NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KEBUMEN
TENTANG
PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM TIRTA BUMI SENTOSA
KABUPATEN KEBUMEN

2018

KATA PENGANTAR

Dalam rangka mengimplementasikan aturan yuridis mengenai Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen di Kabupaten Kebumen, maka disusunlah Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen.

Naskah akademik ini memaparkan beberapa hal pokok diantaranya urgensi penyusunan secara filosofis, sosiologis maupun yuridis, kajian empirik hasil penelitian berupa: Kondisi saat ini Kabupaten Kebumen, (2), kajian yuridis atas peraturan perundang-undangan yang terkait (3) aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, (4) arah pengaturan dan ruang lingkup, (5) Fokus dan program prioritas Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen.

Disamping itu, dalam penyusunan Naskah Akademik ini tentu memperhatikan aspek kearifan lokal yang ada di wilayah Kabupaten Kebumen, disamping pula memberikan ruang seluas-luasnya bagi pengembangan kesejahteraan masyarakat yang dapat memberikan nilai kemajuan masyarakat dan Kabupaten Kebumen.

Semoga Rancangan Naskah Akademik ini dapat dijadikan acuan ilmiah yang komprehensif dalam menyusun draf Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen.

Tim Penyusun, November 2018

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR 2
DAFTAR ISI 3

I. PENDAHULUAN 4
A. Latar Belakang 4
B. Identifikasi masalah 9
C. Tujuan penyusunan 9
D. Metodologi Penelitian 11

II. Kajian Teoretis dan Praktik Empiris 16
A. Kerangka teoretis 16
B. Praktik empiris 27

III. Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait 41

IV. Landasan Filosofis, Sosiologis, Yuridis 48
1. Landasan Filosofis 48
2. Landasan Sosiologis 56
3. Landasan Yuridis 60

V. Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup 65

VI. PENUTUP 72
A. Kesimpulan 72
B. Rekomendasi 75

DAFTAR PUSTAKA 76

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang masalah

Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis.[1] Penegasan tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3), *Negara Indonesia adalah Negara Hukum.* Menurut Jimly Asshiddiqie dalam rumusan itu negara diidealkan bahwa: Yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi.[2]

Dijadikannya hukum sebagai panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara menunjukkan bahwa Indonesia menganut konsep negara hukum, dalam negara hukum pemerintah tidak boleh bersifat pasif itu artinya pemerintah harus membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Artinya, bahwa ketika negara melaksanakan kekuasaannya maka negara tunduk terhadap pengawasan hukum. Pelaksanaan kekuasaan di dalam negara hukum harus dijamin di dalam konstitusi sebagai norma dasar penyelenggaraan negara.

Di dalam suatu negara hukum, haruslah tumbuh hukum yang demokratis. Hukum yang bersumberkan kepada kedaulatan rakyat melalui cara-cara yang demokratis yaitu hukum yang dibuat dan

[1] Zairin Harahap, 2001, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1

[2] Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 297

tumbuh serta pelaksanaannya berada di bawah kontrol dan menurut tata cara kontitusional tertentu. Hubungan antara negara hukum dengan demokrasi dapat dinyatakan bahwa negara demokrasi pada dasarnya adalah negara hukum. Namun, negara hukum belum tentu negara demokrasi. Negara hukum hanyalah satu ciri dari negara demokrasi. Demokrasi sebagai dasar hidup berbangsa pada umumnya memberikan pengertian bahwa adanya kesempatan bagi rakyat untuk ikut memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan pemerintah, oleh karena kebijakan tersebut menentukan kehidupannya. Dengan kata lain dalam suatu negara demokrasi terdapat kebebasan-kebebasan masyarakat untuk berpartisipasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Demokrasi dapat diartikan sebagai suatu bentuk atau pola pemerintahan yang mengikutsertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang telah diberi wewenang.[3] Demokrasi didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat yang mengandung pengertian bahwa semua manusia mempunyai kebebasan dan kewajiban yang sama. Dengan demikian makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara.

Amanat konstitusi (Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar", sesungguhnya telah cukup mengisyaratkan bahwa Indonesia adalah negara demokrasi meski tidak ekplisit dinyatakan demikian. Hanya ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Negara Hukum (*rechtsstaat*) adalah ciri negara modern (negara demokrasi).

[3] M. Taupan, 1989, *Demokrasi Pancasila*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 21

Keterlibatan masyarakat dalam penentuan kebijakan publik merupakan pencerminan suatu negara merupakan negara yang menganut hukum dan demokrasi yang berjalan seiring dan saling melengkapi. Negara sebagai organisasi masyarakat yang mempunyai tujuan ideal yang ingin dicapai tidak akan mengesampingkan peranan masyarakat dalam merumuskan dan mengimplementasikan tujuan bersama tersebut.

Dengan semakin pesatnya pertumbuhan penduduk beserta kompleksnya permasalah yang menyertainya, maka tuntutan untuk diberlakuannya otonomi daerah merupakan tuntutan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Disamping itu, sudah saatnya pemerintah pusat memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk bersikap mandiri dalam pemberdayaan daerah. Pelimpahan wewenang pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah merupakan sebuah strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik dan sekaligus menyelaraskan pencapaian pembangunan yang berkelanjutan. Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, merupakan momentum tepat untuk melaksanakan otonomi daerah yang tujuan utamanya adalah:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisien dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.
4. Dalam upaya mewujudkan salah satu tujuan penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, maka yang menjadi landasan pembangunan ekonomi Indonesia yaitu dengan adanya Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) baru didefinisikan secara jelas, yaitu dalam BAB XII tentang BUMD yang terdiri dari 13 Pasal. Terhadap perusahaan-perusahaan milik daerah yang sudah mulai beroperasi sebelum Undang-undang ini berlaku, wajib untuk menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-undang ini dalam jangka waktu paling lama tiga tahun terhitung sejak Undang-undang berlaku.

Sebelumnya, BUMD sebagai perusahaan milik daerah diatur dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, sehingga seluruh perusahaan milik pemerintah daerah disebut Perusahaan Daerah. Namun, dengan berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tersebut menjadi tidak berlaku, hanya saja peraturan pelaksananya selama tidak bertentangan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan masih tetap berlaku.

Istilah perusahaan daerah berubah menjadi BUMD sejak adanya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk BUMD ke Dalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda, penggunaan istilah perusahaan daerah bergeser menjadi BUMD. Sesuai Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tersebut, Menteri Dalam Negeri telah memerintahkan kepada para Kepala Daerah untuk mengganti bentuk Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Namun, instruksi tersebut tidak diikuti terbitnya peraturan pelaksana pengelolaan BUMD dengan bentuk yang baru.

Selanjutnya, pada tahun 1998, tepatnya berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 3 Tahun 1998 tentang

Bentuk Hukum BUMD, BUMD dibagi dalam dua bentuk yaitu Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas, sehingga istilah Perusahaan Daerah kembali muncul, dan jika dilihat dari penggunaan istilahnya, Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 mengelompokkan Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk dari BUMD.

Jika dibandingkan antara satu peraturan dengan peraturan perundang- undangan lainnya terkait BUMD, tidak dipungkiri masih terdapat aturan yang berbeda dalam menginterpretasikan BUMD dan beberapa penjelasannya tidak lagi relevan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Bahkan, masih terdapat BUMD yang belum siap mengganti penyelenggaraan perusahaan daerahnya dengan mekanisme BUMD sesuai Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 karena masih menggunakan mekanisme Perusahaan Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962, sedangkan Undang-undang tersebut sudah tidak berlaku lagi. Kondisi ini berpotensi menimbulkan permasalahan legalitas penyelenggaraan BUMD di masa depan.

Dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen memiliki beberapa Badan Usaha Milik Daerah, salah satu diantaranya adalah Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kebumen yang diatur dalam Peraturan Daerah Kebumen Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kebumen, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kebumen Nomor 10 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kebumen Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kebumen. Peraturan Daerah ini masih menggunakan Konsideran yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Yang mana Undang-undang tentang Perusahaan Daerah itu sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Untuk itu maka perlu diadakannya kajian yuridis terkait dengan perubahan atau penggatian badan hukum Perusahaan Daerah Kabupaten Kebumen yang disesuaikan dengan Undang-undang

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Penyusunan rancangan peraturan daerah yang berkaitan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen memiliki karakteristik permasalahan yang selanjutnya dapat diperinci menjadi:

1. Bagaimanakah urgensi Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen?
2. Bagaimanakah upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen?
3. Bagaimana arah dan ruang lingkup pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen?

C. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan disusunnya Naskah Akademik adalah sebagai acuan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen sebagai dasar penelitian yang komperhensif sehingga memiliki tingkat validitas yang dapat

dipertanggungjawabkan sebagai sarana menciptakan tatanan peraturan perundang-undangan yang baik, berkualitas, dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Menurut pasal 1 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 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 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dengan demikian, penyusunan naskah akademik adalah sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen yang diharapkan dapat memberi arah dan menetapkan ruang lingkupnya.

Terkait dengan penjelasan di atas, dalam pandangan Hikmahanto Juwana, naskah akademik diperlukan untuk menjawab sejumlah pertanyaan mendasar, yaitu: apa yang menjadi masalah di masyarakat? apa yang seharusnya diatur? apakah ketentuan yang hendak diatur cukup realistis? Bagaimana infrastruktur pendukung untuk menegakkan aturan? Adakah peraturan perundang-undangan yang berpotensi untuk berbenturan? Bagaimana keberlakuannya di negara lain? Informasi serta pertanyaan demikian penting untuk dijawab agar pembentuk peraturan perundang-undangan lebih realistis dalam membuat peraturan perundang-undangan. Jawaban atas semua pertanyaan demikian amat logis untuk dicantumkan dalam naskah akademik.

Manfaat dari Naskah Akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen. Selain itu penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menyatukan persepsi/kesatuan pandang perumusan kebijakan tentang Peraturan Daerah.

