

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERUBAHAN
PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 2 TAHUN 2009
TENTANG
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM**

**BAB I
PENDAHULUAN**

1. Latar Belakang

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa sumber daya air dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara adil. Hal tersebut juga dinyatakan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air, yang menyatakan:

- (1). Sumber daya air dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (2).Penguasaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan.

Dalam pengelolaan sumber daya air tersebut khususnya air untuk keperluan rumah tangga, pemerintah kota Surabaya telah mendirikan sebuah perusahaan daerah air minum yang diberi kewenangan untuk mengelola air minum sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1976 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum sebagaimana telah diubah dan dicabut

dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum.

Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada Kota Surabaya sebagai Perusahaan yang bergerak dibidang pelayanan penyediaan air minum bagi masyarakat khususnya masyarakat Kota Surabaya berusaha memberikan pelayanan yang terbaik bagi pelanggan melalui peningkatan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada kota Surabaya selain tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1962 tentang tentang Perusahaan Daerah, juga tunduk pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Hal tersebut mengingat bahwa sesuai Pasal 5 ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 menyebutkan bahwa salah satu ruang lingkup **pelayanan atas jasa publik** adalah Penyediaan Jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan Negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi Negara yang ditetapkan dalam peraturan Perundang-undangan.

Pelayanan Publik yang dilaksanakan oleh Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada Kota Surabaya merupakan bagian dari kewajiban negara dalam memenuhi hak-hak warga negara khususnya hak dalam pelayanan penyediaan air minum dengan mengedepankan peran serta masyarakat dalam pengelolaan Perusahaan guna memenuhi kebutuhan masyarakat itu sendiri sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dengan diberlakukannya

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tersebut menyebabkan adanya pergeseran paradigma antara teori administrasi lama, teori administrasi baru, yang lebih transparan dan akuntabel. Hal tersebut mengingat bahwa PDAM tidak hanya mengelola produk dalam usaha untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, melainkan juga mengelola kekayaan yang dapat dikategorikan sebagai kekayaan publik.

Perusahaan Daerah Air Minum merupakan salah satu barang (kekayaan) daerah yang dipisahkan yang pengelolaannya selain didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, juga didasarkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 153 tahun 2004 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah Yang Dipisahkan. Selain itu, untuk kepengurusan dan kepegawaian Menteri Dalam Negeri telah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Bahwa dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terdapat perubahan pengaturan dalam unsur penyelenggaraan perusahaan. Memperhatikan uraian tersebut di atas kiranya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum perlu ditinjau kembali, karena sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan sosial ekonomi, maupun hukum.

2. Identifikasi Permasalahan

Lahirnya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, diharapkan dapat digunakan sebagai dasar pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum untuk lebih berdaya guna dan berhasil guna, namun dalam perjalanannya telah banyak peraturan perundang-undangan yang telah terbit antara lain Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan kondisi

sosial ekonomi yang sangat berpengaruh pada keberadaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2009, sehingga hal tersebut dapat disimpulkan sebagai permasalahan latar belakang penting bagi dasar sosiologis maupun dasar yuridis untuk pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum adalah sebagai berikut:

- a. Perusahaan Daerah Air Minum sebagai operator pengolahan air bersih/minum kiranya perlu ikut bertanggungjawab dan mempunyai kewajiban terhadap terciptanya lingkungan yang sehat bagi kota Surabaya pada khususnya dan Provinsi Jawa Timur pada umumnya.
- b. Mengingat bahwa pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum terhadap pemenuhan air bagi masyarakat sudah mendekati 100%, kiranya perlu melakukan usaha lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Berkenaan dengan kepengurusan perusahaan yang terdiri dari Badan Pengawas dan Direksi, pengisian Badan Pengawas dan Direksi dalam hal terdapat jabatan Badan Pengawas dan/atau Direksi yang kosong, perlu ada perubahan berkenaan tata cara dan persyaratan untuk pengisian jabatan tersebut.

3. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dicantumkan bahwa setiap pembentukan Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten Kota disertai dengan adanya keterangan atau penjelasan atau yang biasa disebut dengan naskah akademik. Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu

masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Maksud dari Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2009 adalah menentukan kebijakan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan daerah, Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan Publik. Sedangkan tujuan dari Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2009 adalah sebagai sarana bagi Pemerintah Kota Surabaya dalam melakukan penataan, pengendalian dan pengawasan terhadap Perusahaan Daerah Air Minum.

Penyusunan naskah akademik ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Anggota DPRD Kota Surabaya dalam membahas rancangan peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum.

4. Metode

Metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode sosiolegal. Dengan ini, maka kaidah-kaidah hukum baik yang berbentuk peraturan perundang-undangan, maupun kebiasaan dalam kegiatan ekonomi dicari dan digali, untuk kemudian dirumuskan menjadi rumusan pasal-pasal yang dituangkan ke dalam rancangan peraturan perundang-undangan (raperda). Metode ini dilandasi oleh sebuah teori bahwa hukum yang baik hukum yang juga berlandaskan pada kenyataan

yang ada dalam masyarakat, bukan semata-mata merupakan kehendak penguasa saja.

Secara sistematis penyusunan naskah akademik dilakukan melalui tahapan-tahapan yang runtut dan teratur. Tahapan yang dilakukan meliputi:

- a. inventarisasi bahan hukum;
- b. identifikasi bahan hukum;
- c. sistematisasi bahan hukum;
- d. analisis bahan hukum; dan
- e. perancangan dan penulisan.

