

U 2011/8

NASKAH AKADEMIS

RAPERDA

PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM
KABUPATEN BATANG
TAHUN 2011



TIRTA DHARMA

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas selesainya penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang. Penyusunan Rancangan Peraturan daerah tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang ini berdasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ Dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ Dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum, maka Peraturan Daerah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang harus ditinjau kembali untuk menyesuaikan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tersebut, sehingga perlu penyusunan kembali Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang sebagai pengganti Peraturan Daerah Nomor 25 Tahun 2000, agar pelaksanaan Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang mempunyai landasan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tujuan dibuat Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah adalah sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan daerah yang berguna untuk memberikan arah dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan peraturan daerah. Selain itu, Naskah Akademik dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi pembuat rancangan peraturan daerah dan dapat berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan.



Naskah Akademik memuat gagasan pemikiran-pemikiran tentang urgensi, pendekatan dan ruang lingkup, materi muatan tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang. Penyusunan Naskah Akademik ini bertujuan untuk membantu tim penyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang.

Naskah Akademik ini masih jauh dari kesempurnaan, akan tetapi diharapkan dapat menjadi acuan dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan daerah tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang. Pada kesempatan ini kami ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan naskah akademik ini.

Batang, Februari 2011

Plt. DIREKTUR PDAM KAB.
BATANG



YULIANTO, SH

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. TUJUAN DAN KEGUNAAN NASKAH AKADEMIS	6
C. METODE PENDEKATAN.....	7
D. SISTEMATIKA PENULISAN	8
BAB II ASAS-ASAS PENYUSUNAN KERANGKA TEORIK	11
A. ASAS FORMIL	11
B. ASAS MATERIL	12
C. ASAS YURIDIS	14
D. ASAS FILOSOFIS	15
E. ASAS SOSIOLOGIS	15
BAB III GAMBARAN UMUM DAERAH	29
A. GAMBARAN UMUM	29
B. GAMBARAN UMUM PDAM	34
BAB IV LANDASAN PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DAN ..	
ANALISIS	42
A. LANDASAN PENYUSUNAN	42
B. ANALISIS	48
BAB V MATERI DAN RUANG LINGKUP PERATURAN DAERAH ...	52



A. ASAS DAN TUJUAN PENGATURAN MENGENAI PENGEMBANGAN DARI PDAM	52
B. PENGATURAN KEWENANGAN DAN KELEMBAGAAN	53
C. PENGATURAN MEKANISME PENGANKATAN DIREKSI,	
DEWAN PENGAWAS, KEPEGAWAIAN	54
D. PENGATURAN SANKSI	55
E. MEKANISME TUNTUTAN PERBENDAHARAAN DAN GANTI RUGI	56
BAB VI PENUTUP	58
A. KESIMPULAN	58
B. SARAN	59

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Air merupakan kebutuhan pokok dalam kehidupan manusia sehari-hari mulai dari makan/minum, kebersihan, bercocok tanam dan lain sebagainya. Air sebagai sumber kehidupan manusia maupun masyarakat pada umumnya secara alami keberadaannya bersifat dinamis mengalir dari tempat yang tinggi ke tempat yang lebih rendah tanpa mengenal batas administrasi. Keberadaan air tersebut mengikuti siklus hidrologis yang erat kaitannya dengan kondisi cuaca pada suatu daerah, sehingga tidak merata dalam setiap waktu dan setiap wilayah.

Seiring dengan perkembangan jumlah penduduk dan meningkatnya kegiatan masyarakat, mengakibatkan fungsi lingkungan yang berdampak negatif terhadap kelestarian dan rusaknya sumber daya air. Kondisi ini menuntut pengelolaan sumber daya air yang utuh dari hulu sampai ke hilir, karena sumber daya air yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa memberikan manfaat banyak dalam mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat. Sebagaimana dituangkan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka penguasaan sumber daya air oleh negara dimaksudkan bahwa negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dan pengaturan hak atas air.

Penguasaan negara atas sumber daya air diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui dan menghormati kesatuan hukum adat beserta hak-hak tradisi awal sepanjang masih sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebutuhan masyarakat terhadap air yang semakin meningkat, mendorong lebih menguatnya nilai ekonomis air dibanding dengan nilai dan fungsi sosialnya. Kondisi ini berpotensi menimbulkan konflik kepentingan antar sektor, antar wilayah dan berbagai pihak yang terkait dengan sumber daya air. Di sisi lain, pengelolaan sumber daya air yang lebih bersandar pada nilai ekonomi akan cenderung lebih memihak pada pemilik modal serta dapat mengabaikan fungsi sosial sumber daya air.

Pola pengelolaan sumber daya air merupakan kerangka dasar dalam merencanakan, melaksanakan, memantau dan mengevaluasi kegiatan konservasi sumber daya air, pendayagunaan sumber daya air dan pengendalian daya rusak air pada setiap wilayah sungai dengan prinsip keterpaduan antara air permukaan dan air tanah. Pola pengelolaan sumber daya air ini disusun secara terkoordinasi antar instansi terkait berdasarkan asas kelestarian, asas keseimbangan fungsi sosial, lingkungan hidup dan ekonomi, asas keadilan, asas kemandirian serta asas transparansi dan akuntabilitas. Penyusunan pola pengelolaan perlu melibatkan seluas-luasnya peran serta masyarakat dan dunia usaha, baik koperasi, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah maupun badan usaha swasta.

Pengusahaan sumber daya air diselenggarakan dengan tetap memperhatikan fungsi sosial sumber daya air dan kelestarian lingkungan hidup.

Pengusahaan sumber daya air yang meliputi wilayah sungai hanya dapat dilakukan oleh badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah di bidang pengelolaan sumber daya air, atau kerjasama antar keduanya dengan tujuan untuk tetap mengedepankan prinsip pengelolaan yang selaras antara fungsi sosial, fungsi lingkungan hidup dan fungsi ekonomi sumber daya air. Pengusahaan sumber daya air pada tempat tertentu dapat diberikan kepada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah bukan pengelolaan sumber daya air, badan usaha swasta dan/atau perseorangan berdasarkan rencana pengusahaan yang telah disusun melalui konsultasi publik dan izin pengusahaan sumber daya air dari pemerintah.

Untuk terselenggaranya pengelolaan sumber daya air secara berkelanjutan penerimaan manfaat jasa pengelolaan sumber daya air pada prinsipnya wajib menanggung biaya pengelolaan sesuai dengan manfaat yang diperoleh. Kewajiban ini tidak berlaku bagi pengguna air untuk kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk kepentingan sosial serta keselamatan umum.

Pemenuhan kebutuhan air bukan untuk air minum rumah tangga dilakukan dengan pengembangan sistem air minum. Dimana kegiatan ini menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah, yang penyelenggaraannya diserahkan kepada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah. Pengembangan sistem penyediaan air minum tersebut diselenggarakan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan menjamin kebutuhan pokok air minum masyarakat yang memenuhi syarat kualitas, syarat kuantitas dan syarat kontinuitas. Penyelenggaraan pengembangan sistem penyediaan air minum melibatkan berbagai unsur yaitu

BUMN, BUMD, koperasi, badan usaha swasta maupun masyarakat. Agar diperoleh hasil penanganan sistem yang memberikan pelayanan optimal, diperlukan penyelenggaraan secara terpadu dan bersinergi antar sektor, antar daerah serta masyarakat termasuk dunia usaha.

Penyelenggaraan pengembangan sistem air minum didasarkan pada kebijakan dan strategi nasional sebagai landasan penyusunan kebijakan strategi daerah, terutama dalam mendorong efisiensi penyediaan air minum dan/atau sarana dan prasarana sanitasi serta penggunaan sumber daya air dan melindungi kepentingan konsumen. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya penyediaan air minum bagi masyarakat hendaknya memperhatikan berbagai aspek sebagaimana tersebut di atas. Di samping baku mutu air minumnya, juga sistem pelayanan, sehingga pengaturan sistem penyediaan air minum perlu ditata secara komprehensif mulai dari kelembagaan, personal/sumber daya manusia, sistem pelayanan, tarif dan lain-lain agar terjadi keseimbangan antara pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan kelestarian lingkungan terutama yang menyangkut sumber daya air.

Di kabupaten Batang, dalam rangka memberikan pelayanan masyarakat terhadap kebutuhan air minum, sejak 30 Januari 1993 telah dibentuk perusahaan air minum dengan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 2 Tahun 1993 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang, yang sebelumnya telah dibentuk dengan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia Nomor 338/KPTS/1985 tanggal 15 Juli 1985 tentang Pembentukan Badan Pengelola Air Minum Kabupaten Batang, yang sebelumnya merupakan peninggalan Kolonial Belanda dengan nama "Saluran Air Minum Bandar

Sedayu, Kecamatan Bandar, Kabupaten Batang, dengan jumlah pelanggan sebanyak 200 SR. Kemudian sejak tanggal 17 Februari 1993 diserahkan kepada Gubernur Kepala Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah, melalui Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 69/KPTS/1993 tentang Penyerahan Pengelolaan Prasarana Dan Sarana Penyediaan Air Bersih di Kabupaten Daerah Tingkat II Pemalang, Batang, Kebumen, Tegal, Pekalongan, Jepara, dan Kabupaten Sukoharjo. Selanjutnya sejak tanggal 2 Maret 1993 oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah diserahkan kepada pemerintah kabupaten batang dengan berita acara penyerahan Nomor Pihak Ke I : 539/007706 dan Pihak ke II Nomor : 690/514 tentang berita acara serah terima pengelolaan prasarana dan sarana penyediaan air bersih Ibu Kota Kecamatan (IKK) di Kabupaten Daerah Tingkat II Batang Provinsi Jawa Tengah. Pemerintah Kabupaten Batang menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1993 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang, diperbaharui tanggal 16 oktober 2000 dengan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 25 Tahun 2000, dengan omset permodalan pemerintah pusat melalui penghibahan status tetap asset eks Proyek Penyediaan dan Pengelolaan Air Bersih (P2AB) dari departemen pekerjaan umum kepada pemerintah daerah pada PDAM Kabupaten Daerah Tingkat II Batang sebagai penyertaan modal pemerintah daerah tingkat II Batang sesuai berita acara surat serah terima Nomor 94/BA/WII/97 tanggal 5 Juni 1997 sebesar Rp. 2.600.826.312 terbagi berdasarkan :

