

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYUSUNAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN JEPARA
(Studi Kasus Terhadap Ranperda Perusahaan Umum Daerah Air Minum)**

TESIS



Oleh :

GALUH SEKAR WIDJAYANTI

NIM : 20302000036

KONSENTRASI : HUKUM TATA NEGARA

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG

SEMARANG

2022

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYUSUNAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN JEPARA
(Studi Kasus Terhadap Ranperda Perusahaan Umum Daerah Air Minum)**

TESIS

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna
Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum**

Oleh:

GALUH SEKAR WIDJAYANTI

NIM : 20302000036

KONSENTRASI : HUKUM TATA NEGARA

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG**

SEMARANG

2022

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYUSUNAN
RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN JEPARA
(Studi Kasus Terhadap Ranperda Perusahaan Umum Daerah Air Minum)**


TESIS

Oleh :

GALUH SEKAR WIDJAYANTI


N.I.M : 20302000036
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Disetujui Oleh
Pembimbing
Tanggal, 4 Agustus 2022


Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H.
NIDN : 06-2006-6801

Mengetahui
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum




Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-1507-6202

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYUSUNAN
RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN JEPARA
(Studi Kasus Terhadap Ranperda Perusahaan Umum Daerah Air Minum)**

TESIS

Oleh:

GALUH SEKAR WIDJAYANTI

N.I.M : 20302000036

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji

Pada Tanggal **5 Agustus 2022**

Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua,


Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.

NIDN: 0615076202

Anggota I


Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H.

NIDN : 06-2006-6801

Anggota II


Dr. Hj. Siti Rodhiah Dwi Istinah, S.H., M.H.

NIDN : 06-1306-6101

Mengetahui,

Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum


Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.

NIDN: 0615076202

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : GALUH SEKAR WIDJAYANTI

NIM : 20302000036

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul :

PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYUSUNAN
RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN JEPARA
(Studi Kasus Terhadap Ranperda Perusahaan Umum Daerah Air Minum)

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 4 Agustus 2022

ang menyatakan,



(GALUH SEKAR WIDJAYANTI)

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : GALUH SEKAR WIDJAYANTI

NIM : 20302000036

Program Studi : MAGISTER HUKUM

Fakultas : FAKULTAS HUKUM

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi* dengan judul :

PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYUSUNAN
RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN JEPARA
(Studi Kasus Terhadap Ranperda Perusahaan Umum Daerah Air Minum)

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 4 Agustus 2022

Yang menyatakan,




GALUH SEKAR WIDJAYANTI)

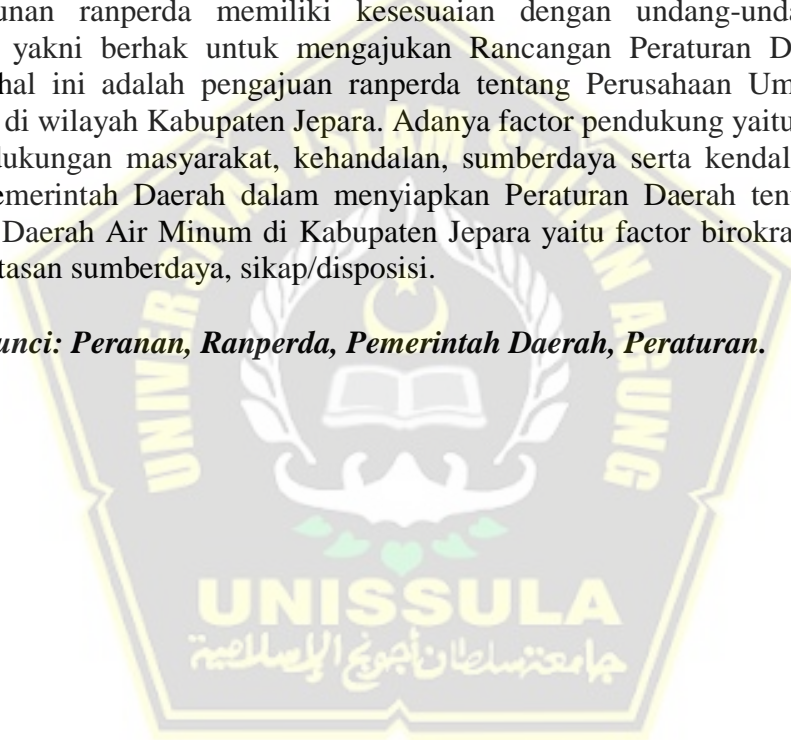
ABSTRAK

Peran Pemerintah Daerah dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk mencapai Peraturan Daerah yang responsive dalam mendukung Otonomi Daerah. Penelitian ini bertujuan untuk memahami peran Pemerintah Daerah dalam penyusunan ranperda khususnya pada ranperda tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum di wilayah Kabupaten Jepara. Selain itu juga ditinjau dari perspektif hukum Islam terhadap langkah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian analitis-deskriptif dan menggunakan metode pendekatan yuridis-sosiologis. Sesuai dengan jenis dan pendekatan yang digunakan maka jenis dan sumber data adalah data primer dan data sekunder dengan metode pengumpulan data yang digunakan melalui wawancara terhadap informan terkait dan studi kepustakaan baik berupa dokumen, peraturan perundang-undangan maupun buku literature yang berkaitan.

