilayah Sungai tersebut;*
- k. mengembangkan dan mengelola Sistem Penyediaan Air Minum di daerah kabupaten/ kota;*
- l. menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/ kota;*
- m. memberikan bantuan teknis dan bimbingan teknis dalam Pengelolaan Sumber Daya Air kepada pemerintah desa; dan*

- n. memfasilitasi penyelesaian sengketa dalam satu kabupaten/kota dalam Pengelolaan Sumber Daya Air.*

Pasal 16

Dalam mengatur dan mengelola Sumber Daya Air, Pemerintah Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 berwenang:

- a. menetapkan kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air di wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional Sumber Daya Air dan kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air provinsi dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;*
- b. menetapkan Pola Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/ kota sekitarnya;*
- c. menetapkan Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/ kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;*
- d. menetapkan kawasan lindung Sumber Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/ kota;*

- e. mengatur, menetapkan, dan memberi izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan bukan usaha dan izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha pada lokasi tertentu di Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota;
- f. membentuk wadah koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/ kota;
- g. menetapkan nilai satuan BJPSDA dengan melibatkan para pemangku kepentingan terkait;
- h. memungut, menerima, dan menggunakan BJPSDA pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota; dan
- i. menetapkan keblakan dan strategi kabupaten / kota dalam penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum.

9. Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai pengusahaan sumber daya air dimana dapat dilakukan oleh perseorangan atau badan usaha berdasarkan Izin Pengusahaan Sumber Daya Air

atau Izin Pengusahaan Air Tanah dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Kemudian dalam Pasal 6 dijelaskan bahwa Pengusahaan Sumber Daya Air meliputi:

- a. kegiatan usaha yang memerlukan Air sebagai bahan baku utama untuk menghasilkan produk berupa Air Minum; atau
- b. kegiatan usaha yang memerlukan Air sebagai bahan pembantu proses produksi untuk menghasilkan produk selain Air Minum.

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

Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). SPAM diselenggarakan untuk memberikan pelayanan air minum kepada masyarakat dalam memenuhi hak rakyat atas air minum, serta bertujuan untuk:

- a. tersedianya pelayanan air minum untuk memenuhi hak rakyat atas air minum;
- b. terwujudnya pengelolaan dan pelayanan air minum yang berkualitas dengan harga yang terjangkau;

- c. tercapainya kepentingan yang seimbang antara pelanggan dan BUMN, BUMD, UPT, UPTD, kelompok masyarakat, dan badan usaha; dan
- d. tercapainya penyelenggaraan air minum yang efektif dan efisien untuk memperluas cakupan pelayanan air minum.

11. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Pada prinsipnya bentuk hukum BUMD yang diatur dalam peraturan pemerintah sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu berupa Perusahaan Umum Daerah atau Perusahaan Perseroan Daerah.

Dengan Dicaputnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka istilah Perusahaan Daerah sejatinya perlu untuk dirubah. Karena Pengertian dari Perusahaan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962, mirip dengan definisi Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini maka, Setiap BUMD yang sudah ada wajib menyesuaikan

dengan ketentuan sebagaimana yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

12. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 19/PRT/M/2016 tentang Pemberian Dukungan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah dalam Kerja Sama Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum

Merupakan salah peraturan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum yang mengatur mengenai Pemberian Dukungan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah dalam Kerja Sama Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum sebagai dasar hukum pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta.

13. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 25/PRT/M/2016 PermenPUPR 25/2016 Pelaksanaan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum Untuk Memenuhi Kebutuhan Sendiri Oleh Badan Usaha

Merupakan salah peraturan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum sehingga mendai dasar hukum pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta mengenai Pelaksanaan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum Untuk Memenuhi Kebutuhan Sendiri.

14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris Dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri ini menjadi acuan dalam pengaturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi BUMD.

