NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KOTA SALATIGA

TENTANG

PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI i
BAB I PENDAHULUAN 1
A. LATAR BELAKANG 1
B. IDENTIFIKASI MASALAH 4
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK 4
D. METODOLOGI 5
1. Jenis Penelitian 5
2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik 5
3. Pengumpulan dan Pengolahan Data 6
4. Analisis data 7
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS 9
A. KAJIAN TEORETIS 9
1. Asas atau Prinsip Pengelolaan Sumber Daya Air di Indonesia 9
2. PDAM sebagai Penyelenggara Pengusahaan atau Pengelolaan Air 18
B. PRAKTIK EMPIRIS 20
1. Informasi Umum PDAM Kota Salatiga 20
2. Pencapaian Kinerja PDAM 21
3. Persoalan yang dihadapi 30
C. IMPLIKASI PENERAPAN PERATURAN DAERAH 32
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT 34
A. KEWENANGAN MEMBENTUK PERATURAN DAERAH 34
B. KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH MEMBENTUK PERDA Tentang PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM 39
1. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Perusahan Daerah 39
2. Kewenangan Daerah Mengelola Air Minum 43
C. POKOK-POKOK PENGATURAN TENTANG PDAM 45
1. Tata Kelola BUMD 45
2. Maksud, Tujuan dan Bidang Usaha PDAM 46
3. Pelaksaan Penyelenggaraan SPAM oleh PDAM Sebagai BUMD 48
4. Organ PDAM 50

4.1. Direksi 50
4.2. Dewan Pengawas 53
5. Kepegawaian PDAM 55
6. Pendanaan dan Permodalan PDAM Sebagai Penyelenggara SPAM 57
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN SOSIOLOGIS DAN LANDASAN YURIDIS 65
A. PENGERTIAN LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS 65
B. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS 66
1. Landasan Filosofis 66
2. Landasan Sosiologis 69
3. Landasan Yuridis 71
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH 73
A. JANGKAUAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH 73
B. ARAH PENGATURAN PERATURAN DAERAH 76
C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH 78
BAB VI PENUTUP 81
A. KESIMPULAN 81
B. SARAN 81
DAFTAR PUSTAKA 82

BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Otonomi daerah bermakna keleluasaan dan kemandirian daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya (daerahnya) sesuai dengan aspirasi dan potensi daerah serta dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu kemandirian daerah yaitu adanya kewenangan untuk membentuk produk hukum daerah, salah satunya pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda).

Pembentukan Perda dimaksudkan untuk penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (selanjutnya disingkat Permendagri No. 80 Tahun 2015) ditegaskan bahwa pembentukan Perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Terkait dengan tahapan penyusunan Perda, salah satu aktivitas yang perlu dilakukan oleh daerah yaitu menyusun Naskah Akademik atau Penjelasan/Keterangan Akademik. Pasal 1 angka 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015 mengatur pengertian Naskah Akademik sebagai naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pemaknaan tentang Naskah Akademik pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sahih secara ilmiah *(scientifically valid)*, karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Perda Provinsi atau Rancangan Perda Kabupaten/Kota.
3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalah *(problem-solving)* dan pemenuhan kebutuhan hukum *(legal-need fulfilment)* masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Berdasarkan proposisi tersebut Naskah Akademik merupakan "penghubung" antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun. Naskah Akademik dengan kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat, pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat dan pemerintah.

Oleh karenanya, penyusunan Naskah Akademik atau Keterangan/Penjelasan Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut *Morgan & Yeung,* instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya

persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.[1]

Pemerintah Kota Salatiga melalui Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah menginisiasi pembentukan (baca: penggantian/pencabutan) Perda Kota Salatiga Nomor 5 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kota Salatiga (selanjutnya disingkat Perda No. 5 Tahun 1981). Inisiasi penggantian/pencabutan Perda *a quo* dilatarbelakangi oleh pergeseran pengaturan terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang di dalamnya terkait pengelolaan badan usaha milik daerah maupun regulasi khusus tentang pengelolaan PDAM. Pergeseran perundang-undangan dimaksud dapat dijelaskan berikut.

Perda No. 5 Tahun 1981 dibentuk berdasarkan perundang-undangan pada masa orde baru yaitu UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Sejak tahun 1999 telah terjadi pergantian perundang-undangan terkait pemerintahan daerah, mulai dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan selanjutnya diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Saat berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Permendagri No. 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Kemudian pada tahun 2014, UU No. 32 Tahun 2004 diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang juga mencabut UU No. 5 Tahun 1962. Pencabutan UU No. 5 Tahun 1962 didasari pertimbangan bahwa pengaturan tentang Perusahaan Daerah telah diatur dalam atau menjadi bagian dari UU No. 23 Tahun 2014. Sejak berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, telah pula diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Oleh karenanya, berdasarkan pertimbangan tersebut, menjadi beralasan manakala Pemerintah Kota Salatiga melakukan peninjauan atau pergantian terhadap Perda No. 5 Tahun 1981. Dalam rangka itulah

[1] Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, Hal. 221.

dibutuhkan kajian akademik, yang muaranya dalam wujud dokumen Naskah Akademik Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAM.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berpijak pada uraian sebelumnya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAM difokuskan pada permasalahan berikut:

1. Apa landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAM ?
2. Bagaimana pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan terkait perusahaan daerah untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAM ?
3. Apa saja jangkauan, arah pengaturan, dan pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAM berdasarkan kajian dari aspek filosofis, sosiologis dan yuridis ?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1 Mengidentifikasi dan menyusun landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAM.

2 Mengidentifikasi pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAM.

3 Mengidentifikasi dan menyusun jangkauan, arah pengaturan, dan pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAM.

D. METODOLOGI

1. Jenis Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empirik (sosiologis). Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi filosofis dan juridis, sedangkan penelitian hukum empirik digunakan untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum normatif dilakukan melalui dua tahapan. *Pertama*, inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan terkait badan usaha milik daerah, dan lebih khusus yang terkait PDAM. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap isi *(content)* peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Perda.

Penelitian hukum empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik. Instrumen yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian hukum empirik, yaitu: *Focussed Group Discussion* dan *Key Informant Interview*.

2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yang mengatur tentang Naskah Akademik, yaitu:

(1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
(2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah;
(3) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
(4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; dan
(5) Peraturan perundang-undangan substantif yang terkait dengan pokok persoalan Naskah Akademik.

3. <u>Pengumpulan dan Pengolahan Data</u>

Sebagaimana telah dikemukakan, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

a. Studi dokumen

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Studi terhadap dokumen berupa peraturan perundang-undangan terutama dimaksudkan untuk membahani analisis yang bermuara pada legitimasi filosofis dan Yuridis. Sementara studi terhadap dokumen pendukung lainnya dimaksudkan untuk melengkapi baik analisis terhadap legitimasi filosofis, juridis maupun sosiologis.

b. *Focussed Group Discussion*

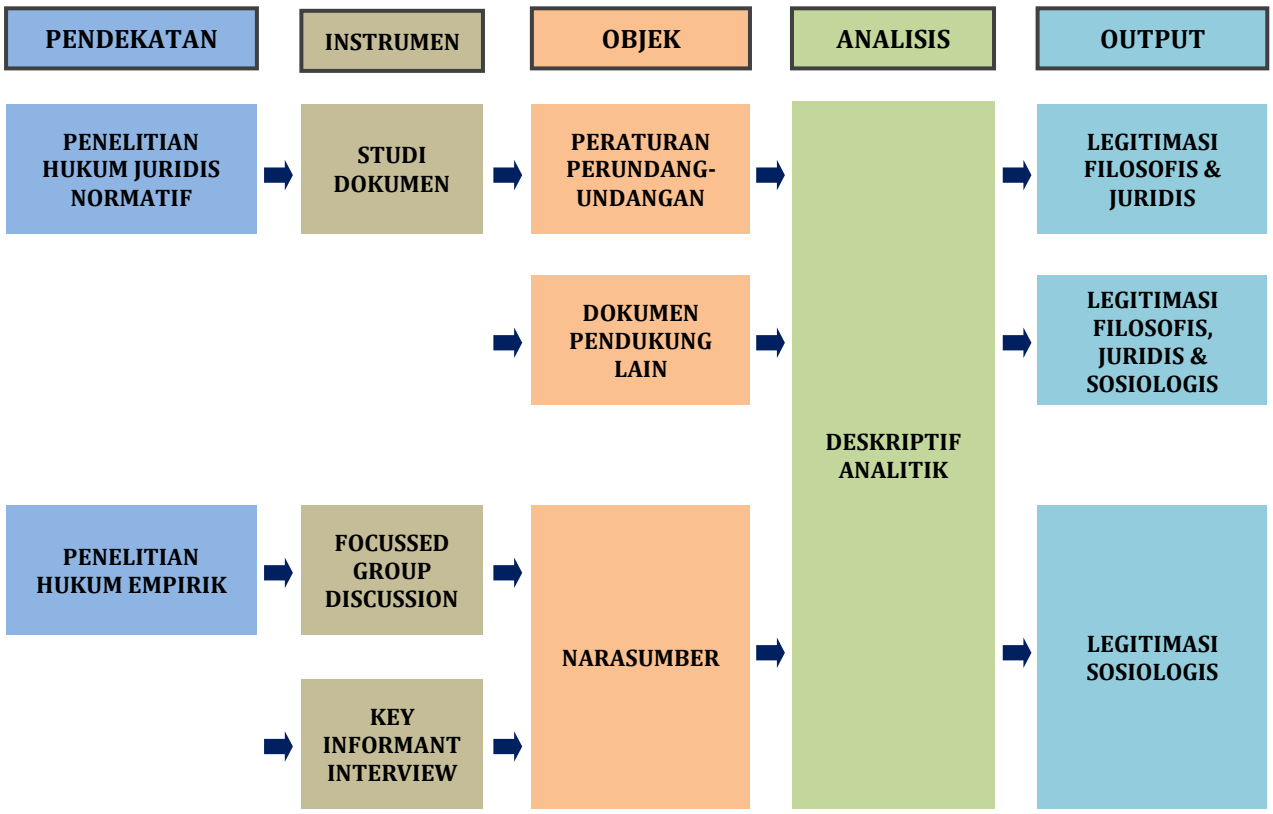
Focussed Group Discussion dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* yang berkepentingan dengan pembentukan Perda terkait PDAM. Proses FGD dalam penyusunan Naskah Akademik ini akan diintegrasikan ke dalam *public hearing* yang diselenggarakan selama proses penyusunan Naskah Akademik.

c. *Key Informant Interview*

Key Informant Interview pada dasarnya merupakan proses penggalian data yang dilakukan dengan mewawancarai narasumber yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan.

Secara ringkas, aspek-aspek metodologis dari penelitian ini digambarkan dalam Gambar 1.1 di bawah ini.

GAMBAR 1.1 : SKEMA METODOLOGIS PENELITIAN



4. Analisis data

Data yang diperoleh akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yaitu aspek legitimasi filosofis, legitimasi juridis dan legitimasi sosiologis. Setelah itu, data akan dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama. Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis akan dibahani oleh data yang diabstraksikan dari berbagai peraturan perundang-undangan, terutama dalam konstitusi

dan peraturan perundang-undangan tentang PDAM. Pada tahap akhir analisis, temuan-temuan pada tiga ranah analisis tersebut akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian juga dituangkan dalam bentuk Rancangan Perda yang dilampirkan pada Naskah Akademik.

BAB II
KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORETIS

1. Asas atau Prinsip Pengelolaan Sumber Daya Air di Indonesia

Air merupakan kebutuhan hidup sangat fundamental bagi setiap manusia karena bertimbal balik dengan kelangsungan hidupnya, yaitu kapasitas atau kemampuan bagi manusia untuk mempertahankan hidup. Isu yang selalu mengemuka terkait dengan pengelolaan air adalah paradigma dikotomis antara pengelolaan secara komersial dan pengelolaan secara non-komersial. Isu demikian menjadi mengemuka dikaitkan dengan sustainabilitas atau kemampuan berkelanjutan dari pelayanan penyediaan air untuk dapat dikonsumsi oleh masyarakat. Dari waktu ke waktu, pengelolaan sumber daya air (SDA) menjadi semakin sulit karena faktor kelangkaan. Oleh karena itu, biaya penyediaannya menjadi semakin tidak murah.

Pengelolaan SDA di Indonesia harus dilakukan dengan bertumpu pada ketentuan konstitusi yang telah meletakkan asas atau prinsip konstitusional bersifat umum sebagai preskripsi untuk kegiatan pengelolaan tersebut. Preskripsi konstitusional tersebut lebih diperjelas dengan adanya interpretasi konstitusi yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Oleh karena itu, kajian teoretis mengenai pengelolaan SDA secara umum dan pengelolaan SDA untuk pelayanan penyediaan air yang dikonsumsi oleh masyarakat secara khusus akan dikaji dengan bertolak dari preskripsi konstitusional yang sudah ada, dalam hal ini ketentuan konstitusi dan interpretasinya oleh badan yang berwenang, yaitu MK.

1.1. Hak Menguasai Negara atas SDA

Hubungan antara negara dengan SDA dijembatani secara konstitusional oleh konsep yuridis yang disebut hak menguasai negara.

Konsepsi mengenai hak menguasai negara tersebut dienumerasikan secara spesifik dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat."

Dalam kaitan dengan pengelolaan SDA, perdebatan tentang paradigma dalam pengelolaan SDA terjadi dalam kasus pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDA) oleh MK yaitu Putusan MKRI No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2005. Dari kasus ini dapat dirumuskan asas atau prinsip konstitusional yang mengelaborasi ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 melalui interpretasi konstitusi yang dilakukan oleh MK dalam putusannya tersebut yang aplikabel sebagai asas atau prinsip dalam pengelolaan SDA, serta penegasan kembali asas atau prinsip konstitusional tersebut dalam Putusan MKRI No. 85/PUU-XI/2013.

Pengujian UU SDA dilatarbelakangi oleh kekhawatiran terhadap potensi terlegitimasinya praktik privatisasi dalam pengelolaan SDA oleh UU SDA. Objek kekhawatiran tersebut secara lebih spesifik adalah ketentuan Pasal 45 ayat (3) jo. Pasal 46 ayat (2) UU SDA sepanjang menyangkut ketentuan tentang pengusahaan SDA yang dapat dilakukan oleh perseorangan dan badan usaha dengan melalui izin yang diberikan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah. MK tidak mengabulkan permohonan pemohon dan memutuskan bahwa ketentuan-ketentuan yang dipersoalkan dalam pengujian statusnya konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*).[2] Dalam status demikian maka, sebagai implikasinya, MK memilih untuk memberikan interpretasi yang mempedomani implementasi UU SDA supaya implementasinya konstitusional. Oleh karena itu, di kemudian hari, MK, dalam pengujian kembali UU SDA, berpendapat sebaliknya dan menyatakan UU SDA yang

---

[2] Putusan konstitusional bersyarat mengandung pengertian bahwa supaya ketentuan yang diuji konstitusional maka implementasi atau penerapannya harus mengikuti pedoman interpretif yang diberikan MK. Putusan demikian memungkinkan untuk di kemudian hari dilakukan pengujian kembali terhadap undang-undang yang sama. Tim Penulis, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia & Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi 2010) 142-143.

diuji inkonstitusional serta memberlakukan kembali UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.[3]

Secara teoretis-konseptual, hubungan antara putusan pertama (Putusan MKRI No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2005) dengan putusan kedua (Putusan MKRI No. 85/PUU-XI/2013) adalah pada putusan pertama MK lebih banyak berbicara tentang asas atau prinsip abstrak *a priori* dalam fungsinya sebagai pedoman interpretif dalam penerapan UU SDA yang prospektif supaya konstitusional. Pada putusan kedua, sikap MK lebih konkret, berdasarkan pengalaman *a posteriori*, ternyata yang menjadi harapan dari putusan pertama tidak terealisir di mana implementasi UU SDA tidak sesuai dengan asas atau prinsip dari putusan pertama.[4] Atas dasar itu MK membatalkan UU SDA yang inkonstitusional dalam pengujian yang kedua.[5]

Dalam konteks pengelolaan SDA ada tiga isu yang diangkat dalam menjawab isu konstitusionalitas UU SDA, yaitu: fungsi dan kedudukan negara terhadap air; guna pakai air dan guna usaha air. Kasus ini oleh MK diletakkan dalam konteks pentingnya kehadiran negara dalam pengelolaan SDA dengan bertolak dari konsepsi hak atas air sebagai HAM. Diletakkan dalam konteks perlindungan HAM tersebut maka hal prinsipiil dalam memaknai fungsi dan kedudukan negara terhadap air adalah: (1) pengakuan bahwa air merupakan kebutuhan penting bagi hidup manusia dan (2) perlunya perlindungan kepada setiap orang atas akses untuk mendapatkan air.[6]

Sebagai implikasinya, dengan dikualifikasikan sebagai HAM, MK mengakui: "Sebagaimana hak-hak asasi manusia lainnya posisi negara dalam hubungannya dengan kewajibannya yang ditimbulkan oleh hak asasi manusia, negara harus menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan

---

3 Kemungkinan untuk dibuka kembali peluang guna melakukan pengujian UU SD Air dinyatakan secara eksplisit oleh MK sendiri. Putusan MKRI No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2005, 495.