Rangkaian tahapan dimulai dengan inventarisasi dan identifikasi terhadap sumber bahan hukum yang relevan (primer dan sekunder), yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keabsahan pengaturan tentang Perusahaan air minum dan kewenangan dalam mengelola air minum di Kota Surabaya. Langkah berikutnya melakukan sistematisasi keseluruhan bahan hukum yang ada. Proses sistematisasi ini juga diberlakukan terhadap asas-asas hukum, teori-teori, konsep-konsep, doktrin serta bahan rujukan lainnya. Rangkaian tahapan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah pengkajian dari permasalahan pengelolaan perusahaan daerah, khususnya perusahaan air minum. Melalui rangkaian tahapan ini diharapkan mampu memberi rekomendasi yang mendukung perlunya pengaturan tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2009

Secara garis besar proses penyusunan peraturan daerah ini meliputi tiga tahap yaitu: 1). tahap konseptualisasi, 2). tahap sosialisasi dan konsultasi publik, dan 3). tahap proses politik dan penetapan

1. Tahap Konseptualisasi

Tahap ini merupakan tahap awal dari kegiatan *technical assistance* yang dilakukan oleh tim penyusun. Pada tahap ini tim

penyusun melakukan konseptualisasi Naskah Akademik dan perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2009 yang dilakukan melalui diskusi dengan Direksi, Badan Pengawas, serta para pimpinan dilingkungan Perusahaan Daerah Air Minum.

2. Tahap Sosialisasi dan Konsultasi Publik

Pada tahap ini, tim penyusunan melakukan sosialisasi dan konsultasi publik mengenai Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2009 kepada Direksi dan para pimpinan lainnya di lingkungan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya. Target output kegiatan sosialisasi ini adalah tersosialisasikannya rencana pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2009 dan memperoleh masukan dari peserta guna perbaikan dan penyempurnaan rancangan peraturan daerah.

3. Tahap Proses Politik dan Penetapan

Proses politik dan penetapan merupakan tahap akhir dari kegiatan *technical assistance*. Proses politik merupakan pembahasan Raperda tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2009. Tahap penetapan adalah tahap ketika Raperda sudah disetujui oleh DPRD Kota Surabaya bersama dengan Walikota untuk disahkan menjadi Peraturan Daerah.

BAB II

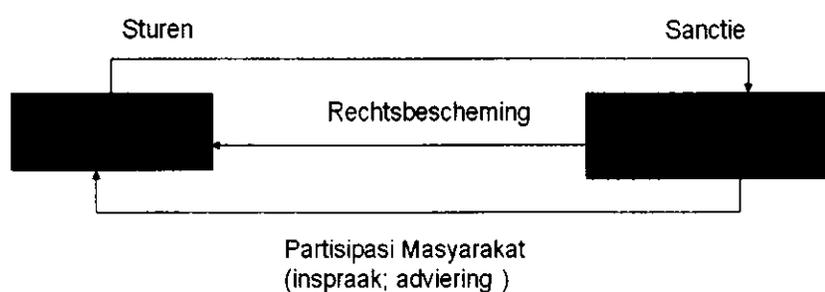
TELAAH AKADEMIK

A. KAJIAN TEORITIK

1. Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dalam Penyediaan Air Minum

Secara filosofis, negara sebagai pemegang mandat dari rakyat bertanggungjawab untuk menyelenggarakan pelayanan publik, sebagai usaha pemenuhan hak-hak dasar rakyat. Dalam hal ini, posisi negara adalah sebagai pelayan masyarakat (*public service*) dari pengguna layanan. Sementara rakyat memiliki hak atas pelayanan publik dari negara karena sudah memenuhi kewajiban sebagai warga negara, seperti membayar pajak atau pungutan lainnya (langsung maupun tidak langsung) dan terlibat dalam partisipasi penyelenggaraan pelayanan publik.

Pemerintah mempunyai kewenangan dalam mengendalikan masyarakat (*Sturen*) serta memberikan sanksi apabila terdapat pelanggaran terhadap ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka pengendalian tersebut. Pola hubungan antara Pemerintah dengan masyarakat dapat digambarkan dalam bagan berikut:



Merujuk pada bagan tersebut diatas, secara teoritis, dalam kewenangan pengendalian, pemerintah (pemerintah daerah) mempunyai kewajiban dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang prima bagi masyarakat. Dalam perspektif hukum administrasi, ruang lingkup hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat meliputi:

- Sarana bagi pemerintah untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat (sturen)
- Mengatur cara-cara partisipasi masyarakat dalam proses pengaturan & pengendalian masyarakat
- Perlindungan hukum bagi masyarakat
- Menetapkan norma-norma fundamental bagi pemerintah untuk pemerintahan yang baik.

Penerapan norma-norma fundamental bagi pemerintah untuk pemerintahan yang baik, terkait dengan *Rechmatigheid Toetsting* (pengujian). Ada 2 (dua) tolak ukur bagi pengujian tersebut, yaitu Peraturan perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Hal ini juga terkait dengan konsep asas Legalitas, dimana setiap tindak pemerintahan harus memenuhi persyaratan legalitas substansial yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AAUPB.