15. Peraturan Daerah Tingkat II Blora Nomor 1 Tahun 1991 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Blora.

Merupakan Peraturan Daerah Kabupaten Blora pertama yang mengatur mengenai pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Blora. Peraturan Daerah ini masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun

1962 mengenai Perusahaan Daerah dimana telah dicabut berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Secara filosofis di dalam pengaturan mengenai Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta Kabupaten Blora, berangkat dari pemahaman bahwa refleksi filosofis senantiasa berupaya untuk menangkap makna hakiki dari hukum guna mencapai ketertiban, kepastian dan keadilan.⁴⁶ Dengan demikian, refleksi filosofis akan menuju pada pengungkapan hakikat dengan menemukan landasan terdalam dari keberadaan hukum sejauh yang mampu dijangkau akal budi manusia. Setidaknya dapat merespon dua hal yang fundamental yakni: *pertama*, apa yang menjadi landasan kekuatan mengikat dari hukum dan *kedua*, atas dasar kriteria apa hukum dapat dinilai keadilannya.⁴⁷

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan adalah untuk menciptakan nilai-nilai keadilan, kepastian hukum, obyektivitas, perlindungan hukum terhadap obyek yang diatur dalam suatu bidang tertentu. Demikian pula dengan pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta.

⁴⁶ *Loc. Cit.* Wawan Zulmawan.

⁴⁷ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung : Mandar Maju, 1999, hlm. 119.

Selain itu, landasan filosofis berguna untuk memastikan agar pengaturan mengenai Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta yang hendak dibentuk bisa memiliki keselarasan filosofis dengan sumber-sumber hukum yang ada.

Berdasarkan paparan di atas, landasan filosofis rancangan peraturan daerah tentang keamanan pangan bisa dijabarkan sebagai berikut:

1. Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*), khususnya sila kelima “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Pemaknaan lain terhadap sila kelima tersebut yaitu “kesejahteraan sosial atau kesejahteraan umum”, yang berarti bahwa negara (melalui instrumen pemerintah pusat dan pemerintahan daerah) berkewajiban dan bertanggungjawab mewujudkan kesejahteraan umum atau keadilan sosial bagi rakyat melalui jaminan keamanan pangan kepada masyarakat secara menyeluruh dan terencana.
2. Pembukaan UUD 1945 Alinea IV Tujuan Negara Republik Indonesia

Didalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alinea keempat secara tegas dinyatakan bahwa tujuan negara adalah untuk “*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh*

tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Dewasa ini, Indonesia yang tengah menghadapi perekonomian yang bergerak cepat, global dengan berbagai kendala yang kompleks, Pemerintah Kabupaten Blora dituntut untuk dapat meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Guna mewujudkan hal tersebut, Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta Kabupaten Blora yang merupakan BUMD diharapkan mampu berpartisipasi dalam menggerakkan roda perekonomian daerah.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial-ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat yang mendorong perlu dibuatnya Naskah Akademik. Landasan/alasan sosiologis sebaiknya juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauh mana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan

pembangunan hukum nasional yang ingin dicapai. Landasan sosiologis suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka.⁴⁸

Secara *de jure* pembagian daerah-daerah otonom di Indonesia didasarkan pada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 dan ditambah dua pasal hasil amandemen ke II pada tahun 2000, sehingga menjadi Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B dan undang-undang organiknya yang membagi Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atas provinsi, kabupaten, dan kota disertai dengan kewenangan-kewenangan di bidang pemerintahan atau fungsi eksekutifnya.

Pada dasarnya penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD, dimana dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekosentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sementara itu pemerintah daerah dalam

⁴⁸ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, IND-HILL.Co, 1992, Jakarta, Hal. 45

menyelenggarakan pemerintahan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara, yang dalam hukum administrasi negara disebut dengan “Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak” di negeri Belanda Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak ini sudah diterima sebagai norma hukum tidak tertulis yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan terutama pejabat Tata Usaha Negara.

Dalam mewujudkan hak dan kewajiban pemerintah daerah harus membuat rencana kerja dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efisien, efektif, transparan, bertanggung jawab, tertib, adil, patuh dan taat pada peraturan perundang-undangan.