4 Lihat secara spesifik makna dari pernyataan di atas dengan pembanding pertimbangan MK butir [3.28] & [3.29] pada Putusan MKRI No. 85/PUU-XI/2013, 143-144.

5 Ibid., 146.

6 Putusan MKRI No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2005, 487.

memenuhinya (*to fulfill*)."[7] Kewajiban korelatif HAM pada negara c.q. pemerintah tersebut menimbulkan implikasi susulan terkait dengan fungsi pengaturan terhadap air dalam perspektif HAM, yaitu: "pengaturan sumber daya air tidak cukup hanya menyangkut pengaturan air sebagai kebutuhan dasar manusia yaitu sebagai hak asasi, tetapi juga perlu diatur pemanfaatan sumber daya air untuk keperluan sekunder yang tidak kalah pentingnya bagi manusia agar dapat hidup secara layak."[8]

Sebagaimana dinyatakan di atas, landasan bagi fungsi dan kedudukan negara terhadap SDA adalah hak menguasai negara. Sesuai dengan konstitusi, objek penguasaan oleh negara mencakup dua aspek. Pertama, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak – di mana pengelolaan SDA termasuk di dalamnya (Pasal 33 ayat [2] UUD NRI 1945). Kedua, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya guna mencapai tujuan mewujudkan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat (Pasal 33 ayat [3] UUD NRI 1945).

MK memberikan interpretasi mengenai hak menguasai negara terhadap SDA dengan pengertian:

> negara dalam melaksanakan hak penguasaan atas air meliputi kegiatan: (1) merumuskan kebijaksanaan (*beleid*), (2) melakukan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), (3) melakukan pengaturan (*regelendaad*), (4) melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan (5) melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).[9]

Pengertian mengenai hak menguasai negara secara umum dan hak menguasai negara dalam konteks penguasaan terhadap SDA dalam konteks pengujian konstitusionalitas UU SDA perlu diperluas cakupannya tidak hanya pendapat MK sendiri (sebagaimana dikutip di atas), tetapi juga pendapat dari pembentuk undang-undang sepanjang pendapat tersebut tidak ditolak atau ditentang secara eksplisit oleh MK.[10]

---

7 Ibid.
8 Ibid., 490.
9 Ibid., 498-499.
10 Dengan pengertian lain, otoritas dalam rangka interpretasi konstitusi bukan hanya ranah eksklusif dari MK, tetapi juga badan-badan pemerintahan lain yang dalam kerangka negara konstitusional memiliki tanggung jawab untuk menjunjung tinggi konstitusi secara bersama-sama. Oleh karena itu, dalam posisi tersebut, sepanjang interpretasi konstitusi, misalnya pembentuk undang-undang, tidak dinyatakan

Menjelaskan mengenai makna "dikuasai oleh negara" pembentuk undang-undang menyampaikan pendapat sebagai berikut:

> Dilihat dari pengertian kedaulatan, maka kata dikuasai negara bukan berarti memiliki, tetapi sebagai organisasi yang bernama negara diberikan kewenangan. Berdasarkan hak menguasai negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) dapat dimungkinkan timbulnya hak-hak, misalnya hak pengelolaan, hak pengusahaan.[11]

Kemudian, dalam konteks lebih spesifik tentang hak menguasai negara terhadap SDA, pembentuk undang-undang menjelaskan: "hak menguasai negara terhadap sumber daya air mencakup hak untuk mengatur dan menentukan status hukum pengelolaan dan pengusahaan sumber daya air."[12]

Hal yang sangat prinsip dalam hak menguasai negara terhadap SDA dikaitkan dengan isu dalam pengujian konstitusionalitas UU SDA adalah pendapat pembentuk undang-undang tentang kekuatan yuridis dari hak menguasai negara terhadap SDA:

> Bahwa dilihat dari aspek kedaulatan rakyat serta hak mengatur, maka pengaturan hak menguasai negara tidak hilang dan UU No. 7 Tahun 2004 ini jelas tidak bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 bahkan dapat dikatakan ini merupakan bentuk dan implementasi asas ekonomi kerakyatan dan demokrasi.[13]

Pendapat ini secara tegas menampik inkonstitusionalitas kemungkinan "privatisasi" atau "swastanisasi" dalam penguasaan atau pengelolaan SDA. Pelibatan sektor privat atau swasta dalam penguasaan atau pengelolaan SD air sangat justifiabel karena keterbatasan kemampuan negara. Oleh karena itu dampak dari pelibatan sektor privat atau swasta ini tidak perlu dikhawatirkan karena:

> negara tetap bertanggung jawab melalui 'pengaturan' hak regulasi sebagaimana tersurat dalam UU No. 7 Tahun 2004, sehingga swastanisasi di bawah kewenangan pengawasan dan kontrol pada

---

sebaliknya oleh MK maka interpretasi tersebut memiliki nilai konstitusional yang sama dengan interpretasi konstitusi yang dihasilkan MK. Tentang isu ini lihat pembahasan konsep *judicial supremacy* dan *departmentalism* dalam Titon Slamet Kurnia, *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Sang Penjaga HAM (The Guardian of Human Rights*) (PT. Alumni 2013).

11 Putusan MKRI No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2005, 469.

12 Ibid., 469-470.

13 Ibid., 470.

> Pemerintah dapat meningkatkan kualitas serta alternatif pelayanan dan pemenuhan kebutuhan air bagi masyarakat.[14]

Lebih lanjut, mempertajam pengertian mengenai konsep hak menguasai negara, pembentuk undang-undang menyatakan secara tegas:

> menguasai hajat hidup orang banyak tidaklah berarti memiliki, bahkan memonopoli, melainkan suatu kewenangan mengusahakan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui pengaturan kegiatan usaha. Bahwa sebagian kewenangan negara dalam pengelolaan dan pengusahaan sumber daya air dapat diserahkan kepada badan usaha dan bentuk usaha tetap sebagaimana diatur dalam UU No. 7 Tahun 2004, sedangkan pengaturan dan pengawasannya tetap ada pada Pemerintah.[15]

Berdasarkan penjelasan yang sudah dipaparkan di atas dapat disimpulkan bahwa hak menguasai negara atas SDA memberikan serangkaian kewenangan pada negara untuk: merumuskan kebijaksanaan, melakukan pengurusan, melakukan pengaturan, melakukan pengelolaan, dan melakukan pengawasan. Hak menguasai negara atas SDA tidak selalu harus diwujudkan dalam bentuk menjalankan pengusahaan atau pengelolaan sendiri atas SDA. Hal paling substansial, yang tidak mungkin tergantikan, dari implementasi hak menguasai SDA adalah kapasitas negara dalam melakukan pengaturan seperti: menyusun kerangka peraturannya, pemberian perizinannya serta pengawasan dalam penggunaan izin tersebut. Pengertian demikian ditegaskan secara spesifik oleh MK:

> Izin yang diterbitkan baik oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah harus selalu didasarkan pada pola pengelolaan sumber daya air yang disusun oleh Pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah. Swasta tidak dapat melakukan penguasaan atas sumber air atau sumber daya air, tetapi hanya dapat melakukan pengusahaan dalam jumlah atau alokasi tertentu saja sesuai dengan alokasi yang ditentukan dalam izin yang diberikan.[16]

Lebih lanjut menjelaskan tentang hakikat dari Hak Guna Usaha Air dari perspektif Hukum Administrasi, MK dengan tegas menyatakan:

> Hak Guna Usaha Air adalah hak yang semata-mata timbul dari izin yang diberikan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dan sebagai izin maka terikat oleh kaidah-kaidah perizinan, termasuk di dalamnya

---

14 Ibid.
15 Ibid., 474.
16 Ibid., 504.

> ketentuan-ketentuan tentang persyaratan perizinan dan alasan-alasan yang menyebabkan izin dapat dicabut oleh pemberi izin. Sengketa atas Hak Guna Usaha Air tidak mungkin timbul antara Pemerintah atau Pemerintah Daerah dengan pemegang izin. Pemberi izin mempunyai hak pengawasan atas izin yang diberikan. Hak Guna Usaha Air merupakan instrumen dalam sistem perizinan yang digunakan Pemerintah untuk membatasi jumlah atau volume air yang dapat diperoleh atau diusahakan oleh yang berhak. Dengan adanya Hak Guna Usaha Air maka akan dengan jelas dapat ditentukan seberapa banyak volume air dapat diusahakan oleh pemegang izin.[17]

Melakukan *restatement* terhadap Putusan MKRI No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2005, MK menyatakan:

> UU SDA dalam pelaksanaannya harus menjamin terwujudnya amanat konstitusi tentang hak penguasaan negara atas air. Hak penguasaan negara atas air itu dapat dikatakan ada bilamana negara, yang oleh UUD 1945 diberi mandat untuk membuat kebijakan (*beleid*), masih memegang kendali dalam melaksanakan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), tindakan pengaturan (*regelendaad*), tindakan pengelolaan (*beheersdaad*) dan tindakan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).[18]

Prinsip di atas yang menguasai isu tentang pengelolaan SDA secara keseluruhan. Oleh karena itu tidak berlebihan jika kemudian MK memberikan penegasan bahwa: "hak penguasaan oleh negara atas air adalah 'roh' atau 'jantung' dari Undang-Undang *a quo* sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945."[19] Prinsip ini yang harus dipertahankan dalam isu pengelolaan SDA.

1.2. Pengelolaan SDA untuk Konsumsi Masyarakat

Air dikonsumsi oleh masyarakat untuk bermacam-macam kebutuhan, termasuk, salah satunya, air minum. Berdasarkan pra-pemahaman mengenai hak menguasai negara di atas maka selanjutnya dapat dirumuskan asas atau prinsip yang lebih spesifik mengenai pengelolaan SD air untuk konsumsi masyarakat. Asas atau prinsip ini yang akan dijelaskan selanjutnya di bawah sebagai landasan teoretis mengenai pengaturan pengelolaan SDA secara umum, dan, sebagai implikasinya kemudian,

---

17 Ibid., 496-497.
18 Putusan MKRI No. 85/PUU-XI/2013, 140.
19 Ibid., 143.

pengelolaan SDA oleh PDAM secara khusus sebagai pihak penyedia jasa distribusi air minum.

Berdasarkan pendekatan perundang-undangan diperoleh preskripsi bahwa atas dasar penguasaan negara (hak menguasai negara atas SDA) maka selanjutnya ditentukan Hak Guna Air (Pasal 6 UU SDA). Secara yuridis, hak guna air terdiri dari dua jenis, yaitu Hak Guna Pakai Air dan Hak Guna Usaha Air (Pasal 7 UU SDA). Kaidah umum yang terkait dengan hak guna pakai air ialah: diperoleh tanpa izin, untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari bagi perseorangan dan bagi pertanian rakyat yang berada di dalam sistem irigasi. Sementara kaidah khususnya adalah: harus dengan izin jika cara menggunakannya dilakukan dengan mengubah kondisi alami sumber air; ditujukan untuk keperluan kelompok yang memerlukan air dalam jumlah besar; atau digunakan untuk pertanian rakyat di luar sistem irigasi yang sudah ada (Pasal 8 UU SDA). Pada hak guna usaha air kaidahnya adalah: diperoleh dengan izin oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah (sesuai kewenangannya), subjek yang dapat diberikan hak ialah perseorangan atau badan usaha, dan pemegang hak dapat mengalirkan air di atas tanah orang lain berdasarkan persetujuan dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan berupa pembayaran ganti rugi atau kompensasi (Pasal 9 UU SDA).

Dengan mengkualifisir air sebagai *res commune* maka MK menjabarkan implikasi yuridisnya sebagai berikut:

> air adalah *res commune*, dan oleh karenanya harus tunduk pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sehingga pengaturan tentang air harus masuk ke dalam sistem hukum publik yang terhadapnya tidak dapat dijadikan objek pemilikan dalam pengertian hukum perdata. Oleh karena itu, satu-satunya konsep hak yang sesuai dengan hakikat pengaturan tersebut adalah hak atas air sebagai hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam konstitusi. Mahkamah berpendapat konsep Hak Guna Pakai Air sebagaimana telah dirumuskan dalam UU SDA harus ditafsirkan sebagai turunan (*derivative*) dari hak hidup yang dijamin oleh UUD 1945.[20]

A fortiori, secara residual, MK menekankan bahwa di luar Hak Guna Pakai Air, maka hakikat dari sifat hukumnya adalah:

[20] Putusan MKRI No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2005, 495.

> setiap pengusahaan terhadap air haruslah tunduk pada hak penguasaan oleh negara. Pemanfaatan air di luar hak guna pakai haruslah melalui permohonan izin kepada Pemerintah dan dengan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, Pemerintah dapat menerbitkan izin pemanfaatan air baik sebagai bahan baku maupun pemanfaatan sumber daya dari air.[21]

Berdasarkan preskripsi di atas diperoleh pengertian sebagai berikut. Pertama, terkait dengan konsep Hak Guna Pakai Air, asas atau prinsipnya adalah hak tersebut merupakan hak asasi manusia sebagai derivasi dari hak untuk hidup (dalam batas kewajaran dalam guna pakai air). Oleh karena itu, seperti dirumuskan dalam UU SDA, hak tersebut diperoleh tanpa memerlukan izin. Kedua, kebalikannya, Hak Guna Usaha Air merupakan hak yang baru diperoleh setelah pemerintah memberikan izin. Oleh karena itu, berbicara secara spesifik tentang pengelolaan SDA oleh PDAM, tentunya berangkat dari konsep Hak Guna Usaha Air tersebut, terutama aspek regulatifnya (baca: dalam pengusahaan air).

Perihal pengusahaan air, asas atau prinsipnya yang paling substansial adalah pendayagunaan SDA dilakukan dengan mengutamakan fungsi sosial untuk mewujudkan keadilan dengan memperhatikan asas atau prinsip pemanfaat air membayar biaya jasa pengelolaan sumber daya air dan dengan melibatkan peran masyarakat (Pasal 26 ayat [7] UU SDA). Berdasarkan asas atau prinsip tersebut nampak bahwa eksploitasi ekonomi berlebihan (upaya memperoleh keuntungan bisnis sebesar-besarnya) dalam memungut biaya atas proses pengusahaan air tidak diperbolehkan. Implikasinya ialah bagaimana asas atau prinsip tersebut operasional. Sebagai catatan, meskipun undang-undang yang mengadopsi asas atau prinsip tersebut telah dibatalkan keberlakuannya oleh MK melalui Putusan MKRI No. 85/PUU-XI/2013, UU SDA, namun asas atau prinsip tersebut masih tetap berlaku, fungsi sosial untuk mewujudkan keadilan.

Secara hipotetis, pelaku bisnis yang orientasinya mengejar keuntungan sebesar-besarnya tidak mungkin mampu menjalankan skema yuridis yang bersifat non-komersial tersebut karena tidak sesuai, bahkan bertolak belakang, dengan hakikat eksistensialnya. Oleh karena itu, mengingat

[21] Ibid., 495-496.

pengusahaan air bersifat menguasai hajat hidup orang banyak, dan karena asasnya "mengutamakan fungsi sosial untuk mewujudkan keadilan," pengusahaan air seyogianya ditangani sendiri oleh pemerintah, melalui badan-badan usahanya.

2. PDAM sebagai Penyelenggara Pengusahaan atau Pengelolaan Air

Berdasarkan latar belakang teoretis-konstitusional yang sudah dikemukakan di atas, selanjutnya akan dibahas secara lebih spesifik peran PDAM sebagai penyelenggara pengusahaan atau pengelolaan air. Berdasarkan ketentuan hukum dalam UU SDA yang sudah dibatalkan keberlakuannya, kegiatan sebagaimana dideskripsikan di atas merupakan ranah dari Hak Guna Usaha Air di mana pemegang haknya berhak untuk untuk mendistribusikan air dengan memperoleh imbalan dari pengguna atau pemakainya. Pengusahaan atau pengelolaan SDA inilah yang kemudian menjadi isu dalam pengujian UU SDA oleh MK.

Seperti dijelaskan sebelumnya di atas, isu utamanya yang semula sebenarnya bukan tentang siapa yang berhak untuk mengusahakan pendistribusian air tersebut, tetapi lebih pada sistem imbalan atau kompensasinya. Inilah yang menjadi isu perdebatan utamanya: kekhawatiran komersialisasi pada sistem imbalan atau kompensasinya jika pemegang hak adalah sektor privat yang berorientasi mencari keuntungan (*profit-motive oriented*). Akan tetapi kemudian, dalam konstelasi yang berkembang dalam pengujian kembali UU SDA, isunya ternyata bergeser menjadi siapa yang lebih berhak dan *legitimate* untuk mengelola atau mengusahakan air.