Lebih lanjut, dalam konsep demokratisasi pembangunan, menurut Friedmann, Negara memegang beberapa fungsi yaitu: (a) Negara sebagai regulator; (b) Negara sebagai provider (penyedia layanan publik); (c) Negara sebagai entrepreneur; dan (d) Negara sebagai wasit. Sebagai penyedia layanan publik Negara (dalam hal ini pemerintah daerah) wajib memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat dalam rangka

pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat tersebut haruslah sesuai dengan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Penyediaan air yang berkualitas merupakan salah satu urusan pemerintah daerah yang melahirkan kewajiban pemerintah daerah untuk melakukan pelayanan yang prima kepada masyarakat, sebagaimana telah diamanatkan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 bahwa penguasaan bumi, air dan segala kekayaan di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Terkait dengan kewajibannya dalam menyelenggarakan pelayanan bagi penyediaan air minum, maka pemerintah kota Surabaya perlu melakukan pengaturan terhadap sistem penyediaan air minum guna menjamin terpenuhinya hak masyarakat untuk mendapatkan air bersih yang berkualitas dan untuk menjamin pelayanan prima kepada masyarakat atas penyediaan air tersebut. Terkait dengan pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, instrumen yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan, khusus di Daerah adalah produk Hukum Daerah sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Produk Hukum Daerah yang meliputi Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan bersama Kepala Daerah dan Keputusan. Jaminan atas pelaksanaan kewajiban pemerintah dan pengaturan pemenuhan pelayanan prima bagi masyarakat atas air, maka pengaturan tersebut haruslah tertuang dalam produk hukum daerah berbentuk peraturan daerah yang mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat (DPRD)

2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam pelaksanaan kebijakan pemerintahan yang direalisasikan dengan bentuk tindak pemerintahan harus didasarkan pada keabsahan tindak pemerintahan. Dalam teori Hukum Administrasi unsur keabsahan tindak pemerintahan meliputi 3 (tiga) hal yaitu : 1) dasar hukum penggunaan wewenang (asas keabsahan); landasan prosedur (mencegah tindakan sewenang-wenang) dan konformitas (alat ukur untuk menilai benar-salahnya tindakan pemerintah), sebagaimana dijelaskan oleh **Philipus Mandiri Hadjon (1997)** : “Sebagai konsep hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek .

Dalam pembentukan aturan hukum (undang-undang sampai peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) pada dasarnya adalah merancang sebuah norma (pedoman tingkah laku) dalam perundang-undangan. Ajaran umum tentang bagaimana merumuskan penggolongan norma/kaidah perilaku dalam aturan hukum dikemukakan oleh Bruggink sebagai berikut:

- a. Perintah (*gebond*), ini adalah kewajiban umum untuk melakukan sesuatu;
- b. Larangan (*verbond*), ini adalah kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu;
- c. Pembebasan (*vrijstelling, dispensasi*), ini adalah pembolehan (*verlof*) khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diperintahkan;

- d. Izin (*toestemming, permissi*), ini adalah perbolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.¹

Sesuai dengan ajaran umum tentang perumusan norma/kaidah hukum, maka dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, harus memuat hal-hal yang meliputi :

- a. norma kewenangan, yaitu norma yang memuat tentang keabsahan pemerintah untuk melakukan tindakan pemerintahan terkait dengan Perusahaan Daerah Air Minum. Norma kewenangan yang diatur dalam peraturan meliputi :
- kewenangan Direksi Perusahaan Daerah Air Minum;
 - Prosedur Pengangkatan Direksi;
 - Struktur, tugas dan kewenangan Dewan Pengawas Perusahaan Daerah Air Minum.
- b. Norma perilaku, yaitu kaidah hukum yang dilakukan oleh pemegang peran atau orang/masyarakat yang wajib menjalankan peraturan. Norma perilaku yang dimuat dalam peraturan meliputi:
- perintah yang berisi kewajiban bagi Direksi dan Dewan Pengawas Perusahaan Daerah Air Minum, terkait dengan percepatan perkembangan perusahaan dan peningkatan pelayanan penyediaan air minum bagi masyarakat.
 - larangan yang berisi kewajiban bagi pemegang peran (Direksi dan Dewan Pengawas Perusahaan Daerah Air Minum) untuk tidak melakukan sesuatu yang dilarang;

¹ Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, terjemahan Arief Sidharta, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994, h. 100.

- c. Pengaturan penegakan hukum bagi pelanggaran norma larangan dan norma perintah yang diatur dalam peraturan tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum.

B. KAJIAN PRAKTIK EMPIRIS

1. Kajian Praktik Penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum di Kota Surabaya

Di Pemerintah Kota Surabaya pengaturan tentang Perusahaan Daerah Air Minum telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah. Pengaturan ini berfungsi sebagai dasar hukum yang menjamin kewajiban pemerintah dalam menyelenggarakan Sistem Penyediaan Air Minum termasuk kewenangan dalam melakukan pengelolaan terhadap air minum di Kota Surabaya. Seiring dengan perkembangan waktu, terjadi pergeseran paradigma pemerintahan menjadi lebih menitik beratkan pada penyediaan pelayanan publik yang prima bagi masyarakat. Hal ini juga didukung dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menjamin hak masyarakat untuk menerima pelayanan publik yang prima dan kewajiban pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik tersebut bagi masyarakat.

Terkait dengan Perusahaan Daerah Air Minum, terdapat tuntutan yang besar dari masyarakat selaku stakeholder untuk selalu meningkatkan kualitas pelayanan, transparansi, efektif, efektivitas dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan perusahaan. Sebagai sebuah perusahaan daerah yang bergerak di bidang Air Minum, Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya memegang dua peran penting yaitu sebagai penyedia pelayanan

air minum yang bersih dan berkualitas bagi masyarakat dan juga di sisi lain berusaha untuk mendapatkan profit melalui peningkatan akuntabilitas perusahaan. Dalam konteks peningkatan akuntabilitas perusahaan, peran dari Direksi Perusahaan Daerah Air Minum serta dari Dewan Pengawas Perusahaan Daerah Air Minum sangatlah penting. Peran Direksi selaku pembuat kebijakan perusahaan serta Dewan Pengawas yang berfungsi melaksanakan pengawasan, pengendalian dan pembinaan terhadap kepengurusan dan pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum.