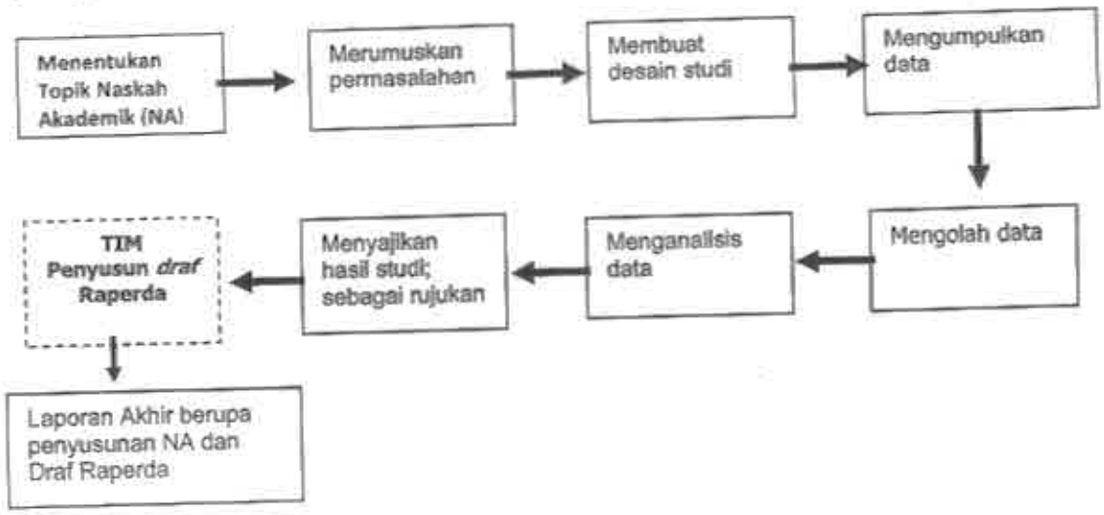
Kegunaan Naskah Akademik ini sebagai pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik berperan sebagai *"quality control"* yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah Akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang baru, termasuk tujuan dan isinya *(Yuliandri, 2007)*. Kemudian, Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Tidak hanya itu, Naskah Akademik dapat juga berfungsi untuk memberi arah kepada para pemangku kepentingan *(stakeholders)* dan perancang (*drafter*). Pemangku kepentingan, terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapat informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sedangkan bagi perancang akan berfungsi sebagai acuan untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum.

D. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah metode yuridis normatif, yaitu dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder, baik yang berupa perundang-undangan, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu

kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum. Adapun langkah-langkah yang dilakukan adalah melalui studi kepustakaan/*library research* yang menelaah (terutama) data sekunder berupa: bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait. Sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh melalui pengkajian hasil-hasil penelitian, seminar dan/atau lokakarya, buku-buku dan jurnal ilmiah yang memuat doktrin.

-----Berikut adalah diagram langkah-langkah yang dilakukan dalam pra-penyusunan naskah akademik---



Skema 1: Langkah pra-penyusunan Naskah Akademik

Empat (4) komponen aktivitas utama yang telah dilaksanakan dalam studi ini adalah (1) pengumpulan data/informasi, (2) analisis data, dan (3) penulisan laporan dan (4) lokakarya hasil

1. Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data ini dilakukan dengan cara:

a. Studi literatur dan dokumen

Studi ini dilakukan dengan mempelajari Peraturan Perundang-undangan yang mengatur kewenangan Pemerintah Kabupaten, beberapa instansi terkait, serta publikasi ilmiah yang relevan.

b. Verifikasi Data di Lapangan

Pengamatan langsung ke lapangan dimana terdapat banyak isu dilakukan untuk tujuan verifikasi data sekunder. Kegiatan ini diharapkan bisa memberikan gambaran yang lebih nyata tentang apa yang sesungguhnya ada dan terjadi di tengah masyarakat. Verifikasi data ini diharapkan dapat menghindari atau meminimalisir kemungkinan manipulasi atau dramatisasi yang mungkin dilakukan demi kepentingan-kepentingan tertentu.

c. Konsultasi Publik

Kosultasi publik dilakukan sebagai langkah awal dalam menjaring materi yang akan diatur dalam rancangan peraturan daerah. Konsultasi publik ini dilaksanakan sejalan dengan paradigma yang berkembang sekarang bahwa dalam menyusun kebijakan dan peraturan, Pemerintah perlu melibatkan masyarakat agar peraturan yang dikeluarkan adalah peraturan yang partisipatif sehingga akan aplikatif dan mudah untuk diimplementasikan. Disamping sebagai bahan kajian, hasil konsultasi ini juga menjadi alat pengecekan silang *(cross check)* terhadap informasi atau data yang didapatkan dari semua pemangku kepentingan (*stakeholders*). Konsultasi publik ini dilakukan dengan instansi terkait ditingkat Kabupaten Kebumen.

2. Teknik Analisis dan Pengolahan Data

Data yang telah didapatkan dari berbagai macam sumber dan cara di muka masih bersifat acak dan tingkat kesahihan (validitas)nya pun masih harus diuji. Dalam tahap ini data akan diseleksi dengan cermat dan diverifikasi sebelum kemudian ditata demi kemudahan

proses analisis. Mengingat pokok permasalahan yang tidak hanya bersifat teknis tetapi juga sosial yang berarti menyangkut dinamika kehidupan masyarakat maka data yang masuk dapat dipisahkan kedalam dua kategori, yaitu (1) data saintifik dan (2) data alternatif (Neuman, 1997). Data saintifik didapatkan dengan menggunakan kaidah-kaidah keilmuan sehingga kebenarannya lebih bisa dipertanggungjawabkan. Data ini meliputi diantaranya teori-teori dan naskah peraturan perundang-undangan. Data alternatif didapatkan melalui proses informal, misalnya melalui wawancara dan observasi lapangan pada waktu melakukan verifikasi data dan pertemuan dengan tokoh-tokoh masyarakat dalam lokakarya. Kesahihan jenis data terakhir ini memang tidak sekuat data saintifik tetapi kegunaannya tidak bisa diabaikan. Sumber data alternatif ini bisa berasal dari otoritas orang-orang yang berpengaruh dalam masyarakatnya (*key persons*), tradisi, *common sense*, mitos, dan pengalaman pribadi. Diperlukan kehati-hatian dalam menyeleksi dan mengolah data alternatif ini tetapi merupakan kesalahan bila jenis data ini diabaikan.

3. Lokakarya Hasil

Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan *Draf* Rancangan Peraturan Daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam proses ini didiskusikan dalam sebuah lokakarya dan dihadiri oleh peserta yang mewakili instansi yang bertanggung jawab dalam optimalisasi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen di Kabupaten Kebumen dan instansi terkait di tingkat Kabupaten Kebumen.

Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan *Draf* Rancangan Peraturan Daerah selanjutnya direvisi berdasarkan berbagai masukan, saran dan kritik yang disampaikan dalam lokakarya tersebut. Hasil revisi terhadap *draf* ini selanjutnya akan dilanjutkan kepada instansi terkait (Bagian Hukum) dan legislatif

(DPRD) untuk dibahas sesuai dengan mekanisme yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

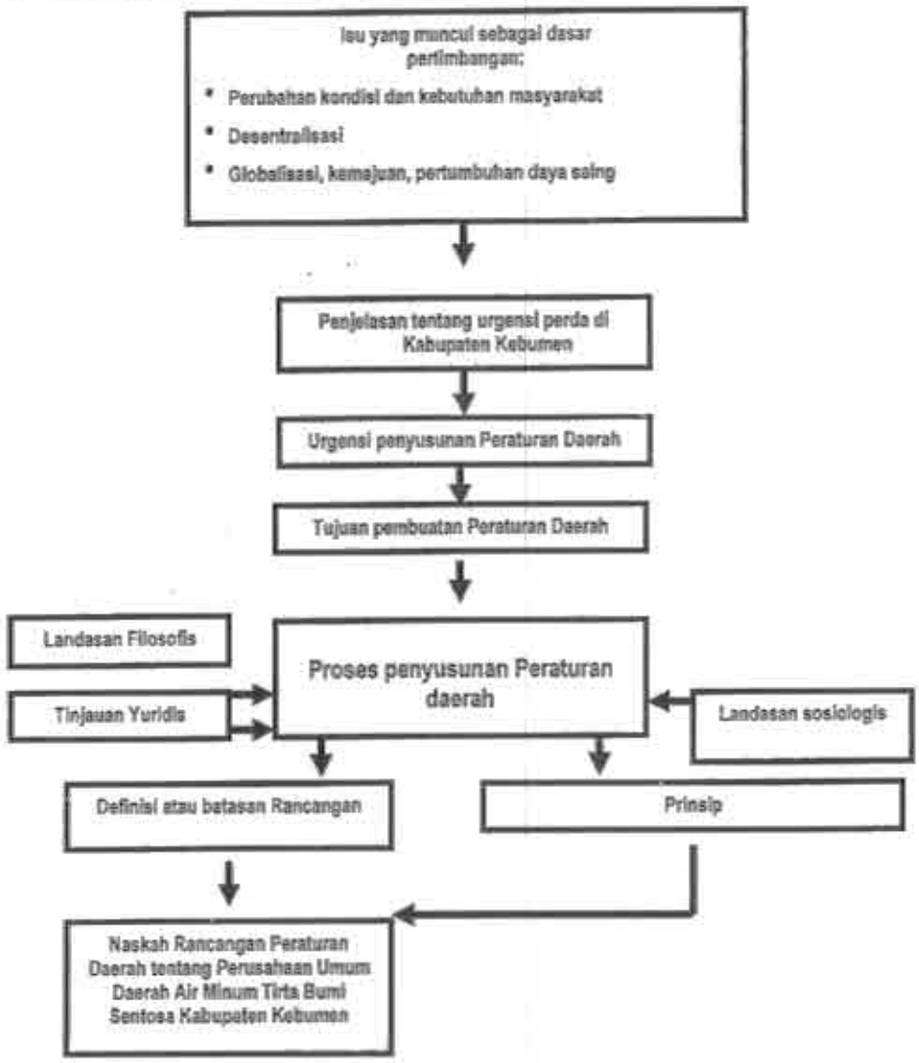
BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

Alur pikir sistematika naskah akademik secara ringkas digambarkan pada bagan berikut ini

Gambar 1.1. Alur Pikir Naskah Akademik



Dalam menyusun draf rancangan atau amandemen peraturan perundang-undangan harus diperhatikan dua prinsip utama, yaitu prinsip umum yang berkaitan dengan kelaziman penyusunan suatu norma hukum tertulis dan prinsip khusus yang menyangkut substansi spesifik yang akan diatur. Kedua prinsip ini akan memandu setiap langkah perumusan norma atas substansi yang akan diatur yaitu mengenai Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen di Kabupaten Kebumen. Dengan demikian alur pikir rumusan norma hukum akan mengalir dengan logis dan konsisten serta dapat dipertangungjawabkan dari segi teknik penyusunan perundang-undangan.

Dalam rancangan/amandemen setiap undang-undang prinsip umum yang tidak boleh dilupakan meliputi pemenuhan prinsip *doelmatigheid* (manfaat), *rechmatigheid* (taat asas), dan *plichtmatigheid* (dapat diterapkan). Selain itu efektivitas hukum juga harus dijaga dengan cara membebankan suatu konsekuensi yuridis atas setiap pelanggaran norma yang diatur, hal ini dapat berupa sanksi maupun berbagai bentuk disinsentif lainnya. Lebih jauh lagi, prinsip umum yang senantiasa harus dipegang dalam setiap *legal drafting* adalah bahwa bahasa yang digunakan haruslah bersifat normatif. Ini berarti bahwa rumusan setiap pasal harus memuat subyek hukum yang diatur, lingkup kewenangan, hak dan tanggungjawab, serta konsekuensi atas ketidakpatuhan atas norma tersebut.

Berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, terdapat **Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)** diantaranya:

1. Asas tertib penyelenggaraan Negara
2. Asas kepentingan umum
3. Asas keterbukaan
4. Asas proporsionalitas
5. Asas profesionalitas
6. Asas akuntabilitas

Dalam pada itu, berdasarkan Teori kedaulatan Hukum, dinyatakan bahwa hukum itu ditaati karena dapat memunculkan rasa keadilan (Crabe, Hugo de Groot, Immanuel Kant) sedangkan menurut Teori hukum Pembangunan (Mochtar Kusumaatmaja) perubahan yang terjadi sebagai konsekuensi dari masyarakat yang sedang membangun, harus pula diikuti dengan perubahan-perubahan teratur dalam hal peraturan perundang-undangan, maupun keputusan. Hal ini penting agar supaya perubahan dan pembangunan dalam masyarakat dapat segera mungkin ditangkap dan dilegalisasi melalui peraturan sebagai landasan hukum (yuridis). Fungsi hukum tidak hanya soal keadilan, tetapi juga kemanfaatan yang kemudian bersinergi dengan keteraturan dan ketertiban melalui adanya kepastian hukum di dalamnya (Gustav Radbruch). Jikalau demikian, maka ada sinkronisasi antara kebutuhan masyarakat dengan kepastian aturan hukum.

1. Telaah berkaitan konsep *Good Governance*

Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) melalui Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang dikutip Tangkilisan (2005:115) menyebutkan bahwa adanya hubungan sinergis dan kontruktif di antara Negara, sektor swasta dan masyarakat disusun sembilan pokok karakteristik *Good Governance* yaitu:

1. Partisipasi (*Participation*).

   Setiap warga Negara mempunyai suara dalam formulasi keputusan, baik secara langsung maupun melalui

intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2. Penerapan Hukum (*Fairness*).
   Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.
3. Transparansi (*Transparency*).
   Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. Responsivitas (*Responsiveness*).
   Lembaga-lembaga dan proses-proses kelembagaan harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
5. Orientasi (*Consensus Orientation*).
   Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. Keadilan (*Equity*).
   Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. Efetivitas (*Effectiveness*).
   Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. Akuntabilitas (*Accountability*).
   Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholder*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat

keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan atau eksternal organisasi.

9. Strategi Visi (*Strategic Vision*).
   Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Prinsip-prinsip di atas adalah merupakan suatu karakterisitik yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan *good governance* yang berkaitan dengan kontrol dan pengendalian, yakni pengendalian suatu pemerintahan yang baik agar cara dan penggunaan cara sungguh-sungguh mencapai hasil yang dikehendaki *shareholders*.

Masyarakat menyelenggarakan Pemilu untuk menentukan siapa yang menyelenggarakan Negara dan itu adalah pemerintah. Pemerintah adalah ibarat manajer profesional yang disewa oleh rakyat untuk menyelenggarakan organisasi negara untuk sebesar-besarnya kemanfaatan rakyat. Penerapan *good governance* kepada pemerintah adalah ibarat masyarakat mamastikan bahwa mandat, wewenang hak dan kewajibannya telah dipenuhi dengan sebaik-baiknya. Disini dapat dilihat bahwa arah ke depan dari *good governance* adalah membangun *the professional government*, bukan dalam arti pemerintah yang dikelola oleh para teknokrat. Namun oleh siapa saja yang mempunyai kualifikasi profesional, yaitu mereka yang mempunyai ilmu dan pengetahuan yang mampu mentransfer ilmu dan pengetahuan menjadi *skill* dan dalam melaksanakannya berlandaskan etika dan moralitas yang tinggi.

Berkaitan dengan pemerintah yang dikelola siapa saja yang mempunyai kualifikasi profesional mengarah kepada kinerja SDM yang ada dalam organisasi publik sehingga dalam penyelenggaraan *good governance* didasarkan pada kinerja organisasi publik, yakni

responsivitas (*responsiveness*), responsibilitas (*responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*).

Reponsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program- program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. (Tangkilisan, 2005:177).

Berdasarkan pernyataan Tangkilisan di atas maka disebutkan bahwa responsivitas mengacu pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik, maka kinerja organisasi tersebut akan dinilai semakin baik. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan suatu organisasi public dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang sangat rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang kurang baik.

Responsibilitas menjelaskan sejauh mana pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan yang implisit atau eksplisit. Semakin kegiatan organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi dan peraturan serta kebijaksanaan organisasi, maka kinerjanya akan dinilai semakin baik. Sedangkan akuntabilitas mengacu pada seberapa besar pejabat politik dan kegiatan organisasi publik tunduk pada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat

politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini kinerja organisasi publik dinilai baik apabila seluruhnya atau setidaknya sebagian besar kegiatannya didasarkan pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan para wakil rakyat. Semakin banyak tindak lanjut organisasi atas harapan dan aspirasi pejabat politik maka kinerja organisasi tersebut dinilai semakin baik.

Konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik atau pemerintah seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal juga seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berekembang dalam masyarakat.

2. DEFINISI BADAN USAHA MILIK DAERAH

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan istilah yang digunakan di Indonesia untuk mendesripsikan perusahaan berbentuk suatu badan hukum (*legal entity*) yang didirikan oleh negara (pemerintah daerah) untuk melakukan kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan, dimana dalam permodalannya dapat seluruhnya atau sebagian dimiliki oleh pemerintah daerah.

Jika mengambil konsep Marwah M. Diah, dalam bukunya Restrukturisasi Badan Usaha Milik Daerah (BUMN) di Indonesia, kemudian BUMN tersebut menjadi dikonstruksikan ke dalam BUMD, maka secara umum tujuan dan misi pokok BUMD yang didirikan oleh pemerintah daerah adalah seperti yang diamanatkan oleh Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 sebagai landasan yuridis pendiriannya. Dalam Pembukaan tersebut dinyatakan bahwa pendirian negara dan pemerintah Indonesia adalah untuk

memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sebagai realisasi dari amanat Undang-undang Dasar 1945 itu, dalam bidang ekonomi, pemerintah daerah mendirikan BUMD yang merupakan sarana pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Mengingat misi dan tujuan BUMD berbeda dengan perusahaan swasta, antara lain memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian negara pada umumnya dan dan penerimaan daerah pada khususnya dan mengadakan pemupukan keuntungan/pendapatan daerah. Dalam usahanya misi BUMD meliputi penyelenggaraan kemanfaatan berupa barang dan jasa yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, menyelenggarakan kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi, dan turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

Dengan demikian, BUMD dapat menjadi lembaga politik, juga sebagai pelaku ekonomi yang bertujuan mencari keuntungan untuk menjadi sumber pemasukan keuangan daerah. Tetapi dalam operasionalnya, BUMD dihadapkan pada suatu persoalan dan tantangan seperti tata kelola perusahaan yang tidak mencerminkan budaya perusahaan yang baik yaitu tidak didasarkan *good corporate governance* sehingga berdampak pada timbulnya kerugian, serta produktivitas yang rendah sehingga kurang mampu bersaing dalam pasar domestik maupun global. Selain itu, salah satu penyebab inefisiensi BUMD adalah kaburnya status hukum dan struktur organisasi BUMD, apakah sebagai

pelaku ekonomi yang memiliki otonomi penuh ataukah hanya sebagai pelaksana atau bagian dari struktur organisasi suatu dari suatu pemerintahan.

3. DEFINISI PERUSAHAAN UMUM DAERAH

Peraturan terkini yang terkait langsung dengan pengaturan BUMD adalah Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Selain itu, peraturan pelaksana dari Undang-undang Pemerintahan Daerah terkait dengan BUMD tersebut adalah dengan dilekuarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Sesuai Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah tidak harus memiliki BUMD, namun BUMD dapat menjadi pertimbangan bagi daerah untuk menjadi sarana dalam rangka memberikan pelayanan bagi masyarakat. BUMD dapat didirikan oleh pemerintah daerah dan pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

BUMD itu sendiri terbagi menjadi dua jenis, yaitu perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan daerah (Perseroda). Pendirian BUMD ditujukan untuk:

a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
b. 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; dan

c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Sedangkan Pendirian BUMD didasarkan pada kebutuhan Daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Sumber modal BUMD terdiri dari penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya yang terdiri dari kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham. Penyertaan modal tersebut harus ditetapkan dengan Perda. Penyertaan modal dimaksud dapat dilakukan dalam rangka pembentukan BUMD maupun penambahan modal BUMD, baik berupa uang ataupun barang milik daerah. Terkait dengan barang milik daerah yang disertakan, harus dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah tersebut akan dijadikan penyertaan modal.

Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 juga dijelaskan bahwa bahwa bentuk hukum BUMD terdiri dari Perumda dan Perseroda. Ciri-ciri Perumda sebagaimana diatur pada Pasal 334 sampai dengan Pasal 338 adalah sebagai berikut:

a. Permodalan

Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal Perumda akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, Perumda tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi Perseroda. Perumda juga dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

b. Organ

Organ Perumda terdiri atas:

1) Kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal;

2) Direksi; dan

3) Dewan pengawas

c. Laba

Laba Perumda ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah. Laba yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah sebagai pemilik modal. Laba tersebut dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah, dengan tujuan *reinvestment* berupa penambahan, peningkatan, dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan.

d. Restrukturisasi

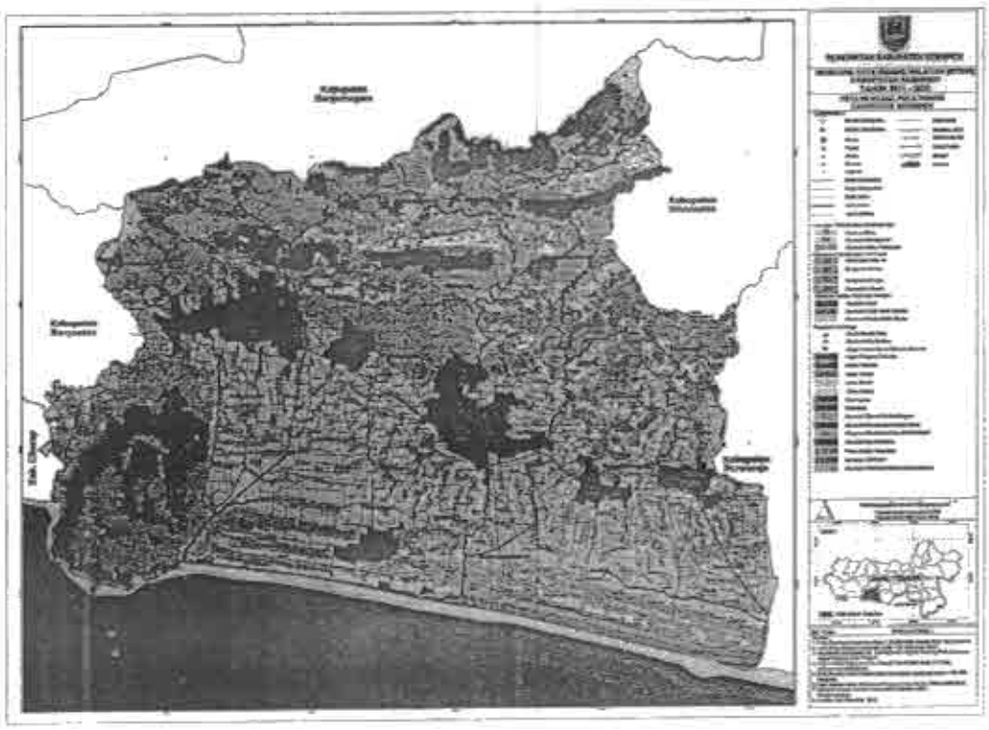
Perumda dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan perusahaan umum Daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional.

e. Pembubaran Perumda

Pembubaran Perumda ditetapkan dengan Perda. Kekayaan perumda yang dibubarkan menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada daerah.