Justifikasi pengusahaan air oleh negara sendiri (pemerintah dan pemerintahan daerah) dinyatakan secara eksplisit dalam Putusan MKRI No. 85/PUU-XI/2013. Posisi ini baru sebatas muncul secara tersirat dalam Putusan MKRI No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2005. Justifikasi MK mempertajam asas atau prinsip hak penguasaan negara atas air menjadi, sebagai implikasinya, pengelolaan atau

pengusahaan yang utama dilakukan oleh pemerintah sendiri (asas prioritas kepada pemerintah).

Kerangka pemikiran konseptual yang dikembangkan oleh MK dalam membangun justifikasi di atas adalah, bertolak dari hak penguasaan air oleh negara, pada pengusahaan air harus ada pembatasan yang sangat ketat sebagai upaya untuk menjaga kelestarian dan keberlanjutan ketersediaan air bagi kehidupan bangsa yang sejalan dengan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945.[22] Atas dasar itu maka selanjutnya MK mengemukakan bentuk-bentuk pembatasan dalam pengusahaan air. Pembatasan yang pertama adalah, "setiap pengusahaan atas air tidak boleh mengganggu, mengesampingkan, apalagi meniadakan hak rakyat atas air karena bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya selain harus dikuasai oleh negara, juga peruntukannya adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."[23]

Pembatasan kedua adalah, "negara harus memenuhi hak rakyat atas air."[24] Pembatasan ketiga adalah, "harus mengingat kelestarian lingkungan hidup."[25] Pembatasan keempat adalah:

> sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang harus dikuasai oleh negara [vide Pasal 33 ayat (2) UUD 1945] dan air yang menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat maka pengawasan dan pengendalian oleh negara atas air sifatnya mutlak.[26]

Pembatasan kelima adalah, sebagai implikasinya, "sebagai kelanjutan hak menguasai oleh negara dan karena air merupakan sesuatu yang sangat menguasai hajat hidup orang banyak maka prioritas utama yang diberikan pengusahaan atas air adalah Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah."[27] Sementara peran sektor privat baru diakomodir jika kondisinya: "setelah semua pembatasan tersebut di atas sudah terpenuhi dan ternyata masih ada ketersediaan air, Pemerintah masih dimungkinkan

---

22 Putusan MKRI No. 85/PUU-XI/2013, 138.
23 Ibid.
24 Ibid.
25 Ibid.
26 Ibid.
27 Ibid.

untuk memberikan izin kepada usaha swasta untuk melakukan pengusahaan atas air dengan syarat-syarat tertentu dan ketat."[28]

B. PRAKTIK EMPIRIS

1. Informasi Umum PDAM Kota Salatiga

Pada tahun 1968, berdasarkan SK Walikotamadya dan SK Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong (DPRD-GR), penyediaan air minum dikelola oleh Dinas Air Minum. Pada tahun 1969, status Dinas Air Minum berubah menjadi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sesuai dengan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga Nomor 20 Tahun 1969. Terakhir, dasar pendirian PDAM Kota Salatiga ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga Nomor 5 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga.

Tujuan didirikannya Perusahaan Daerah Air Minum Kota Salatiga adalah untuk melaksanakan:

- Pembangunan Kota Salatiga khususnya dalam bidang penyediaan air minum bagi masyarakat Kota Salatiga.
- Pembangunan ekonomi nasional pada umumnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan memenuhi kebutuhan rakyat, menyediakan lapangan kerja, untuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Tugas perusahaan adalah menyelenggarakan pengelolaan air minum dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mencakup aspek ekonomi, social, kesehatan, dan pelayanan umum.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, PDAM Kota Salatiga mempunyai fungsi:

(1) melaksanakan pelayanan umum yang meliputi pemberian jasa yang berkaitan dengan penyediaan air minum bagi warga Kota Salatiga dan sekitarnya, instansi pemerintah, badan-badan usaha dan lembaga sosial yang berdomisili di Kota Salatiga dan sekitarnya;

---

[28] Ibid., 139.

(2) menyelenggarakan kemanfaatan umum, dalam arti bahwa perusahaan sebagai penunjang bagi segala usaha dan kegiatan dari masyarakat;
(3) memupuk pendapatan untuk kelestarian perusahaan, dalam arti bahwa perusahaan harus memperoleh laba yang wajar guna mempertahankan kelangsungan hidup dan perkembangannya;
(4) memberikan kontribusi bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD);
(5) melaksanakan segala usaha untuk mengembangkan perusahaan ke depan; dan
(6) melaksanakan pengawasan atas segala usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugasnya.

Struktur Organisasi dan tata kerja PDAM Kota Salatiga ditetapkan dengan Keputusan Direktur PDAM Kota Salatiga nomor 061.1/001.2/2011 tanggal 14 Januari 2011, terdiri dari:

- Direktur
- Bagian Pelayanan Pelanggan, membawahi 3 sub bagian
- Bagian Umum dan Keuangan, membawahi 5 sub bagian
- Bagian Teknik, membawahi 5 sub bagian
- Kantor Cabang Ngaglik, membawahi 2 sub bagian

Direksi ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Walikota Salatiga Nomor 821.22/392/2015 tanggal 3 Juni 2015 tentang Pengangkatan Samino, SE, MM sebagai Direktur pada Perusahaan Daerah Air Minum Kota Salatiga. Keputusan tersebut adalah perpanjangan dari Keputusan Walikota Salatiga Nomor 821.22/298/2011 tanggal 20 Juni 2011.

Dewan Pengawas PDAM Kota Salatiga ditetapkan dengan Surat Keputusan Walikota Salatiga Nomor 821.29/51/2016 tanggal 5 Januari 2016 sebagai implementasi dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 disebutkan bahwa komposisi keanggotaan Dewan Pengawas terdiri dari unsur pejabat pemerintah daerah, professional dan/atau masyarakat/konsumen yang memenuhi syarat.

2. Pencapaian Kinerja PDAM

Tingkat keberhasilan perusahaan yang dinilai berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 1999 tanggal 31 Mei 1999 tentang

Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum, menunjukkan bahwa kinerja PDAM Kota Salatiga untuk tahun 2016 adalah 70,26 dengan kategori "Baik", sedangkan untuk tahun 2015 adalah 70,58 dengan kategori "Baik" dengan rincian sebagai berikut:

Aspek	Nilai 2016	Nilai 2015	Naik/Turun
Keuangan	32,25	33,00	(0,75)
Operasional	24,68	23,83	0,85
Administrasi	13,33	13,75	(0,42)
Jumlah	70,26	70,58	(0,32)

Penyebab kenaikan/penurunan capaian kinerja pada masing-masing aspek adalah sebagai berikut:

1.1. Aspek Keuangan

Capaian kinerja aspek keuangan tahun 2016 sebesar 32,25 dari nilai maksimal 45 atau turun sebesar 0,75 bila dibandingkan dengan nilai kinerja tahun 2015. Hal tersebut terutama disebabkan turunnya rasio laba terhadap aktiva produktif dari 16,70% pada tahun 2015 turun menjadi 15,91% pada tahun 2016 dan turunnya rasio laba terhadap penjualan dari 18,21% pada tahun 2015 menjadi 17,02% pada tahun 2016. Adapun indicator aspek keuangan yang masih perlu perhatian, yaitu:

1.2. Kinerja Operasional

a. Cakupan Pelayanan

Jumlah penduduk yang terlayani sebanyak 146.952 jiwa atau 78,87% dari jumlah penduduk sebanyak 186.316 jiwa. Sedangkan penduduk di wilayah teknis yang terlayani sebanyak 155.232 jiwa atau 74,66% dari jumlah penduduk yang ada jaringan pipa PDAM sebanyak 207.915 jiwa. Jumlah penduduk yang terlayani secara teknis adalah termasuk penduduk Kabupaten Semarang yang dilayani oleh jaringan perpipaan PDAM Kota Salatiga.

Pemerintah Kota Salatiga menargetkan cakupan pelayanan PDAM sebesar 79,86% di akhir tahun 2017 dan 81,12% di akhir tahun 2018. Dengan realisasi cakupan pelayanan administrasi sebesar 78,87% di akhir tahun 2016. Dan dengan memperhatiakn tren

peningkatan cakupan pelauanan tiga tahun terakhir sebesar 1,03%, serta aspek lainnya seperti rencana pemanfaatan SPAM Regional maka PDAM Kota Salatiga siap mendukung target 100% akses air minum nasional.

Selam tahun 2016, PDAM Kota Salatiga telah berupa untuk meningkakan cakupan pelayanannya dengan menambah jaringan transmisi dan distribusi sepanjang 4.717 meter senilai Rp 2.264.022.639 yang lokasinya tersebar di beberapa wilayah Kota Salatiga antara lain di daerah Ploso, Randuacir, Kecandran dan lainnya serta menambah pelanggan sebanyak 1.477 sambungan. Tahun 2017, PDAM telah menetapkan target pemasangan sambungan baru sebanyak 1.300 unit.

b. Kualitas, Kuantitas, dan Kontinuitas (3K) Air

Dalam mewujudkan pelayanan maksimal kepada pelanggan, PDAM harus dapat memenuhi kepastian akan kualitas, kuantitas dan kontinuitas air distribusi. Saat ini PDAM Kota Salatiga baru dapat memenuhi kepastian mengena kuantitas, namun belum sepenuhnya dapat memenuhi kepastian mengenai kualitas dan kontinuitas air distribusi.

Kualitas air belu sepenuhnya memenuhi syarat yang ditetapkan dalam Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010 tanggal 19 April 2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum antara lain:

(1) Air minum adalah air yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung di minum.

(2) Air minum aman bagi kesehatan apabila memenuhi persyaratan fisika, mikrobiologis, kimiawi, dan radioaktif yang dimuat dalam parameter wajib dan parameter tambahan.

PDAM belum memiliki Zona Pelayanan Air Minum (ZPAM), dikarenakan belum ada instalasi air minum, baru sebatas air bersih.

PDAM belum melakukan kegiatan pengawasan secara internal atas kualitas air minum sesuai yang ditetapkan dalam Permenkes Nomor

736/MENKES/PER/VI/2010 tanggal 18 Juni 2010 tentang Tata Laksana Pengawasan Kualitas Air Minum antara lain:

(1) Penyelenggara air minum (PDAM) belum melakukan pengawasan internal.
(2) Penetapan titik pengambilan sampel dalam pengawasan eksternal belum berdasarkan hasil inspeksi sanitasi, namun hanya berdasarkan titik terjauh, terdekat secara acak.

Dalam tahun 2016 PDAM Kota Salatiga hanya melakukan pengawasan eksternal yaitu laboratorium Dinas Kesehatan Kota Salatiga. Pengawasan secara internal atas kualitas belum dilakukan disebabkan belum dimilikinya laboratorium serta sumber daya yang kompeten.

Atas permasalahan tersebut disarankan kepada Direktur PDAM Kota Salatiga agar melakukan penetapan titik pengambilan sampel dalam pengawasan eksternal berdasarkan hasil inspeksi sanitasi.

Kuantitas air yang didistribusikan oleh PDAM Kota Salatiga telah memenuhi kebutuhan rata-rata/bulan/rumah tangga sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 71 tahun 2016 tentang Perhitungan dan Penetapan Tarif Air Minum, Pasal 1 ayat (10) "Standar Kebutuhan Pokok Air Minum adalah kebutuhan air sebanyak 10 meter kubik/kepala keluarga/bulan atau 60 liter/orang/hari, atau sebesar satuan volume lainnya." Pemakaian rata-rata untuk pelanggan RT berkisar 17,97 m^3 per pelanggan RT per bulan dan pemakaian rata-rata keseluruhan berkisar 19,60 per pelanggan per bulan.

Kontinuitas air yang didistribusikan oleh PDAM Kota Salatiga berkisar 19 jam per hari. Hal ini belum memenuhi standar yang ditetapkan PP No. 122 tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum pasal 4, ayat (5) "Kontinuitas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), wajib memberikan jaminan pengaliran 24 jam per hari." Tidak tercapainya standar ini disebabkan antara lain terdapat beberapa wilayah pelayanan air masih dengan system pergiliran dan

saat dilakukan pemeliharaan pompa, wilayah dengan system pompa akan terhenti pelayanannya.

Upaya PDAM Kota Salatiga untuk memenuhi aspek kualitas, kuantitas, dan kontinuitas antara lain:

- Mengoperasikan sistem sedimen aerasi filtrasi untuk meminimalkan kadar besi (Fe).
- Pembubuhan kaporit secara berkala.
- Pembuatan sumur dalam di Ngemplak, Noborejo, dan Kecandran.
- Optimalisasi sumber air yang dimiliki PDAM
- Perbaikan dan penambahan pompa submersible

c. Air Tanpa Rekening/Non Revenue Water (NRW)

(1) Kehilangan Air Produksi

Persentase kehilangan air di unit produksi tahun 2016 sebesar 1,50% dari volume produksi riil, tidak mengalami perubahan apabila dibandingkan tahun 2015. Kebocoran tersebut disebabkan pipa transmisi yang umurnya sudah tua dan *wash out*. PDAM telah melakukan upaya menurunkan NRW produksi dengan cara melakukan pengecekan berkala di pipa distribusi, penggantian pipa yang bocor, dan membentuk tim penangan kebocoran.

(2) NRW Distribusi

Persentase NRW distribusi tahun 2016 sebesar 21,59% dari air yang didistribusikan, sedangkan pada tahun 2015 sebesar 22,24%. Persentase NRW tersebut masih lebih tinggi dibandingkan dengan toleransi nasional yang telah ditentukan sebesar 20%. Masih tingginya tingkat NRW distribusi tahun 2016 disebabkan instalasi pipa yang umurnya tua, pemasangan utilitas lainnya yang mempengaruhi jaringan pipa sehingga rentan terjadi kebocoran.

PDAM Kota Salatiga memiliki meter air di beberapa titik produksi dan di instalasi distribusi, namun tidak seluruhnya berfungsi.

Perhitungan produksi dan distribusi air tahun 2016, tidak diukur dari meter air tetapi didasarkan pada perkiraan debit air liter/derik dari *V notch* dan *Ultra Sonic Flow Meter* pada instalasi produksi.

Upaya PDAM Kota Salatiga menurunkan NRW distribusi adalah dengan melakukan penggantian 6.090 buah meter air pelanggan, membentuk tim penanganan NRW, penggantian pipa yang bocor, dan pengecekan berkala di pipa distribusi.

d. Kapasitas Produksi

Kapasitas produksi yang telah dibangun belum semuanya dapat dimanfaatkan, demikian juga terhadap kapasitas produksi riil juga belum dapat dipergunakan sepenuhnya, yaitu sebagai berikut:

Kapasitas produksi yang telah dibangun (kapasitas desain) sebesar 345 liter/detik atau 10.879.920 m^3 belum semuanya dapat dimanfaatkan, sedangkan kapasitas produksi riil telah dipergunakan sepenuhnya, yaitu sebagai berikut:

No	Instalasi	Kapasitas terpasang (lt/dt)			Kapasitas riil (m^3)	Volume produksi (m^3)
		Kapasitas terpasang (lt/dt)	Terpasang (m^3)	Tidak dimanfaatkan (m^3)		
	Mata Air					
1	MA Senjoyo	145	4,572,720	134,784	4,437,936	4,437,936
2	MA Kalisombo Barat	35	1,103,760	353,228	750,532	750,532
3	MA Kalisombo Timur	15	473,040	99,646	373,394	373,394
4	MA Kaligethek	20	630,720	10,635	620,085	620,085
5	MA Kalitaman	25	788,400	211,507	576,893	576,893
6	MA Kaligojeg	20	630,720	3,300	627,420	627,420

	Sub Jumlah	260	8,199,360	813,100	7,386,260	7,386,260
	Sumur Dalam					
1	Sumur Jl. Sukowati	15	473,040	177,739	295,302	295,302
2	Sumur Cebongan I	8	252,288	136,385	115,903	115,903
3	Sumur Cebongan II	8	252,288	152,409	99,879	99,879
4	Sumur Tegalsari I	7	220,752	10,982	209,770	209,770
5	Sumur Tegalsari II	11	346,896	134,288	212,608	212,608
6	Sumur Randuacir	3	94,608	89,680	4,928	4,928
7	Sumur Kradenan I	7	220,752	68,524	152,228	152,228
8	Sumur Kradenan II	7	220,752	180,355	40,397	40,397
9	Sumur Bulu	2	63,072	20,912	42,160	42,160
10	Sumur Ngemplak Dukuh	7	220,752	34,080	186,672	186,672
11	Sumur Kenteng	4	126,144	54,084	72,060	72,060
12	Sumur Noborejo	4	126,144	116,061	10,083	10,083
13	Sumur Ngronggo	2	63,072	57,579	5,493	5,493
	Sub Jumlah	85	2,680,560	1,233,077	1,447,483	1,447,483
	Jumlah Total	345	10,879,920	2,046,177	8,833,743	8,833,743

Kapasitas produksi terpasang tidak dapat dimanfaatkan sebanyak 2.046.177 m^3 atau 18,81% yang terutama disebabkan terjadi penurunan kapasitas sumber dan adanya perbaikan sumur sehingga tidak produksi.