1. Surat Menteri Keuangan Nomor 5-6500/A/92/1994 tanggal 20 Oktober 1994 sebesar Rp. 1.922.192.744,96, dan

2. Surat Menteri Keuangan Nomor : 5-1897/A/52/0597 tanggal 5 Mei 1997 sebesar Rp. 678.633.567,04.

Tujuan dibentuknya Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang adalah untuk memberikan pelayanan air bersih yang mempunyai syarat-syarat kesehatan bagi masyarakat dan juga sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah dan sebagai sarana pengembangan perekonomian dalam pembangunan daerah. Pembentukan Peraturan daerah Nomor 25 Tahun 2000 tersebut didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1998 tentang Kepengurusan Perusahaan Daerah Air Minum. Serta Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pedoman Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Sementara itu, sekarang telah diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 yang intinya antara lain mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1998 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 34 Tahun 2000. Dengan demikian, maka Perda Nomor 25 Tahun 2000 perlu dievaluasi/ditinjau kembali guna menyesuaikan dengan Permendagri yang baru.

B. TUJUAN DAN KEGUNAAN NASKAH AKADEMIS

Naskah akademis ini merupakan kajian secara akademis dari aspek hukum yang membandingkan antara kerangka teoritik hukumnya yang berkaitan dengan sistem penyediaan air minum, peraturan perundang-undangan di bidang penyediaan air minum maupun sumber daya air pada umumnya dengan data-data atau fakta-fakta yang berkaitan dengan sistem penyediaan air bersih khususnya yang diselenggarakan di Kabupaten Batang. Sehingga naskah

akademis ini bertujuan untuk memberikan gambaran, masukan dan sebagai pembanding kepada pihak-pihak yang berkepentingan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang. Adapun kegunaan naskah akademis ini adalah untuk memberikan pertimbangan mengenai perlu atau tidaknya disusun perubahan/penggantian Peraturan Daerah mengenai Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang, guna menyesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

C. METODE PENDEKATAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam menyusun Naskah Akademis ini adalah:

1. Studi Pustaka

Studi pustaka ini merupakan rujukan konseptual dan teoritis bagi keseluruhan proses penyusunan Naskah Akademis, mulai dari perencanaan, pengumpulan data, analisa data, dengan data-data yang akurat dari berbagai sumber yang dapat dipertanggungjawabkan.

2. Observasi

Observasi dilakukan guna mendapatkan gambaran umum mengenai permasalahan-permasalahan yang berkenaan dengan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang. Data-data yang diperoleh selanjutnya didokumentasikan dan dilakukan pengolahan data, dan apabila masih memerlukan kelengkapan data yang lebih luas, maka dari data-data yang ada dapat dikembangkan dengan melakukan wawancara terhadap pihak-pihak

terkait dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang.

3. Wawancara dan Diskusi

Wawancara dilakukan dengan berbagai pihak yang terkait, hal tersebut dilakukan untuk memperoleh data-data secara langsung di pihak-pihak tersebut. Hasil yang diperoleh dari wawancara tersebut, kemudian didiskusikan secara terbatas dengan pihak-pihak yang berkaitan secara langsung dalam pelaksanaan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang maupun pihak yang berwenang menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang dengan membahas berbagai permasalahan yang berkaitan dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang guna menemukan solusi-solusi secara komprehensif, yang selanjutnya dapat dijadikan masukan dalam materi Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

D. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan naskah akademis ini dibagi menjadi tujuh bab yang tersusun secara berurutan dari bab pertama sampai dengan bab terakhir, dimana masing-masing antar bab terdapat keterkaitan, sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh, dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi uraian tentang Latar Belakang, Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademis, Metode Pendekatan dan Sistematika Penulisan.

BAB II ASAS-ASAS PENYUSUNAN DAN KERANGKA TORITIK

Bab ini berisi uraian tentang asas-asas yang digunakan dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan khususnya Raperda tentang Perusahaan Daerah Air Minum dan teori-teori yang berkaitan dengan sistem penyediaan air minum yang dituangkan dalam Raperda tersebut.

BAB III GAMBARAN UMUM DAERAH

Pada bab ini diuraikan mengenai data-data yang berkaitan dengan kondisi PDAM sekarang ini yang meliputi data kelembagaan, SDM, data perkembangan pelanggan/potensi pelanggan, data keuangan serta data-data lain yang berkaitan dengan sistem penyediaan air minum oleh PDAM Kabupaten Batang.

BAB IV LANDASAN PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DAN ANALISIS

Dalam bab ini diuraikan tentang landasan penyusunan Peraturan Daerah yang mencakup landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis, serta analisis data yang berkaitan dengan kerangka teoritik maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur tentang sistem penyediaan air minum maupun sumber daya air pada umumnya.

BAB V MATERI DAN RUANG LINGKUP PERATURAN DAERAH

Dalam bab ini diuraikan tentang ruang lingkup dan komponen-komponen yang diatur dalam Raperda berikut materi muatannya yang tertuang dalam Perda dimaksud.

BAB VI PENUTUP

Pada bab penutup ini diuraikan mengenai kesimpulan dan saran

BAB II ASAS-ASAS PENYUSUNAN DAN KERANGKA TEORITIK

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan perlu diperhatikan asas-asas dalam menyusun peraturan perundang-undangan, yaitu sebagai berikut :

A. ASAS FORMIL

Asas formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi :

1. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.

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

3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
4. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

5. **Kedayagunaan dan kehasilgunaan**, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. **Kejelasan Rumusan**, yaitu 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.
7. **Keterbukaan**, yaitu 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 pembuatan peraturan perundang-undangan.

B. ASAS MATERIIL

1. **Pengayoman**, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
2. **Kemanusiaan**, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. **Kebangsaan**, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang

- pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Kekeluargaan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
 5. Kenusantaraan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
 6. Bhinneka tunggal ika, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya, khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
 7. Keadilan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
 8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
 9. Ketertiban dan kepastian hukum, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Secara umum ada beberapa asas atau dasar agar peraturan perundang-undangan berlaku dengan baik dan efektif, dalam arti bahwa peraturan perundang-undangan tersebut berlaku dengan baik (sempurna) dan efektif dalam teknik penyusunannya. Ada tiga asas pemberlakuan peraturan perundang-undangan yaitu asas yuridis, asas filosofis dan asas sosiologis. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan hal lain yang tidak mempengaruhi keberlakuan peraturan perundang-undangan, namun menyangkut baik atau tidaknya rumusan suatu peraturan perundang-undangan.

C. ASAS YURIDIS

Asas yuridis sangat penting artinya dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu yang berkaitan dengan :

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan yang berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
2. Keharusan adanya kesesuaian antara jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Ketidaksesuaian jenis tersebut dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dibuat.

3. Keharusan mengikuti tata cara atau prosedur tertentu. Apabila prosedur/tata cara tersebut tidak ditaati, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan mengikat.
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

D. ASAS FILOSOFIS

Asas filosofis peraturan perundang-undangan adalah dasar yang berkaitan dengan dasar filosofis/ideologi negara, dalam arti bahwa peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara sungguh-sungguh nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung di dalam Pancasila. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan.

E. ASAS SOSIOLOGIS

Asas sosiologis peraturan perundang-undangan adalah dasar yang berkaitan dengan kondisi/kenyataan yang hidup dalam masyarakat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Oleh karena itu peraturan perundang-undangan yang telah dibuat diharapkan diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif. Peraturan perundang-undangan yang diterima oleh masyarakat akan mempunyai daya laku yang efektif dan tidak banyak memerlukan pengarahannya institusional untuk melaksanakannya.

Soerjono Soekanto-Purnadi Purbacaraka mencatat dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu:

1. Teori Kekuasaan (*Machttheorie*), secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima masyarakat.
2. Teori Pengakuan (*Anmerkenungstheorie*), kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

Dalam menyusun Raperda tentang Perusahaan Daerah Air Minum, harus memperhatikan beberapa norma-norma maupun asas-asas yang melingkupi pembuatan Raperda. Dalam pembuatan Raperda, asas yang harus diperhatikan adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik. Karena setiap pembuatan peraturan perundang-undangan adalah salah satu upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik. Asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatuhan dan aturan hukum.

Asas hukum adalah jantungnya aturan hukum, yang menjadi titik tolak untuk berpikir, membentuk dan menginterpretasikan hukum. Peraturan hukum merupakan pedoman tentang perilaku yang seharusnya, berisi apa yang boleh, apa yang diperintahkan, dan apa yang dilarang.

Pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut Jasim Hamidi, merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Asas-asas umum pemerintahan yang baik berfungsi sebagai pegangan bagi aparatur dalam menjalankan fungsinya. Sebagian asas-asas umum pemerintahan yang baik masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan masyarakat. Sebagian yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencah dalam berbagai peraturan hukum positif. Asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia menurut Kuntjoro Purbopranoto, meliputi :

1. **Asas Kepastian Hukum**, memiliki dua aspek yaitu aspek hukum material dan aspek hukum formal. Dalam aspek hukum material terkait dengan asas kepercayaan. Asas kepastian hukum menghalangi penarikan kembali/perubahan ketetapan. Asas ini menghormati hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan sesuatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah. Sedangkan aspek hukum formal memberikan hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan cepat apa yang dikehendaki suatu ketetapan.
2. **Asas keseimbangan**, asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan pegawai dan adanya kriteria yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan.
3. **Asas kesamaan dalam mengambil keputusan**, asas ini menghendaki badan pemerintahan mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan) atas kasus-kasus yang faktanya sama. Asas ini memaksa pemerintah untuk menjalankan kebijaksanaan. Aturan kebijaksanaan memberi arah pada pelaksanaan wewenang bebas.
4. **Asas Bertindak Cermat**, asas ini menghendaki pemerintah bertindak cermat dalam melakukan aktivitas penyelenggaraan tugas pemerintahan, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara. Dalam menerbitkan ketetapan, pemerintah harus mempertimbangkan secara cermat dan teliti semua faktor yang terkait dengan materi ketetapan, mendengar dan mempertimbangkan alasan-alasan yang diajukan oleh pihak yang berkepentingan, mempertimbangkan akibat hukum yang timbul dari ketetapan.
5. **Asas Motivasi Untuk Ketetapan**, asas ini menghendaki setiap ketetapan harus mempunyai motivasi/alasan yang cukup sebagai dasar dalam menerbitkan

ketetapan. Alasan harus jelas, terang, benar, objektif, dan adil. Alasan sedapat mungkin tercantum dalam ketetapan, sehingga yang tidak puas dapat mengajukan banding dengan menggunakan alasan tersebut. Alasan digunakan hakim administrasi untuk menilai ketetapan yang disengketakan.

6. Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan, dimana Pejabat Tata Usaha Negara mempunyai wewenang yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan (baik dari segi materi, wilayah, dan waktu) untuk melakukan tindakan hukum dalam melayani atau mengatur warga negara. Asas ini menghendaki agar Pejabat Tata Usaha Negara tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas.
7. Asas Permainan yang layak (*fair play*), asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkan putusan administrasi. Asas ini menekankan pentingnya kejujuran dan keterbukaan dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara.
8. Asas Keadilan dan Kewajaran, asas keadilan menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang. Asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di tengah masyarakat baik berkaitan dengan moral maupun adat istiadat.

9. Asas Kepercayaan dan Menanggapi Penghargaan yang Wajar, asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga negara. Jika suatu harapan sudah terlanjur diberikan kepada warga negara, tidak boleh ditarik kembali meskipun tidak menguntungkan bagi pemerintah.
10. Asas Perlindungan atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi, asas ini menghendaki pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap pegawai negeri dan warga negara. Penerapan asas ini dikaitkan dengan sistem keyakinan, kesusilaan, dan norma-norma yang dijunjung tinggi masyarakat. Pandangan hidup seseorang tidak dapat digunakan ketika bertentangan dengan norma-norma suatu bangsa.
11. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum, asas ini menghendaki agar pemerintah dalam menjalankan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak. Mengingat kelemahan asas legalitas, pemerintah dapat bertindak atas dasar kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

Selain asas-asas pemerintahan yang baik dalam penyusunan Naskah Akademik

Di samping asas-asas tersebut di atas, ada beberapa teori yang perlu dikemukakan sebagai landasan berfikir dalam penyusunan Raperda tentang Perusahaan Daerah Air Minum di Kabupaten Batang, antara lain:

1. Berkaitan dengan pendayagunaan sumber daya air berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, disebutkan bahwa pendayagunaan sumber daya air dilakukan melalui kegiatan penatagunaan, penyediaan, penggunaan, pengembangan, dan pengusahaan sumber daya air dengan

mengacu pada pola penggunaan sumber daya air yang ditetapkan pada setiap wilayah sungai. Pendayagunaan sumber daya air ditujukan untuk memanfaatkan sumber daya air secara berkelanjutan dengan mengutamakan pemenuhan kebutuhan pokok kehidupan masyarakat secara adil. Penyelenggara pendayagunaan sumber daya air dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah secara terencana dan sistematis. Pada kegiatan perencanaan, pelaksanaan konstruksi, pengawasan, operasi dan pemulihan sumber daya air dengan melibatkan peran serta masyarakat, guna meningkatkan kemajuan pengelolaan sumber daya air.

Selanjutnya dalam sistem penyediaan air minum sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, disebutkan bahwa pengembangan SPAM menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah untuk menjamin hak setiap orang dalam mendapatkan air minum bagi kehidupan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kebutuhan yang sehat, bersih, dan produktif. Penyelenggaraan pengembangan SPAM dilakukan oleh BUMN atau BUMD yang dibentuk secara khusus untuk pengembangan SPAM.

Sedangkan wewenang dan tanggung jawab pemerintah kabupaten dalam penyelenggaraan pengembangan SPAM meliputi :

1. Menyusun kebijakan dan strategi di daerah berdasarkan kebijakan dan strategi nasional serta kebijakan dan strategi provinsi.
2. Dapat membentuk BUMD penyelenggara pengembangan SPAM.
3. Memenuhi kebutuhan air minum masyarakat di wilayahnya sesuai dengan pelayanan standar minimum yang ditetapkan.

4. Memenuhi kebutuhan pelayanan sanitasi untuk meningkatkan kesehatan masyarakat di wilayahnya sesuai dengan pelayanan standar minimum yang ditetapkan.
5. Menjamin terselenggaranya keberlanjutan pengembangan SPAM di wilayahnya.
6. Melaksanakan pengadaan jasa konstruksi dan/atau perusahaan penyelenggaraan pengembangan SPAM di wilayah yang belum terjangkau pelayanan BUMD.
7. Memberi bantuan teknis kepada kecamatan, pemerintah desa, serta kelompok masyarakat di wilayahnya dalam penyelenggaraan pengembangan SPAM.
8. Melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pengembangan SPAM yang utuh berada di wilayahnya.
9. Menyampaikan laporan hasil pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan kepada pemerintah provinsi, pemerintah, dan badan pendukung pengembangan SPAM.
10. Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengembangan SPAM yang berada di wilayahnya.
11. Memberi izin penyelenggaraan pengembangan SPAM yang berada di wilayahnya.
12. Memfasilitasi pemenuhan kebutuhan air baku untuk kebutuhan pengembangan SPAM sesuai dengan kewenangannya.

Dalam memberikan pelayanan terhadap kebutuhan air minum kepada masyarakat sesuai dengan standar kesehatan maupun standar pelayanan, maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. Sumber Daya Manusia dan Kelembagaan

Unsur-unsur manajemen terdiri dari manusia (*men*), uang (*money*), Metode (*method*), peralatan/perengkapan (*material*), mesin (*machine*), dan pasar

(*market*). Unsur-unsur tersebut merupakan suatu hal yang harus ada dalam manajemen, karena dengan tidak adanya salah satu unsur dari unsur-unsur dimaksud kecuali manusia akan sangat mempengaruhi terhadap tingkat keberhasilan dari manajemen tersebut. Keberhasilan manajemen dalam suatu organisasi sangat ditentukan oleh sumber daya manusia yang ada pada organisasi tersebut. Dalam hubungannya ini, maka eksistensi sumber daya manusia semakin penting dan mempunyai peranan yang sangat strategis bahkan dapat dikatakan menjadi kunci organisasi dalam setiap proses pelaksanaan kegiatan-kegiatannya. Agar sumber daya manusia dapat berperan, berfungsi, dan mampu kompetitif, maka kompetensi sumber daya manusia merupakan syarat yang tidak dapat diabaikan.

- d. Kompetensi menurut Rotwell dapat dibedakan menjadi empat, yaitu:
- a. Kompetensi teknis (*technical competence*), yaitu kompetensi mengenai bidang yang menjadi tugas pokok organisasi.
 - b. Kompetensi manajerial (*managerial competence*), adalah kompetensi yang berhubungan dengan berbagai kemampuan manajerial yang dibutuhkan dalam menangani tugas-tugas organisasi.
 - c. Kompetensi sosial (*social competence*), yaitu kemampuan melakukan komunikasi yang dibutuhkan oleh organisasi dalam melaksanakan tugas pokoknya.
 - d. Kompetensi intelektual/strategis (*intellectual /strategic competence*), yaitu kemampuan untuk berfikir secara strategik dengan visi jauh ke depan.

Sedangkan dalam kelembagaan, Prajudi mengajukan 12 macam prinsip organisasi, yaitu:

- a. Tujuan, bahwa organisasi itu harus mempunyai tujuan, yaitu tujuan yang hanya dicapai melalui daya upaya kerjasama yang teratur dan terus-menerus antara semua anggota organisasi.
- b. Kesatuan komando, berarti bahwa penyusunan setiap organisasi harus mengikuti garis tata hubungan atasan yaitu mulai dari atas ke bawah sampai berakhir pada satu titik yaitu puncak dari organisasi.
- c. Pembagian kerja, tujuan dari organisasi adalah agar semua orang ikut berdaya upaya dan semua daya upaya yang dijalankan untuk masing-masing anggota terarah ketujuan yang telah ditentukan. Setiap anggota harus mengerti apa yang harus dikerjakan, apa haknya, apa wewenangnya, dan apa tanggung jawabnya.
- d. Keseimbangan antara tugas, tanggung jawab, dan kekuasaan, prinsip mempunyai arti luas dan berat tanggung jawab yang diberikan kepada seseorang seimbang dan sesuai dengan luas dan berat tugasnya.
- e. Komunikasi, organisasi akan menjadi kompak tergantung pada komunikasi, yaitu pertukaran informasi antara unit-unit atau para anggota organisasi tersebut.
- f. Kontinuitas/kesinambungan, pekerjaan khususnya ketatausahaan organisasi tidak boleh berhenti disebabkan karena orang sakit, cuti, dinas luar kota, dan lain-lain. Para pimpinan yang banyak tanggung jawabnya harus dapat menunjukkan siapa yang mewakili apabila ia berhalangan hadir di kantor, karena sebagai atasan harus selalu membimbing bawahannya memberi tahu tugasnya, sehingga bila terjadi sesuatu maka pekerjaan tetap bisa berjalan.