B. Kajian Praktis/Praktik Empiris

1. KABUPATEN KEBUMEN



Kabupaten Kebumen merupakan salah satu daerah kabupaten di Provinsi Jawa Tengah dengan Ibukotanya adalah Kebumen. Terletak antara 109°22' s/d 109°50' Bujur Timur dan 7°27' s/d 7°50' Lintang Selatan. Dengan keberadaan sebagai salah satu daerah yang melingkupi wilayah pesisir selatan bagian barat Jawa Tengah, Kabupaten Kebumen menempati posisi strategis di persilangan arus transportasi Yogyakarta-Kebumen-Jakarta dan Yogyakarta-Kebumen-Bandung.

Adapun batas-batas wilayah Kabupaten Kebumen adalah sebelah Utara adalah Kabupaten Banjarnegara, sebelah Timur adalah Kabupaten Wonosobo dan Kabupaten Purworejo, sebelah Barat adalah Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Cilacap, sebelah Selatan adalah Samudra Hindia.

Luas wilayah Kabupaten Kebumen adalah 1.581,11 km², memiliki wilayah administrasi yang terdiri atas 26 kecamatan, 449 desa dan 11 kelurahan. Dasar hukum pembagian wilayah administrasi tersebut adalah Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Djawa Tengah. 26 kecamatan tersebut adalah:

1. Adimulyo
2. Alian
3. Ambal
4. Ayah
5. Bonoworo
6. Buayan
7. Buluspesantren
8. Gombong
9. Karanganyar
10. Karanggayam
11. Karangsambung
12. Kebumen
13. Klirong
14. Kutowinangun
15. Kuwarasan
16. Mirit
17. Padureso
18. Pejagoan
19. Petanahan
20. Poncowarno
21. Prembun
22. Puring
23. Rowokele
24. Sadang
25. Sempor



26. Sruweng

2 Faktor Struktur Hukum

Struktur hukum merupakan pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan berdasarkan ketentuan-ketentuan formalnya dalam rangka meningkatkan efektivitas penegakan hukum penyempurnaan kedudukan dan peranan badan-badan penegak hukum sesuai dengan tugas dan wewenang masing-masing. Struktur hukum pelaksanaan Peraturan Daerah nantinya dalam hal Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen dan unit kerja dalam lingkup Pemerintah Kabupaten Kebumen yang mempunyai relevansi Tupoksi dengan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen. Hal ini sejalan dengan pandangan Durkheim dalam Adiputra (2011: 7) yang mengatakan agar hukum dapat berlaku efektif di masyarakat harus ada rasa kebersamaan di masyarakat tersebut. Perasaan kebersamaan ini tidak hanya menarik para anggota menjadi satu, melainkan sekaligus juga menjadi landasan berdirinya masyarakatnya. Dengan demikian, serangan terhadap masyarakatnya akan dihadapi dengan kesadaran bersama pula, berupa penindakan terhadap serangan tersebut, dalam hal ini berupa pemidanaan.

Pembangunan budaya hukum merupakan salah satu upaya penegakan sistem hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat dan penyelenggara Negara harus secara terus menerus dibangun dan dikembangkan melalui pendidikan, penyuluhan, keteladanan dan penegakan hukum yang benar untuk menumbuhkan kesadaran memnghormati, menaati hukum yang pada gilirannya akan berkembang menjadi masyarakat yang memiliki budaya hukum. Ungkapan romawi kuno *"Quid sine leges moribus"* apalah artinya Undang-undang jika tidak didukung oleh perilaku baik masyarakat.

3. Faktor Budaya Hukum

Salah satu faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan Perda nantinya dalam hal Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen adalah faktor budaya hukum masyarakat itu sendiri. Budaya hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsep abstrak mengenai apa yang baik dan buruk.

Apabila hukum dirasakan telah responsif dan aspiratif, para pemimpin Negara telah pula memberikan teladan menaati dan menghargai hukum, memberikan saluran keadilan yang dapat memuaskan masyarakat, maka dengan sendirinya masyarakat akan lebih menghargai hukum. Faktor-faktor inilah yang akan memeberi sumbangan besar dalam membentuk budaya hukum masyarakat. Disamping itu konsep penyadaran hukum melalui pendekatan ideologis dan demokratis perlu pula dikembangkan. Melalui penyadaran hukum diharapkan masyarakat mampu bersikap kritis terhadap hukum serta mampu bertindak untuk memperjuangkan hak-hak mereka dalam koridor hukum tanpa menggunakan cara-cara kekerasan.

4. Faktor Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana merupakan hal yang sangat esensi dalam pelaksanaan suatu peraturan, berhasil atau tidaknya suatu peraturan sangat ditentukan oleh ketersediaan sarana dan prasarana sebagai pendukung pelaksanaan suatu peraturan, begitu juga dalam pelaksanaan perda nantinya dalam hal pembentukan dan pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen di Kabupaten Kebumen.

5. Perbandingan Peraturan Perundang-Undangan

Sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) baru didefinisikan secara jelas,yaitu dalam BAB XII tentang BUMD yang terdiri dari 13 Pasal. Terhadap perusahaan-perusahaan milik daerah yang sudah mulai beroperasi sebelum Undang-undang ini berlaku, wajib untuk menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-undang ini dalam jangka waktu paling lama tiga tahun terhitung sejak Undang-undang berlaku.

Sebelumnya, BUMD sebagai perusahaan milik daerah diatur dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, sehingga seluruh perusahaan milik pemerintah daerah disebut Perusahaan Daerah. Namun, dengan berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tersebut menjadi tidak berlaku, hanya saja peraturan pelaksananya selama tidak bertentangan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan masih tetap berlaku.

Dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen memiliki beberapa Badan Usaha Milik Daerah, salah satu diantaranya adalah Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kebumen yang diatur dalam Peraturan Daerah Kebumen Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kebumen, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kebumen Nomor 10 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kebumen Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kebumen. Peraturan Daerah ini

masih menggunakan Konsideran yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Yang mana Undang-undang tentang Perusahaan Daerah itu sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Untuk itu maka perlu diadakannya kajian yuridis terkait dengan perubahan atau penggatian badan hukum Perusahaan Daerah Kabupaten Kebumen yang disesuaikan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 disebutkan bahwa pendirian BUMD bertujuan untuk: memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah; menyelenggarakan kemanfaatn 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; dan memperoleh laba dan/atau keuntungan. Dipilihnya Perusahaan Umum Daerah sebagai perubahan atau penggantian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kebumen adalah dengan dasar pendirian Perusahaan Umum Daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Pemilihan Perusahaan Umum Daerah sebagai badan hukum perubahan dan/atau penggantian dari Perusahaan Daerah ini sudahlah sesuai

dengan kondisi, karakteristik dan potensi daerah saat ini dan telah sesuai juga dengan tujuan pendirian BUMD, khususnya pendirian Perusahaan Umum Daerah yang disebutkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah tersebut.

Berikut akan disandingkan beberapa hal-hal yang signifikan perubahan antara Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kebumen, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kebumen dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

a. Tujuan

Di dalam Peraturan Daerah tentang PDAM ditentukan tujuan PDAM adalah: memenuhi kebutuhan air minum yang memenuhi syarat-syarat kesehatan bagi masyarakat di daerah; Memberikan kontribusi pada pendapatan daerah; Menunjang pembangunan daerah; dan Menunjang pembangunan nasional.

Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, tujuan pendirian BUMD adalah untuk: Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah; 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; dan Memperoleh laba dan/atau keuntungan. Lebih spesifik Pendirian perusahaan umum daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umjum 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.

b. Modal

Di dalam Peraturan Daerah tentang PDAM pada bagian modal hanya ditentukan terkait dengtan modal dasar, perubahan modal dan penambahan modal. Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD disebutkan bahwa:

(1) Sumber modal BUMD terdiri atas:
   a) Penyertaan modal daerah;
   b) Pinjaman;
   c) Hibah; dan
   d) Sumber modal lainnya.
(2) Perubahan penyertaan modal daerah.

c. Organ

Di dalam Peraturan Daerah tentang PDAM organ PDAM terdiri dari:

(1) Bupati selaku pemilik modal;
(2) Dewan pengawas; dan
(3) Direksi.

Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, organ BUMD terdiri atas:

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

d. Kewenangan

Di dalam Peraturan Daerah tentang PDAM tidak diatur secara *rigid* terkait dengan kewenangan, hanya disebutkan bahwa Bupati memegang kekuasaan tertinggi dan segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas.

Sedangkan di dalam Peraturan Daerah tentang BUMD, disebutkan ada beberapa hal terkait dengan kebijakan BUMD yaitu kekuasaan kepala daerah, kewenangan kepala daerah, kewenangan pengambilan keputusan yang dapat dilimpahkan, dan besaran insentif pelaksanaan kewenangan. Selain itu di dalam peraturan pemerintah ini dikenal dengan istilah KPM, yaitu Kepala Daerah yang mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada perusahaan umum daerah yang selanjutnya disingkat KPM adalah organ perusahaan umum daerah yang memegang kekusaaan tertinggi dalam perusahaan umum daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas. Selain itu, juga ditentukan terkait dengan batas pertanggungjawaban KPM atas kerugian perusahaan umum daerah serta kegiatan rapat dalam pengembangan usaha perusahaan umum daerah.

e. Dewan Pengawas

Di dalam peraturan daerah tentang PDAM hanya diatur mengenai:

(1) Syarat-syarat diangkat menjadi dewan pengawas;
(2) Jumlah anggota dewan pengawas ditetapkan berdasarkan jumlah pelanggan dengan ketentuan yang berlaku.
(3) Masa jabatan anggota dewan pengawas yaitu paling lama 3 (tiga) tahun;
(4) Pengangkatan kembali anggota dewan pengawas;

(5) Tugas dan wewenang;

(6) Penghasilan dan jasa pengabdian;

(7) Jasa produksi

(8) Pemberhentian anggota dewan pengawas;

Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, pengaturan mengenai dewan pengawas diatur sebagai berikut:

(1) syarat-syarat diangkat menjadi dewan pengawas yang lebih *rigid* seperti adanya ketentuan syarat minimun ijazah, tidak pernah dinyatakan pailit, tidak sedang menjalani sanksi pidana dan tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah dan/atau calon anggota legislatif.

(2) Proses pemilihan anggota dewan pengawas yang dilakukan melalui seleksi, yang diatur lebih lanjut di dalam 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 yaitu terdiri dari:

a) Seleksi administrasi;

b) UKK; dan

c) Wawancara akhir.