Upaya PDAM Kota Salatiga untuk meningkatkan utilitas kapasitas produksi antara lain dengan melakukan pemeliharaan sumur-sumur dalam, pemeliharaan daerah tangkapan air dan penghijauan di sekitar sumber serta pembuatan sumur resapan.

e. Ketersediaan Sumber Air Baku

Sumber air baku yang digunakan PDAM Kota Salatiga adalah mata air dan air tanah (sumur) dengan tingkat pemanfaatan yang belum maksimal. Selain itu, terdapat sumber air yang berpotensi untuk digunakan sebagai sumber air baku yaitu sumur Nobowaten, Sumur Ngemplak II, Sumur Kecandran di wilayah Kota Salatiga.

Upaya PDAM untuk menjamin ketersediaan air baku antara lain dengan membangun sumur dalam dan melakukan studi potensi air baku di wilayah Kota Salatiga serta melakukan pemantauan kondisi permukaan air tanah.

Sedangkan upaya pemerintah Kota Salatiga dalam memenuhi ketersediaan air baku adalah dengan meningkatkan kinerja aspek keuangan PDAM melalui penambahan modal ke PDAM Kota Salatiga sebesar Rp 2.000.000.000 di tahun 2016.

Penyertaan Modal dan Subsidi Pemerintah Daerah serta Hibah

Pada tahun 2016, sesuai Keputusan Walikota Salatiga Nomor 582/446/2016 tanggal 1 November 2016, Pemerintah Kota Salatiga menambahkan penyertaan modal di PDAM sebesar Rp 2.000.000.000, sehingga nilai penyertaan modal pemerintah daerah sampai dengan akhir tahun 2016 menjadi sebesar Rp 20.542.212.090. penyertaan modal tersebut diserahkan dalam bentuk dana tunai. Sampai dengan saat evaluasi, penambahan dana tunai telah dimanfaatkan dengan optimal.

Tidak terdapat penambahan nilai hibah pada tahun 2016, sehingga nilai hibah sampai dengan 31 Desember 2016 tetap sebesar Rp. 404.062.058,80.

f. Hal-hal Lain yang perlu diperhatikan

(1) Pengelolaan Aset

PDAM belim memiliki kebijakan tertulis yang secara khusus mengatur pengelolaan asset yang mempertimbangkan risiko kegagalan yang mungkin timbul atas kegiatan operasional asset. Namun untuk pengelolaan asset tetap jaringan produksi, transmisi dan distribusi telah didukung dengan penerapan *Geographic Information System.* Penerapan GIS pada PDAM Kota Salatifa sudah dilaksanakan selama beberapa tahun dan data yang telah di *input* meliputi 90,07% dari total jaringan pipa PDAM Kota Salatiga. Realisasi pengeluaran modal pada tahun 2016 sebesar Rp 4.606.899.302,02 masih lebih tinggi dibandingkan dengan pengeluaran pemeliharaan yang sebesar Rp 933.773.023.

(2) Kontribusi Fiskal kepada Pemerintah

Dalam tahun 2016, PDAM telah memberikan kontribusi terhadap penguatasn fiscal pemerintah pusat maupun daerah. Nilai penyetoran pajak kepada pemerintah pusat sebesar Rp 1.379.364.497, yang berasal dari pajak penghasilan pasal 21, PPh Badan (pasal 25/29) dan PPN. Sedangkan nilai penyetoran pajak kepada pemerintah daerah sebesar Rp 103.678.875, yang berupa pajak air bawah tanah dipungut oleh Pemerintah Kota Salatiga sebesar Rp 24.712.825 dan pajak air permukaan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sebesar Rp 78.966.050. Pada tahun 2016 terdapat penyetoran bagian laba kepada pemerintah daerah sebesar Rp 2.021.916.311,03 atau sebesar 55% dari bagian laba bersih tahun 2015.

(3) PDAM Kota Salatiga mengikuti *Tax Amnesty* (TA) atas Aset Senilai Rp 7.051.132.000

PDAM Kota Salatiga mengikuti *Tax Amnesty* pada bulan Oktober 2016 atas asset senilai Rp 4.360.884.000 dan bulan Maret 2017 atas asset senilai Rp 2.690.248.000, sehingga total aset yang diajukan untuk *Tax Amnesty* per 31 Maret 2017 adalah Rp 7.051.132.000. Atas asset senilai Rp 7.051.132.000 yang diajukan untuk TA adalah asset milik Ditjen Cipta Karya Kementerian PU. Penyerahaan asset kepada PDAM Kota Salatiga berdasarkan BA Serah Terima Pengelolaan.

(4) PDAM Kota Salatiga memperoleh penghapusan Sanksi Administrasi atas Surat Tagihan Pajak dari Direktorat Jenderal Pajak sebesar Rp 774.715.763.

Melalui *Tax Amnesty,* pada tahun 2016 PDAM Kota Salatiga telah menerima penghapusan sanksi administrasi pajak berupa bunga atas penagihan PPN maupun PPh sebesar Rp 774.715.763. Pengajuan penghapusan sanksi administrasi kepada Direktorat Jenderal Pajak dilakukan melalui Kantor Pelayanan Pajak Madya Semarang. PDAM Kota Salatiga telah menyelesaikan tagihan pokok terkait pengenaan sanksi administrasi tersebut sebesar Rp 383.178.530.

3. Persoalan yang dihadapi

Seiring dengan perkembangan layanan terhadap masyarakat diikuti oleh peningkatan kualitas serta kapasitas PDAM Kota Salatiga, maka kebijakan selama ini yang mengatur tentang PDAM Kota Salatiga yaitu Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga Nomor 5 Tahun 1981 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga dinilai perlu diganti dengan mengacu pada kebijakan-kebijakan yang di atasnya yaitu UU No. 23 Tahun 2014, Kepmendgri Nomor 47 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum, dan Permendagri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

Pokok-pokok aturan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga Nomor 5 Tahun 1981 yaitu:

(1) Modal dasar perusahaan ini terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan.
(2) Direksi PDAM
(3) Badan Pengawas
(4) Tugas dan beban pegawai perusahaan
(5) Rencana Anggaran Perusahaan
(6) Laporan Hasil Perhitungan Perusahaan
(7) Penggunaan laba perusahaan
(8) Kedudukan Hukum, Gaji, Pensiun dan penghasilan lain dari Direksi dan Pegawai/Pekerja Perusahaan Daerah
(9) Kewenangan penyelidikan dan pemeriksaan pengurusan rumah tangga daerah
(10) Pembubaran perusahaan

Di dalam penjabarannya di dalam peraturan daerah, tidak semua hal dalam pokok-pokok aturan di atas harus diganti dengan pasal yang baru. Masih terdapat beberapa bagian yang masih relevan bisa dipertahankan sesuai dengan dinamika yang berjalan saat ini. Penyesuaian peraturan daerah tentang PDAM tersebut yang diharapkan adalah selaras dengan Permendagri Nomor 2 tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

Pokok-pokok pikiran dalam Permendagri Nomor 2 tahun 2007 tersebut adalah sebagai berikut:

(1) Organ Perusahaan Daerah Air Minum, yaitu kepala daerah sebagai pemilik modal, dewan pengawas, dan direksi. Bab tersebut mengatur tentang pengangkatan, tugas wewenang, penghasilan dan jasa pengabdian, dan pemberhentian.
(2) Pegawai. Berisi tentang pengangkatan, penghasilan & cuti, penghargaan & tanda jasa, kewajiban & larangan, pelanggaran & pemberhentian.
(3) Dana Pensiun.
(4) Asosiasi
(5) Ketentuan Peralihan; dan
(6) Pembinaan

Peraturan daerah baru yang mengatur tentang PDAM tersebut diharapakan mengacu dan selaras dengan Permendagri Nomor 2 tahun 2007.

C. IMPLIKASI PENERAPAN PERATURAN DAERAH

Berbeda dengan bahan bakar minyak bumi, air merupakan kebutuhan yang tidak tergantikan oleh apapun. Negara sebagai penyelenggara negara harus dapat memenuhi hak rakyat atas air. Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa cakupan layanan PDAM dalam pemenuhan kebutuhan air masyarakat baru mencapai 78,87%. Sisanya mengandalkan mata air dan sumur yang tidak terjamin baku mutu sebagai air konsumsi. Persoalan teknis distribusi dan tata kelola air masih menjadi kendala dalam pendistribusian air bersih untuk seluruh masyarakat Kota Salatiga. Dengan diterapkannya Perda tentang PDAM ini maka berimplikasi pada beberapa aspek:

a) Infrastruktur. Perbaikan dan penambahan jaringan pipa distribusi air bersih ke seluruh pelosok wilayah di Kota Salatiga, selain itu pembangunan reservoir sebagai media untuk menampung air sebelum didistribusikan ke rumah masyarakat.
b) Eksplorasi sumber air baru. Untuk dapat menjangkau masyarakat di pelosok desa yang jauh dari sumber air utama jaringan air bersih PDAM, maka perlu dipertimbangkan pencarian sumber air baru terdekat yang dapat menjadi sumber air utama masyarakat di wilayah tersebut dan sekitarnya. Baik dengan sumur bor atau sumber air permukaan yang memiliki debit yang berlimpah mampu memenuhi kebutuhan air masyarakat per kapitanya.
c) Pemeliharaan jaringan. Layanan distribusi air yang terus-menerus selama 24 jam, perlu didukung oleh pemeliharaan jaringan dan perangkat keras maupun lunak lainnya. Pemeliharaan ini dimaksudkan agar memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan ekspektasi dari konsumen.
d) Peningkatan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia. Pelayanan yang prima tidak hanya ditentukan oleh tersedianya infrastruktur yang berkualitas, namun turut ditentukan oleh sumber daya manusia yang

mumpuni. *Service excellent* agar mencapai *consumer satisfication* menjadi motto utama PDAM sebagai institusi pemerintah daerah yang dipercaya mengelola hajat hidup orang banyak. Untuk dapat mencapai manajemen berkualitas, maka perlu peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui berbagai pendidikan formal maupun non formal dalam bidang relevan dengan fokus dan tanggung jawab kerja.

e) Perbaikan regulasi pasca ditetapkan Perda PDAM yang baru.
f) Perbaikan tata kelola sesuai regulasi yang baru.

Implikasi kebijakan yang telah diuraikan di atas membutuhkan pembiayaan dan komitmen yang kuat tidak hanya dari pihak manajemen PDAM, namun juga Pemerintah Daerah Kota Salatiga sebagai pemilik PDAM. Iklim politik yang kondusif dan kebijakan yang berpihak kepada masyarakat turut menentukan tercapainya pelayanan yang prima dan professional.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini akan mengevaluasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait tiga hal pokok. *Pertama*, kewenangan daerah membentuk Perda. *Kedua*, kewenangan Pemerintah Daerah membuat Perda terkait PDAM. *Ketiga*, pokok-pokok pengaturan tentang PDAM.

A. KEWENANGAN MEMBENTUK PERATURAN DAERAH

Dalam rangka pemenuhan tuntutan hukum, upaya pengaturan yang dilakukan oleh daerah (provinsi dan kabupaten/kota) harus dapat dibenarkan sesuai dengan hukum, baik menyangkut aspek kewenangan maupun aspek substansi atau materi muatannya. Karena out put pengaturan tersebut adalah produk hukum daerah berupa Perda maka landasan untuk kewenangan tersebut adalah kewenangan legislasi yang melekat pada satuan pemerintahan daerah.

Sebagai asas atau prinsip hukum, tindakan daerah membentuk Perda secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang).[29] Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas

[29] Kewenangan ini secara teori disebut kewenangan atributif.

legalitas, sebelum suatu subjek hukum, termasuk pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Perda.

Karena yang menjadi persoalan spesifik di sini adalah kewenangan daerah untuk membentuk Perda maka peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini peraturan perundang-undangan dimaksud adalah UU No. 23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan UUD NRI 1945, sistem yang dianut dalam hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan daerah adalah negara kesatuan yang desentralistik.

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.[30] Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.[31] Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan

[30] Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.
[31] Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.

mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[32]

Dengan demikian, pada negara kesatuan, mendiskusikan sumber kewenangan daerah (dalam hal ini adalah kabupaten/kota) untuk membentuk Perda sangat bergantung pada prinsip desentralisasi dan otonomi. Sepanjang suatu urusan pemerintahan telah didesentralisasikan kepada daerah otonom dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom diberikan otonomi oleh Pemerintah berdasarkan undang-undang maka daerah kabupaten/kota tersebut memiliki kewenangan untuk membentuk Perda.

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.[33] Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan secara eksplisit sebagai berikut:

(1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
(2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
(3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).[34]

[32] Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.
[33] Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.
[34] Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014.

Dengan memperhatikan batasan tersebut maka implikasi yuridis terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah yaitu Perda, meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dasarnya adalah asas otonomi daerah. Kondisi ini dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.[35]

Batasan hukum dalam rangka pembentukan Perda menurut Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

> 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.

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria atau materi muatan bagi kewenangan pembentukan Perda oleh provinsi dan kabupaten/kota yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria atau materi muatan tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Perda. Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa

[35] Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hirarkinya.[36] Untuk lebih konkretnya kaidah tersebut memiliki dua makna, yaitu: (1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; (2) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Sementara itu secara teoretis, dasar bagi pembentukan Perda secara khusus, dan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, sangat terkait dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Bentuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara teoretis mencakup dua aspek, yaitu: mengatur (melakukan pengaturan atau *rule-making* sebagai dasar dari tindakan penertiban atau *ordering*) dan mengurus (menyelenggarakan *public service*) atau *ordenede en verzorgende taken.*[37] Dengan demikian, secara teori, pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum dan pembentukan Perda secara khusus, sangat terkait erat dengan sifat dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi prioritas. Ini berarti, jika orientasinya adalah untuk mengarahkan perilaku atau tindakan, maka instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan, yaitu membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian demikian maka daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Perda yang bersifat inheren sesuai fungsinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

---

[36] Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

[37] N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, h. 1.

B. KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH MEMBENTUK PERDA Tentang PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM

Dalam membahas mengenai kewenangan daerah membentuk Perda tentang PDAM, maka perlu dijawab terlebih dahulu pertanyaan apakah daerah berkewenangan membentuk Perusahaan Daerah yang pokok usahanya adalah penyediaan air minum. Berikut akan dilakukan evaluasi dan analisis terkait dengan kewenangan daerah membentuk Perusahaan Daerah dan kemudian Kewenangan Daerah mengelola air minum.

1. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Perusahan Daerah

UU No. 23 Tahun 2014 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mendirikan Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD,[38] yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.[39] BUMD tersebut dapat berbentuk Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah[40], yang pendiriannya ditetapkan dengan Perda.[41] BUMD tersebut didirikan berdasarkan kebutuhan daerah dan dengan mempertimbangkan kelayakan bidang usaha yang akan dibentuk.[42] Adapun tujuan pendirian BUMD adalah:[43]

---

[38] Pasal 331 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perhatikan pula Pasal 4 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

[39] Pasal 1 angka 40 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[40] Pasal 331 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perhatikan pula Pasal 4 ayat (3) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

[41] Pasal 331 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perhatikan pula Pasal 4 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

[42] Pasal 331 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[43] Pasal 331 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bandingkan dengan Pasal 7 PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya;
b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagipemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi,karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Sumber Modal BUMD terdiri atas penyertaan modal daerah; pinjaman; hibah; dan sumber modal lainnya.[44] Penyertaan modal daerah adalah penyerahan barang milik daerah untuk menjadi modal BUMD. Penyertaan modal daerah tersebut dapat dilakukan untuk pembentukan dan penambahan modal BUMD,[45] berupa uang dan barang milik daerah.[46] Apabila daerah melakukan penyertaan modal dalam BUMD, harus ditetapkan dalam Perda.[47] Adapun yang dimaksud dengan sumber modal lainnya adalah kapitalisasi cadangan; keuntungan revaluasi aset; dan agio saham.[48]

BUMD dapat berbentuk Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Berikut akan dijelaskan satu persatu masing-masing bentuk BUMD.

a. Perusahaan Umum Daerah

---

[44] Pasal 332 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perhatikan pula Pasal 19 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
[45] Pasal 332 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
[46] Pasal 333 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[47] Pasal 333 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[48] Pasal 332 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perhatikan pula Pasal 19 ayat (5) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham.[49] Ketentuan ini merupakan ketentuan yang menutup perusahaan umum daerah dimiliki oleh lebih dari satu daerah. Apabila perusahaan umum daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, perusahaan umum daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi Perusahaan Perseroan Daerah.[50] Namun demikian, Perusahaan Umum Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.[51]

Organ Perusahaan Umum Daerah terdiri atas Kepala Daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, Direksi dan Dewan Pengawas.[52] Sejalan dengan kepemilikan perusahaan umum daerah oleh daerah, maka laba perusahaan umum daerah ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan.[53] Atas laba perusahaan umum daerah tersebut, laba yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal.[54] Akan tetapi atas persetujuan kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, laba tersebut dapat ditahan di perusahaan umum daerah[55] dengan tujuan digunakan untuk

---

[49] Pasal 333 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perhatikan pula Pasal 5 PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
[50] Pasal 334 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[51] Pasal 334 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[52] Pasal 335 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perhatikan pula Pasal 29 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
[53] Pasal 336 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[54] Pasal 336 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[55] Pasal 336 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

keperluan investasi kembali (*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.[56] Dalam rangka mendukung jalannya Perusahaan Umum Daerah secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional, maka dapat melakukan restruksturisasi.[57] Ditentukan pula bahwa Perusahaan Umum Daerah dapat dibubarkan[58] dengan ditetapkan melalui Perda.[59] Kekayaan perusahaan umum daerah yang telah dibubarkan dan menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah.[60]

b. Perusahaan Perseroan Daerah

Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah.[61] Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah ditetapkan berdasarkan Perda,[62] akan tetapi pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.[63] Dengan kata lain, Perda tentang pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah harus memperhatikan ketentuan tentang Perseroan Terbatas

---

[56] Pasal 336 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[57] Pasal 337 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[58] Pasal 338 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[59] Pasal 338 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[60] Pasal 338 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[61] Pasal 339 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perhatikan pula Pasal 5 PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
[62] Pasal 331 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[63] Pasal 339 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

yang diatur dalam UU No. 40 Tahun 2007. Selanjutnya, sesuai dengan konsep perusahaan perseroan daerah, maka dalam hal pemegang saham Perusahaan Perseroan Daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas.[64] Dengan demikian dipastikan kendali terbesar perusahaan perseroan daerah tetap berada pada daerah yang bersangkutan, sebagai pemilik saham mayoritas. Dalam menjalankan aktivitasnya, perusahaan perseroan daerah memiliki organ perusahaan perseroan Daerah yang terdiri atas Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Komisaris.[65]

Berdasarkan pada uraian di atas, maka diketahui bahwa daerah memiliki kewenangan untuk membentuk BUMD, baik dalam bentuk perusahaan umum daerah maupun perusahaan perseroan daerah. Dalam pengoperasiaannya BUMD tunduk pada UU yang secara sektoral mengatur secara lebih khusus. Dalam hal ini, pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dengan demikian harus mengacu pada peraturan perundang-undangan terkait penyediaan air khususnya air minum.

2. Kewenangan Daerah Mengelola Air Minum

Air merupakan salah satu kekayaan negara yang penggunaannya haruslah ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat. Oleh karenanya, air beserta sumber-sumbernya dikuasai oleh negara,[66] yang memberi kewenangan negara untuk:

---

[64] Pasal 339 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[65] Pasal 340 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perhatikan pula Pasal 29 ayat (3) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
[66] Pasal 3 ayat (1) UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.
Sebagai catatan, Terkait dengan pengaturan Pengelolaan Sumber Daya Air, pada tanggal 18 Februari 2015, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor

a. Mengelola serta mengembangkan kemanfaatan air dan atau sumber-sumber air;
b. Menyusun mengesahkan, dan atau memberi izin berdasarkan perencanaan dan perencanaan teknis tata pengaturan air dan tata pengairan;
c. Mengatur, mengesahkan dan atau memberi izin peruntukan, penggunaan, penyediaan air, dan atau sumber-sumber air;
d. Mengatur, mengesahkan dan atau memberi izin pengusahaan air, dan atau sumber-sumber air;
e. Menentukan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum dan hubungan-hubungan hukum antara orang dan atau badan hukum dalam persoalan air dan atau sumber-sumber air.[67]

Kewenangan pemerintah di atas dapat dilimpahkan kepada instansi pemerintah termasuk di daerah.[68] Termasuk dalam pemanfaatan air dan sumber-sumber air adalah pemanfaatan air untuk digunakan sebagai air minum, melalui Sistem Pengelolaan Air Minum (SPAM). Selanjutnya diatur bahwa penyelenggaraan SPAM menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya guna memenuhi kehidupan yang sehat, bersih, dan produktif.[69] Dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan SPAM, Pemerintah Daerah membentuk BUMD sesuai dengan kewenangannya.[70] Berdasarkan pada uraian di atas, maka jelas bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk BUMD untuk

---

85/PUU-XI/2013 atas gugatan pengujian materi yang kedua terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Putusan tersebut antara lain menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dinyatakan tidak berlaku dan tidak mempunyai kekuatan hukum serta untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan dinyatakan berlaku kembali. (lihat penjelasan pada Bab II).

[67] Pasal 3 ayat (2) UU No. 11 Tahun 1974.

[68] Pasal 4 UU No. 11 Tahun 1974.

[69] Pasal 36 ayat (1) UU No. 11 Tahun 1974.

[70] Pasal 36 ayat (2) *jo* Pasal 40 huruf d *jo* Pasal 42 ayat (1) PP No. 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

menyelenggarakan sistem pengelolaan air minum, dalam hal ini PDAM. Alur pemikiran di atas sejalan dengan Permendagri No. 2 Tahun 2007 yang dengan tegas menyatakan bahwa PDAM dibentuk oleh Pemerintah Daerah.[71]

C. POKOK-POKOK PENGATURAN TENTANG PDAM

1. Tata Kelola BUMD

Dalam menjalankan kegiatannya, pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur:

a. tata cara penyertaan modal;
b. organ dan kepegawaian;
c. tata cara evaluasi;
d. tata kelola perusahaan yang baik;
e. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
f. kerjasama;
g. penggunaan laba;
h. penugasan Pemerintah Daerah;
i. pinjaman;
j. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;
k. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;
l. perubahan bentuk hukum;
m. kepailitan; dan
n. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.[72]

Dengan demikian, pengelolaan BUMD yang berbentuk perusahaan umum daerah (termasuk PDAM) juga harus memenuhi tata kelola BUMD seperti disebutkan diatas. Akan tetapi perlu diperhatikan bahwa pengaturan secara sektoral tetap harus mengacu pada peraturan perundang-undangan secara sektoral. Oleh karenanya tata kelola BUMD sebagaimana disebutkan diatas harus disesuaikan konteksnya dengan pengaturan secapa khusus dalam BUMD yang dimaksud. Dalam pembahasan ini penyesuaian tata kelola BUMD

[71] Pasal 2 Permendagri No. 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian.
[72] Pasal 343 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

diatas disesuaikan dengan pengaturan mengenai PDAM yang akan diuraikan pada bagian selanjutnya.

2. Maksud, Tujuan dan Bidang Usaha PDAM

Pendirian PDAM dimaksudkan untuk menjadi pelaksana penyelenggaraan SPAM untuk memberikan pelayanan air minum kepada masyarakat dalam rangka memenuhi hak rakyat atas air minum,[73] akses terhadap pelayanan air minum, dan terpenuhinya kebutuhan pokok air minum sehari-hari bagi masyarakat.[74] Dengan kata lain, pembentukan PDAM sebagai BUMD merupakan bentuk pelaksanaan tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan SPAM. Sementara itu, SPAM sendiri memiliki tujuan untuk:

a. tersedianya pelayanan air minum untuk memenuhi hak rakyat atas Air Minum;
b. terwujudnya pengelolaan dan pelayanan Air Minum yang berkualitas dengan harga yang terjangkau;
c. tercapainya kepentingan yang seimbang antara pelanggan dan BUMN, BUMD, UPT, UPTD, Kelompok Masyarakat, dan Badan Usaha; dan
d. tercapainya penyelenggaraan Air Minum yang efektif dan efisien untuk memperluas cakupan pelayanan Air Minum.[75]

Dengan demikian, PDAM yang didirikan dengan maksud untuk melaksanakan SPAM, seyogyanya juga didirikan untuk memastikan bahwa tujuan-tujuan penyelenggaraan SPAM sebagaimana disebutkan diatas dapat tercapai.

Menjadi bidang usaha PDAM adalah penyelenggaraan SPAM yang meliputi pengembangan SPAM dan pengelolaan SPAM.[76] Penyelenggaraan SPAM sendiri harus berlandaskan kebijakan dan

[73] Pasal 2 ayat (1) *jo* Pasal 42 ayat (1) PP No. 122 Tahun 2015.
[74] Pasal 17 PP No. 122 Tahun 2015.
[75] Pasal 2 ayat (2) PP No. 122 Tahun 2015.
[76] Pasal 18 ayat (1) PP No. 122 Tahun 2015.

strategi penyelenggaraan SPAM dan Rencana Induk SPAM;[77] yang disusun dan ditetapkan oleh walikota setiap lima tahun sekali.[78]

Pengembangan SPAM meliputi pembangunan baru, peningkatan, dan perluasan.[79]Pembangunan baru dilakukan berdasarkan adanya kebutuhan pengembangan pembangunan yang meliputi: a) belum tersedia kapasitas; b) kapasitas terpasang sudah dimanfaatkan secara optimal; dan/atau c) kapasitas yang ada belum mencukupi kebutuhan.[80] Sedangkan Peningkatan dilakukan melalui modifikasi unit komponen sarana dan prasarana terbangun untuk meningkatkan kapasitas.[81] Selanjutnya Perluasan dilakukan pada unit distribusi.[82]

Pengelolaan SPAM meliputi a) operasi dan pemeliharaan; b) perbaikan; c) pengembangan sumberdaya manusia; dan d) pengembangan kelembagaan.[83] Operasi dan pemeliharaan mencakup program dan kegiatan rutin menjalankan, mengamati, menghentikan, dan merawat sarana dan prasarana SPAM untuk memastikan SPAM berfungsi secara optimal,[84] yang dilakukan oleh unit kerja untuk SPAM Jaringan Perpipaan yang dilakukan dengan memperhatikan kualitas pelayanan dan efisiensi biaya; dan perorangan untuk SPAM Bukan Jaringan Perpipaan yang dilakukan dengan memperhatikan aspek keamanan, keselamatan, dan keberlanjutan.[85]

Perbaikan dilakukan terhadap komponen teknis yang kinerjanya mengalami penurunan fungsi sehingga dapat berfungsi secara normal

---

[77] Pasal 19 PP No. 122 Tahun 2015.
[78] Pasal 20 ayat (5) *jo* Pasal 22 ayat (4) *jo* Pasal 23 ayat (2) PP No. 122 Tahun 2015.
[79] Pasal 25 ayat (1) PP No. 122 Tahun 2015.
[80] Pasal 25 ayat (2) PP No. 122 Tahun 2015.
[81] Pasal 25 ayat (3) PP No. 122 Tahun 2015.
[82] Pasal 25 ayat (4) PP No. 122 Tahun 2015.
[83] Pasal 26 PP No. 122 Tahun 2015.
[84] Pasal 27 ayat (1) PP No. 122 Tahun 2015.
[85] Pasal 27 ayat (2) sampai ayat (4)PP No. 122 Tahun 2015.

kembali.[86] Pengembangan sumber daya manusia dilakukan melalui program peningkatan kinerja sumber daya manusia untuk mempersiapkan sumber daya manusia yang kompeten di bidang Penyelenggaraan SPAM.[87] Pengembangan kelembagaan dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan dilaksanakan berdasarkan prinsip tata kelola kelembagaan yang baik.[88]

3. Pelaksaan Penyelenggaraan SPAM oleh PDAM Sebagai BUMD

Wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam Penyelenggaraan SPAM meliputi:

a. menyusun dan menetapkan Kebijakan dan Strategi Kabupaten/Kota Penyelenggaraan SPAM;
b. menyusun dan menetapkan Rencana Induk SPAM Kabupaten/Kota;
c. melaksanakan Penyelenggaraan SPAM di wilayahnya;
d. membentuk BUMD dan/atau UPTD;
e. melakukan pencatatan laporan yang disampaikan oleh Kelompok Masyarakat;
f. memberikan izin kepada Badan Usaha untuk melakukan Penyelenggaraan SPAM;
g. melakukan pembinaan dan pengawasan kepada pemerintah desa dan Kelompok Masyarakat di wilayahnya dalam Penyelenggaraan SPAM;
h. melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Penyelenggaraan SPAM di wilayahnya;
i. menyampaikan laporan hasil pemantauan dan evaluasi Penyelenggaraan SPAM kepada pemerintah provinsi;
j. menjamin ketersediaan Air Baku untuk Penyelenggaraan SPAM di wilayahnya; dan
k. melakukan kerja sama dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah lain.[89]

[86] Pasal 28 ayat (1) PP No. 122 Tahun 2015.
[87] Pasal 30 ayat (1) PP No. 122 Tahun 2015.
[88] Pasal 31 PP No. 122 Tahun 2015.
[89] Pasal 40 PP No. 122 Tahun 2015.

Selanjutnya, BUMD yang dibentuk Pemerintah Kota untuk menyelenggaran SPAM melaksanakan penyelenggaraan SPAM melalui kegiatan:

a. pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM;
b. pemantauan dan evaluasi terhadap pelayanan Air Minum yang dilaksanakannya;
c. penyusunan prosedur operasional standar Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM;
d. pembuatan laporan Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM secara transparan dan akuntabel;
e. penyampaian laporan Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM kepada Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya; dan
f. peningkatan sumber daya manusia sesuai dengan standar kompetensi Pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM.[90]

Dalam melaksanakan penyelenggaraan SPAM seperti uraian di atas, BUMD harus menerapkan prinsip tata kelola yang baik.[91] Dalam melaksanakan penyelenggaraan SPAM, BUMD berhak:

a. menerima pembayaran jasa pelayanan sesuai dengan tarif;
b. menetapkan dan mengenakan denda terhadap keterlambatan pembayaran tagihan;
c. memperoleh kuantitas Air Baku secara kontinu sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam izin yang telah dimiliki;
d. memutus sambungan langsung kepada pelanggan yang tidak memenuhi kewajibannya; dan
e. menggugat masyarakat atau organisasi yang melakukan kegiatan yang mengakibatkan kerusakan sarana dan prasarana SPAM.[92]

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan SPAM, BUMD berkewajiban untuk:

a. menjamin pelayanan Air Minum yang memenuhi syarat kualitas, kuantitas, dan kontinuitas sesuai dengan standar yang ditetapkan;

[90] Pasal 43 ayat (1) PP No. 122 Tahun 2015.
[91] Pasal 43 ayat (2) PP No. 122 Tahun 2015.
[92] Pasal 44 PP No. 122 Tahun 2015.

b. mengoperasikan sarana dan memberikan pelayanan kepada pelanggan yang telah memenuhi syarat, kecuali dalam keadaan memaksa/kahar;
c. memberikan informasi yang diperlukan kepada semua pihak yang berkepentingan atas kejadian atau keadaan yang bersifat khusus dan berpotensi menyebabkan perubahan atas kualitas, kuantitas, dan kontinuitas pelayanan;
d. memberikan informasi berupa laporan mengenai pelaksanaan pelayanan;
e. menyiapkan sarana pengaduan bagi pelanggan dan masyarakat; dan
f. berperan serta pada upaya perlindungan dan pelestarian sumber daya air dalam rangka konservasi fungsi lingkungan hidup.[93]

4. Organ PDAM

PDAM dibentuk oleh Pemerintah Daerah didukung dengan organ dan kepegawaian. Organ PDAM terdiri atas: Kepala Daerah selaku pemilik modal; Dewan Pengawas; dan Direksi.[94] Masing-masing akan dijelaskan secara singkat dibawah ini:

4.1. Direksi

Direksi diangkat oleh Kepala Daerah atas usul Dewan Pengawas[95] yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.[96] Batas usia Direksi yang berasal dari luar PDAM pada saat diangkat pertama kali berumur paling tinggi 50 (lima puluh) tahun, yang berasal dari PDAM pada saat diangkat pertama kali berumur paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun.[97] Jabatan Direksi berakhir pada saat yang bersangkutan berumur paling tinggi 60 (enam puluh) tahun.[98] Calon Direksi memenuhi persyaratan:

---

[93] Pasal 45 PP No. 122 Tahun 2015.
[94] Pasal 2 Permendagri No. 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian.
[95] Pasal 3 Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[96] Pasal 4 ayat (2) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[97] Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[98] Pasal 3 ayat (4) Permendagri No. 2 Tahun 2007.

a. mempunyai pendidikan Sarjana Strata 1(S-1);
b. mempunyai pengalaman kerja 10 tahun bagi yang berasal dari PDAM atau mempunyai pengalaman kerja minimal 15 tahun mengelola perusahaan bagi yang bukan berasal dari PDAM yang dibuktikan dengan surat keterangan (referensi) dari perusahaan sebelumnya dengan penilaian baik;
c. lulus pelatihan manajemen air minum di dalam atau di luar negeri yang telah terakreditasi dibuktikan dengan sertifikasi atau ijazah;
d. membuat dan menyajikan proposal mengenal visi dan misi PDAM;
e. bersedia bekerja penuh wakt;
f. tidak terikat hubungan keluarga dengan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah atau Dewan Pengawas atau Direksi lainnya sampai derajat ketiga menurut garis lurus atau kesamping termasuk menantu dan ipar; dan
g. lulus uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan oleh tim ahli yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.[99]

Jumlah Direksi ditetapkan berdasarkan jumlah pelanggan PDAM dengan ketentuan:

a. 1(satu) orang Direksi untuk jumlah pelanggan sampai dengan 30.000;
b. paling banyak 3 (tiga) orang Direksi untuk jumlah pelanggan dari 30.001 sampai dengan 100.000; dan
c. paling banyak 4 (empat) orang Direksi untuk jumlah pelanggan di atas 100.000.[100]

Penentuan jumlah Direksi dilakukan berdasarkan asas efisiensi dan efektivitas pengurusan dan pengelolaan PDAM.[101] Seorang di antara Direksi yang berjumlah paling banyak 3 (tiga) atau paling banyak 4 (empat) orang diangkat sebagai Direktur Utama berdasarkan penilaian terbaik atas hasil uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh Kepala Daerah terhadap seluruh

[99] Pasal 4 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[100] Pasal 5 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[101] Pasal 5 ayat (2) Permendagri No. 2 Tahun 2007.