- g. Koordinasi, adalah pelengkap dari asas pembagian kerja dan prinsip komunikasi. Untuk menghindari disintegrasi perlu adanya tindakan koordinasi, artinya tindakan yang terpadu. Koordinasi ini dapat dikembangkan lebih lanjut dengan kewajiban pertukaran/diskusi dan konsultasi satu dengan yang lainnya apabila menghadapi hambatan, gangguan, apalagi bahaya. Dengan demikian terancamnya organisasi ke arah kerusakan/kehancuran organisasi dapat di cegah.
- h. Saling asuh, adalah merupakan hal yang paling penting bagi organisasi yang sudah mulai kompleks operasinya. Saling asuh dilakukan antara pejabat lini (pegawai yang terikat oleh garis hierarkhi) dan staf. Saling asuh mencegah jangsan sampai karena ada berbagai sebab kelompok lini dan kelompok staf tidak boleh merasa lebih penting, hal ini erat hubungannya dengan pembagian tugas dan pekerjaan.
- i. Pelimpahan kekuasaan/delegasi, dari kekuasaan seseorang perlu untuk menjalankan tugas dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan secara cepat. Pelimpahan kekuasaan ini diberikan sehubungan dengan terbatasnya kemampuan dan kekuatan manusia dalam melaksanakan pekerjaan.
- j. Pengamatan, pengawasan dan pengecekan. Pengamatan merupakan bagian dari pengawasan dimaksudkan untuk tidak memberikan kesempatan kepada pejabat/karyawan untuk melakukan hal-hal yang tidak dapat dipertanggungjawabkan. Di samping itu memberikan pemagaran terhadap pekerjaan serta tingkah laku yang sesuai dengan etika kepegawaian. Pengamatan tidak boleh dilakukan selalu ketat karena menghalangi kreativitas dan inisiatif.

- k. Asas tahu diri, setiap orang diharapkan menyadari dan tahu akan kedudukannya di dalam organisasinya. Diharapkan setiap orang berpegang teguh pada tugas kewajiban yang dibebankan tanpa melihat terlalu banyak resikonya.
- l. Kehayatan, organisasi merupakan suatu yang hidup seperti halnya tubuh manusia, apabila organisasi itu terganggu, maka setiap anggota organisasi harus ikut membenahi dan memperbaiki organisasinya. Dijaga jangan sampai rusak, bahkan ikut memelihara kehidupan pengembangan dan kelestarian organisasi yang dimilikinya.
2. Sistem pelayanan
- a. Pelayanan adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi baik di pusat, di daerah, BUMN, BUMD dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelayanan merupakan kegiatan/keuntungan yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. Sehingga tercapai kepuasan total bagi pelanggan.
- b. Untuk mencapai kepuasan total dan/atau keuntungan pelanggan, aparat yang bertugas melayani masyarakat dituntut untuk menghayati berbagai elemen yang dapat memberi kepuasan kepada pelanggan. Elemen-elemen tersebut antara lain elemen produk, elemen penjualan, elemen purna jual, elemen lokasi, elemen waktu, dan elemen budaya. Selain itu, pelayan dituntut pula untuk menciptakan citra positif di mata pelanggan, meliputi:

- a. Peningkatan kualitas pelayanan kepada pelanggan dengan memperhatikan aspek-aspek komunikasi, psikologis, dan perilaku dalam melayani.
 - b. Menciptakan citra positif di depan pelanggan dengan cara : menemukan cara terbaik dalam memproyeksikan citra positif di mata pelanggan, pengembangan citra dan cara pendekatan yang positif, penerapan interaksi sosial yang baik dengan pelanggan, serta pengelolaan lingkungan kerja yang dapat memotivasi karyawan/pegawai untuk berfokus pada pelanggan.
 - c. Membuat pelanggan merasa diperhatikan. Perhatian kepada pelanggannya dapat menyenangkan pelanggan, dapat memuaskan pelanggan, dan dapat merubah keluhan pelanggan menjadi senyuman.
 - d. Menyelaraskan antara apa yang dikatakan dengan cara mengatakannya melalui nada, tekanan, dan kecepatan suara, sikap tubuh, mimik, dan pandangan mata.
 - e. Mengenal siapa pelanggan anda, dan apa kebutuhannya. Pelanggan membeli selain produk juga pelayanan yang sesuai dengan harapannya.
3. Manajemen dan administrasi
- Administrasi sebagai proses rangkaian perbuatan memiliki unsur sebagai berikut:
- a. Organisasi, adalah adalah sesuatu yang bersangkutan dengan bentuk dan pola usaha kerjasama serta pembagian tugas-tugasnya, dengan kata lain adalah bentuk perserikatan manusia untuk mencapai tujuan bersama.
 - b. Manajemen, adalah suatu tindakan untuk melaksanakan sesuatu melalui tindakan orang-orang lain. Manajemen disini adalah aktivitas yang

- bersangkutan dengan masalah menggerakkan tenaga manusia dengan fasilitas yang ada.
- c. Komunikasi (tata hubungan), adalah aktivitas yang berkenaan dengan masalah menyampaikan berita dari pihak yang satu kepada pihak lain dalam usaha kerjasama atau dengan kata lain komunikasi dhubungan yang terjadi diantara sekelompok masyarakat dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan.
- d. Kepegawaian, merupakan aktivitas yang berkenaan dengan masalah penggunaan tenaga kerja manusia mulai dari penerimaan, pengembangan, sampai dengan pemberhentiannya.
- e. Keuangan, adalah aktivitas yang bersangkutan dengan pembiayaan dalam suatu usaha kerjasama. Sejak menetapkan darimana sumber keuangan, kemudian diatur, dipergunakan, dan diperhitungkan serta dipertanggungjawabkan, sehingga pelaksanaan organisasi menjadi baik dalam mencapai tujuan bersama.
- f. Perbekalan/perlengkapan, adalah aktivitas yang bersangkutan dengan penelitian, penyediaan, penggunaan,penyimpanan, dan pemeliharaan barang-barang serta benda-benda dalam suatu usaha kerjasama atau dengan kata lain adalah aktivitas yang berhubungan dengan barang-barang perbekalan/perlengkapan yang ada di dalam sekelompok masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.
- g. Ketatausahaan, adalah aktivitas yang bersangkutan dengan masalah menyiapkan, membuat, mengirim, mencatat, dan menyimpan semua bahan-bahan keterangan atau informasi yang dibutuhkan dalam usaha kerjasama kelompok masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

h. Hubungan masyarakat/perwakilan, adalah aktivitas yang berkaitan dengan masalah pemeliharaan hubungan baik suatu kerjasama dengan usaha kerjasama lainnya.

4. Sarana dan prasarana

Tugas pokok dan fungsi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) adalah memberikan pelayanan masyarakat terhadap kebutuhan air minum yang sesuai dengan standar kesehatan. Dalam penyediaan air minum sampai ke rumah-rumah warga masyarakat tentu diperlukan sarana dan prasarana, apalagi mengalirkan air dari sumbernya sampai ke rumah warga masyarakat merupakan jarak yang sangat jauh.

Di samping itu, guna pelaksanaan operasional PDAM sendiri sangat dibutuhkan sarana dan prasarana baik untuk operasional lapangan maupun operasional kantor yang berupa fasilitas perkantoran dan fasilitas-fasilitas lain yang diperlukan. Oleh karena itu penyediaan sarana dan prasarana yang memadai juga dicukupi guna mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dari PDAM.

BAB III GAMBARAN UMUM DAERAH

A. GAMBARAN UMUM

1. Kondisi Geografi

a. Letak Geografi

Kabupaten Batang yang memiliki luas wilayah 78.864,16 ha secara geografis terletak antara 60 15' 46' dan 70 11'47' lintang selatan dan antara 1090 40' 19' dan 1100 03'06' Bujur Timur.

Batas wilayah Kabupaten Batang secara administratif adalah :

- Sebelah Utara : Laut Jawa
- Sebelah Timur : Kabupaten Kendal
- Sebelah Selatan : Kabupaten Wonosobo dan Kabupaten Banjarnegara
- Sebelah Barat : Kota Pekalongan dan Kabupaten Pekalongan

b. Luas Penggunaan Lahan

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pembentukan Kecamatan Kabupaten Batang, yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2006, secara administratif wilayah Kabupaten Batang terbagi atas 15 (lima belas) Kecamatan yang terdiri dari 239 desa dan 9 Kelurahan dengan perincian sebagai berikut :

- 1) Kecamatan Batang : 12 Desa , dan 9 Kelurahan
- 2) Kecamatan Wonotunggal : 15 Desa
- 3) Kecamatan Warungasem : 18 Desa
- 4) Kecamatan Bandar : 17 Desa
- 5) Kecamatan Blado : 18 Desa
- 6) Kecamatan Reban : 19 Desa
- 7) Kecamatan Tulis : 17 Desa
- 8) Kecamatan Subah : 17 Desa
- 9) Kecamatan Limpung : 17 Desa
- 10) Kecamatan Gringsing : 15 Desa
- 11) Kecamatan Bawang : 20 Desa
- 12) Kecamatan Tersono : 20 Desa
- 13) Kecamatan Kandeman : 13 Desa
- 14) Kecamatan Pecalungan : 10 Desa
- 15) Kecamatan Banyuputih : 11 Desa