(3) Panitia seleksi;

(4) Jumlah anggota dewan pengawas ditetapkan oleh KPM dan paling banyak sama dengan jumlah direksi.

(5) Masa jabatan anggota dewan pengawas paling lama 4 (empat) tahun;

(6) Tugas dan tanggung jawab dewan pengawas;

(7) Penghasilan anggota dewan pengawas, paling banyak terdiri atas:

a) Honorarium;

b) Tunjangan;

c) Fasilitas; dan/atau

d) Tantiem atau insentif kinerja.

(8) Pemberhentian anggota dewan pengawas, termasuk didalamnya kewajiban menyampaikan laporan pengawasan tugas akhir masa jabatan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhir masa jabatannya apabila masa jabatannya berakhir dan/atau diberhentian sewaktu-waktu.

(9) Larangan; dan

(10) Keadaan tertentu dalam pengambilan keputusan

f. Direksi

Pada Peraturan Daerah tentang PDAM diatur ketentuan mengenai Direksi sebagai berikut:

(1) Direksi diangkat oleh Bupati atas usul Dewan Pengawas;

(2) Batas usia untuk calon yang berasal dari luar PDAM pada saat diangkat sebagai Direksi pertama kali paling tinggi 50 (lima puluh) tahun;

(3) Batas usia untuk calon yang berasal dari PDAM pada saat diangkat sebagai Direksi pertama kali paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun;

(4) Syarat-syarat diangkat sebagai anggota Direksi;

(5) Jumlah Direksi ditetapkan berdasarkan jumlah pelanggan PDAM sesuai dengan ketentuan yang diatur;

(6) Masa jabatan Direksi selama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan;

(7) Larangan;

(8) Tugas dan wewenang;

(9) Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Direktur karena Direktur berhenti atau diberhentikan, Bupati menunjuk Pejabat Struktural PDAM sebagai Pejabat Sementara;

(10) Penghasilan, Jasa Pengabdian dan Cuti;

(11) Dana representatif;

(12) Pemberhentian;

Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, pengaturan mengenai Direksi diatur sebagai berikut:

(1) Direksi pada perusahaan umum Daerah diangkat oleh KPM:

(2) berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun dan paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun pada saat mendaftar pertama kali;

(3) Proses pemilihan anggota Direksi dilakukan melalui seleksi;

(4) Tahapan seleksi paling sedikit terdiri atas:

a) Seleksi administrasi;

b) UKK; dan

c) Wawancara akhir.

(5) Panitia Seleksi;

(6) Jumlah anggota Direksi untuk perusahaan umum Daerah ditetapkan oleh KPM;

(7) Jumlah anggota Direksi untuk perusahaan umum Daerah paling sedikit 1 (satu) orang dan paling banyak 5 (lima) orang;

(8) Anggota Direksi diangkat untuk masa jabatan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan;

(9) Larangan;

(10) Pembagian tugas dan wewenang anggota Direksi BUMD ditetapkan dalam anggaran dasar;

(11) Dalam hal terjadi kekosongan jabatan seluruh anggota Direksi, pelaksanaan tugas pengurusan BUMD dilaksanakan oleh Dewan Pengawas atau Komisaris;

(12) Penghasilan anggota Direksi paling banyak terdiri atas:

a) Gaji;

b) Tunjangan;

c) Fasilitas; dan/atau

d) Tantiem atau insentif pekerjaan.

(13) Pemberhentian anggota Direksi, termasuk didalamnya kewajiban menyampaikan laporan pengawasan tugas akhir masa jabatan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhir

masa jabatannya apabila masa jabatannya berakhir dan/atau diberhentian sewaktu-waktu.

(14) Keadaan tertentu.

g. Pegawai

Di dalam Peraturan Daerah tentang PDAM ketentuan terkait dengan pegawai diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pada ASN. Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, 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

h. Laporan

Di dalam Peraturan Daerah tentang PDAM berkaitan dengan pelaporan terdiri dari: laporan bulanan, laporan triwulan dan laporan tahunan. Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, dibagi menjadi pelaporan dewan pengawas yang terdiri dari laporan triwulan dan laporan tahunan. Dan laporan Direksi yang terdiri dari laporan bulanan, laporan triwulan dan laporan tahunan.

i. Perhitungan hasil usaha

Di dalam Peraturan Daerah tentang PDAM, Laba bersih hasil usaha PDAM yang telah dikurangi pajak penghasilan PDAM ditetapkan penggunaannya sebagai berikut:

(1) Untuk Daerah sebesar 55% (lima puluh lima persen);

(2) Cadangan Umum sebesar 12,5% (dua belas setengah persen);

(3) Cadangan Tujuan sebesar 12,5% (dua belas setengah persen);

(4) Dana Kesejahteraan sebesar 10% (sepuluh persen); dan

(5) Jasa Produksi sebesar 10% (sepuluh persen).

Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, Penggunaan laba perusahaan umum Daerah digunakan untuk :

(1) Pemenuhan dana cadangan;
(2) Peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan perusahaan umum Daerah yang bersangkutan;
(3) Dividen yang menjadi hak Daerah;
(4) Tantiem untuk anggota Direksi dan Dewan Pengawas;
(5) Bonus untuk pegawai; dan/atau;
(6) Penggunaan laba lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

j. Pembinaan

Di dalam Peraturan Daerah tentang PDAM, Bupati melakukan pembinaan umum terhadap PDAM. Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, Pemerintah Daerah melakukan pembinaan terhadap pengurusan BUMD yang dilaksanakan oleh:

(1) Sekretaris Daerah;
(2) pejabat pada Pemerintah Daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis BUMD; dan
(3) pejabat pada Pemerintah Daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan atas permintaan Sekretaris Daerah.

Serta ditentukan terkait dengan pengawasan terhadap BUMD yang dilakukan oleh satuan pengawas intern, komite audit dan/atau komite lainnya.

k. Pembubaran

Di dalam Peraturan Daerah tentang PDAM, hanya diatur mengenai pembubaran PDAM. Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, diatur mengenai penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMD.

1. Ketentuan yang tidak diatur

Adapun ketentuan yang tidak diatur di dalam Peraturan Daerah tentang PDAM yang tidak diatur dan terdapat di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD adalah seperti adanya satuan pengawas intern, komite audit dan/atau komite lainnya, rencana bisnis BUMD, Standar operasional prosedur, tata kelola perusahaan yang baik, pinjaman, anak perusahaan BUMD, penugasan pemerintah kepada BUMD, evaluasi BUMD, Restrukturisasi, perubahan bentuk hukum BUMD, dan kepailitan BUMD.

BAB III

ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan antara semua produk perundang-undangan terkait baik harmonisasi dan sinkronisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakn tidak berlaku serta Perarturan Perundang-Undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan mengenai tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah Provinsi, yang akan dibentuk.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pertimbangan dan bahan acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen antara lain:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;

   Di dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengamanatkan bahwa: Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kaitan dalam hal ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen merupakan Daerah Kabupaten berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950, dan oleh karena itu, berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen berhak untuk menetapkan Peraturan Daerah, lebih spesifik berkaitan dengan Perusahaan Umum Daerah.

2. Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);

   Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah ini mengatur mengenai pencabutan Staatsblad tahun 1929 dan penetapan pembentukan daerah-daerah kabupaten dalam lingkup Propinsi Jawa Tengah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Kabupaten Kebumen merupakan termasuk di dalam lingkungan Propinsi Jawa Tengah sesuai dengan Pasal 1 angka 22.

3. Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279);

   Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah salah satunya diatur dengan merujuk kepada Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, khususnya yang berkaitan dengan Pengaturan Pegawai. Di dalam Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ini berisi mengenai perencanaan tenaga kerja dan informasi ketenagakerjaan, pelatihan kerja, penempatan tenaga kerja, perluasan kesempatan kerja, penggunaan tenaga kerja asing,

hubungan kerja, perlindungan, pengupahan dan kesejahteraan, termasuk juga di dalamnya berisi mengenai perlindungan terhadap tenaga kerja penyandang cacat, tenaga kerja anak, dan tenaga kerja perempuan. Selain itu juga diatur mengenai waktu kerja, serikat pekerja/serikat buruh dan organisasi pengusaha, perjanjian kerja dan perselisihan hubungan industrial. Pengaturan akan hal tersebut sangat bermanfaat karena di dalam Perusahaan Umum Daerah Air Minum ini tentunya ada pegawai atau tenaga kerja dan ada juga direksi atau pemberi kerja yang mana pengaturannya harus diatur secara *rigid* dengan merujuk pada Undang-undang ketenagakerjaan ini.

4. 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);

   Digunakannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai dasar rujukan dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini dikarenakan semua aturan dan pedoman dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan sampai dengan sitematikanya diatur dalam undang-undang ini.

5. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

   Di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini beberapa hal diantaranya mengatur mengenai pendirian BUMD, tujuan pendirian BUMD, sumber modal BUMD, penyertaan modal BUMD, Perusahaan Umum Daerah, Organ Perusahaan Umum

Daerah, Laba Perusahaan Umum Daerah, restrukturisasi, pembubaran Perusahaan Umum Daerah, serta pengelolaan BUMD. Khususnya berkaitan dengan Pasal 331 yang menyebutkan sebagai berikut:

(1) Daerah dapat mendirikan BUMD
(2) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.
(3) BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan daerah.
(4) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:
    a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya;
    b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yangbermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
    c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.
(5) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada:
    a. Kebutuhan daerah; dan
    b. Kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk
(6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

Selanjutnya disebutkan lebih lanjut di dalam ketentuan peralihan Pasal 402 yang menyebutkan:

(1) Izin yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya Undang-undang ini tetap berlaku sampai dengan habis berlakunya izin.
(2) 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.

Selain itu diatur pula di dalam Ketentuan Penutup Pasal 409, yang berbunyi:

a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387);
b. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Untuk itu berdasarkan dasar yang telah disebutkan diatas, perlulah dibuat dan ditetapkannya Peraturan Daerah yang baru berkaitan dengan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Kebumen.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4490);

   Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum dapat diinventarisir beberapa pokok pembahasan diantaranya:

a. Sistem penyediaan air minum yang selanjutnya disebut SPAM merupakan satu kesatuan sistem fisik (teknik) dan non fisik dari prasarana dan sarana air minum.
b. Pengembangan SPAM adalah kegiatan yang bertujuan membangun, memperluas dan/atau meningkatkan sistem fisik (teknik) dan non fisik (kelembagaan, manajemen, keuangan, peran masyarakat, dan hukum) dalam kesatuan yang utuh untuk melaksanakan penyediaan air minum kepada masyarakat menuju keadaan yang lebih baik.
c. Penyelenggaraan pengembangan SPAM adalah kegiatan merencanakan, melaksanakan konstruksi, mengelola, memelihara, merehabilitasi, memantau, dan/atau mengevaluasi sistem fisik (teknik) dan non fisik penyediaan air minum.
d. Penyelenggara pengembangan SPAM yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, koperasi, badan usaha swasta, dan/atau kelompok masyarakat yang melakukan penyelenggaraan pengembangan sistem penyediaan air minum.