Direksi.[102] Direksi PDAM memiliki masa jabatan selama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan[103] apabila Direksi terbukti mampu meningkatkan kinerja PDAM dan pelayanan kebutuhan air minum kepada masyarakat setiap tahun.[104]

Direksi mempunyai tugas:

a. menyusun perencanaan, melakukan koordinasi dan pengawasan seluruh kegiatan operasional PDAM;
b. membina pegawai;
c. mengurus dan mengelola kekayaan PDAM;
d. menyelenggarakan administrasi umum dan keuangan;
e. menyusun Rencana Strategis Bisnis 5 (lima) tahunan (*business plan/ corporate plan)* yang disahkan oleh Kepada Daerah melalui usul Dewan Pengawas;
f. menyusun dan menyampaikan Rencana Bisnis dan Anggaran Tahunan PDAM yang merupakan penjabaran tahunan dart Rencana Strategis Bisnis (*business plan/ corporate plan)* kepada Kepala Daerah melalui Dewan Pengawas; dan
g. g. menyusun dan menyampaikan laporan seluruh kegiatan PDAM.[105]

Direksi dalam melaksanakan tugas mempunyai wewenang:

a. mengangkat dan memberhentikan pegawai PDAM berdasarkan Peraturan Kepegawaian PDAM;
b. menetapkan susunan organisasi dan tata kerja PDAM dengan persetujuan Dewan Pengawas;
c. mengangkat pegawai untuk menduduki jabatan di bawah Direksi;
d. mewakili PDAM di dalam dan di luar pengadilan:
e. menunjuk kuasa untuk melakukan perbuatan hukum mewakili PDAM;
f. menandatangani Laporan Triwulan dan Laporan Tahunan;
g. menjual, menjaminkan atau melepaskan aset milik PDAM berdasarkan persetujuan Kepala Daerah atas pertimbangan Dewan Pengawas

[102] Pasal 5 ayat (3) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[103] Pasal 5 ayat (4) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[104] Pasal 5 ayat (5) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[105] Pasal 7 Permendagri No. 2 Tahun 2007.

h. melakukan pinjaman, mengikatkan diri dalam perjanjian, dan melakukan kerjasama dengan pihak lain dengan persetujuan Kepala Daerah atas pertimbangan Dewan Pengawas dengan menjaminkan aset PDAM.[106]

Direksi mendapatkan penghasilan berupa gaji dan tunjangan.[107] Ditambah pula dalam hal PDAM memperoleh keuntungan, Direksi memperoleh bagian dari jasa produksi.[108] Selain itu, Direksi setiap akhir masa jabatan dapat diberikan uang jasa pengabdian yang besarnya ditetapkan oleh Kepala Daerah berdasarkan usul Dewan Pengawas dan kemampuan PDAM.[109] Direksi berhenti karena masa jabatannya berakhir dan meninggal dunia.[110] Sedangkan Direksi diberhentikan karena permintaan sendiri; reorganisasi; melakukan tindakan yang merugikan PDAM; melakukan tindakan atau bersikap yang bertentangan dengan kepentingan Daerah atau Negara; mencapal batas usia 60 (enam puluh) tahun; dan tidak dapat melaksanakan tugasnya.[111] Pemberhentian tersebut ditetapkan oleh Kepala Daerah.[112]

4.2. Dewan Pengawas

Dewan Pengawas berasal dari unsur pejabat daerah, profesional dan/atau masyarakat konsumen yang diangkat oleh Kepala Daerah[113] dan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah[114] untuk masa jabatan paling lama 3 (tiga) tahun, dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.[115]

---

[106] Pasal 9 Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[107] Pasal 12 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[108] Pasal 12 ayat (3) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[109] Pasal 13 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[110] Pasal 15 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[111] Pasal 15 ayat (2) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[112] Pasal 15 ayat (3) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[113] Pasal 18 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[114] Pasal 19 ayat (2) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[115] Pasal 21 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.

Pengangkatan kembali anggota Dewan Pengawas dibuktikan dengan kinerja dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan Direksi dan kemampuan PDAM dalam meningkatkan kinerja pelayanan air minum kepada masyarakat.[116] Adapun batas usia pengawas paling tinggi adalah 65 (enam puluh lima) tahun.[117] Calon anggota Dewan Pengawas harus memenuhi persyaratan:

a. menguasai manajemen PDAM;
b. menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya; dan
c. tidak terikat hubungan keluarga dengan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah atau Dewan Pengawas yang lain atau Direksi sampai derajat ketiga baik menurut garis lurus atau kesamping termasuk menantu dan ipar.[118]

Pada prinsipnya penentuan jumlah Dewan Pengawas dilakukan berdasarkan asas efisiensi pengawasan dan efektivitas pengambilan keputusan.[119] Namun demikian terdapat pedoman mengenai jumlah Dewan Pengawas yang didasarkan pada jumlah pelanggan. Paling banyak 3 (tiga) orang Dewan Pengawas untuk jumlah pelanggan sampai dengan 30.000; dan paling banyak 5 (lima) orang Dewan Pengawas untuk jumlah pelanggan diatas 30.000.[120] Dewan Pengawas mempunyai tugas:

a. melaksanakan pengawasan, pengendalian dan pembinaan terhadap pengurusan dan pengelolaan PDAM;
b. memberikan pertimbangan dan saran kepada Kepala Daerah diminta atau tidak diminta guna perbaikan dan pengembangan PDAM antara lain pengangkatan Direksi, program kerja yang diajukan oleh Direksi, rencana perubahan status kekayaan PDAM, rencana pinjaman dan ikatan hukum dengan pihak lain, serta menerima,

[116] Pasal 21 ayat (2) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[117] Pasal 18 ayat (2) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[118] Pasal 19 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[119] Pasal 20 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[120] Pasal 20 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.

memeriksa dan atau menandatangani Laporan Triwulan dan Laporan Tahunan; dan

c. memeriksa dan menyampaikan Rencana Strategis Bisnis (*business plan/corporate plan),* dan Rencana Bisnis dan Anggaran Tahunan PDAM yang dibuat Direksi kepada Kepala Daerah untuk mendapatkan pengesahan.[121]

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Dewan Pengawas mempunyai wewenang:

a. menilai kinerja Direksi dalam mengelola PDAM;
b. menilai Laporan Triwulan dan Laporan Tahunan yang disampaikan Direksi untuk mendapat pengesahan Kepala Daerah;
c. meminta keterangan Direksi mengenai pengelolaan dan pengembangan PDAM; dan
d. mengusulkan pengangkatan, pemberhentian sementara, rehabilitasi dan pemberhentian Direksi kepada Kepala Daerah.[122]

Dewan Pengawas diberikan penghasilan berupa uang jasa pengabdian[123] yang besarnya ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan memperhatikan kemampuan PDAM.[124] Selain itu, dalam hal PDAM memperoleh keuntungan, Dewan Pengawas memperoleh bagian dari jasa produksi secara proporsional[125] sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Kepegawaian PDAM

Pengangkatan pegawai PDAM harus memenuhi persyaratan tertentu yaitu:

a. Warga Negara Republik Indonesia;
b. berkelakuan baik dan belum pernah dihukum;

---

[121] Pasal 22 Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[122] Pasal 23 Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[123] Pasal 25 Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[124] Pasal 29 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[125] Pasal 27 Permendagri No. 2 Tahun 2007.

c. mempunyai pendidikan, kecakapan dan keahlian yang diperlukan;
d. dinyatakan sehat oleh rumah sakit umum yang ditunjuk oleh Direksi;
e. usia paling tinggi 35 (tiga puluh lima) tahun; dan
f. lulus seleksi.[126]

Pengangkatan pegawai dilakukan setelah melalui masa percobaan paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 6 (enam) bulan dengan ketentuan memenuhi daftar penilaian kerja setiap unsur paling sedikit bernilai baik.[127] Adapun komponen penilaian yang dinilai meliputi loyalitas, kecakapan, kesehatan, kerjasama, kerajinan, prestasi kerja, dan kejujuran.[128] Apabila pada akhir masa percobaan calon pegawai tidak memenuhi persyaratan tersebut, maka calon pegawai tersebut dapat diberhentikan tanpa mendapat uang pesangon.[129] Selain pegawai tetap, Direksi dapat mengangkat tenaga honorer atau tenaga kontrak dengan pemberian honorarium yang besarnya ditetapkan dengan Keputusan Direksi yang berpedoman pada Upah Minimum Provinsi atau Upah Minimum Kabupaten/Kota.[130] Tenaga honorer atau tenaga kontrak tersebut tidak diperbolehkan menduduki jabatan tertentu.[131] Pegawai PDAM berhak atas gaji, tunjangan, dan penghasilan lain yang sah sesuai dengan pangkat, jenis pekerjaan, dan tanggung jawabnya.[132] Pad prinsipnya penyusunan skala gaji pegawai PDAM dapat mengacu pada prinsip-prinsip skala gaji Pegawai Negeri Sipil yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan PDAM.[133] Petentuan gaji pegawai PDAM merupakan kewenangan Direksi, oleh

[126] Pasal 33 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[127] Pasal 33 ayat (2) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[128] Pasal 33 ayat (3) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[129] Pasal 33 ayat (4) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[130] Pasal 34 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[131] Pasal 34 ayat (2) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[132] Pasal 36 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[133] Pasal 37 ayat (1) Permendagri No. 2 Tahun 2007.

karenanya ketentuan gaji pegawai PDAM ditetapkan dengan Keputusan Direksi.[134] Selain gaji dan tunjangan, dalam hal PDAM memperoleh keuntungan, pegawai PDAM diberikan bagian dari jasa produksi sesuai dengan kemampuan keuangan PDAM.[135]

6. Pendanaan dan Permodalan PDAM Sebagai Penyelenggara SPAM

Pada pokoknya, pembiayaan penyelenggaraan SPAM menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.[136] Hal ini sesuai dengan tujuan penyelenggaraan SPAM yaitu untuk memenuhi urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang menjadi kebutuhan dasar warga negara.[137] Dalam hal ini yang dimaksud dengan pelayanan dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi hak rakyat atas tersedianya air minum yang berkualitas dengan harga terjangkau.[138] Pembiayaan penyelenggaraan SPAM dilakukan untuk membiayai pengembangan SPAM dan Pengelolaan SPAM.[139] Salah satu sumber dana untuk pembiayaan penyelenggaraan SPAM berasal dari BUMD, selain dari sumber yang lain (APBD, dana masyarakat, dan sumber lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan).[140] Terkait dengan pembiayaan penyelenggaraan SPAM di daerah, ditentukan bahwa Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memberikan pinjaman, hibah, penerusan hibah, dan/atau melakukan penyertaan modal (yang dilaksanakan

---

[134] Pasal 37 ayat (2) Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[135] Pasal 40 Permendagri No. 2 Tahun 2007.
[136] Pasal 54 ayat (1) PP No. 122 Tahun 2015.
[137] Pasal 3 ayat (1) Permendagri No. 70 Tahun 2016 tentang Subsidi Pemerintah Daerah kepada PDAM.
[138] Pasal 3 ayat (2) Permendagri No. 70 Tahun 2016
[139] Pasal 54 ayat (2) PP No. 122 Tahun 2015.
[140] Pasal 54 ayat (3) PP No. 122 Tahun 2015.

sesuai dengan ketentuan praturan perundang-undangan)[141]guna meningkatkan kinerja pelayanan BUMD dalam Penyelenggaraan SPAM.[142] Dalam hal pendapatan yang diperoleh dari penjualan air tidak dapat memenuhi biaya operasi dan pemeliharaan, Pemerintah Daerah harus memberikan subsidi dalam upaya perbaikan terhadap Penyelenggaraan SPAM yang dilakukan oleh BUMD untuk tercapainya keseimbangan antara pendapatan dengan biaya operasi dan pemeliharaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[143] Subsidi kepada BUMD bertujuan untuk membantu biaya produksi air minum agar tersedia pelayanan air minum yang berkualitas dengan harga terjangkau bagi masyarakat.[144] Besarnya subsidi dihitung berdasarkan selisih kurang tarif rata-rata dengan harga pokok produksi setelah diaudit.[145] Adapun penganggaran subsidi Pemda kepada PDAM dilakukan dengan melalui proses penyiapan dan penyampaian usulan,[146] penilaian dan seleksi usulan,[147] dan pengalokasian anggaran.[148]

Pengaturan pembiayaan yang demikian sangat baik jika dilihat dari sudut pandnag pemenuhan hak masyarakat untuk menikmati air, karena BUMD yang merugi akan mendapatkan subsidi demi terlaksananya penyelenggaraan SPAM kepada masyarakat. Melalui pengaturan ini pemerintah melaksanakan kewajibannnya sebagai penguasa air untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi seluruh masyarakat.

---

[141] Pasal 55 ayat (3) PP No. 122 Tahun 2015.
[142] Pasal 55 ayat (1) PP No. 122 Tahun 2015.
[143] Pasal 55 ayat (2) PP No. 122 Tahun 2015.
[144] Pasal 4 ayat (1) Permendagri No. 70 Tahun 2016.
[145] Pasal 4 ayat (2) Permendagri No. 70 Tahun 2016..
[146] Pasal 5 – Pasal 6 Permendagri No. 70 Tahun 2016.
[147] Pasal 7 Permendagri No. 70 Tahun 2016..
[148] Pasal 8 – Pasal 10 Permendagri No. 70 Tahun 2016.

7. Perhitungan dan Penetapan Tarif Air Minum

Tarif air minum dihitung dan ditetapkan dengan didasarkan pada beberapa prinsip yaitu:[149]

a. Keterjangkauan dan keadilan;

   Pada aspek keterjangkauan diletakkan pada pemikiran bahwa:[150]

   i. penetapan tarif untuk standar kebutuhan pokok air minum disesuaikan dengan kemampuan membayar pelanggan yang berpenghasilan sama dengan Upah Minimum Provinsi, serta tidak melampaui 4% (empat perseratus) dari pendapatan masyarakat pelanggan.
   ii. penetapan tarif untuk standar kebutuhan pokok air minum bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah diberlakukan tarif setinggi-tingginya sama dengan tarif rendah.

   Sedangkan pada aspek keadilan, dicapai melalui:

   i. penerapan tarif diferensiasi dengan subsidi silang antar kelompok pelanggan; dan
   ii. penerapan tarif progresif dalam rangka mengupayakan penghematan penggunaan air minum. [151]

b. mutu pelayanan;

   Pemenuhan mutu pelayanan dilakukan melalui penetapan tarif yang mempertimbangkan keseimbangan dengan tingkat mutu pelayanan yang diterima oleh pelanggan.[152]

c. pemulihan biaya;

---

[149] Pasal 2 Permendagri No. 71 Tahun 2016 tentang Perhitungan dan Penetapan Tarif Air Minum.
[150] Pasal 3 ayat (1) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[151] Pasal 3 ayat (2) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[152] Pasal 4 Permendagri No. 71 Tahun 2016.

maksud pemulihan biaya adalah untuk menutup kebutuhan operasional dan pengembangan pelayanan air minum.[153] Pemulihan biaya untuk menutup kebutuhan operasional diperoleh dari hasil perhitungan tarif rata-rata minimal sama dengan biaya dasar.[154] Sedangkan pemulihan biaya untuk pengembangan pelayanan air minum diperoleh dari hasil perhitungan tarif rata-rata harus menutup biaya penuh[155] (termasuk di dalamnya keuntungan yang wajar berdasarkan rasio laba terhadap aktiva paling sedikit sebesar 10% (sepuluh perseratus)).[156]

d. efisiensi pemakaian air;
e. perlindungan air baku; dan

   Pengenaan tarif progresif kepada pelanggan yang konsumsinya melebihi Standar Kebutuhan Pokok Air Minum merupakan cara dalam rangka efisiensi pemakaian air dan perlindungan air baku.[157]

f. transparansi dan akuntabilitas.