Secara sosiologis, Peraturan Daerah yang disusun mengindikasikan bahwa hukum sebagai sarana rekayasa sosial dalam masyarakat akan menimbulkan perubahan sosial yang diakibatkan oleh perubahan hukum. Bertalian dengan hal tersebut, maka dikenal dengan dua teori yaitu:⁴⁹

⁴⁹ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, 1998, Bandung, Hal. 68

1. Teori kekuasaan (*machttheorie*), yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaidah hukum mempunyai kelakuan sosiologis, apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima ataupun tidak oleh warga-warga masyarakat.
2. Teori pengakuan (*Anerkennungstheorie*) yang berpokok pangkal pada pendapat, bahwa kelakuan kaidah hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh mereka kepada siapa kaidah hukum tadi tertuju.

Dengan demikian Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta diharapkan dapat menjadi salah satu penggerak dalam memperkuat kelembagaan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Amerta Kabupaten Blora guna mendukung pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam penyediaan air minum, perlu melakukan peningkatan kinerja Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Amerta Kabupaten Blora sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada,

yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru.

Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari peraturan daerah sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada. Peraturan Daerah sebagai suatu produk hukum daerah hendaknya mencerminkan aspek yuridis, dimana aspek yuridis berkaitan dengan harapan bahwa Peraturan Daerah memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan Undang-Undang.⁵⁰

Saat ini Pemerintah Daerah Kabupaten Blora telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1991 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Blora.

Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Blora yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1991

⁵⁰ *Op.Cit.*, Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*, hlm. 14

tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Blora, belum mengakomodasi berbagai peraturan perundang-undangan terkait seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum pada Perusahaan Daerah Air Minum, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum, dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, telah mengatur secara komprehensif terkait kewenangan kepala Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah, pendirian, modal, organ dan kepegawaian, satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya, perencanaan, operasional dan pelaporan, Tata Kelola Perusahaan yang Baik, pengadaan barang dan jasa, kerjasama, pinjaman, penggunaan laba, anak perusahaan,

penugasan pemerintah kepada Badan Usaha Milik Daerah, evaluasi, restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, dan privatisasi, penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran Badan Usaha Milik Daerah, kepailitan, pembinaan dan pengawasan, serta ketentuan lain-lain seperti pengaturan mengenai asosiasi Badan Usaha Milik Daerah.

Berdasarkan hal tersebut Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1991 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Blora perlu untuk dicabut dan diganti menyesuaikan dengan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN

A. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Sasaran Yang Hendak Dicapai

Naskah Akademik ini dilakukan dalam rangka mengkaji dan merumuskan substansi di dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta dalam teknis penyusunan dan pembentukannya dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sasaran, arah, dan jangkauan pengaturan materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta adalah untuk mempertajam asas-asas yang digunakan dalam pembentukan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta dalam prinsip-prinsip “tata kelola perusahaan yang baik”, sehingga dalam Peraturan Daerah ini diatur mengenai

beberapa ketentuan yang dapat mendukung tercapainya tujuan yang terkandung dalam asas dan prinsip tersebut.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta

Adapun ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta adalah sebagai berikut:

a. BAB I KETENTUAN UMUM

Memuat tentang pengertian umum yang ada kaitannya dengan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta atau singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan/ataupun hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

- 1) Daerah adalah Kabupaten Blora.

- 2) Bupati adalah Bupati Blora.
- 3) Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- 4) Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta Kabupaten Blora yang selanjutnya disebut Perumda Air Minum Tirta Amerta adalah badan usaha milik daerah yang bergerak di bidang pelayanan air minum, dimana seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah berupa kekayaan daerah yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham.
- 5) Kepala Daerah yang mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan Daerah yang dipisahkan pada Perumda Air Minum Tirta Amerta yang selanjutnya disebut KPM adalah organ Perumda Air Minum Tirta Amerta yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Perumda Air Minum Tirta Amerta dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas.
- 6) 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.