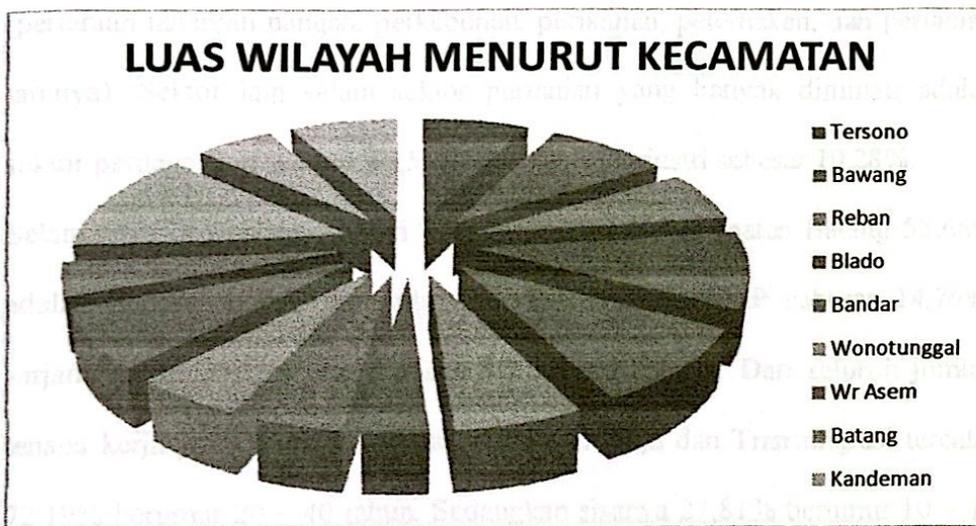
Luas wilayah Kabupaten Batang tercatat 78.864,16 ha. Luas wilayah tersebut terdiri dari 22.479,12 ha (28,50%) lahan sawah dan 56.385,04 ha (71,50%) lahan bukan lahan sawah. Menurut penggunaannya sebagian besar lahan sawah digunakan sebagai lahan sawah berpengairan irigasi sederhana (41,91%), kemudian lahan sawah dengan irigasi teknis (36,57%), lainnya berpengairan irigasi setengah teknis dan tadah hujan. Sedangkan lahan bukan lahan sawah digunakan untuk tegal/huma sebesar 37,54% yang merupakan prosentase penggunaan terbesar, kemudian

digunakan untuk bangunan/pekarangan, perkebunan, hutan negara, tambak/kolam dan padang rumput.

c. Keadaan Iklim

Menurut data pengukuran tinggi curah hujan yang ada di setiap kecamatan, jumlah hari hujan terbanyak selama tahun 2009 di kecamatan Bawang sedang yang paling sedikit di kecamatan Batang. Sedangkan curah hujan yang paling tinggi di kecamatan Bawang, yang paling rendah di kecamatan tulis.

Grafik luas wilayah menurut kecamatan



2. Kondisi Demografi

Jumlah penduduk Kabupaten Batang berdasarkan hasil registrasi akhir tahun 2009 tercatat sejumlah 707.289 jiwa, yang terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 352.978 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 354.311 jiwa.

Rasio jenis kelamin (rasio penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan) sebesar 99,62.

Jumlah rumah tangga di Kabupaten Batang sebanyak 165.722. rata-rata jumlah anggota rumah tangga 4,3 orang. Sedangkan kepadatan penduduk di Kabupaten Batang tercatat sebesar 879 jiwa per km². Jumlah kelahiran selama tahun 2009 sebanyak 3.552 jiwa, sedangkan jumlah kematian selama periode tersebut sebanyak 1.519 jiwa. Tingkat pertambahan penduduk alamiah selama tahun 2009 sebesar 2,88.

Sektor pertanian masih menjadi gantungan hidup tenaga kerja di Kabupaten Batang. Terbukti sebanyak 48,79% penduduknya bekerja pada sektor ini (pertanian tanaman pangan, perkebunan, perikanan, peternakan, dan pertanian lainnya). Sektor lain selain sektor pertanian yang banyak diminati adalah sektor perdagangan sebesar 14,59%, dan sektor industri sebesar 10,28%.

Selanjutnya prosentase pencari kerja yang ada di Kabupaten Batang 53,66% adalah lulusan SLTA. Kemudian sarjana 17,57%, SMP sebesar 14,76%, sarjana muda 10,42%, dan lulusan SD sebesar 3,59%. Dari seluruh jumlah tenaga kerja yang terdaftar di kantor Tenaga kerja dan Transmigrasi tercatat 72,19% berumur 20 – 40 tahun. Sedangkan sisanya 27,81% berumur 10 – 19 tahun.

3. Potensi Kehutanan dan Pariwisata

Kabupaten Batang memiliki hutan negara seluas 181.178,20 ha dan hutan rakyat seluas 5,338 ha yang tersebar di 15 Kecamatan. Hutan ini merupakan potensi sumber air bersih, selain itu Kabupaten Batang yang

wilayahnya terdiri dari daratan, perbukitan dan pegunungan, serta keindahan alamnya merupakan aset daerah yang sangat berharga dan merupakan potensi pariwisata yang dapat dikembangkan di masa mendatang.

4. Pertumbuhan Ekonomi/PDRB

Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Batang pada tahun 2009 mencapai 3,68 %, angka pertumbuhan ekonomi ini lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi tahun 2008 yang hanya mencapai 3,49%, sedangkan laju inflasi tahun 2009 sebesar 10,44%, jauh lebih tinggi dari tahun sebelumnya yang mencapai 5,64%.

Produk domestik regional bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku, pada tahun 2008 Rp. 3.878.725.202.000,- dan tahun 2009 meningkat menjadi Rp. 4.240.561.115.000,-. Sedangkan PDRB berdasarkan harga konstan, pada tahun 2008 sebesar Rp. 2.092.973.966,000,- tahun 2009 menjadi Rp. 2.169.969.060,000,-.

Andil terbesar perekonomian Kabupaten Batang pada tahun 2009 berasal dari sektor pertanian yang menyumbang 30,11% dari total PDRB atas dasar harga baku, diusulkan sektor industri 25,86%, dan sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar 15,84 %.

5. Kebutuhan Air Bersih.

Kebutuhan air bersih dari tahun ketahun mengalami peningkatan . pada tahun 2009 air bersih yang disalurkan oleh PDAM Kabupaten Batang sebanyak



11.238.402 m³, tahun 2010 bahkan lebih banyak lagi, dari jumlah tersebut sebagian besar disalurkan pada rumah/tempat tinggal 83,14%, industri 5,27 %, dan sisanya disalurkan pada badan sosial/rumah sakit/tempat ibadah, fasilitas umum, instansi pemerintah dan perusahaan/toko.

B. GAMBARAN UMUM PDAM

1. Organ Kelembagaan PDAM

Organ kelembagaan PDAM berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Batang nomor 25 Tahun 2000 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang, yang terdiri dari Direksi dan Badan Pengawas.

Struktur organisasi dan tata kerja PDAM Kabupaten Batang ditetapkan berdasarkan Keputusan Bupati Batang Nomor 690/538/1994, tanggal 26 agustus 1994, dan diperbaharui dengan keputusan Bupati Batang Nomor 11 Tahun 2002 tanggal 31 mei 2002 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja PDAM Kabupaten Batang. Susunan direksi terdiri dari Direktur, yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh 3 (tiga) kepala Bagian yaitu : Kepala Bagian administrasi dan keuangan, Kepala Bagian Teknik, dan Kepala Bagian Hubungan langganan. Bagian administrasi dan Keuangan dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh 5 Subbagian yaitu: Subagian Kas, Subbagian Pembukuan, Subbagian Umum, Subbagian PSDM/Personalia, dan Subbagian Logistik/gudang. Bagian Teknik dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh 4 Subbagian yaitu: Subbagian Produksi, Subbagian Transmisi dan distribusi, Subbagian Perencanaan, dan Subbagian Bengkel Meter. Bagian Hubungan Langganan dalam

melaksanakan tugasnya dibantu 4 Sub bagian yaitu: Subbagian Layanan pelanggan, Subbagian rekening, Subbagian penagihan & meter segel, dan Subbagian pemasaran. Susunan Direksi tersebut sesuai dengan Keputusan Menteri Negara Otonomi daerah nomor 8 Tahun 2000 tanggal 10 Agustus 2000 pasal 6 antara lain menyebutkan bahwa untuk PDAM Tipe B (10.000 sampai dengan 30.000 pelanggan) jumlah anggota Direksi hanya satu orang dan dibantu oleh tiga kepala bagian yaitu : Kepala Bagian Administrasi dan keuangan, Kepala Bagian Teknik, dan kepala bagian hubungan langganan.

Susunan Badan Pengawasan PDAM Batang untuk periode tahun 2008 sampai dengan 2011 ditetapkan dengan keputusan Bupati Batang nomor 539/230.A/2008 tanggal 28 Juli 2008, dan diperbaharui dengan susunan : Ketua merangkap anggota (unsure Pejabat daerah), Sekretaris (unsure konsumen), dan anggota (perseorangan). Susunan badan pengawas tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1998 tanggal 5 November 1998 tentang kepengurusan Perusahaan Daerah Air Minum Bab IV Pasal 17 ayat (2) yang menyatakan bahwa anggota Badan Pengawas terdiri dari pejabat daerah, perseorangan, dan masyarakat konsumen yang memenuhi syarat.

2. Kepegawaian

Rekrutmen pengangkatan pegawai PDAM dilakukan setelah masa percobaan paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 6 (enam) bulan dengan ketentuan memenuhi syarat dan memenuhi daftar penilaian kerja setiap unsur paling sedikit bernilai “baik”. Direksi juga berwenang untuk

mengangkat tenaga honorer atau tenaga kontrak dengan honorarium yang besarnya ditetapkan dengan keputusan direksi yang berpedoman pada Upah Minimum Regional Kabupaten Batang. Karyawan PDAM Kabupaten Batang terdiri dari karyawan Administrasi dan karyawan Teknis Operasional, untuk empat tahun terakhir komposisi personalia PDAM sebagai berikut :

No.	Jenis Kepegawaian	Jumlah			
		2007	2008	2009	2010
	Pegawai Administrasi	48 orang	43 orang	40 orang	41 orang
	Teknis Operasional	26 orang	23 orang	28 orang	26 orang

Dengan jumlah pelanggan yang tahun 2010 sebanyak 24.092, maka jumlah pegawai per 1000 pelanggan adalah 3,59 orang yang berarti belum memenuhi kriteria ideal menurut ketentuan Keputusan Menteri Dalam Negeri 630.900-327 tahun 1994, yaitu 10 pegawai untuk 1.000 pelanggan, namun masih mampu melaksanakan tugas secara efektif dan efisien.