Mengingat urgensi dari peran Direksi dan Dewan pengawas serta kewajiban Perusahaan Daerah Air Minum untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat selaku pelanggannya, maka dipandang perlu untuk dilakukan perubahan agar dapat menjadi dasar hukum dan jawaban bagi perkembangan dinamika masyarakat dan penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Pengaturan tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum ini penting sebagai pedoman bagi pemilihan Direksi dan Dewan Pengawasan Perusahaan Daerah Air Minum, dasar legalitas kewenangan dari Direksi dan Dewan Pengawas. Dengan pemilihan Direksi dan Dewan Pengawas yang akuntabel diharapkan akan membawa dampak positif bagi peningkatan akuntabilitas dan kualitas pelayanan perusahaan.

2. Kajian terhadap Implikasi Pengaturan Perubahan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum

Pengaturan mengenai Perubahan peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 berfungsi sebagai landasan hukum terkait dengan penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum. Pengaturan ini didasarkan pada nafas pemberian kewenangan pada daerah dalam rangka desentralisasi

sebagaimana tertuang pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan pelaksanaan demokrasi akuntabel dan peningkatan pelayanan publik bagi masyarakat. Peraturan ini juga merespon diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum, yang mengatur tentang ketentuan pemilihan Organ Perusahaan Daerah Air Minum, demi terwujudnya profesionalitas kepemimpinan dalam Perusahaan Daerah Air Minum.

Di dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum tersebut akan diatur mengenai tambahan kegiatan Perusahaan Daerah Air Minum dalam rangka mencapai tujuan pendiriannya yaitu membantu Pemerintah Kota Surabaya dalam mengelola Limbah Domestik. Hal ini sangat penting, mengingat jumlah limbah domestik yang dihasilkan warga kota Surabaya cukup tinggi, sehingga diperlukan guna mengelola limbah domestik tersebut. Perusahaan Daerah Air Minum, sebagai badan usaha milik Pemerintah Daerah dengan kemampuan yang dimilikinya mengambil peran dalam rangka mengelola limbah domestik tersebut.

Hal lain yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, mengenai mekanisme pemilihan calon Direksi dan persyaratan/kualifikasi untuk menjadi anggota Direksi, yang memasukkan ketentuan harus lulus pelatihan Manajemen air minum yang tersertifikasi bagi calon Direktur Utama dan Direktur yang membidangi Operasi. Direksi juga harus lulus uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan oleh tim ahli yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Terkait dengan jabatan direktur, pada Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009, juga mengatur perihal kekosongan jabatan Direktur utama dan anggota Direksi.

Guna mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum, Rancangan Peraturan

Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009, mengatur tentang Dewan Pengawas, baik dari aspek unsur Dewan Pengawas, persyaratan untuk menjadi Dewan Pengawas, tugas dan wewenang Dewan Pengawas. Dalam rancangan peraturan daerah ini, ditegaskan wewenang Dewan Pengawas yang meliputi:

- 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;
- d. mengusulkan pengangkatan, pemberhentian sementara, rehabilitasi dan pemberhentian Direksi kepada Kepala Daerah;
- e. memberikan teguran/peringatan kepada Direksi yang tidak melaksanakan tugas sesuai dengan program kerja yang telah disetujui;
- f. dapat meminta audit independen untuk melakukan pemeriksaan PDAM;
- g. memeriksa Direksi yang diduga melakukan tindakan yang merugikan PDAM;
- h. melakukan wewenang lainnya yang diberikan Kepala Daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dengan adanya peraturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009, diharapkan akan terpilih Direksi dan Dewan Pengawas yang profesional, serta dapat mendorong perwujudan transparansi, akuntabilitas dalam pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum. Peningkatan akuntabilitas perusahaan secara langsung akan berdampak pada peningkatan pelayanan perusahaan bagi masyarakat.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Dalam upaya untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat akan terpenuhinya kebutuhan air minum sebagai kebutuhan dasar masyarakat serta dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya, maka telah dibentuk Perusahaan Daerah Air Minum berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2009 sebagai pengganti dari Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1976 tentang Perusahaan Daerah Air Minum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 14 Tahun 1986.

Berdasarkan ketentuan Pasal 54 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum, intinya menegaskan kewajiban pengaturan Direksi, Badan Pengawas, dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum untuk menyesuaikan dengan Peraturan Menteri tersebut paling lambat 6 (enam) bulan sejak ditetapkan. Sehubungan dengan adanya pengaturan tersebut serta guna meningkatkan pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum agar lebih profesional, maka ketentuan yang berkenaan dengan Direksi, Badan Pengawas, Perusahaan Daerah Air Minum perlu disempurnakan kembali. Mengingat bahwa kedudukan Direksi, Badan Pengawas, Perusahaan Daerah Air Minum tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2009, maka sesuai dengan *asas contrarius actus*, untuk melakukan penyempurnaan terhadap ketentuan tersebut juga dilakukan melalui peraturan daerah.

Dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum perlu dilakukan evaluasi dan analisis terhadap beberapa peraturan perundang-

undangan yang terkait, baik secara vertikal maupun secara horizontal. Analisis peraturan perundang-undangan juga dilakukan terhadap peraturan daerah, khususnya yang berlaku sebagai dasar hukum terhadap keberadaan Perusahaan Daerah Air Minum. Dengan demikian dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2009, yang dievaluasi dan dianalisis adalah peraturan perundang-undangan yang meliputi:

A. Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 pada pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Sangat jelas bahwa air adalah benda kebutuhan hajat hidup orang banyak yang perlu diatur agar tidak menjadi komoditas ekonomi yang tidak bisa mensejahterakan masyarakat dari semua lapis golongan.

Kecenderungan penguasaan sumber air bukan oleh negara yang didasari komersialisasi air tidak diperkenankan di bumi Indonesia. Air tetap bersifat sosial dan hak-hak masyarakat diatur agar jaminan memperoleh air yang sehat untuk kehidupan yang sehat dan produktif dapat terpenuhi. Adalah kewajiban pemerintah untuk memberikan pasokan air minum yang layak dan terjangkau daya beli masyarakat dengan menerapkan subsidi atau kebijakan yang lain.

B. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang tentang pemerintahan daerah ini merupakan bentuk pemberian wewenang pemerintah pusat kepada daerah. Wewenang tersebut antara lain dimana pemerintahan daerah dalam

melaksanakan urusan daerah dapat membentuk badan usaha milik daerah. Mengingat kewenangan membentuk badan usaha milik daerah tersebut merupakan kewenangan otonom, maka pemerintahan daerah dapat menentukan sendiri bentuk maupun organisasi badan usaha milik daerah tersebut sebagai konsekuensi dari desentralisasi kewenangan.

Sesuai dengan Undang-Undang 32 tahun 2004, Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Definisi dari beberapa istilah tentang Pemerintahan daerah dalam Undang-Undang *a quo* adalah sebagai berikut:

1. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

5. Tugas pemantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Lebih lanjut, tugas atau urusan wajib pemerintah daerah Kota yang merupakan urusan sipil kota tertera dalam pasal 14 ayat (1), sebagai berikut:

- a) perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b) perencanaan, pemertan, dan pengawasan tata ruang;
- c) penyelenggaraan pelayanan umum dan ketentraman masyarakat;
- d) penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e) penanganan bidang kesehatan;
- f) penyelenggaraan pendidikan;
- g) penanggulangan masalah sosial;
- h) pelayanan bidang tenaga kerja;
- i) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j) pengendalian lingkungan hidup;
- k) pelayanan pertanahan;
- l) pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m) pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n) pelayanan administrasi penanaman modal;
- o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p) urusan wajib lain yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana tersebut dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/kota, yang didasarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi.

C. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum

Sebagaimana diuraikan dalam dasar menimbang, yang merupakan dasar filosofis lahirnya Peraturan ini, Peraturan Menteri Dalam Negeri *quo* bertujuan untuk meningkatkan kinerja Perusahaan Peraturan Daerah Air Minum dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut perlu dilakukan penataan terhadap Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Pasal 2 ayat (2) Permendagri menegaskan organ Perusahaan Daerah Air Minum terdiri dari:

- a. Kepala Daerah dan pemilik modal;
- b. Dewan Pengawas;
- c. Direksi

Pasal 4 Permendagri telah menetapkan persyaratan bagi seorang Calon Direksi, yaitu:

- 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 bagi yang bukan berasal dari PDAM;
- c. lulus pelatihan manajemen air minum di dalam atau di luar negeri yang terakreditasi (dibuktikan dengan sertifikasi atau ijazah);
- d. membuat dan menyajikan proposal mengenal visi dan misi PDAM;
- e. bersedia berdedikasi penuh waktu;
- f. tidak terikat dengan keluarga dengan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, Dewan Pengawas atau Direksi lainnya; dan
- g. lulus uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan oleh tim ahli yang ditunjuk Kepala Daerah.

Dalam kegiatan pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Permendari No 2 Tahun 2007, Direksi mempunyai tugas:

- a. menyusun perencanaan, melakukan koordinasi dan pengawasan seluruh kegiatan operasional PDAM;
- b. pembina keuangan;
- c. mengawasi 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 Kepala Daerah melalui Dewan Pengawas;
- f. menyusun dan menyampaikan Rencana Bisnis dan Anggaran Tahunan yang merupakan penjabaran tahunan dari Rencana Strategis Bisnis (*business plan/corporate plan*) kepada Kepala Daerah melalui Dewan Pengawas; dan
- g. menyusun dan menyampaikan laporan seluruh kegiatan PDAM.

Sebagai mekanisme pengawasan atas pengelolaan Perusahaan Air Minum dibentuk Dewan Pengawas yang berasal dari unsur pejabat pemerintah daerah, profesional dan masyarakat konsumen yang diangkat oleh Kepala Daerah (Pasal 22). Wewenang Dewan Pengawas meliputi (Pasal 22):

- a. penilai kinerja Direksi dalam mengelola PDAM;
- b. penilai laporan Triwulan dan Laporan Tahunan yang disampaikan Direksi untuk mendapat pengesahan Kepala Daerah;
- c. meminitiasikan tanggapan Direksi mengenai pengelolaan dan pengembangan PDAM; dan

5. Tugas pemantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Lebih lanjut, tugas atau urusan wajib pemerintah daerah Kota yang merupakan urusan skala kota tertera dalam pasal 14 ayat (1), sebagai berikut:

- a) perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d) penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e) penanganan bidang kesehatan;
- f) penyelenggaraan pendidikan;
- g) penanggulangan masalah sosial;
- h) pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j) pengendalian lingkungan hidup;
- k) pelayanan pertanahan;
- l) pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m) pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n) pelayanan administrasi penanaman modal;
- o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota sebagaimana tersebut dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/kota, yang didasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.

C. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum

Sebagaimana ditegaskan dalam dasar menimbang, yang merupakan dasar filosofis lahirnya peraturan ini, Peraturan Menteri Dalam Negeri *a quo* bertujuan untuk meningkatkan kinerja Perusahaan Peraturan Daerah Air Minum dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut perlu dilakukan penataan terhadap Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Pasal 2 ayat (2) Permendagri menegaskan organ PDAM terdiri dari:

- a. Kepala Daerah selaku pemilik modal;
- b. Dewan Pengawas; dan
- c. Direksi

Pasal 4 Permendagri *a quo* telah menetapkan persyaratan bagi seorang Calon Direksi, yaitu:

- 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;
- 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 waktu;
- f. tidak terikat hubungan keluarga dengan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah atau Dewan Pengawas atau Direksi lainnya; dan
- g. lulus uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan oleh tim ahli yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

Dalam kegiatan penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Permendari No 2 Tahun 2007, Direksi mempunyai tugas:

- a. menyusun perencanaan, melakukan koordinasi dan pengawasan seluruh kegiatan operasional PDAM;
- b. pembinaan 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 Kepala Daerah melalui usul Dewan Pengawas;
- f. menyusun dan menyampaikan Rencana Bisnis dan Anggaran Tahunan PDAM yang merupakan penjabaran tahunan dari Rencana Strategis Bisnis (*business plan/corporate plan*) kepada Kepala Daerah melalui Dewan Pengawas; dan
- g. menyusun dan menyampaikan laporan seluruh kegiatan PDAM.

Sebagai mekanisme kontrol atas pengelolaan Perusahaan Air Minum dibentuk Dewan Pengawas yang berasal dari unsur pejabat pemerintah daerah, profesional dan/atau masyarakat konsumen yang diangkat oleh Kepala Daerah (Pasal 18). Wewenang Dewan Pengawas meliputi (Pasal 22):

- a. penilaian kinerja Direksi dalam mengelola PDAM;
- b. penilaian 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.

Mengingat fungsinya yang sangat penting dalam proses pengawasan kinerja Perusahaan Daerah Air Minum, maka Pasal 19 menetapkan persyaratan bagi calon anggota Dewan Pengawas, yaitu sebagai berikut:

- 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.

D. Peraturan Daerah Kota Surabaya No 2 Tahun 2009 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum.

Peraturan daerah No 2 Tahun 2009 ini menetapkan nama PDAM Kota Surabaya menjadi Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada yang berkantor pusat di Surabaya dan mempunyai wilayah usaha di seluruh wilayah negara kesatuan Indonesia. Dengan ditetapkannya wilayah usaha Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada yang sangat luas bukan berarti Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada tidak terfokus pada wilayah usaha intinya yaitu Kota Surabaya.

Sebagai badan usaha milik daerah strategis, Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada melaksanakan penyelenggaraan penyediaan air minum untuk wilayah yang ditetapkan Pemerintah Kota Surabaya yaitu Kota Surabaya. Penetapan wilayah usaha Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada seperti tertera pada pasal 5 Peraturan Daerah No 2 Tahun 2009 menunjukkan bahwa Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada sangat mampu untuk melayani penyediaan air minum Kota Surabaya. Dari

makna yang tersirat Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada diharapkan mampu membantu wilayah lain terutama wilayah satelitnya untuk pengembangan air minum.

Dalam rangka pelaksanaan fungsinya untuk melayani penyediaan air minum di kota Surabaya, Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada dapat melakukan kerjasama dengan wilayah sekitar kota Surabaya, misalnya dengan Gresik dan Kabupaten Sidoarjo. Bentuk kerjasama ini tentunya ke depan akan mengurangi beban urbanisasi ke Surabaya dan memberikan kelengkapan sarana utilitas air minum wilayah satelit yang akan membantu menaikkan nilai jual kota Satelit. Payung kerjasama ini tentunya akan membantu Gresik dan Sidoarjo mengurangi beban Surabaya akibat kebutuhan air minum penduduk komuter yang bekerja di Surabaya. Kerjasama regional dalam melaksanakan penyediaan air minum di kota Surabaya diperlukan karena banyak aset Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada yang berada di luar wilayah Surabaya dan kurang efisien bila di manfaatkan untuk Surabaya seperti misalnya sumber-sumber di wilayah kabupaten Pasuruan yang mana aset telah dimiliki sejak Pemerintahan Hindia Belanda. Sebaliknya aset-aset ini akan lebih efisien bila dimanfaatkan oleh penduduk Pasuruan sebagai bagian dari rencana Metropolitan Malang pada tahun 2030 atau Sidoarjo sebagai Kota Satelit Surabaya.

Merujuk pada tujuan utama Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada untuk selalu meningkatkan pelayanan air minum kepada masyarakat kota Surabaya, maka terdapat beberapa pasal yang terdapat dalam Peraturan Daerah No 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, khususnya yang berkenaan dengan pemilihan Direksi dan Badan Pengawas perlu dilakukan perubahan. Hal tersebut berkenaan untuk lebih meningkatkan kinerja perusahaan, sehingga tujuan pendirian perusahaan sebagai alat pemerintah kota Surabaya untuk memenuhi kebutuhan dasar

masyarakat akan air tercukupi, dan juga dapat meningkatkan pendapatan daerah melalui keuntungan perusahaan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis suatu peraturan perundang-undangan, pada prinsipnya terdapat dua pandangan. Pandangan pertama menyatakan bahwa landasan filosofis adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara, yaitu nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Sedangkan pandangan yang kedua menyatakan bahwa landasan filosofis adalah pandangan atau ide pokok yang melandasi seluruh isi peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea IV, Negara Indonesia dibentuk bertujuan : Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Guna mempercepat pencapaian tujuan sebagaimana termaktub dalam alinea IV Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, maka penyelenggaraan pemerintahan Indonesia dilakukan pemencaran kekuasaan secara vertikal dengan mendasarkan prinsip desentralisasi.