- 7) Dewan Pengawas adalah organ Perumda Air Minum Tirta Amerta yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Perumda Air Minum Tirta Amerta.
- 8) Direksi adalah organ Perumda Air Minum Tirta Amerta yang bertanggung jawab atas pengurusan Perumda Air Minum Tirta Amerta untuk kepentingan dan tujuan Perumda Air Minum Tirta Amerta serta mewakili Perumda Air Minum Tirta Amerta baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.
- 9) Pegawai adalah pegawai Perumda Air Minum Tirta Amerta.
- 10) Rencana Kerja dan Anggaran Perumda Air Minum Tirta Amerta adalah dokumen perencanaan dan anggaran yang berisi program, kegiatan serta pendapatan dan belanja dalam satu tahun anggaran.
- 11) Air Minum adalah air bersih yang dipergunakan untuk keperluan sehari-hari yang kualitasnya memenuhi

syarat-syarat kesehatan dan dapat diminum apabila setelah dimasak.

12) Tarif Air Minum yang selanjutnya disebut Tarif adalah kebijakan biaya jasa layanan Air Minum yang ditetapkan Kepala Daerah untuk pemakaian setiap meter kubik (m³) atau satuan volume lainnya yang diberikan oleh Perumda Air Minum Tirta Amerta yang wajib dibayar oleh pelanggan.

13) Satuan Pengawas Internal yang selanjutnya disingkat SPI adalah Satuan Pengawas Internal yang melaksanakan tugas penilaian atas kecukupan dan efektivitas pengendalian intern serta penilaian atas kualitas kinerja unit kerja, melakukan evaluasi atas kecukupan dan efektifitas proses manajemen risiko serta praktek Good Corporate Governance (GCG) atas seluruh aspek dan unsur kegiatan perusahaan dan melaporkan seluruh temuan auditnya sesuai ketentuan yang berlaku baik secara triwulan maupun semester kepada Direktur Utama

b. BAB II BENTUK BADAN HUKUM DAN TEMPAT KEDUDUKAN

Mengatur mengenai bentuk badan hukum Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Amerta Kabupaten Blora yang

semula berbentuk Perusahaan Daerah berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Blora Nomor 1 Tahun 1991 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Blora, diubah bentuk badan hukumnya menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta Kabupaten Blora.

Mengatur pula mengenai tempat kedudukan Perumda Air Minum Tirta Amerta yaitu di Kabupaten Blora.

c. BAB III ASAS, MAKSUD DAN TUJUAN

Mengatur mengenai Asas, Maksud, dan Tujuan Pendirian Perumda Air Minum Tirta Amerta Kabupaten Blora.

d. BAB IV KEGIATAN USAHA DAN JANGKA WAKTU BERDIRI

Mengatur mengenai kegiatan utama Perumda Air Minum Tirta Amerta yaitu usaha penyediaan air minum yang memenuhi syarat-syarat kesehatan bagi masyarakat di Daerah serta mengatur mengenai jangka waktu pendirian Perumda Air Minum Tirta Amerta yang tidak terbatas.

e. BAB V MODAL

Mengatur mengenai besaran modal dasar dan sumber modal Perumda Air Minum Tirta Amerta.

f. BAB VI ORGAN PERUMDA AIR MINUM TIRTA AMERTA

Mengatur mengenai Organ Perumda Air Minum Tirta Amerta meliputi:

- 1) KPM
- 2) Dewan Pengawas; dan
- 3) Direksi.

g. BAB VII KEPEGAWAIAN

Mengatur mengenai kepegawaian Perumda Air Minum Tirta Amerta, termasuk mengenai penghasilan, pemberian program jaminan kesehatan, dan pelaksanaan program peningkatan kapasitas sumber daya manusia.

h. BAB VIII SATUAN PENGAWAS INTERNAL, KOMITE AUDIT DAN KOMITE LAINNYA

Mengatur mengenai Satuan Pengawas Internal, Komite Audit, dan Komite lainnya pada Perumda Air Minum Tirta Amerta, termasuk mengenai pelaksanaan tugasnya.