3. Pelanggan

Jumlah pelanggan PDAM meliputi wilayah Kecamatan Batang, Bandar, Wonotunggal, Limpung, Reban, Blado, Bawang, Tersono, Tulis, dan Subah, untuk 3 (tiga) tahun terakhir sebagai berikut :

No.	Jenis Pelanggan	Satuan	Jumlah Pelanggan			
			2007	2008	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7
A.	Rumah Tangga	Unit	16.863	18.301	20.841	22.807
	HOTEL/ Niaga	Unit	197	194	194	274
	Sosial	Unit	238	260	290	316
	Hidran Umum	Unit	401	454	488	515
	Industri dan Pelabuhan	Unit	7	8	7	8
	Inst. Pemerintah	Unit	169	166	172	172
	JUMLAH			17.706	19.383	21.992
B.	Air Yang Dikonsumsi	M3	2007	2008	2009	2010
	Rumah Tangga	M3	283.163	285.080	324.458	354,415
		Rp.	601.339.790	750.627.350	750.627.350	925.817.580
	Niaga	M3	4.292	4.146	3.832	5.563
		Rp.	27.474.130	33.711.050	30.560.010	42.534.280
	Sosial	M3	8.475	8.221	9.012	8.247
		Rp.	17.356.965	20.778.100	22.712.400	20.698.600

Hidran Umum	M3	12.265	13.373	13.473	13.108
	Rp.	14.741.760	20.014.720	20.280.480	20.107.700
Industri dan Pelabuhan	M3	31.852	36.002	30.630	24.062
	Rp.	42.101.090	57.041.640	48.719.420	40.328.980
Tangki Air	M3	3.226	3.462	4.262	8.713
	Rp.	61.698.800	74.705.000	105.870.000	18.900.000

Dilihat dari jumlah kebutuhan air air bersih dan potensi alam serta sumber daya manusia, maka pada tahun 2011 dan tahun 2012 jumlah pelanggan diprediksikan bertambah 2.500 (duaribu limaratus) pelanggan tiap masing-masing tahunnya, sehingga pada tahun 2012 diperkirakan bertambah 5.000 (limaribu) pelanggan. Jadi, sampai dengan tahun 2012 jumlah pelanggan akan mencapai 30.000 (tigapuluh ribu).

Dengan bertambahnya jumlah pelanggan, maka pengelolaan PDAM Kabupaten Batang perlu ditingkatkan, sehingga diperlukan tenaga ahli (bila memungkinkan).

4. Pelayanan

Menurut sistem produksi, pelayanan dilakukan dalam tiga tahap, yaitu :

a. Tahap produksi

Tahap produksi adalah tahap pengambilan air dari sumbernya, dimana untuk PDAM Kabupaten Batang sumber airnya ada beberapa macam, yaitu :

1) Mata air

2) Sumur dalam

3) Sungai

Sebagian besar sistem produksi PDAM Kabupaten Batang menggunakan sumber air yang berasal dari mata air, sehingga hampir semua sistem dapat dibangun dengan sistem gravitasi. Adapun jika sumber air diambil dari sumur dalam dan sungai, maka diperlukan penggerak dengan menggunakan tenaga pompa dan pengolahan air secara lengkap.

Gravitasi dan pompa sumur dalam digunakan oleh wilayah pelayanan Batang Kota, sungai digunakan oleh wilayah pelayanan Subah. Sedangkan wilayah pelayanan Bandar, Wonotunggal, Blado, Reban, Limpung, Bawang, Tersono, dan Tulis menggunakan sistem gravitasi.

b. Tahap pengolahan

Tahap pengolahan adalah tahap dimana air diolah terlebih dahulu sebelum didistribusikan. Bahan-bahan kimia yang digunakan pada tahap pengolahan terdiri dari kaporit, tawas, dan PAC.

c. Tahap distribusi

Tahap distribusi adalah tahap pengaliran air ke pelanggan. Hampir semua wilayah pelayanan PDAM Kabupaten Batang dapat mencapai 24 (duapuluh empat) jam per hari. Artinya pelanggan dapat menggunakan air setiap waktu manakala dibutuhkan. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, agar tidak menetapkan target pendapatan yang berasal dari setoran laba bersih PDAM yang cakupan pelayanannya

belum mencapai 80% (delapanpuluh perseratus) dari jumlah penduduk wilayah administrasi daerah kabupaten/kota pemilik PDAM, sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 690/477/SJ tanggal 18 Februari 2009 perihal percepatan terhadap program penambahan 10 juta sambungan rumah air minum tahun 2009 sampai dengan 2013. Untuk PDAM yang belum memenuhi ketentuan tersebut agar bagian laba yang diperoleh diupayakan untuk direinvestasikan dalam rangka meningkatkan kualitas dan jangkauan pelayanan. Adapun cakupan pelayanan baru mencapai 20% (duapuluh perseratus), sehingga masih jauh dari target pemerintah, yaitu sebesar 80% (delapanpuluh perseratus).

5. Keuangan

Jika dilihat dari laporan keuangan yang terdiri dari neraca dan laporan rugi-laba, maka dari waktu ke waktu PDAM Kabupaten Batang selalu menunjukkan peningkatan, hal ini dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

a. Neraca

	2007	2008	2009	2010
Aktiva	20.268.944.601,24	26.326.025.121,94	29.439.022.856,42	35.086.489.044,03
Kewajiban	2.233.252.864,00	2.851.893.226,00	5.190.833.653,05	6.773.092.394,05
Ekuitas	18.035.691.737,24	23.474.131.895,94	24.248.189.203,37	28.313.396.649,48

b. Laporan rugi-laba

	2007	2008	2009	2010
Pendapatan air	6.873.895.425,00	9.790.664.115,00	10.614.371.690,00	11.819.336.890,00
Pendapatan non air	1.212.744.988,34	1.409.369.326,00	2.220.350.853,67	2.301.210.871,25
Biaya	(5.783.399.962,14)	(8.266.176.635,30)	(9.534.391.261,45)	(10.202.495.694,64)
Laba sblm pajak	2.303.240.451,20	2.933.856.801,70	3.300.331.282,22	3.918.052.066,61

BAB IV LANDASAN PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DAN ANALISIS

A. LANDASAN PENYUSUNAN

1. Landasan Filosofis

Dalam kehidupan bernegara, bangsa Indonesia menganut sistem demokrasi, yaitu sistem demokrasi Pancasila. M. Budiarjo mengatakan bahwa istilah demokrasi menurut asal katanya berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people* “. Kata pemerintah dari perkataan Inggris *government*, dan dari bahasa Prancis yaitu *gouvernement*, yang keduanya berasal dari bahasa Latin yaitu *gubernaculum*, yang artinya kemudi (Ateng Safrudin 1973:3). Pemerintah merupakan subjek yang berdiri sendiri. Sebagai subjek, pemerintah melakukan tugas dan kegiatan. Untuk menunjukkan adanya subjek tertentu, maka di belakang kata pemerintah ada kata sambung misalnya pemerintah pusat, pemerintah daerah dan sebagainya. Dari pengertian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pemerintah adalah pemegang kemudi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan di daerah (Misdyanti dan R.G. Kartasapoetra 1993:17). penerapan desentralisasi yang telah melahirkan daerah-daerah otonom memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah guna mengatur rumah tangganya sendiri.

Peraturan daerah sebagai bentuk kebijakan publik, akan diterima dengan baik oleh masyarakat jika memiliki landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan filosofis setiap peraturan perundang-undangan di negara kita saat ini merujuk pada *recht idee* yang tercantum dalam Pembukaan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (perubahan 1,2,3, dan 4), alinea keempat. Inti landasan filosofis adalah jika landasan peraturan yang digunakan memiliki nilai bijaksana yakni memiliki nilai benar (logis), baik, dan adil. Menemukan nilai filosofis berarti melakukan pengkajian secara mendalam dalam mencari hakekat sesuatu hal dengan menggunakan nalar sehat.

Menurut konsep demokrasi modern, kebijakan publik tidak berisi cetusan pikiran atau pendapat dari pejabat negara yang mewakili rakyat, akan tetapi pendapat atau opini publik juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk tercermin (terwujud) dalam kebijakan-kebijakan publik. Setiap kebijakan publik harus selalu berorientasi kepada kepentingan publik (*public interest*). Menurut M. Oosting sebagaimana dikutip oleh Bambang Sunggono, dalam suatu negara demokrasi, negara dapat dipandang sebagai penyalur gagasan sosial mengenai keadilan kepada warganya dan mengungkapkan hasil gagasan itu dalam undang-undang, atau dengan kata lain proses kegiatan negara harus juga merupakan suatu proses dimana semua warganya dapat mengambil bagian dan memberikan sumbangannya dengan leluasa (Bambang Sunggono, 1994:11-12).

Apabila dikaitkan dengan landasan filosofis dalam penyusunan Perda tentang Perusahaan Daerah Air Minum, pada dasarnya dibentuknya Perusahaan Daerah Air Minum ini adalah untuk memberikan pelayanan masyarakat terhadap penyediaan air minum. Artinya bahwa Perda sebagai payung hukum tidak terlepas dari tujuan hukum pada umumnya, yaitu untuk mencapai keadilan, kepastian hukum, ketertiban, kemakmuran dan

kebahagiaan. Karena pada dasarnya tujuan hukum mengabdikan pada tujuan negara yaitu untuk mencapai kemakmuran dan kebahagiaan. Jadi dengan adanya perubahan/penggantian perda tentang Perusahaan Daerah Air Minum ini diharapkan akan lebih meningkatkan pelayanan masyarakat dalam penyediaan air minum. Sehingga masyarakat dapat menikmati kemakmuran, kesejahteraan dan kebahagiaan.