   Proses perhitungan dan penetapan tarif dilakukan dengan menggunakan prinsip transparansi dan akuntabilitas.[158] Transparansi dilakukan dengan menjaring aspirasi pelanggan yang berkaitan dengan rencana perhitungan serta penetapan tarif; dan menyampaikan informasi yang berkaitan dengan rencana

[153] Pasal 5 ayat (1) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[154] Pasal 5 ayat (2) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[155] Pasal 5 ayat (3) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[156] Pasal 5 ayat (4) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[157] Pasal6 Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[158] Pasal 7 ayat (1) Permendagri No. 71 Tahun 2016.

perhitungan tarif kepada pelanggan.[159] Sementar aitu yang dimaksudkan dengan akuntabilitas adalah dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.[160]

Pelanggan PDAM dikelompokkan berdasarkan pengelompokan tertentu yaitu kelompok I; kelompok II; kelompok III; dan kelompok Khusus.[161] Kelompok I, menampung jenis-jenis pelanggan yang membayar tarif rendah untuk memenuhi standar kebutuhan pokok air minum.[162] Kelompok II menampung jenis-jenis pelanggan yang membayar tarif dasar untuk memenuhi standar kebutuhan pokok air minum.[163] Kelompok III menampung jenis-jenis pelanggan yang membayar tarif penuh untuk memenuhi standar kebutuhan pokok air minum.[164] Kelompok Khusus khusus menampung jenis-jenis pelanggan yang membayar tarif berdasarkan kesepakatan yang dituangkan dalam perjanjian.[165] Kelompok khusus ini terbagi berdaasarkan kelompok non komersial (tarif ditentukan sekurang-kurangnya sama dengan tarif dasar) dan kelompok komersial (tarif ditentukan sekurang-kurangnya sama dengan tarif penuh).[166] Kebijakan mengenai jenis-jenis pelanggan dan pengelompokkannya ditentukan oleh BUMD Air Minum (PDAM) berdasarkan pada kondisi objektif dan karakteristik masing-masing daerah.[167] Dengan demikian jelas bahwa PDAM Kota Salatiga memiliki kewenangan dalam

[159] Pasal 7 ayat (2) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[160] Pasal 7 ayat (3) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[161] Pasal 9 ayat (1) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[162] Pasal 9 ayat (2) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[163] Pasal 9 ayat (3) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[164] Pasal 9 ayat (4) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[165] Pasal 9 ayat (5) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[166] Pasal 10 Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[167] Pasal 12 Permendagri No. 71 Tahun 2016.

menentukan jenis pelanggan dan mengelompokkannya sesuai dengan kondisi dan karakteristik Kota Salatiga.

Biaya dasar dalam produksi air minum adalah biaya dasar yang diperlukan untuk memproduksi setiap meter kubik air minum dihitung atas dasar biaya usaha dibagi dengan volume air terproduksi dikurangi volume kehilangan air standar dalam periode satu tahun.[168] Biaya usaha dihitung dengan menjumlahkan seluruh biaya pengelolaan PDAM yang meliputi: biaya operasi dan pemeliharaan; biaya *depresiasi/amortisasi*; biaya bunga pinjaman; biaya lain; dan/atau keuntungan yang wajar.[169] Volume air terproduksi dihitung berdasarkan total volume air yang dihasilkan oleh sistem produksi yang siap didistribusikan kepada konsumen dalam periode satu tahun.[170] Volume kehilangan air standar dihitung berdasarkan standar prosentase yang ditetapkan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sumber daya air dikalikan volume air terproduksi.[171]

Pendapatan BUMD Air Minum terdiri dari pendapatan air dan pendapatan non air.[172] Pendapatan air meliputi: tarif air; beban tetap; pemeliharaan meter air; dan pendapatan air lainnya selain perpipaan.[173] Pendapatan non air meliputi: pendapatan sambungan baru; pendapatan pemeriksaan air lab; pendapatan penyambungan kembali; pendapatan denda; pendapatan penggantian meter rusak; pendapatan penggantian pipa persil; dan pendapatan non air lainnya.[174] Apabila pemakaian air kurang dari volume pemakaian air

[168] Pasal 13 Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[169] Pasal 14 Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[170] Pasal 16 Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[171] Pasal 17 Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[172] Pasal 20 ayat (1) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[173] Pasal 20 ayat (2) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[174] Pasal 20 ayat (3) Permendagri No. 71 Tahun 2016.

minum minimum yang ditetapkan direksi BUMD Air Minum, maka pelanggan akan dikenakan beban tetap bulanan.[175] Pada pokoknya, tarif dibedakan menjadi 4 (empat) jenis yaitu tarif rendah; tarif dasar; tarif penuh; dan tarif kesepakatan.[176] Adapun Perhitungan tarif dilakukan dengan cara: menghitung biaya dasar untuk menentukan tarif dasar; menghitung subsidi untuk menentukan tarif rendah; menghitung tarif penuh; dan menetapkan tarif kesepakatan.[177]

Penetapan tarif air minum ditetapkan oleh Kepala Daerah paling lambat bulan November setiap tahun[178] kemudian disampaikan kepada Menteri.[179] Khusus untuk penetapan tarif kesepakatan, Kepala Daerah dapat mendelegasikan kepada direksi[180] yang menetapkan tarif kesepakatan dengan persetujuan Dewan Pengawas/Komisaris.[181] Adapun prosedur penetapan tarif diawali dengan penyusunan rancangan tarif oleh Direksi; selanjutnya rancangan tersebut disampaikan kepada Dewan Pengawas/Komisaris untuk dilakukan evaluasi dan dilanjutkan dengan konsultasi dengan dengan wakil atau forum pelanggan melalui berbagai media untuk mendapatkan umpan balik; setelah itu barulah rancangan tarif diajukan secara tertulis kepada Kepala Daerah.[182] Dalam hal Kepala Daerah memutuskan tarif lebih kecil dari usulan tarif yang diajukan direksi yang mengakibatkan tarif rata-rata tidak tercapainya pemulihan biaya secara penuh (*full cost recovery*), pemerintah daerah wajib menyediakan kebijakan subsidi untuk menutup kekurangannya melalui APBD.[183] Setelah tarif

[175] Pasal 21 ayat (1) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[176] Pasal 22 Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[177] Pasal 24 ayat (1) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[178] Pasal 25 ayat (1) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[179] Pasal 25 ayat (2) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[180] Pasal 25 ayat (3) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[181] Pasal 25 ayat (4) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[182] Pasal 26 – Pasal 27 Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[183] Pasal 27 ayat (5) Permendagri No. 71 Tahun 2016.

ditetapkan, Direksi melakukan sosialisasi keputusan besarnya tarif kepada masyarakat pelanggan melalui media massa atau media *online* secara efektif.[184]

Walikota memiliki tugas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyediaan air minum di wilayahnya.[185] Hal ini merupakan bentuk pelaksanaan tugas walikota sebagai Kepala Daerah untuk memastikan pemenuhan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang menjadi kebutuhan dasar warga negara, khususnya terkait dengan penyelenggaraan sistem Penyediaan Air Minum.

[184] Pasal 27 ayat (7) Permendagri No. 71 Tahun 2016.
[185] Pasal 29 ayat (2) Permendagri No. 71 Tahun 2016.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN SOSIOLOGIS DAN LANDASAN YURIDIS

A. PENGERTIAN LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Sudah menjadi tuntutan yang lazim bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, penyusun peraturan perundang-undangan harus mengemukakan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis rancangan peraturan perundang-undangannya. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tindakan hukum yang dasarnya adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah tindakan hukum maka pembentukan peraturan perundang-undangan, proses maupun produknya, harus dapat dibenarkan atau dijustifikasi dari berbagai segi atau aspek.

Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis adalah dasar pembenar atau justifikasi bagi peraturan perundang-undangan supaya peraturan tersebut tidak sekadar ditetapkan sebagai produk dari tindakan kekuasaan, tetapi yang lebih substansial ialah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima karena secara hakiki beralasan sehingga kemudian memiliki keberlakuan dalam soal-soal keharusan atau mewajibkan. Pengertian senada berlaku pula dalam pembentukan Perda. Supaya Perda yang dibentuk memenuhi kriteria sebagai hukum dalam hal kapasitas mengharuskannya maka Perda tersebut harus memenuhi kriteria keberlakuan yuridis dan evaluatif.

Yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan yuridis ialah kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah tertentu yang di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi.[186] Sementara yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan evaluatif ialah kaidah hukum berdasarkan isinya (materinya) dipandang bernilai. Untuk sampai pada judgment bernilai/tidaknya suatu kaidah hukum (yang kemudian diberi bentuk/*form* sebagai peraturan perundang-undangan), ada dua pendekatan yang dapat dijadikan acuan. Pertama, kefilsafatan, yaitu berdasarkan isinya kaidah itu dipandang bernilai atau penting;[187] memperjuangkan nilai tertentu yang sifatnya *given* atau *a priori*. Kedua, kemasyarakatan atau sosiologis, yaitu masyarakat menerima atau menyetujui kaidah itu.[188] Bentuk penerimaan itu dapat lebih dikonkretkan dalam bentuk pernyataan kebutuhan oleh masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut.

B. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

1. Landasan Filosofis

Pengusahaan air harus dilakukan dengan mengacu pada asas atau prinsip konstitusional berdasarkan UUD NRI 1945 dan interpretasinya yang otoritatif oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Pengusahaan air secara asas atau prinsip konstitusional tunduk pada hak penguasaan oleh negara serta ditujukan untuk sebesar-sebesarnya kemakmuran rakyat. Atas dasar itu, komersialisasi dalam pengusahaan air tidak dapat dibenarkan. Peran sangat besar dalam

---

186 J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum* (Citra Aditya Bakti 1999) 150.
187 Ibid., 152-153.
188 Ibid., 152.

pengusahaan air diberikan kepada pemerintah melalui badan-badan usahanya (BUMN maupun BUMD). Pengusahaan air dengan mekanisme demikian adalah untuk mencegah terjadinya praktik komersialisasi dalam pengusahaan air.[189]

Atas dasar latar belakang tersebut maka selanjutnya akan didiskusikan secara lebih spesifik landasan filosofis dari pengaturan mengenai pengelolaan atau pengusahaan air oleh PDAM ini. Landasan filosofis dari pengaturan ini adalah pengusahaan air harus memenuhi fungsi sosial untuk memberikan keadilan bagi penggunanya (asas atau prinsip non-komersialisasi). Dengan pengertian lain, pengelolaan atau pengusahaan air tidak boleh membebankan biaya penggunaan atau pemakaian di pihak pengguna atau konsumen yang bersifat *profit-motive oriented*.

Landasan filosofis sebagaimana dikemukakan di atas merupakan *ratio decidendi* (*reason for decision*) Putusan MKRI No. 85/PUU-XI/2013 yang membatalkan keberlakuan UU SDA. Pengaturan mengenai PDAM Kota Salatiga ke dalam Perda harus memperhatikan pendapat yudisial dari MK yang tertuang dalam Putusan MKRI No. 85/PUU-XI/2013. Pendapat yudisial MK tersebut sangat penting secara substansial karena menjadi inti dari *ration decidendi* dalam pembatalan UU SDA. Walaupun pembatalan terhadap UU SDA tersebut oleh MK dilatar belakangi oleh banyak isu konstitusional, namun isu konstitusionalnya paling utama adalah tidak diinginkannya komersialisasi pemanfaatan air yang dapat berimplikasi menimbulkan ketidakadilan bagi warga masyarakat yang tidak memiliki kemampuan membayar sehingga aksesnya terhadap air menjadi terhalangi.

---

[189] Lihat kembali *supra* BAB II. Sub-judul A.

Oleh karena itu, meskipun seharusnya bukan merupakan hal yang paling substansial, pengelolaan atau pengusahaan air pada akhirnya harus diprioritaskan untuk dilakukan oleh pemerintah sendiri (pusat maupun daerah) dengan harapan komersialisasi dapat dihindari – suatu kondisi yang sangat mustahil jika yang bertindak melakukan pengelolaan atau pengusahaan air adalah pihak swasta atau sektor privat. Pengelolaan atau pengusahaan air oleh pemerintah adalah untuk menjamin adanya "keadilan atas air" dengan pengertian setiap warga masyarakat yang membutuhkan air akan dapat diberikan akses yang sama atas air tersebut. Untuk itu, mengingat kondisi masyarakat yang berbeda-beda, pengelolaan atau pengusahaan secara komersial berpotensi menghalangi hak masyarakat atas akses terhadap air tersebut.

Berdasarkan pendapat atau pemikiran yang dikemukakan di atas, pengaturan mengenai PDAM Kota Salatiga ke dalam Perda konsisten atau sejalan dengan pendapat yudisial oleh MK yang dituangkan ke dalam Putusan MKRI No. 85/PUU-XI/2013. Pengaturan ini setidaknya sudah konsisten atau sejalan dengan pendapat yudisial MK yang menghendaki supaya pengelolaan atau pengusahaan air dilakukan oleh pemerintah sendiri, baik pusat maupun daerah. Kemudian, dengan pengelolaan atau pengusahaan air dilakukan sendiri oleh pemerintah (melalui perusahaan daerah), maka kendali supaya tidak terjadi komersialisasi terkait dengan biaya pemanfaatan air oleh pengguna atau konsumen dapat dilakukan secara efektif.

Dengan bertolak dari pemahaman tersebut maka landasan filosofis yang menjadi misi dari Perda ini dapat direalisasikan, yaitu untuk mewujudkan "keadilan atas air" atau "fungsi sosial untuk memberikan keadilan bagi pengguna air". Merealisasikan landasan filosofis tersebut akan lebih masuk akal jika memang pihak yang

mengelola atau mengusahakan air adalah pemerintah sendiri. Jika bukan pemerintah maka pengaturan demikian justru akan menyulitkan pihak swasta yang menjalankan bisnis atau usahanya atas dasar alasan komersial atau untuk mendapatkan keuntungan.

2. Landasan Sosiologis

Selama ini pengelolaan atau pengusahaan air di Kota Salatiga telah dilakukan oleh PDAM sebagai salah satu unit usaha yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Salatiga. Oleh karena itu, pengaturan melalui Perda memiliki makna strategis untuk lebih mengukuhkan eksistensi dari PDAM tersebut, di samping penegasan atas kebersetujuan terhadap asas atau prinsip konstitusional dalam pengelolaan atau pengusahaan air yang telah dinyatakan oleh MK (seperti dijelaskan pada landasan filosofis).

Berdasarkan kinerja secara umum, PDAM Kota Salatiga pada hakikatnya telah mampu memberikan pelayanan penyediaan air minum kepada pengguna atau konsumen di Kota Salatiga secara memadai. PDAM dapat lebih fleksibel dalam mewujudkan asas atau prinsip "keadilan atas air" karena sebagai unit usaha yang dimiliki oleh Daerah, pemerintahan daerah dapat lebih mudah mengawasi PDAM untuk patuh terhadap pendapat yudisial MK. Sebagai unit usaha yang dimiliki oleh daerah, misi pelayanan umum bersifat inheren dalam pelayanan yang harus diberikan oleh PDAM. Hal ini berbeda dengan jika yang mengusahakan adalah pihak swasta.

Dengan *setting* kondisi hukum yang ada, khususnya pendapat yudisial MK dalam Putusan MKRI No. 85/PUU-XI/2013, serta kinerja PDAM Kota Salatiga selama ini maka pembentukan Perda Kota Salatiga tentang PDAM dapat diberikan landasan sosiologisnya. Landasan sosiologis di sini tentunya, secara presumtif, kesepakatan

masyarakat bahwa pengelolaan atau pengusahaan air dilakukan oleh PDAM seperti halnya pendapat yudisial MK. Lebih jauh lagi, sebagai pengguna atau konsumen, dengan dilakukan pengaturan maka diharapkan PDAM dapat memiliki kinerja yang lebih baik sesuai dengan fungsinya. Aspirasi demikian adalah normal adanya. Tentu, dengan jaminan hukum yang diberikan melalui pendapat yudisial MK, masyarakat juga dapat berpegang pada instrumen hukum dalam rangka pengaturan tersebut supaya tidak terjadi praktik komersialisasi air.