i. BAB IX PERENCANAAN DAN PELAPORAN PERUSAHAAN

Mengatur mengenai kewajiban Direksi Perumda Air Minum Tirta Amerta untuk menyiapkan rencana bisnis dan rencana kerja dan anggaran, serta mengatur mengenai pelaporan dewan pengawas, pelaporan direksi, dan laporan tahunan Perumda Air Minum Tirta Amerta.

j. BAB X TAHUN BUKU DAN PENGGUNAAN LABA

Mengatur mengenai tahun buku dan peruntukan/penggunaan laba Perumda Air Minum Tirta Amerta.

k. BAB XI TATA KELOLA PERUSAHAAN YANG BAIK

Mengatur mengenai tata kelola perusahaan yang baik pada Perumda Air Minum Tirta Amerta, yang meliputi prinsip:

- 1) transparansi;
- 2) akuntabilitas;
- 3) pertanggungjawaban;
- 4) kemandirian; dan
- 5) kewajaran.

l. BAB XII KERJA SAMA

Mengatur mengenai pelaksanaan kerja sama antara Perumda Air Minum Tirta Amerta dengan pihak lain.

m. BAB XIII PINJAMAN

Mengatur bahwa Perumda Air Minum Tirta Amerta dapat melakukan pinjaman dari lembaga keuangan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan sumber dana lainnya dari dalam negeri untuk pengembangan usaha dan investasi.

n. BAB XIV PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Mengatur mengenai kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Blora dalam melaksanakan pembinaan dan

pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan usaha Perumda Air Minum Tirta Amerta.

o. BAB XV PEMBERIAN KONTRIBUSI DAN PELESTARIAN SUMBER AIR

Mengatur bahwa Perumda Air Minum Tirta Amerta harus memberikan kontribusi kepada Desa Pemilik Lokasi Sumber Air sebesar 5 % (lima perseratus) dari Tarif Dasar permeter kubik (m³) penjualan air.

p. BAB XVI TARIF

Mengatur mengenai perhitungan dan penetapan tarif untuk standar kebutuhan pokok air minum.

q. BAB XVII PEMBUBARAN

Mengatur mengenai ketentuan pembubaran Perumda Air Minum Tirta Amerta.

r. BAB XVIII ASOSIASI

Mengatur mengenai kewajiban Perumda Air Minum Tirta Amerta menjadi anggota Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia.

s. BAB XIX TANGGUNG JAWAB

Mengatur mengenai kewajiban dan tanggung jawab Anggota Dewan Pengawas dan/atau anggota Direksi dengan itikad baik menjalankan tugas untuk kepentingan Perumda Air Minum Tirta Amerta.

t. BAB XX KETENTUAN PERALIHAN

Mengatur mengenai ketentuan peralihan dengan berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta Kabupaten Blora.

u. BAB XXI KETENTUAN PENUTUP

Mengatur mengenai pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perumda Air Minum Tirta Amerta.

Merupakan bagian akhir dari Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta, yang memuat:

- a. Rumusan perintah pengundangan Peraturan Daerah dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah;
- b. Penandatanganan penetapan Peraturan Daerah;
- c. Pengundangan Peraturan Daerah; dan
- d. Pemberian Lembaran Daerah dan Nomor Register.

BAB VI

PENUTUP

A. SIMPULAN

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Secara teoritis pembentukan peraturan daerah ini sesuai dengan kewenangan daerah dalam pembentukan peraturan daerah yang dalam konteks ini pemerintah daerah memiliki kewenangan didalam menyusun peraturan daerah tentang Perusahaan Daerah Air Minum. Secara teoritis dimungkinkan untuk mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk Perusahaan Umum Daerah (Perumda) yang dalam hal ini adalah Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta Kabupaten Blora.
2. Secara yuridis pembentukan peraturan daerah ini memiliki landasan hukum yang kuat, baik dari segi kewenangan pembentukan oleh daerah, Nomenklatur berupa Badan Hukum berbentuk Perusahaan Umum Daerah (Perumda) maupun terkait dengan materi muatan yang diatur didalam materi rancangan peraturan daerah ini. Secara yuridis, dasar hukum dalam pembentukan Peraturan Daerah ini meliputi: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum pada Perusahaan Daerah Air Minum, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.