2. Landasan Sosiologis

Suatu peraturan perundang-undangan dinilai memiliki landasan sosiologis secara benar jika rancangan peraturan tersebut dibentuk berdasarkan pada realitas dan kebutuhan masyarakat. Munculnya penolakan terhadap diberlakukannya peraturan merupakan indikasi bahwa rancangan peraturan yang bersangkutan tidak memiliki landasan sosiologis yang baik. Idealnya, suatu rancangan peraturan harus sesuai dengan keadaan masyarakat yang akan dikenai peraturan tersebut, agar tidak terjadi keresahan dan ketidakpuasan. Sebagai penyelenggara pemerintahan, maka pemerintah daerah dituntut untuk memahami dan mengerti keadaan masyarakat yang diperintahnya. Pemerintah daerah sebagai pemegang kekuasaan tidak hanya harus memahami dan mengerti keadaan masyarakat saja, tetapi lebih dari itu adalah mempertimbangkan dukungan (*support*) dan tuntutan (*demand*) yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, sebelum pemerintah daerah mengajukan prakarsa pembuatan Perda, pemerintah daerah mempunyai fungsi yang sangat penting untuk bias mempelajari situasi dan kondisi secara tepat (Bambang Sunggono, 1994 :12-13).

Bagi masyarakat yang akan mendukung dan menjalankan kebijakan publik tersebut memperoleh informasi tentang perkiraan resiko dan dampak yang dipersepsikan, baik luas maupun bentuknya, serta konsep sementara yang ditawarkan berkenaan dengan langkah-langkah yang dinilai perlu diambil untuk mengatasinya. Keterbukaan pada tahapan ini memungkinkan masyarakat mempersiapkan diri untuk menghadapinya, membantu merumuskan usulan alternatif lain atau menolaknya. Penolakan terhadap kebijakan pemerintah secara terbuka atau terselubung pada umumnya disebabkan oleh minimnya komunikasi, birokrasi atau ketidaksiapan masyarakat. Rancangan peraturan daerah yang mendapat dukungan masyarakat akan memiliki kemampuan untuk diterapkan dan berlaku dalam jangka waktu yang lama, karena sesuai dengan nilai moral dan prinsip-prinsip kebaikan serta realita kebutuhan hidup di tengah masyarakat.

Air merupakan salah satu kebutuhan pokok yang sangat diperlukan oleh masyarakat. Tanpa air, manusia tidak dapat hidup. Oleh karena itu, pemenuhan kebutuhan air perlu mendapatkan perhatian yang serius, lebih-lebih air yang memenuhi standar kesehatan, perlu disediakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pemerintah/pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk menyediakan kebutuhan air tersebut, dan lembaga yang ditunjuk untuk menyediakan kebutuhan air tersebut adalah PDAM.

Dengan semakin berkembangnya masyarakat, maka PDAM harus mampu memberikan pelayanan yang diharapkan masyarakat. Oleh karena itu, peningkatan dan penyempurnaan PDAM baik dari sisi kelembagaan, sumber daya manusia, regulasi, maupun sarana dan prasarana mutlak

diperlukan, agar pelayanan masyarakat dapat dipenuhi sesuai dengan harapan, karena jumlah pelanggan tiap tahun selalu bertambah.

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis menunjuk pada adanya peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada pihak tertentu untuk membentuk peraturan daerah dan materi peraturan daerah tidak bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi. Dengan diberlakukannya otonomi daerah (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), dan beberapa peraturan yang mengatur tentang otonomi daerah yang pernah ada sebelumnya, menunjukkan bahwa terdapat peraturan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk rancangan peraturan daerah guna mengatur rumah tangganya sendiri.

Selain itu, terdapat pula beberapa peraturan yang menunjukkan adanya kewenangan daerah otonom untuk membentuk rancangan peraturan daerah, yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-Produk Hukum Daerah, Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 2001 tentang Bentuk Produk-Produk Hukum Daerah, Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi

Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk-Produk Hukum Daerah, Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 2324 Tahun 2001 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Perihal siapa yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan di negara kita, dapat dikatakan bahwa sejak masa Hindia Belanda sampai dengan sekarang, yang berwenang membentuk peraturan adalah pemerintah dan parlemen (BPHN, 1994). Di Inggris, meskipun kedaulatan ada di tangan parlemen, namun pemerintah termasuk pemerintah daerah, perusahaan yang dibentuk atau diatur dengan undang-undang, perusahaan swasta dan warga negara perorangan berhak pula mengajukan rancangan undang-undang yang diajukan kepada parlemen dalam bentuk petisi. Model ini ditiru oleh negara Afrika Selatan, Irlandia, dan Selandia Baru. Negara Bulgaria dan Brasil, kewenangan mengajukan undang-undang diberikan pula kepada badan peradilan. Australia dan Italia memberikan kewenangan kepada mereka yang memiliki hak pilih dengan syarat harus diajukan oleh minimal 300.000 orang (Australia), dan 50.000 orang (Italia). Rancangan undang-undang yang mereka susun diberikan kepada parlemen. Di Swiss, hak hak itu juga dimiliki oleh *canton* (daerah-daerah otonom), (BPHN, 1999:74-75).

Berkaitan dengan Perusahaan Daerah Air Minum, pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah daerah Kabupaten Batang memiliki beberapa landasan hukum sebagai acuan dan rujukan sebagai bentuk dan upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah yang lebih baik dan unggul berdasarkan amanat Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 2 ayat (3) yang berbunyi : “Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing masyarakat.

Peraturan perundang-undangan lain yang menjadi landasan yuridis dalam penyusunan Perda tentang Perusahaan Daerah Air Minum adalah :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.
5. Peraturan Menteri Dalam Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

B. ANALISIS

Berdasarkan data-data yang telah diperoleh sesuai dengan kondisi Perusahaan Daerah Air Minum saat ini dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pedoman ataupun petunjuk teknis yang masih berlaku yang dikaitkan dengan Perusahaan Daerah Air Minum, selanjutnya dapat dianalisis mengenai berbagai permasalahan, yaitu sebagai berikut:

1. Dari aspek filosofis, bahwa hukum mengabdikan pada tujuan negara yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD Tahun 1945.

Penyusunan Raperda tentang Perusahaan Daerah Air minum bertujuan antara lain, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemenuhan kebutuhan air minum sesuai dengan standar kesehatan.

Secara historis, Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang pertama kali diatur dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1993 yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Daerah Nomor 25 Tahun 2000. Sesuai dengan perkembangan hukum saat ini, khususnya peraturan perundang-undangan, seiring dengan perkembangan masyarakat terutama mengenai kebutuhan air, maka guna mewujudkan keadilan dalam masyarakat kepastian hukum yang mengarah pada kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat, maka Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 25 Tahun 2000 perlu ditinjau kembali, agar pengelolaan air minum dan pelayanan masyarakat terhadap kebutuhan air minum dapat lebih berdaya guna dan berhasil guna.

2. Secara sosiologis, pada prinsipnya Perusahaan Daerah Air Minum melayani kebutuhan masyarakat terhadap air minum, menurut data Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Batang, data pelanggan pada empat tahun terakhir mengalami perkembangan yang cukup signifikan, yaitu pada tahun 2007 jumlah pelanggan mencapai 17.706 unit, pada tahun 2008 jumlah pelanggan 19.383 unit, tahun 2009 jumlah pelanggan 21.992 unit, dan pada tahun 2010 jumlah pelanggannya 24.092 unit.

Berdasarkan data tersebut, maka perkembangan pelanggan cukup signifikan. Bahkan di tahun 2011 dan tahun 2012, masing-masing kenaikannya diperkirakan mencapai 2.500 unit.

Berkaitan dengan jumlah pelanggan, maka pelayanan yang dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum harus ditingkatkan pula. Hal ini berdampak pada penyediaan sarana dan prasarana sumber daya manusia maupun tata laksana/system pelayanan. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi hal tersebut, perlu adanya penataan kembali mengenai Perusahaan Daerah Air Minum baik yang menyangkut kelembagaan, kepegawaian, maupun ketatalaksanaannya. Sehingga regulasi yang ada perlu disempurnakan.

Dari aspek kelembagaan PDAM ini diharapkan dapat mengakomodir berbagai fungsi yang berkaitan dengan pelayanan penyediaan air bagi masyarakat. Selain itu, diharapkan pula sesuai dengan fungsi manajemen dengan mengacu pada prinsip-prinsip organisasi.

Kelembagaan PDAM berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007, terdiri dari komponen, yaitu : Pertama, Organ PDAM, terdiri dari pemilik modal, dewan pengawas, dan direktur. Kedua, struktur organisasi di bawah direksi, meliputi : kepala bagian, sub bagian, dan sebagainya, serta bila dimungkinkan staf ahli. Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007, penetapan organ PDAM merupakan kewenangan kepala daerah selaku pemilik modal. Sedangkan struktur organisasi di bawah direksi merupakan kewenangan direksi.

Untuk aspek kepegawaian yang berada di bawah PDAM diharapkan mempunyai kompetensi yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi PDAM

baik yang menyangkut manajemen, teknis, maupun administratif. Pengertian mengenai sistem kepegawaian ini sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007, disesuaikan dengan kewenangannya, sebagian diamatkan dalam peraturan daerah, dan sebagian lagi dalam peraturan bupati, maupun peraturan-peraturan direksi/perusahaan.

Sedangkan untuk ketatalaksanaan, PDAM diharapkan memberikan pelayanan prima terhadap pelanggan. Sehingga mekanisme/prosedur dalam pelaksanaan tugas harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku (SOT)

3. Secara yuridis, sesuai dengan asas perundang-undangan, bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Untuk peraturan Perusahaan Daerah Air Minum di Kabupaten Batang yang diatur dengan Perda Nomor 25 Tahun 2000, dengan adanya beberapa peraturan perundang-undangan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007, maka Perda tersebut perlu dievaluasi kembali agar substansi/materi muatan dalam Perda tersebut tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dengan adanya perubahan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai dasar peraturan daerah tentang Perusahaan Daerah Air Minum, maka Perda yang berlaku sekarang harus menyesuaikan dengan ketentuan tersebut.