Adapun hasil dari penelitian ini adalah bahwa peran Pemerintah Daerah dalam penyusunan ranperda memiliki kesesuaian dengan undang-undang Pemerintah Daerah yakni berhak untuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, termasuk dalam hal ini adalah pengajuan ranperda tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum di wilayah Kabupaten Jepara. Adanya factor pendukung yaitu organisasi yang solid, dukungan masyarakat, kehandalan, sumberdaya serta kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah dalam menyiapkan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum di Kabupaten Jepara yaitu factor birokrasi yang berbelit, keterbatasan sumberdaya, sikap/disposisi.

Kata Kunci: Peranan, Ranperda, Pemerintah Daerah, Peraturan.



ABSTRACT

The Role of local government in drafting regional regulation to achieve responsive regional regulation in support of regional autonomy. This study aims to understand the role of local governments in the preparation of the ranperda especially the ranperda concerning regional public water supply companies in the Jepara regency area. In addition it is also viewed from the perspective of Islamic law on the steps taken by local government.

This study uses an analytical-descriptive type of research and uses a juridical-sociological approach. In accordance with the type and approach used the type and sources of data are primary data and secondary data with data collection methods used through interviews with related literature books.

The result of this study are that the role of local governments in the preparation of the ranperda is in accordance with the local government law namely has the right to submit a draft regional regulation including in this case the submission of a ranperda concerning regional public drinking water companies in the Jepara Regency area. The existence of supporting factor namely a solid organization, community support, reliability, resources, and the obstacles faced by the local government in preparing regional regulations regarding regional public drinking water companies in Jepara Regency.

Keywords: Role, Ranperda, Local Government, Regulation.



KATA PENGANTAR

Assalamualaikum wr wb,

Segala puji kami sampaikan kepada Allah SWT. Tuhan Yang Maha Esa, karena atas keridhoan-Nya lah kami selaku peneliti berhasil menyelesaikan Tesis ini sebagai salah satu tugas akhir dalam kuliah kami di Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Kedua kalinya kami sampaikan sholawat beserta salam keharibaan Nabi Muhammad SAW, semoga kami semua diakui sebagai umatnya yang kelak mendapatkan syafa'atnya kelak di hari akhir.

Dengan segala upaya dan kelemahan kami sebagai hamba Allah yang dhaif dan serba kekurangan, maka berbekal kesungguhan hati dan tekat kami, yang kemudian kami tuangkan atas apa saja yang kami baca, yang kami dengar dan yang kami terima, serta berdasarkan rumusan dari arahan Pembimbing kami yang tidak bosan-bosannya selalu memberikan arahan, pada akhirnya kami telah berhasil menyelesaikan penelitian ini yang kemudian kami tuliskan dalam Tesis.

Dengan telah selesainya penulisan tesis ini, kami sampaikan ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada pembimbing kami yang telah bersabar dalam mengarahkan serta membimbing kami dalam menyelesaikan tugas akhir ini.

Pada kesempatan ini, penulis juga tak lupa sampaikan terima kasih yang paling mendalam, atas nasihat-nasihat yang berhubungan dengan penelitian hingga selesainya penyusunan penelitian ini kepada Yth, :

1. Rektor Universitas Islam Sultan Agung Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, SH., SE., Akt., M. Hum.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Bapak Dr. Bambang Tri Bawono, SH. MH.
3. Ibu Dr. Hj. Sri Kusriyah, SH. M.Hum, Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
4. Ibu Dr. Hj. Widayati, SH. MH selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan, arahan dan petunjuk yang sangat bermanfaat sehingga tesis ini dapat diselesaikan;
5. Bapak Ibu Dosen, Guru Besar yang telah memberikan Ilmunya dalam perkuliahan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
6. Bapak dan Ibu staf Administrasi Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang atas bantuan dan informasinya;
7. Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Jepara, Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Jepara dan Direktur Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro Kabupaten Jepara, yang telah memberikan informasi yang penulis butuhkan guna menyelesaikan penulisan tesis ini;
8. Ibuku tercinta Anjani, Suamiku tercinta M. Ananto Pramudiyo, anak-anaku tersayang Agastya, Rania dan Revia serta adik-adiku dan semua keponakanku tersayang terimakasih atas dukungan dan doanya;

9. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu hingga terselesaikannya penulisan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih terdapat banyak kekurangan, baik dari segi administrasi maupun dalam hal materi yang didapat, karena hanya sebatas inilah pemahaman dan kemampuan yang penulis miliki, karena dengan besar hati dan penuh harap, penulis menerima segala macam bentuk pengarahan, saran dan kritik yang membangun guna kesempurnaan dalam tulisan ini.