7. 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);

   Peraturan Pemerintah ini ditetapkan dalam rangka untuk pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Adapun di dalam Peraturan Pemerintah ini mengatur antara lain kewenangan kepala Daerah pada BUMD, 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 BUMD, evaluasi, restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, dan privatisasi, penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMD, kepailitan, pembinaan dan pengawasan, serta ketentuan lain-lain seperti pengaturan mengenai asosiasi BUMD.

8. 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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 700);

   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 ini ditetapkan dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 39 dan Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah proses pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi.

   Adapun di dalam Peraturan Menteri ini mengatur antara lain penyerahan kewenangan, tata cara pengangkatan dan pemberhentian anggota dewan pengawas dan direksi BUMD, tahapan seleksi dan indikator penilaian.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen dibuat dalam rangka mengatur hal-hal yang berkaitan dengan proses identifikasi masalah, prinsip pengembangan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen, optimalisasi anggaran, keterbukaan, kemanusiaan serta guna memajukan perkembangan perekonomian di Kabupaten Kebumen. Rancangan Peraturan Daerah ini disusun sekaligus sebagai upaya pemenuhan hak masyarakat serta kebutuhan Kabupaten Kebumen. Dengan adanya penyusunan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen, diharapkan tersusun peraturan yang komprehensif mengatur aspek pembentukan dan pendirian serta struktur organisasi yang tersusun secara integral, dan tidak hanya itu saja, kehadiran aturan yuridis ini diharapkan dapat menjadi payung hukum untuk memperkuat pemajuan potensi yang merupakan *multiply effect* guna mempertegas sisi kemanusiaan perekonomian daerah.

Dari amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah berupaya memajukan kesejahteraan umum, agar berkesesuaian dengan kesejahteraan masyarakat. Beranjak dari amanat tersebut, maka Pemerintah Daerah berkewajiban untuk melakukan berbagai upaya untuk memajukan Perusahaan Umum

Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen, bahwa pemerintah bersama masyarakat secara sekaligus memiliki tanggung jawab.

Rancangan Peraturan Daerah merupakan bagian dari upaya Negara untuk melindungi masyarakat, memberikan rasa aman dan nyaman sejalan dengan tujuan bernegara menciptakan masyarakat yang adil dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Daerah ini menjamin kepastian hukum terhadap tata cara pembentukan, pendirian, struktur organisasi serta hak dan kewajiban di dalam Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen. Peraturan Daerah ini juga menjadi landasan bagi pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya secara terbuka dan akuntabel yang pada akhirnya dapat memberikan jaminan atas berlakunya tata kelola pemerintahan yang baik.

Dalam rangka menempatkan posisi masyarakat dalam partisipasi dan legitimasi, terutama dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, maka didalamnya terkandung nilai-nilai demokrasi. Henry B. Mayo merinci nilai-nilai dalam demokrasi, dengan catatan bahwa perincian ini tidak berarti bahwa setiap masyarakat demokratis menganut semua nilai yang dirinci itu, tetapi tergantung pada perkembangan sejarah serta budaya politik masing-masing. Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai (*values*) yang meliputi:

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*). Dalam setiap masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dalam alam demokrasi dianggap wajar untuk diperjuangkan. Perselisihan-perselisihan ini harus dapat

diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka dalam usaha untuk mencapai kompromi, konsensus atau mufakat. Kalau golongan-golongan yang berkepentingan tidak mampu mencapai kompromi, maka ada bahaya bahwa keadaan semacam ini akan mengundang kekuatan-kekuatan dari luar untuk campur tangan dan memaksakan dengan kekerasan tercapainya kompromi atau mufakat. Dalam rangka ini dapat dikatakan bahwa setiap pemerintah mempergunakan persuasi (*persuasion*) serta paksaan (*coercion*). Dalam beberapa Negara perbedaan antara dukungan yang dipaksakan dan dukungan yang diberikan secara sukarela hanya terletak dalam intensitas dari pemakaian paksaan dan persuasi tadi. Intensitas ini dapat diukur dengan misalnya memerhatikan betapa sering kekuasaan dipakai, saluran apa yang tersedia untuk memengaruhi orang lain atau untuk mengadakan perundingan dan dialog.

2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*). Dalam setiap masyarakat yang memodernisasikan diri terjadi perubahan sosial yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti misalnya, majunya teknologi, perubahan-perubahan dalam pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan, dan sebagainya. Pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijaksanaannya dengan perubahan-perubahan ini, dan sedapat mungkin membinanya jangan sampai tidak terkendalikan lagi. Sebab kalau hal ini terjadi, ada kemungkinan sistem demokratis tidak dapat berjalan, sehingga timbul sistem diktator.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*). Pergantian atas dasar keturunan, atau dengan jalan mengangkat diri sendiri, ataupun melalui *coup d'etat*, dianggap tidak wajar dalam suatu demokrasi.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*). Golongan-golongan minoritas ini sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan

untuk turut serta dalam diskusi-diskusi yang terbuka dan kreatif, mereka akan lebih terdorong untuk memberikan dukungan sekalipun bersyarat, karena merasa turut bertanggung jawab.

5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Untuk hal ini perlu terselenggaranya suatu masyarakat terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberties*) yang memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini demokrasi sering disebut suatu gaya hidup (*way of life*). Tetapi keanekaragaman perlu dijaga jangan sampai melampaui batas, sebab di samping keanekaragaman diperlukan juga persatuan serta integrasi.
6. Menjamin tegaknya keadilan. Dalam suatu demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan, tetapi tidak dapat dihindarkan bahwa beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai secara maksimal ialah suatu keadilan yang relatif (*relative justice*). Keadilan yang dapat dicapai barangkali lebih bersifat keadilan dalam jangka panjang.

Mencermati nilai-nilai demokrasi, maka Robert Dahl mengemukakan indikator sebuah *democratic political order* yang dijadikan sebagai kerangka acuan untuk mengamati ada tidaknya demokrasi yang diwujudkan dalam pemerintahan. Dalam hal ini, Dahl mengajukan tujuh indikator bagi demokrasi secara empirik, meliputi:

1. *Control over government decicions about policy is constitusionally vested in elected officials.* (Pengawasan terhadap keputusan pemerintah mengenai kebijakan secara konstitusional diterapkan pada petugas terpilih);

2. *Elected officials are chosen and peacfully removed in relatively frequent, fair and free elections in which coercion is quite limited.* (Petugas terpilih, dipilih dan diberhentikan melalui pemilihan yang cukup sering, adil dan bebas dimana pemaksaan dibatasi);
3. *Practically all adults have the right in vote in these elections.* (Dalam praktik, semua orang dewasa mempunyai hak untuk memberikan suara pada pemilihan ini);
4. *Most adults have the rigth to run for public officer for which candidates run in these elections.* (Kebanyakan dari orang- orang dewasa ini berhak untuk mencalonkan diri menjadi petugas publik untuk mana para kandidat mencalonkan diri pada pemilihan ini);
5. *Citizens have an effectifly enforced right to freedom of expression, particulary political expression, including criticsm of of the officials, the conduct of the government, the prevalling political, economic, and social system, and the dominants idiology.* (Warga negara memiliki hak (yang telah diperjuangkan secara efektif) untuk bebas mengeluarkan ekspresi, terutama ekspresi politik, termasuk mengkritik petugas publik, perbuatan pemerintah, sistem politik, ekonomi, sosial yang berlaku, dan ideologi yang dominan);
6. *These olso have access of alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group.* (Mereka juga mempunyai akses pada alternatif sumber daya informasi yang tidak dimonopoli oleh pemerintah atau oleh kelompok lain);
7. *Finally the have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political parties interest groups, that attempt to influnce the government by competing in elections and by other peaceful means.* (Pada akhirnya mereka mempunyai hak-hak yang diperjuangkan secara efektif untuk membentuk dan bergabung pada sosiasi otonom, termasuk kelompok kpentingan partai politik, yang mencoba memengaruhi pemerintah dengan berkompetisi dalam pemilihan dan melakui sarana-sarana damai lainnya).

Pemerintahan dapat dikategorikan telah mewujudkan hakikat demokrasi apabila dalam proses penyelenggaraan pemerintahannya selalu melibatkan keikutsertaan rakyat dan senantiasa bertanggung jawab kepada rakyat dan memerintah atas nama rakyat. Hal inilah yang secara substantif mensyaratkan adanya partisipasi yang didalamnya terkandung:

1. *Voice* (suara): setiap warga mempunyai hak dan ruang untuk menyampaikan suaranya dalam proses pemerintahan (desa). Pemerintah (desa), sebaliknya, mengakomodasi setiap suara yang berkembang dalam masyarakat yang kemudian dijadikan sebagai basis pembuatan keputusan;
2. Akses, yakni setiap warga mempunyai kesempatan untuk mengakses atau mempengaruhi pembuatan kebijakan, termasuk akses dalam layanan publik;
3. Kontrol, yakni setiap warga atau elemen-elemen masyarakat mempunyai kesempatan dan hak untuk melakukan pengawasan (kontrol) terhadap jalannya pemerintahan maupun pengelolaan kebijakan dan keuangan pemerintah.
4. Bentuk konkret dalam mengejawantahkan demokrasi adalah dengan memberikan ruang bagi masyarakat dalam proses penyusunan naskah akademik maupun penyusunan rancangan peraturan daerah.

Aspek penting dalam hukum adalah apa yang dikenal dengan "Kepastian", ketika kita mengadakan dan mengakui adanya pranata hukum, lembaga hukum, dituntut adanya komitmen keras untuk menepatinya. Karena tanpa kepastian hukum akan berimbas pada terjadinya kekacauan dalam masyarakat. Itulah sebabnya hukum akan berperan dalam fungsinya untuk menciptakan keadilan, ketertiban, dan kepastian dalam masyarakat.

Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideals norm*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara diarahkan, karena itu undang-undang dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan. Oleh karena itu cita-cita filosofis yang terkandung dalam undang- undang itu hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan.

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar filosofis (*filosofische grondstag*) apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Landasan atau dasar firosofis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan, filosofis atau ideologi negara. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban dan kesejahteraan. Hal ini yang disebut dengan cita hukum; yaitu yang berkaitan dengan baik dan buruk adil atau tidak. Hukum diharapkan mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan dirasa adil dalam masyarakat.

Peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalan Pancasila. Menurut Rudolp Stamler, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu (*leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski merupakan titik akhir yang tidak mungkin tercapai, namun cita hukum memberikan manfaat karena mengandung dua sisi yaitu dengan cita hukum kita dapat menguji hukum positif yang berlaku dan cita hukum kita dapat mengarahkan hukum positif sebagai usaha dengan

sanksi pemaksa menuju sesuatu yang adil (*zwangversuch zum Richtigen*).