3. Berdasarkan Evaluasi Peraturan perundang-undangan terkait disimpulkan bahwa pembentukan peraturan daerah ini tidak bertentangan dan sesuai dengan pengaturan perundang-undangan terkait sebagaimana telah dijabarkan dalam analisis di atas.
4. Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta

merupakan kewenangan Daerah sebagai wujud kemandirian daerah otonom dalam mengatur urusan rumah tangganya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

5. Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta akan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas pelayanan publik pelaksanaan otonomi daerah untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam penyediaan air bersih sesuai dengan standar dan persyaratan yang ditentukan dan tentunya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
6. Naskah Akademik ini dilakukan dalam rangka mengkaji dan merumuskan substansi di dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta secara teknis penyusunan dan pembentukannya dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B. SARAN

Adapun saran yang dapat diberikan oleh tim penyusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta adalah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta perlu mendapat prioritas dalam penyelesaiannya, mengingat bahwa peraturan daerah ini sangat dibutuhkan dalam memberikan kepastian hukum organisasi dan kepegawaian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta, sehingga Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Amerta dapat efektif bekerja dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A. Hamid, SA, *Materi Muatan Praturan Perundang-undangan, dalam Himpunan Bahan Penataan, Latihan Tenaga Teknis Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, 1982
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010
- Aminuddin Ilmar, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media, 2004
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: IND-HILL.Co, 1992
- Barata, Atep, *Dasar-Dasar Pelayanan Prima*, Jakarta: Elex Media, Komputindo, 2004
- Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 1999
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Seluk Beluk Perseroan Terbatas Menurut Undang-Undang No. 40 Tahun 2007*, Jakarta: Rineka Cipta, 2009
- Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Jakarta: Total Media, 2013
- H. Zainal Asikin dan L. Wira Pria Suhartana, *Pengantar Hukum Perusahaan*, cetakan ke-1, Jakarta: Prenadamedia Group, 2016
- Kasmir, *Manajemen Perbankan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006
- Lewis, Carol W., and Stuart C. Gilman, *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. Market Street, San Fransisco: Jossey-Bass, 2005.
- M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Bandung: PT. Mandar Maju, 1995

- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988
- Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1996
- Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985
- Ratminto & Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2006
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- Rooseno Harjowidigdo, *Mengenal Hak Cipta Indonesia: Beserta Peraturan Pelaksanaannya*, Pustaka Sinar Harapan, 1993
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998
- Roth, Gabriel Joseph, *The Privat Provision of Public Service in Developing Country*, Oxford University Press, Washington DC, 1926
- Wawan Zulmawan, *Kenapa Harus BUMD*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2015
- W.J.S Poerwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: PT. Balai Pustaka, 2005

C. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air

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

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 19 Tahun 2016 tentang Dukungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Kerjasama Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 25 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris Dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah;

Peraturan Daerah Tingkat II Blora Nomor 1 Tahun 1991 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Blora

D. Jurnal/Makalah

Asep Ahmad Saefuloh, *Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Manusia pada Badan Usaha Milik Daerah: Studi Kasus di Provinsi Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Selatan*, Kajian, Vol. 15, No. 10, Maret 2010

I Ketut Mardjana, *Corporate Governance dan Privatisasi*, Jurnal Reformasi Ekonomi, Vol. 1, No. 2 (Oktober-Desember 2002)

Jimly Asshiddiqie, dalam *makalah Ide Konstitusi Ekonomi*, 2010

Made Gde Subha Karma Resen; Yudho Taruno Muryanto, *Implikasi Yuridis Diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah di Indonesia*, Yustisia, Vol. 3, No. 3, Edisi 90, (September-Desember 2014)

Sri Edi Swasono, Jurnal LPEM Fakultas Ekonomi, Januari-Maret 2002, Vol I No. 26

E. Laman

<https://id.wikipedia.org>

<https://muc-advisory.com/tag/komite-nasional-kebijakan-governance-knkg/mucadvisory.com>

<https://www.portalgaruda.org>

<http://pdamblora.com/about-us/>