Desentralisasi kekuasaan (kewenangan) tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Undang-Undang sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (1) tersebut yaitu Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Pemberian otonomi ditujukan dan selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan rakyat, sehingga dalam

rangka penyelenggaraan otonomi daerah, Pemerintah pusat memberikan beberapa kewenangan kepada daerah. Salah satu kewenangan daerah secara atributif dinyatakan dalam pasal 177 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi "Pemerintah Daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan peraturan daerah (perda) yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan". Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 177 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

Salah satu perusahaan daerah sebagaimana dimaksud oleh pasal 177 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yaitu perusahaan daerah air minum. Pada lingkup Pemerintah Kota Surabaya perusahaan daerah air minum dibentuk atas dasar Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum sebagai pengganti dari Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1976 tentang Perusahaan Daerah Air Minum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 14 Tahun 1986. Keberadaan Perusahaan Daerah Air Minum tersebut dimaksudkan untuk memberikan pelayanan air minum kepada masyarakat baik melalui perpipaan dan/atau melalui sarana lainnya. Pelayanan air minum sebagai kebutuhan pokok masyarakat, yang oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air merupakan tanggung jawab pemerintah, sehingga kegiatan Perusahaan Daerah Air Minum pada hakekatnya merupakan penyelenggaraan sebagian urusan pemerintah yang dapat dikategorikan sebagai suatu pelayanan publik.

Perusahaan Daerah Air Minum dalam melakukan pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat, dapat dipandang sebagai parameter atau tolok ukur untuk mengevaluasi keberhasilan perusahaan dalam

melaksanakan *good corporate governance*. Semakin buruk kualitas penyelenggaraan pelayanan publik merupakan indikasi tentang (*good corporate governance*), yang pada akhirnya dapat mempengaruhi indeks kepuasan dan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja perusahaan. Mengingat bahwa perosalan air minum merupakan kebutuhan dasar manusia yang wajib disediakan oleh pemerintah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, yang menyatakan :

- (1) Sumber daya air dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (2) Penguasaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan.

Memperhatikan ketentuan tersebut diatas, nampak jelas bahwa penyediaan air minum untuk kebutuhan masyarakat merupakan tanggung jawab negara. Hal tersebut tidak dapat dilepaskan dari peran Pemerintah Kota dalam usaha untuk pemenuhan kebutuhan akan air bagi warga Kota Surabaya.

B. Landasan Sosiologis

Kebijakan desentralisasi pada hakekatnya mempunyai 2 (dua) tujuan utama, yaitu tujuan politik dan tujuan administrasi. **Pertama, tujuan politik** diarahkan untuk memberi ruang gerak kepada masyarakat dalam tataran pengembangan partisipasi, akuntabilitas, transparansi dan demokrasi. Disisi lain, dari aspek pendemokrasian daerah, hal itui memposisikan pemerintah daerah sebagai media pendidikan politik bagi

masyarakat di tingkat lokal. Dengan demikian, diharapkan pada saatnya, secara agregat daerah akan memberikan kontribusi signifikan terhadap perkembangan pendidikan politik secara nasional dan terwujudnya *civil society*. **Kedua: tujuan administrasi**, yaitu memposisikan pemerintah daerah sebagai unit pelayanan yang dekat dengan masyarakat. Sehingga pemerintah daerah wajib dapat berfungsi maksimal dalam menyediakan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal.

Berdasarkan tujuan politik dan administrasi tersebut di atas, menjadi jelas bahwa misi utama dari pemerintah daerah adalah memajukan kesejahteraan warga dan masyarakatnya melalui pemenuhan kebutuhan dasar antara lain berupa air minum.

Konsep otonomi daerah telah membuka sekat komunikasi, transparansi, akuntabilitas dan persamaan hak masyarakat di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Artinya, otonomi daerah memberikan dan membuka kesempatan luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di samping itu, masyarakat dididik untuk semakin memahami hak-haknya untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah daerah.

Oleh karena masyarakat semakin memahami hak-haknya, maka semakin hari, masyarakat semakin kritis dan berani untuk menyampaikan aspirasi dan melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan pemerintahan daerahnya. Harus diakui bahwa pelaksanaan otonomi daerah, dengan segala kekurangan dan kelebihannya, akan sangat membawa pengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Pengaruh itu, terutama dalam hal proses memberdayakan masyarakat (*empowering*) dan pemberian pendidikan politik masyarakat (demokrasi).

C. Landasan Yuridis

Dalam sebuah negara hukum pada dasarnya setiap tindakan pemerintahan harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum. Dalam melaksanakan salah satu fungsi pemerintahan, yaitu membentuk Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum menggunakan dasar kewenangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1962 Nomor 10 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2397);
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 39 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4279);
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844);
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 112 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5038);
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234);

6. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 33 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4490);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 165 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4593);
8. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 43 Tahun 2000 tentang Pedoman Kerjasama Perusahaan Daerah dengan Pihak Ketiga;
9. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 153 Tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah Yang Dipisahkan;
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum;
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2011 Nomor 694);
12. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1976 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Perusahaan Daerah Air Minum (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1976 Nomor 4/C) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 14 Tahun 1986 (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1987 Nomor 4/C);
13. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 19 Tahun 1978 tentang Penetapan Jumlah Modal Perusahaan

Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1978 Nomor 1/C);

14. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 2 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 2)

Dalam sistem hukum di Indonesia, peraturan perundang-undangan disusun secara hirarkis, sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah yang dimaksud disini adalah Peraturan Daerah provinsi yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur. Termasuk pula peraturan daerah Kabupaten/Kota yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.

Dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No 12 Tahun 2011 di atas, yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dalam teknologi pembentukan peraturan perundang-undangan, harus diperhatikan asas-asas penting yang menyertainya, diantaranya adalah asas harmonisasi hukum dan sinkronisasi hukum, dalam arti bahwa sebuah produk perundang-undangan, termasuk perda, tidak boleh bertentangan. Harus sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada jenjang di atasnya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sejajar (harmonis).

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

A. Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum berisi aturan atau norma, baik berupa norma kewenangan maupun norma perilaku yang merupakan penambahan atau perubahan dari kewenangan yang telah diatur sebelumnya dalam Peraturan Daerah No 2 Tahun 2009. Norma kewenangan merupakan aturan yang memberikan kewenangan kepada Direksi Perusahaan Daerah Air Minum untuk melakukan penataan, pengelolaan air minum di kota Surabaya termasuk kewenangan Dewan Pengawas untuk mengawasi kinerja Direksi dalam mengelola perusahaan daerah air minum.

Sistematika muatan materi Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, mencakup perubahan dan penambahan terhadap beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 terutama mengenai mekanisme pemilihan Direksi dan Dewan Pengawas Perusahaan Daerah Air Minum. Adapun beberapa pasal yang diubah dan/atau ditambahkan sehingga menjadi rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 adalah sebagai berikut :

PASAL I : perubahan atas:

Pasal 6 : Tujuan Pendirian PDAM

- Pasal 7 ayat (1) : Kegiatan PDAM dalam rangka mencapai tujuan
- Pasal 13 : Pemilihan Calon direksi
- Pasal 18 : Ketentuan prosedur pengunduran diri Direksi
- Pasal 22 : Prosedur dalam hal terjadi kekosongan jabatan Direktur Utama dan/atau Direksi
- Pasal 23 : wewenang pejabat yang ditunjuk, dan/atau Direksi yang diusulkan oleh Dewan Pengawas
- Pasal 30 A : Ketentuan Cuti (penambahan ketentuan)
- Pasal 33 : Prosedur pemilihan Dewan pengawas
- Pasal 36 : Tugas Dewan Pengawas
- Pasal 37 : wewenang Dewan Pengawas
- Pasal 38 : Penghasilan Dewan Pengawas
- Pasal 49 : kewajiban Direksi untuk mengajukan Rencana Kerja dan Anggaran PDAM
- Pasal 50 : Pergeseran anggaran
- Pasal 59 : wewenang Direksi terkait dengan kepegawaian

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Dengan diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum, dan untuk meningkatkan profesionalitas organ dalam Perusahaan Daerah Air Minum demi meningkatkan kualitas pelayanan penyediaan air minum kepada masyarakat dan menciptakan suatu perusahaan yang akuntabel, maka Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum perlu disesuaikan terutama pada substansi yang mengatur tentang mekanisme pemilihan Direksi dan Dewan Pengawas sebagai organ Perusahaan Daerah Air Minum.
2. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum bertujuan untuk memberikan kepastian hukum tujuan pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum, mekanisme pemilihan dan persyaratan untuk menjadi calon Direksi dan Dewan pengawas, sekaligus sebagai wadah kontrol pemerintah daerah atas penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum, sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah yang dibentuk berdasarkan kewenangan atributif pada Pasal 177 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perusahaan Daerah. Tujuan penetapan rancangan peraturan daerah ini selain untuk

menjamin efisiensi, dan akuntabilitas perusahaan daerah air minum, meningkatkan kemampuan Perusahaan Daerah Air Minum dalam melakukan penyelenggaraan pelayanan penyediaan air minum, juga untuk meningkatkan profit perusahaan yang berbasis pada manajemen kerja yang profesional.

B. Saran

Memperhatikan materi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan pokok bahasan yang diformulasikan dalam kesimpulan tersebut diatas, dengan mempertimbangkan aspek lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat Kota Surabaya, maka bersama ini disarankan sebagai berikut :

1. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum ditindaklanjuti dengan penataan persyaratan calon Direksi dan Dewan Pengawas, serta mekanisme dalam melakukan pemilihan tersebut.
2. Agar pelaksanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Air Minum dapat dilaksanakan secara baik, maka diperlukan mekanisme dan prosedur yang transparan serta harus dilakukan berdasarkan jadwal yang jelas dengan kegiatan yang rinci untuk setiap tahapannya.

BAHAN BACAAN

- Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Cet Pertama, Yogyakarta, 2005.
- Ann Seidman et.al., *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, Kluwer Law International, London, 2000
- Eddy Djunaedi Karnasudirdja, *Penerapan Doktrin Superior Responsibility dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN), Jakarta, 2004
- McCoubrey Hilaire and Nigel D. White, *Textbook on Jurisprudence*, Blackstone Press Liited, London, second ed. , 1996.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, PT.Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- , *Prospek Hukum dalam Era Globalisasi*, Makalah, Surabaya, 20 April 1996
- , *Keterbukaan Pemerintahan dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*, Surabaya, 25 Mei 1996.