Selanjutnya Gustav Radbruch menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum kehilangan maknanya. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum kedalam norma hukum tergantung kepada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

Oleh karena itu dalam Negara Indonesia yang memiliki cita Hukum Pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka peraturan perundang-undangan yang hendak dibuat, hendaknya diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum tersebut. Menurut Lampiran I Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu dalam Pasal 14 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan juga bahwa "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".

B. Landasan Sosiologis

Peraturan Daerah disusun berdasarkan kebutuhan akan aturan hukum yang mengatur secara rinci hal-hal yang berkaitan dengan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen di Kabupaten Kebumen, hal-hal yang bersifat teknis, strategik, berikut lembaga-lembaga yang berkoordinasi di Kabupaten Kebumen. Dengan demikian, maka pengaturan atas Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen di Kabupaten Kebumen daerah kedalam suatu bentuk peraturan-perundang-undangan dengan bentuk Peraturan Daerah menjadi urgen untuk segera diwujudkan sebagai wujud kepedulian dan tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat.

Landasan sosiologis berhubungan dengan latar sosial atau hal-hal yang berdimensi sosial dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang wajib dipertimbangkan dalam proses pembuatannya. Sebab, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dibentuk berdasarkan realita dan tuntutan kebutuhan masyarakat. Hal ini penting agar sebuah produk peraturan perundangan (Peraturan Daerah) tidak menimbulkan keresahan, ketidakpuasan dan yang berujung pada resistensi masyarakat ketika hendak diberlakukan. Pemerintah Daerah sebagai pemegang kekuasaan di daerah tidak hanya harus memahami keadaan masyarakat tetapi juga mempertimbangkan dukungan (*support*) dan tuntutan (*demand*) yang ada di dalam masyarakatnya. Karena itu sebelum mengajukan prakarsa pembuatan peraturan daerah, Pemerintah Daerah mempunyai fungsi yang sangat penting untuk bisa mempelajari situasi dan kondisi secara tepat (Bambang Sunggono, 1994:12-13).

Penolakan terhadap kebijakan pemerintah secara terbuka atau terselubung pada umumnya disebabkan oleh minimnya komunikasi oleh birokrasi atau ketidaksiapan masyarakat memikul risiko dan

dampak yang dipersepsikan. Hampir semua masalah yang kita hadapi dewasa ini dapat ditelusuri kembali kepada akar masalahnya, yaitu karena tiadanya komunikasi yang sehat, atau bahkan karena "salah komunikasi". Semuanya berlatar belakang karena ketidaksediaan berbagi privilese, berbagi informasi dengan pihak lain. Partisipasi rakyat dalam perumusan kebijakan-kebijakan penting yang berdampak terhadap kepentingan masyarakat luas membutuhkan dialog yang terbuka (Z.A. Maulani, 2000: 10-15).

Pemberian ruang yang cukup bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah tidak perlu dinilai sebagai bentuk rongrongan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Namun, harus dinilai sebagai suatu bentuk pemberian ruang partisipasi yang sewajarnya. Apalagi di Kabupaten Kebumen telah mendeklarasikan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dalam suatu peraturan daerah yang merupakan hasil inisiatif lembaga legislatif. Idealnya produk sebuah peraturan perundang-undangan yang baik tidak bisa dilepaskan dari setting sosialnya dan sesuai dengan jiwa masyarakatnya (*volkgeist*) sebagaimana pernah disampaikan Von Savigny dalam filsafat aliran sejarah.

Kehadiran Dewan Perwakilan Rakyat dalam demokrasi perwakilan sama sekali tidaklah dimaksudkan untuk menghapuskan hak-hak rakyat yang diwakilinya. Selain itu tidak perlu pula dinilai sebagai bentuk lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga legislatif. Dengan demikian, memberikan ruang yang memadai bagi masyarakat untuk ikut serta dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan *condition sine quanon* dan perlu dijadikan alternatif solusi yang mempunyai makna penting agar Peraturan Daerah yang dibentuk mendapatkan dukungan masyarakat serta memiliki kemampuan untuk diterapkan dan berlaku dalam jangka waktu yang lama karena memang sesuai dengan nilai moral

dan prinsip-prinsip kebaikan serta realitas kebutuhan yang hidup di tengah masyarakat.

Landasan sosiologis ini juga didukung oleh ketentuan pasal 96 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dimana dinyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat dilakukan melalui rapat dengan pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya dan/atau diskusi.

Konsep Indonesia mengacu kepada konsep bangsa negara/*nation-state*, merupakan konsep yang berada diantara konsep negara dan masyarakat. Konsep bangsa dibangun atas dasar rasa identitas komunal yang mempunyai sejarah tradisi yang relatif sama dan berelemen utama kepada masyarakat, yang mendiami unit geografi yang teridentifikasikan/disepakati bersama (David Robertson, 1993: 331). Sedangkan *nation-state* mengacu kepada konteks, bahwa unit geografi area tertentu merupakan tanah air bagi orang-orang yang mengidentifikasikan dirinya sebagai komunitas, karena mempunyai sejarah, dan mungkin bahasa serta karakter etnik, yang dibangun oleh sistem politik (David Robertson, 1993:332). Dalam *nation-state* ini, konsep kesepakatan mengacu kepada kesepakatan yang bersifat politis. Sebagai suatu bangsa-negara, Indonesia dibangun atas dasar kesepakatan bersama masyarakat yang berdiam dari Sabang hingga Merauke. Sesuatu yang menjadi daya perekat kesatuan bangsa Indonesia adalah keseluruhan faktor-faktor teritorial, etnik dan budaya (Usman Pelly, 1998: 31). Masyarakat Indonesia disatukan oleh semangat kebangsaan Indonesia ketika merebut kemerdekaan, hingga kemudian merdeka. Semangat kebangsaan yang bersifat obyektif (kewilayahan, sejarah, dan struktur ekonomi) dan subyektif (kesadaran, kesetiaan, dan kemauan) ada dalam diri etnik-etnik tersebut. Semangat kebangsaan itu lalu berfluktuatif dengan keadaan kondisi Indonesia dari masa ke masa (Usman Pelly, 1998: 30-31).

Indonesia sebagai bangsa, yang mengacu kepada sejarah, bahasa, dan karakter etnik yang relatif sama mulai diperdebatkan kembali. Fenomena ini muncul sebagai akibat rasa ketidakadilan yang dirasakan oleh masyarakat etnik-etnik tertentu. Rancangan Peraturan Daerah yang lebih spesifik di Kabupaten Kebumen sebagai akibat eforia otonomi daerah yang secara langsung mengakibatkan terjadinya perubahan. Oleh karena itu, perlu diarahkan penyerahan dan pengelolaannya secara efektif dan efisien.



Dinamika sistem hukum nasional pada dasarnya adalah refleksi dari dinamika masyarakatnya itu sendiri. Perumusan ketentuan hukum tidak akan lepas nilai-nilai luhur bangsanya, sehingga keberlakuan hukum akan diukur dari validitas dan efektifitasnya secara sosiologis. Hukum yang valid adalah dirancang sesuai norma yang hidup dalam masyarakat, demikian pula dengan efektivitasnya. Jika hukum yang dirumuskan adalah ditujukan untuk menggerakan atau merubah perilaku masyarakat maka keberlakuannya diharapkan dapat mendorong masyarakat kepada arah yang dituju. Sesuai sila ke dua Pancasila tentang Kemanusian Yang Adil dan Beradab maka negara dalam arti pemerintah perlu menjamin bahwa penghargaan terhadap nilai-nilai kemanusiaan yang salah satunya adalah *privacy* warga negara tetap dihargai.

Selanjutnya sebagaimana diamanatkan sila kelima Pancasila, maka pemerintahan diharapkan dapat menjalankan keadilan sosial. Salah satu bentuk bentuk keadilan sosial adalah sistem hukum nasional yang dapat menjamin akses warga negara terhadap kesejahteraan yang salah satu diantaranya adalah murahnya pelayanan publik yang merupakan simbol terselenggaranya negara kesejahteraan yang memajukan kesejahteraan umum bangsanya.

Peranan Pemerintah Daerah yang melindungi, membina atau mengayomi sesungguhnya selaras dengan karakteristik masyarakat yang cenderung paternalistik. Hal tersebut juga direfleksikan dalam bentuk penyelenggaraan pelayanan yang tak dapat lepas dari tanggung jawab hukum dari pihak-pihak yang merupakan manajemen puncak dari penyelenggaraan tersebut. Oleh karena itu, keberadaaan suatu peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen mutlak diperlukan untuk juga mengikat publik dalam menghargai penyelenggaraan demi kepentingan bersama.

C. Landasan Yuridis

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah yang diawali melalui Naskah Akademik ini pada dasarnya untuk acuan (landasan hukum) di Kabupaten Kebumen. Adapun pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah pula berkesesuaian dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Aturan ini

dapat memberikan kepastian hukum dan memberikan rasa keadilan bagi masyarakat.

Disamping ketiga landasan tersebut, dalam membentuk peraturan perundang-undangan menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

(a) Kejelasan tujuan

Yang dimaksud dengan "kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

(b) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

Yang dimaksud dengan asas "kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.

(c) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;

Yang dimaksud dengan 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) Dapat dilaksanakan;

Yang dimaksud dengan asas "dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang- undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

(e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Yang dimaksud dengan asas "kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap peraturan perundang- undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

(f) Kejelasan rumusan;

Yang dimaksud dengan 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) Keterbukaan.

Yang dimaksud dengan asas "keterbukaan" adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas: a) pengayoman; b) kemanusiaan; c) kebangsaan; d) kekeluargaan; e) kenusantaraan; f) bhineka tunggal ika; g) keadilan; h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain asas-asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang- undangan yang bersangkutan. Misalnya dalam hukum pidana, asas legalitas, asas tiada pidana tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.

Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk

memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang- undangan.

Produk hukum yang dihasilkan harus senantiasa berkaitan atau saling mendukung hukum yang satu dengan lainnya. Dalam tataran tingkat daerah juga semestinya peraturan daerah saling mendukung peraturan lainnya. Pembentukan Perda berbasis riset (didukung oleh hasil penelitian) merupakan syarat awal bagi lahirnya Perda-perda yang baik yang lebih dikenal dengan istilah Naskah Akademik.

Naskah akademik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyusunan sebuah Rancangan Undang-undang ataupun Raperda karena dimuat gagasan-gagasan pengaturan serta materi muatan perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik holistik dan futuristik dari aspek ilmu. Naskah akademik juga merupakan bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan RUU/RPP kepada Presiden dan Raperda kepada Pemerintah Daerah (Kepala Daerah ataupun DPRD). Naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu disebut Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan.

Naskah akademik memuat gagasan-gagasan pengaturan suatu materi perundang-undangan (materi hukum) bidang tertentu yang telah ditinjau secara holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu dilengkapi dengan referensi yang memuat: urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternatif, yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.