BAB V MATERI DAN RUANG LINGKUP PERATURAN DAERAH

Pengaturan materi dan ruang lingkup yang harus dituangkan dalam regulasi daerah meliputi :

A. Asas dan tujuan pengaturan mengenai pengembangan dari PDAM

PDAM merupakan perusahaan daerah yang sifat usahanya tidak hanya berorientasi dapat profit orientit yang hanya mengejar keuntungan belaka sebagaimana umumnya suatu perusahaan, akan tetapi juga bersifat memberikan jasa dan pelayanan di bidang penyediaan air bersih kepada masyarakat, menyelenggarakan kemanfaatan umum, serta dapat digunakan sebagai sarana untuk memupuk pendapatan daerah. Sehingga dapat diartikan selain fungsi peningkatan pendapatan daerah namun yang lebih utama adalah mengedepankan fungsi sosial. Penyediaan air bersih kepada masyarakat merupakan salah satu kewajiban dari pemerintah yang harus dilaksanakann dalam upaya meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Secara umum tujuan Perusahaan daerah ialah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah pada khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat adil dan makmur (UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan daerah). Untuk PDAM, tujuan utama yang hendak dicapai oleh pemerintah daerah ini semata-mata untuk memberikan pelayanan air bersih yang memenuhi syarat kesehatan bagi masyarakat Kabupaten Batang, disamping itu sebagai salah satu sumber pendapatan asli

daerah serta sebagai sarana pengembangan perekonomian dalam rangka pembangunan daerah.

B. Pengaturan kewenangan dan kelembagaan

Undang-Undang nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dapat dilihat bahwa kewenangan pembentukan perusahaan daerah ini adalah pemerintah daerah kabupaten atas kuasa undang-undang, yang pembentukannya dengan peraturan daerah. Perusahaan daerah bergerak dalam lapangan wilayah yang sesuai dengan kewenangan daerah kabupaten atas kuasa undang-undang tentang Pemerintahan daerah, dengan usaha menggali dan mengembangkan cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup masyarakat daerah yang bersangkutan. Terkait permodalan, bahwa secara umum permodalan Perusahaan daerah dapat terdiri dari seluruhnya atau sebagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Disini tidak menutup kemungkinan perusahaan daerah modalnya terbagi dalam saham-saham sehingga akan membuka lebih besar peluang dalam usaha pengembangan perusahaan daerah tersebut. Kebijakan tersebut apakah untuk PDAM Kabupaten Batang akan menggunakan modal seluruhnya dari kekayaan daerah yang dipisahkan atau sebagiannya saja yang bersumber dari anggaran pemerintah daerah, selebihnya terbagi dalam saham-saham, merupakan kewenangan pemerintah daerah. Apabila ditentukan modal seluruhnya dari kekayaan daerah yang dipisahkan (APBD) murni, perlu di perhatikan adanya peluang perusahaan untuk dapat bekerja sama dengan pihak lain dalam usaha pengembangan PDAM. Peran bupati selaku kepala daerah yang sekaligus sebagai pemilik perusahaan daerah menjadi sangat penting, disamping

itu kewenangan penentuan organ dan struktur kelembagaan dan kepegawaian juga sangat penting. Dengan landasan itu untuk menjamin kepastian hukum maka harus diatur kewenangan bupati berikut kewenangan - kewenangan organ lain yang terkait dengan Perusahaan Daerah Air Minum.

Dalam penentuan susunan kelembagaan, ada beberapa aspek yang harus dipertimbangkan antara lain sumber daya air yang ada, jumlah pelanggan, peningkatan pertumbuhan jumlah pelanggan setiap tahunnya, beban kerja, beban anggaran, kondisi kemampuan keuangan PDAM, serta sistem pengelolaan yang akan diterapkan, selain itu juga harus berpegang pada asas efisiensi dan efektifitas pengurusan dan pengelolaan perusahaan.

C. Pengaturan mekanisme pengangkatan direksi, dewan pengawas, kepegawaian.

Suatu perusahaan daerah dipimpin oleh direksi yang jumlahnya didasarkan beberapa faktor, untuk PDAM ada ketentuan pelaksanaan yang mengatur mengenai penentuan jumlah direksi, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 2 tahun 2007. Dalam ketentuan tersebut indikator yang dijadikan tolok ukur dalam penentuan jumlah direksi adalah jumlah pelanggan PDAM yang terlayani. Satu orang direksi untuk jumlah pelanggan sampai dengan 30.000; paling banyak 3 direksi untuk jumlah pelanggan 30.001 sampai dengan 100.000; paling banyak 4 direksi untuk jumlah pelanggan diatas 100.000. Dalam pelaksanaan tugas direksi diawasi oleh dewan pengawas, penentuan jumlah direksi dan jumlah dewan pengawas tersebut dengan mendasarkan asas efisiensi dan efektifitas pengurusan dan pengelolaan PDAM. Selanjutnya terkait kepegawaian merupakan kewenangan

bupati untuk mengatur, dan dapat didelegasikan kepada direksi khususnya yang bersifat teknis pelaksanaannya.

Peraturan daerah pengaturan lebih rinci terkait dengan mekanisme pengangkatan dan pemberhentian, syarat calon direksi, dan dewan pengawas, kepegawaian, pengaturan kewajiban dan larangan.

D. Pengaturan sanksi

Sarana penegakan hukum selain pengawasan, adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam peraturan perundang-undangan, bahkan J.B.J.M ten Barge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Sanksi biasanya diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan perundang-undangan. *In cauda venenum* (secara bahasa berarti diujung terdapat racun), artinya di ujung kaidah hukum terdapat sanksi. Sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi para subyek hukum di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, ketika aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara. Salah satu instrumen untuk memaksakan tingkah laku para subyek hukum ini adalah dengan sanksi. Oleh karena itu, sanksi sering merupakan bagian yang melekat pada norma hukum tertentu.

Dalam hukum administrasi negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan itu berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma

hukum administrasi tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi tersebut.

E. Mekanisme tuntutan perbendaharaan dan ganti rugi

Seluruh modal PDAM bersumber dari kekayaan daerah yang dipisahkan / APBD Kabupaten Batang, oleh karena itu apabila terjadi kerugian daerah wajib dilaporkan oleh direksi kepada bupati selaku pemilik perusahaan. Setiap kerugian daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Direksi dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam perusahaan daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak manapun, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan pertimbangan tersebut, maka ruang lingkup pengaturan dalam regulasi perda sekurang-kurangnya memuat :

- Ketentuan umum
- Tempat kedudukan, logo, dan visi dan misi
- Sifat usaha dan tujuan PDAM
- Modal usaha PDAM
- Organ dan Susunan organisasi dan kepegawaian
- Ketentuan direksi yang meliputi Syarat Calon Direksi, masa jabatan direksi, tugas dan wewenang direksi, hak dan kewajiban direksi, larangan direksi, penunjukan pejabat sementara penghasil dan hak direksi, pesangon direksi, dan pelanggaran serta pemberhentian direksi.

- Ketentuan Kepegawaian PDAM yang meliputi : pengadaan formasi, pengangkatan, penghasilan dan hak, kewajiban dan larangan bagi Pegawai, pelanggaran dan pemberhentian,.
- Ketentuan tentang dewan pengawas yang meliputi tata cara pencalonan dan pengangkatan, masa jabatan, tugas dan wewenang, penghasilan dan Pesangon, larangan dan pemberhentian
- Ketentuan Dana pensiun (jika diperlukan)
- Ketentuan tentang tanggung jawab dan tuntutan ganti kerugian PDAM
- Ketentuan mengenai pengelolaan Anggaran PDAM
- Ketentuan mengenai laporan Tahunan
- Ketentuan Tarif PDAM
- Ketentuan kerjasama pengembangan usaha dengan pihak ketiga
- Ketentuan tentang pembinaan
- Ketentuan pembubaran
- Ketentuan peralihan (jika diperlukan) dan
- Ketentuan penutup.

BAB VI PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Air merupakan kebutuhan pokok dalam kehidupan manusia. Oleh karena itu, kebutuhan air terutama air minum harus dapat dicukupi, sehingga pengelolaan terhadap pendayagunaan/pemanfaatan sumber daya air harus dilakukan dengan baik sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945, bahwa air digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
2. Semakin berkembangnya masyarakat, maka kebutuhan terhadap air akan semakin meningkat. Hal ini berdampak pada meningkatnya jumlah pelanggan perusahaan air minum. Dengan adanya peningkatan tersebut, maka PDAM harus berbenah diri, baik yang menyangkut kelembagaan, kepegawaian, maupun ketatalaksanaan. Sehingga pelayanan masyarakat di bidang penyediaan air bersih sesuai dengan standar kesehatan dapat dilaksanakan secara optimal sesuai dengan harapan pelanggan.
3. Sesuai dengan asas perundang-undangan dan ketentuan hukum yang berlaku, bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dengan diberlakukannya beberapa peraturan perundang-

undangan maupun peraturan lain sebagai petunjuk teknis/pedoman, maka peraturan daerah tentang PDAM yang ada sekarang perlu menyesuaikan dengan ketentuan peraturan yang lebih tinggi.

B. SARAN

1. Dengan diberlakukannya peraturan seperti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007, maka ketentuan-ketentuan mengenai PDAM yang tertuang dalam Perda Nomor 25 Tahun 2000 agar ditinjau kembali untuk diadakan perubahan atau pembaharuan guna menyesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Hal-hal yang secara teknis belum diatur atau belum disesuaikan atau belum dilakukan petunjuk, agar diantisipasi untuk diatur dan dimasukkan dalam peraturan daerah atau peraturan lainnya sesuai dengan kewenangannya.