Selain itu, suatu pengaturan harus didukung oleh kebutuhan yang muncul. Sebagaimana telah diulas pada Bab II, terdapat kebutuhan-kebutuhan yang kemudian memerlukan pengaturan dalam tataran Perda. Kebutuhan-kebutuhan tersebut antara lain sebagai berikut:

- Tidak perlu adanya wakil direktur PDAM, melainkan hanya direktur.
- Hal-hal yang terkait pengangkatan, masa jabatan, perhentian, hubungan kekeluargaan di antara anggota direksi, tata laksana perusahaan,
- Keanggotaan dewan pengawas terdiri dari unsur pejabat pemerintah daerah, professional dan masyarakat konsumen
- Penetapan tugas dewan pengawas
- Pengelolaan administrasi
- Pengelolaan anggaran
- Penggunaan laba perusahaan
- Pengawasan dan kontrol terhadap perusahaan

3. Landasan Yuridis

Pembentukan rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAM dilakukan dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang relevan dan berlaku yang meliputi:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan;
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air;
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
5. 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;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;
8. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian;
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 70 Tahun 2016 tentang Pedoman Pemberian Subsidi dari Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah Penyelenggara Sistem Penyediaan Air Minum;

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2016 tentang Perhitungan dan Penetapan Tarif Air Minum.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. JANGKAUAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH

Pembentukan Perda Kota Salatiga tentang Perusahaan Daerah Air Minum memiliki jangkauan pengaturan yang mencakup dua hal mendasar. *Pertama*, menetapkan pihak untuk mengelola atau mengusahakan air minum dengan jalan mengalirkan atau mendistribusikan air minum kepada pelanggan atau konsumen. *Kedua*, menetapkan aturan main atau pengaturan dalam pengelolaan atau pengusahaan air tersebut dengan, memperhatikan asas atau prinsip fungsi sosial untuk mewujudkan keadilan. Kedua hal tersebut untuk selanjutnya akan dijelaskan dalam paragraf-paragraf di bawah.

Sesuai dengan preskripsi yang diberikan oleh MK, pengelolaan atau pengusahaan air yang utama dilakukan oleh pemerintah sendiri (asas prioritas kepada pemerintah), baik pusat maupun daerah (BUMN atau BUMD). Pengelolaan atau pengusahaan air oleh sektor privat atau swasta asasnya adalah *the last resort* (upaya terakhir).[190] Asas atau prinsip tersebut, dengan demikian, adalah pedoman dalam penentuan jangkauan pengaturan Perda untuk menetapkan pihak guna melakukan pengelolaan atau pengusahaan air minum di Kota Salatiga dalam bentuk kegiatan mengalirkan atau mendistribusikan air kepada pelanggan atau konsumen. Pihak dimaksud di sini adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Salatiga. Berdasarkan pemaparan di

[190] Lihat kembali *supra* BAB II Sub-judul A.2.

atas maka nampak bahwa poin pertama jangkauan pengaturan Perda ini sudah konsisten atau sejalan dengan preskripsi yang diberikan oleh MK.

Selanjutnya, masih terkait dengan jangkauan pengaturan yang pertama tersebut, akan dijelaskan maknanya secara yuridis. Upaya pengaturan ini pada hakikatnya merupakan respons atau tanggapan terhadap keberlakuan asas atau prinsip legalitas. Asas atau prinsip legalitas menghendaki supaya tindak pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah dilandasi oleh adanya dasar peraturan perundang-undangan terlebih dahulu.[191] Asas atau prinsip legalitas sendiri, dalam kaitan secara khusus dengan tindak pemerintahan, mengandung tuntutan yang menghendaki uniformitas tindakan atas sesuatu hal. Dalam pengertian demikian maka uniformitas menjadi nilai yang amat penting maknanya. Tindakan setiap subjek hukum secara umum diharapkan bertumpu pada dasar peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya secara konsisten. Karena situasi demikian maka uniformitas di sini adalah implikasinya. Uniformitas menjadi nilai, tidak sekadar implikasi, karena hal itu diharapkan mampu menjamin atau melindungi kebebasan setiap subjek hukum dengan meletakkan suatu asumsi dapat diperkirakannya tindakan dari subjek hukum yang rasional berdasarkan preskripsi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan sebelumnya karena subjek hukum tersebut harus bertindak sesuai preskripsi peraturan perundang-undangan.[192]

---

[191] Brian Z. Tamanaha, "A Concise Guide to the Rule of Law" dalam Gianluigi Palombella & Neil Walker, eds., *Relocating the Rule of Law* (Hart Publishing 2009) 3-6.

[192] Joseph Raz, "The Rule of Law and Its Virtue" dalam Joseph Raz, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality* (Clarendon Press 1983) 219-220.

Untuk itu merupakan hal yang normal, sebagai asas atau prinsip, bahwa tindakan subjek hukum harus didasarkan pada ketentuan hukum yang sifatnya menetap, tidak berubah-ubah, sehingga ketentuan hukum tersebut perlu diwujudkan dalam bentuk tertentu, yaitu peraturan perundang-undangan. Dengan pengertian demikian maka keterpenuhan asas atau prinsip legalitas dapat dipandang sebagai hal yang niscaya untuk direalisasikan dalam bentuk pengaturan mengenai pengelolaan atau pengusahaan air oleh PDAM Kota Salatiga ke dalam Perda.

Dalam kaitan dengan asas atau prinsip legalitas ada dua makna substansial yang penting dan relevan sebagai implikasinya. *Pertama*, meletakkan dasar kewenangan pada subjek hukum terkait (*power-conferring rules*), dalam hal ini PDAM Kota Salatiga untuk melakukan pengelolaan atau pengusahaan air guna mendistribusikannya kepada pengguna atau pelanggan. *Kedua*, tak kalah pentingnya, setelah proses *transfer of authority* melalui peraturan perundang-undangan, tindakan dalam menjalankan kewenangan tersebut juga perlu diberikan preskripsi. Proses pemberian kewenangan tidak semata-mata berarti pembolehan seboleh-bolehnya, tetapi pembolehan yang masih diatur lebih lanjut bagaimana pelaksanaannya. Itu artinya, bagaimana subjek hukum secara umum menjalankan kewenangan yang telah diberikan kepadanya juga perlu diatur secara hukum, dalam hal ini kewenangan untuk melakukan pengelolaan atau pengusahaan air. Inilah esensi dari asas negara hukum c.q. asas legalitas. Asas negara hukum menuntut konformitas tindakan subjek hukum secara umum terhadap standar peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya. Preskripsi ini juga berlaku bagi PDAM Kota Salatiga yang diberikan tanggung jawab untuk melakukan pengelolaan atau pengusahaan air di Kota Salatiga. Hal ini

berhubungan dengan poin kedua jangkauan pengaturan Peraturan Daerah.

Dasar tindakan dalam melakukan pengelolaan atau pengusahaan air pada asasnya adalah menjamin realisasi pengelolaan atau pengusahaan air berdasarkan asas atau prinsip fungsi sosial untuk mewujudkan keadilan.[193] Hal ini merupakan jangkauan pengaturan Perda. Jangkauan pengaturan Perda ini adalah penentuan preskripsi yang diberlakukan untuk kondisi bagaimana PDAM seyogianya melakukan pengelolaan atau pengusahaan air di Kota Salatiga. Rumusan umum dari preskripsinya sendiri adalah pengelolaan atau pengusahaan air tersebut harus memperhatikan asas atau prinsip fungsi sosial untuk mewujudkan keadilan. Dalam pengertian yang lebih konkret, yang dimaksud dengan asas atau prinsip tersebut adalah pihak yang mengelola atau mengusahakan air tidak boleh menerapkan tarif yang bersifat komersial (*profit-motive oriented*) kepada pihak pengguna atau konsumen. Preskripsi inilah yang dikualifikasikan sebagai norma atau kaidah yang ditujukan untuk mengatur mengenai bagaimana seyogianya pengelolaan atau penguasahaan air dilakukan oleh subjek yang telah ditentukan (PDAM Kota Salatiga).

B. ARAH PENGATURAN PERATURAN DAERAH

Selanjutnya, sebagai *breakdown* atau penguraian dari jangkauan pengaturan rancangan Perda Kota Salatiga tentang PDAM, arah pengaturan Perda akan ditujukan pada pengaturan mengenai: (1) penetapan PDAM Kota Salatiga sebagai subjek hukum atau pihak diberikan kewenangan untuk melakukan pengelolaan atau

[193] Hal ini juga merupakan preskripsi yang diberikan oleh MK. Lihat kembali *supra* BAB II Sub-judul A.1.2.

pengusahaan air di Kota Salatiga; (2) struktur organisasi serta tata kelola (*governance*) dari PDAM Kota Salatiga; (3) permodalan PDAM dan (4) standar pelayanan PDAM Kota Salatiga kepada pengguna atau konsumen.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam landasan teoretis pada (BAB II Sub-judul A) maupun pada pembahasan tentang jangkauan pengaturan (BAB V Sub-judul A), kewenangan pada hakikatnya merupakan isu utama dalam pengelolaan atau pengusahaan air, terlebih karena sifatnya yang menguasai hajat hidup orang banyak, maupun dasar konstitusional yang menyatakan bahwa "air dikuasai oleh negara". Oleh karena itu, arah pengaturan yang pertama terkait dengan pengelolaan atau pengusahaan air adalah menetapkan subjek hukum atau pihak yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengelolaan atau pengusahaan air, dalam hal ini PDAM Kota Salatiga. Arah pengaturan ini jelas telah sejalan dengan preskripsi yang diberikan oleh MK supaya pengelolaan atau pengusahaan air diprioritaskan untuk dilakukan oleh pemerintah sendiri (dengan BUMN atau BUMD), sebagai implikasi dari hak menguasai oleh negara.

Sebagai konsekuensi logis dari arah pengaturan pertama, maka arah pengaturan berikutnya adalah mengenai struktur organisasi serta tata kelola (*governance*) dari PDAM Kota Salatiga tersebut yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengelolaan atau pengusahaan terhadap air di Kota Salatiga untuk selanjutnya mengalirkan atau mendistribusikannya kepada para pengguna atau konsumen. Pengaturan demikian bertujuan supaya PDAM Kota Salatiga yang telah diberikan kewenangan melakukan pengelolaan atau pengusahaan air mampu berkinerja menjalankan kewenangannya tersebut.

Untuk memberikan pelayanan kepada pengguna atau konsumen berupa akses untuk mendapatkan air minum, tentu aspek permodalan juga sangat penting maknanya bagi PDAM Kota Salatiga. Oleh karena itu, hal ini juga menjadi arah pengaturan dari Perda yang hendak dibentuk. Sebagai badan usaha yang dimiliki oleh daerah, maka legalitas dari permodalannya juga harus jelas karena sumber keuangannya berasal dari keuangan negara.

Terakhir adalah arah pengaturan mengenai standar pelayanan PDAM Kota Salatiga kepada pengguna atau konsumen. Arah pengaturan tersebut bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi pengguna atau konsumen dari PDAM Kota Salatiga, serta, sekaligus, supaya jangkauan pengaturan yang kedua dapat terimplementasikan dalam Perda. Sejalan dengan preskripsi MK, hal yang sangat prinsip dalam arah pengaturan keempat ini adalah supaya tidak terjadi praktik komersialisasi dalam penentuan tarif air minum oleh PDAM Kota Salatiga. Bahkan, arah pengaturan ini mungkin adalah arah pengaturan yang posisinya paling penting dalam Perda ini.

C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Bagian ini akan mem-*breakdown* lebih rinci arah pengaturan rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Perusahaan Daerah Air Minum. Atas dasar pemahaman tersebut maka berikut adalah rincian ruang lingkup materi muatan dari rancangan Peraturan Daerah:

1. **Ketentuan Umum**. Bab dalam ketentuan umum memuat istilah-istilah kunci atau penting yang digunakan dalam Peraturan Daerah.
2. **Maksud, Tujuan dan Asas Pengaturan**. Bab ini memuat ketentuan-ketentuan tentang maksud dan tujuan dibentuknya

Perda Kota Salatiga tentang Perusahaan Daerah Air Minum beserta asas yang melandasi pengaturan tersebut.

3. **Nama, Tempat Kedudukan**, **dan Lapangan Usaha**; Bab ini menguraikan tentang Nama BUMD, Tempat Kedudukan, dan Lapangan Usaha BUMD;
4. **Permodalan;** Bab ini mengatur mengenai modal dasar maupun modal yang disetor, serta tata cara penyertaan.
5. **Organ**; Bab ini menguraikan tentang organ PDAM yaitu: Kepala Daerah, Direksi, dan Dewan Pengawas. Di dalamnya mengatur tentang Kedudukan, Tugas dan Wewenang serta Tanggung Jawab, Persyaratan dan tatacara pengisian jabatan, penghasilan, jasa pengadian dan cuti, serta syarat dan tatacara pemberhentiannya.
6. **Kepegawaian**; Bab ini berisi syarat dan tatacara pengangkatan pegawai, penghasilan dan cuti, penghargaan dan tanda jasa, kewajiban dan larangan, serta syarat dan tata cara pemberhentian.
7. **Aset, Hak, dan Kewajiban**; Bab ini mengatur tentang status aset, hak dan kewajiban saat peralihan bentuk hukum, maupun tatacara pengadaan dan pelepasan aset.
8. **Tahun Buku, Rencana Kerja, dan Anggaran**; Bab ini mengatur tentang pilihan tahun buku, serta pengajuan dan pengesahan rencana kerja dan anggaran.
9. **Laporan Tahunan**; Bab ini mengatur tentang kewajiban menyusun laporan tahunan, tata cara pengajuan dan pengesahan.
10. **Penetapan dan Pembagian Laba Bersih**; Bab ini mengatur tentang komposisi pemanfaatan atau penggunaan laba serta larangan melakukan pembagian laba jika keadaan tertentu.
11. **Pembubaran dan Likuidasi**; Bab ini mengatur tentang kemungkinan terjadinya pembubaran sepanjang memenuhi syarat, serta kewajiban melakukan likuidasi.

12. **Divestasi**; Bab ini mengatur tentang kemungkinan melakukan divestasi sejauh memenuhi sejumlah persyaratan.
13. **Pembinaan, Pengawasan, dan Pengendalian**;
14. **Ketentuan Sanksi;**
15. **Ketentuan Peralihan;**
16. **Ketentuan Penutup**.

BAB VI
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, dapat dirumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Inisasi melakukan pembentukan (baca: pencabutan) terhadap Perda No. 5 Tahun 1081 tentang PDAM, memiliki alasan atau pertimbangan, baik secara filosofis, yuridis dan sosiologis sebagaimana diuraikan pada Bab 4.
2. Pembentukan Perda *a quo* dimungkinkan secara hukum sepanjang: (i) sesuai atau masih dalam ranah kewenangan daerah; dan (ii) materi muatannya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional;
3. Arah, jangkauan pengaturan dan materi muatan Perda tentang PDAM, dapat diperhatikan pada uraian dalam Bab 5.

B. SARAN

Sebagai tindak lanjut dari hasil penyusunan Naskah Akademik ini, maka menjadi beralasan manakala Pemerintah Kota Salatiga melakukan pembentukan (baca: penggantian) Perda PDAM. Hendaknya dalam pembentukan Perda PDAM harus mempedomani jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan perubahan peraturan daerah yang telah dirumuskan. Selain itu, dalam proses pembentukan (baca: perubahan) Perda *a quo*, harus melibatkan partisipasi semua pihak terkait.

DAFTAR PUSTAKA

Buku & Dokumen:

Brian Z. Tamanaha, "A Concise Guide to the Rule of Law" dalam Gianluigi Palombella & Neil Walker, eds., *Relocating the Rule of Law* (Hart Publishing 2009)

Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007

J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum* (Citra Aditya Bakti 1999)

Joseph Raz, "The Rule of Law and Its Virtue" dalam Joseph Raz, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality* (Clarendon Press 1983)

N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993

*T*iton Slamet Kurnia, *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Sang Penjaga HAM (The Guardian of Human Rights*) (PT. Alumni 2013).

Peraturan Perundang-undangan:

1. UUD NRI Tahun 1945
2. UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan
3. UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
4. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
5. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
6. PP No. 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum
7. PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah
8. Permendagri No. 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian

9. Permendagri Nomor 70 Tahun 2016 tentang Pedoman Pemberian Subsidi dari Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah Penyelenggara Sistem Penyediaan Air Minum;
10. Permendagri Nomor 71 Tahun 2016 tentang Perhitungan dan Penetapan Tarif Air Minum.
11. Putusan MKRI No. 058-059-060-063/PUU-II/2004, No. 008/PUU-III/2005, dan No. 85/PUU-XI/2013.