Landasan yuridis penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah termuat di dalam Pasal 56 ayat (2) yang menyebutkan: "Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik sedangkan ketentuan Naskah Akademik untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat disimpulkan dari Pasal 63 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 yang menyebutkan: "Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah yang diawali melalui Naskah Akademik ini pada dasarnya untuk acuan (landasan hukum) mengenai Penyusunan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen. Adapun pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah pula berkesesuaian dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015, serta telah berkesusaian denga Peratura Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milih Daerah. Aturan ini dapat memberikan kepastian hukum dan memberikan rasa keadilan bagi *stakeholder* serta masyarakat Kabupaten Kebumen secara lebih luas. Oleh karenanya diperlukan perubahan Peraturan Daerah yang telah ada dikarenakan dasar yuridis pada tingkatan Undang-undang juga telah mengalami perubahan.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP

JANGKAUAN PENGATURAN

Pembuatan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen di Kabupaten Kebumen merupakan upaya yang perlu dilakukan. Adapun penyusunan rancangan sebagaimana dimaksud diwujudkan dalam aturan yuridis berupa Peraturan Daerah Kabupaten Kebuemn dengan berdasarkan asas keterbukaan, akuntabilitas, kemanfaatan, kepastian Hukum, keberpihakan, dan keberlanjutan.

Istilah "materi muatan" pertama digunakan oleh A. Hamid S.Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari "*het onderwerp*". Pada tahun 1979 A. Hamid S.Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A. Hamid S.Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda *Het ondrwerp* dalam ungkapan Thorbecke *"het eigenaardig onderwerp der wet"* yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang- undang, Attamimi mengatakan:

"...dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan Thorb Pecke *het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari Undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata- mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang".[4]

Dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda.[5] Sri Sumantari juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.

Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan. Pedoman 98 TP3U menentukan, ketentuan umum berisi: a.batasan pengertian atau definisi; b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau c. 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. Pedoman 109 TP3U menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut: a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih

[4] A.Hamid.S.Attamimi , A.Hamid.S.Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta, h. 193-194.

[5] Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang- undangan di Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung, h. 90.

dahulu dari yang berlingkup khusus; b.pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan c.pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai ketentuan umum dalam pembentukan Peraturan Daerah ini adalah:

A. JUDUL
B. PEMBUKAAN
   1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
   2. Jabatan pembentuk peraturan perundangan
   3. Konsiderans
   4. Dasar Hukum
   5. Diktum
C. BATANG TUBUH
   1. Ketentuan Umum
   2. Materi Pokok yang Diatur
   3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
   4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
   5. Ketentuan Penutup
D. PENUTUP
E. PENJELASAN (jika diperlukan)
F. LAMPIRAN (jika diperlukan)

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen arah dan jangkauan pengaturan antara lain:

1. Bab I Ketentuan Umum

2. Bab II Perubahan Bentuk Hukum
3. Bab III Nama dan Tempat Kedudukan
4. Bab IV Maksud dan Tujuan
5. Bab V Jangka Waktu Berdiri dan Kegiatan Usaha
6. Bab VI Modal
7. Bab VII Kebijakan Perusahaan Umum Daerah
8. Bab VIII Organ Perusahaan Umum Daerah
9. Bab IX KPM
10. Bab X Dewan Pengawas
11. Bab XI Direksi
12. Bab XII Pegawai
13. Bab XIII Perencanaan, Operasional dan Laporan
14. Bab XIV Penetapan Tarif
15. Bab XV Tahun Baku dan Penggunaan Laba
16. Bab XVI Anak Perusahaan
17. Bab XVII Penugasan Pemerintah
18. Bab XVIII Evaluasi
19. Bab XIX Pembinaan dan Pengawasan
20. Bab XX Dana Pensiun
21. Bab XXI Ketentuan Lain – Lain
22. Bab XXII Ketentuan Peralihan
23. Bab XXIII Ketentuan Penutup

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentangt Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen adalah jangkauan materi pengaturan yang khas yang dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah, yang meliputi materi yang boleh dan materi yang tidak boleh dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Jadi, yang dimaksud dengan materi muatan baik mengenai batas materi muatan maupun lingkup materi muatan. Lingkup materi yang

boleh dimuat ditentukan oleh asas otonomi daerah dan tugas pembantuan maupun yang ditentukan secara objektif- normatif dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai materi muatan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen.

1. KETENTUAN UMUM

Pada bab ini akan diuraikan beberapa definisi operasional dalam istilah yang digunakan, antara lain:

- Badan Usaha Milik Daerah
- Kekayaan Daerah
- Perusahaan Umum Daerah
- Air Minum
- Kontrak Kinerja
- Uji Kelayakan dan Kepatutan
- Dewan Pengawas
- Bakal Calon Dewan Pengawas
- Calon Anggota Dewan Pengawas
- Direksi
- Bakal Calon Anggota Direksi
- Calon Anggota Direksi
- Pegawai
- Panitia Seleksi
- Lembaga Profesional
- Restrukturisasi
- Tata Kelola Perusahaan Yang Baik
- Tarif Air Minum
- Dan seterusnya

2. Asas, Maksud dan Tujuan

Dalam melaksanakan usahanya, Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen berasaskan pada demokrasi ekonomi dengan prinsip profesional yang tetap memperhatikan fungsi sosial.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen dimaksudkan untuk melakukan usaha dibidang penyediaan air minum atau usaha lainnya bagi kemanfaatan umum, memberikan manfaat untuk perkembangan perekonomian Daerah dan mendapatkan laba/keuntungan.

Tujuan rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen, adalah:

a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah
b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum bagi perkembangan perekonomian Daerah berupa pelayanan air minum yang mempunyai persyaratan kesehatan bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik
c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

3. Materi yang akan diatur

Materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen, antara lain:

a. Pembentukan dan Pendirian
b. Nama dan tempat kedudukan
c. Kegiatan usaha
d. Anggaran dasar perusahaan
e. Modal

f. Kebijakan perusahaan
g. Organ perusahaan
h. Penetapan tarif
i. Penggunaan laba
j. Anak Perusahaan
k. Pembinaan dan pengawasan
l. Ketentuan peralihan
m. Ketentuan penutup

4. Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup

Bab ini akan berisi tentang hal-hal yang beralih setelah ditetapkan dan diundangkannya Peraturan Daerah ini, serta berisi tentang waktu keberlakuan dari Peraturan Daerah ini keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur hal yang sama.

BAB VI
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Naskah Akademis ini merupakan pokok-pokok pemikiran berdasarkan hasil kajian yang terkait dengan kebijakan dalam upaya perumusan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen. Bertolak dari kenyataan dan kesadaran adanya perubahan paradigma pada akademik, pemerintahan, dan sosial-ekonomi. Manfaat dari Naskah Akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen. Selain itu penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menyatukan persepsi/kesatuan pandang perumusan kebijakan tentang Peraturan Daerah.

Kegunaan Naskah Akademik ini sebagai pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik berperan sebagai *"quality control"* yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah Akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan

suatu peraturan perundang-undangan yang baru, termasuk tujuan dan isinya *(Yuliandri, 2007)*. Kemudian, Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Tidak hanya itu, Naskah Akademik dapat juga berfungsi untuk memberi arah kepada para pemangku kepentingan *(stakeholders)* dan perancang (*drafter*). Pemangku kepentingan, terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapat informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sedangkan bagi perancang akan berfungsi sebagai acuan untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum.

Urgensi penyusunan Rancangan Pertauran Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen didasarkan pada kebijakan yuridis sebagai amanat dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur lebih lanjut dalam 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 yaitu tertuang di dalam Pasal 402 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan 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 sejak Undang-undang ini diundangkan.

Upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang perusahaan umum daerah air minum tirta bumi sentosa kabupaten Kebumen adalah dengan cara menginventarisir peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan

antara semua produk perundang-undangan terkait baik dalam harmonisasi maupun sinkronisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-undang dan Peraturan Daerah yang baru.

Adapun arah dan ruang lingkup pengaturan rancangan peraturan daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen adalah sebagai berikut:

1. Bab I Ketentuan Umum
2. Bab II Perubahan Bentuk Hukum
3. Bab III Nama dan Tempat Kedudukan
4. Bab IV Maksud dan Tujuan
5. Bab V Jangka Waktu Berdiri dan Kegiatan Usaha
6. Bab VI Modal
7. Bab VII Kebijakan Perusahaan Umum Daerah
8. Bab VIII Organ Perusahaan Umum Daerah
9. Bab IX KPM
10. Bab X Dewan Pengawas
11. Bab XI Direksi
12. Bab XII Pegawai
13. Bab XIII Perencanaan, Operasional dan Laporan
14. Bab XIV Penetapan Tarif
15. Bab XV Tahun Baku dan Penggunaan Laba
16. Bab XVI Anak Perusahaan
17. Bab XVII Penugasan Pemerintah
18. Bab XVIII Evaluasi
19. Bab XIX Pembinaan dan Pengawasan
20. Bab XX Dana Pensiun
21. Bab XXI Ketentuan Lain – Lain

22. Bab XXII Ketentuan Peralihan
23. Bab XXIII Ketentuan Penutup

B. REKOMENDASI

Mengenai permasalahan yang muncul, terkait dengan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen maka perlu segera disusun kedalam sebuah aturan Peraturan Daerah. Ada beberapa hal yang harus dicermati diantaranya:

1. Dasar hukum yang digunakan dalam Peraturan daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen harus banyak mengadopsi Ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru.
2. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen yang disusun berdasarkan Naskah Akademik ini, perlu segera dibuat dan khususnya berkenaan dengan Batang Tubuh Rancangan Peraturan Daerah, perlu disosialisasikan sehingga mendapatkan tanggapan dari masyarakat luas guna menjadi lebih sempurna dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
3. Peraturan-peraturan pelaksana seperti Peraturan Bupati perlu segera dirancang. Apabila rancangan ini telah disetujui, maka seluruh peraturan-peraturan pelaksananya telah harus dibuat sehingga pada akhirnya dapat berguna untuk memperlancar pelaksanaan Peraturan Daerah di Kabupaten Kebumen.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

A. Hamid.S.Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta

Chilcote H, Ronald. (2004) *Teori Perbandingan Politik*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Deliarnov. (2006) *Ekonomi Politik*. Jakarta: Erlangga.

Zairin Harahap, 2001, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta

M. Taupan, 1989, *Demokrasi Pancasila*, Sinar Grafika, Jakarta

Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang- undangan di Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung

Rachbini, Didik dan Bustanul Arifin. (2001) *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Grasindo.

Stilwell, Frank. (2002) *Political Economy The Content Of Economic Ideas*. UK: Oxford University Press.

Yuliandri, dalam Saldi Isra, 18 Maret 2009. *urgensi naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan*, makalah, disampaikan dalam diklat *legal drafting* lembaga administrasi negara (lan),Jakarta: PUSDIKLAT LAN.

Koentjaraningrat, 1993, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta; Gramedia

Maria Sumardjono, 1989, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.

Peraturan perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah

Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan hidup

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

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

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air

Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daaerah

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2016 tentang Perhitungan dan Penetapan Tarif 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