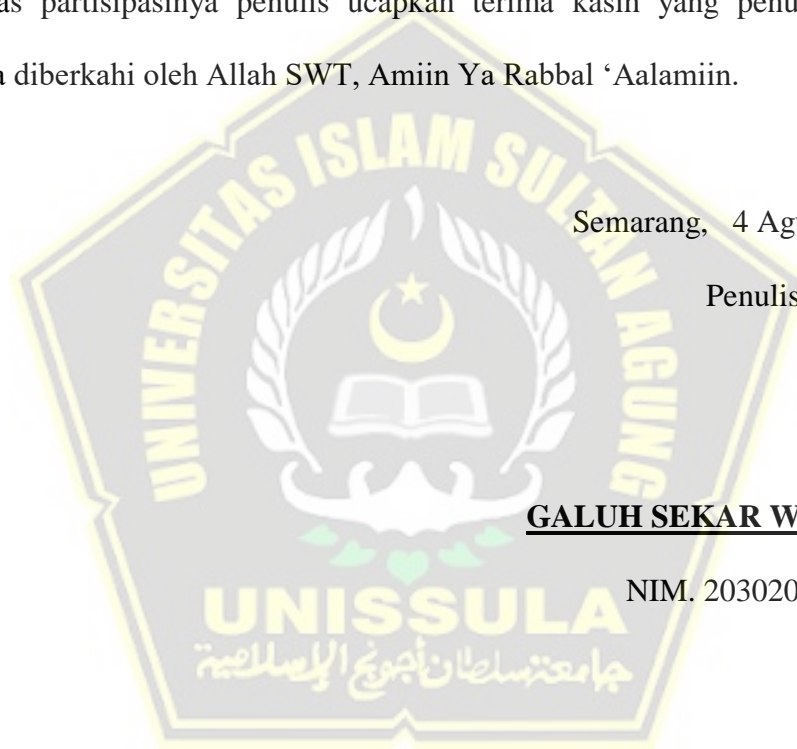
Atas partisipasinya penulis ucapkan terima kasih yang penuh kesungguhan, semoga diberkahi oleh Allah SWT, Amiin Ya Rabbal 'Aalamiin.

Semarang, 4 Agustus 2022

Penulis

GALUH SEKAR WIDJAYANTI

NIM. 20302000036



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUNG	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kerangka Konseptual	8
E. Kerangka Teori	21
F. Metode Penelitian	30
G. Sistematika Isi Tesis	34
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	36
A. Pemerintah Daerah	36
B. Kewenangan Pemerintah Daerah	37
C. Pembentukan Peraturan Daerah	43
D. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Perspektif Islam	51
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	55
A. Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara dalam Menyiapkan Ranperda tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum di Kabupaten Jepara	55
B. Faktor Pendukung dan Kendala yang Dihadapi Pemerintah Daerah dalam Menyiapkan Ranperda tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum di Kabupaten Jepara	135
BAB IV PENUTUP	145
A. Simpulan	145
B. Saran	149
DAFTAR PUSTAKA	150

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dikenal adanya asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) bagi pemerintah daerah, dalam berbagai aspek perbuatan. Tujuan utama pemberian kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah, yakni untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasi visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah setempat. Salah satu aspek kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut, adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum.

Sebagai Negara yang mendasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang Kemasyarakatan, Kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan Negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan perundang-undangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.

Di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, setiap orang mempunyai hak dan kewajiban yang melekat pada masing-masing individu, baik hak dan kewajiban sesama individu, individu dengan masyarakat, maupun individu / masyarakat dengan negara. Agar tidak terjadi benturan dalam memenuhi hak dan kewajiban, maka dibentuklah suatu aturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Peraturan yang tertulis mempunyai sanksi yang tegas dan mengikat kepada individu / masyarakat dengan pembuat peraturan atau pemerintah. Tujuan diterbitkannya peraturan atau undang-undang tersebut guna menciptakan ketertiban dan keselarasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pelaksanaan otonomi daerah, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang sudah seharusnya lebih memberdayakan daerah dengan cara diberikan kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing. Dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 disebutkan bahwa Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Seiring dengan tuntutan reformasi, dimana pemerintah daerah diberi kewenangan yang lebih luas dan nyata dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya semakin mendorong untuk memaksimalkan sumber daya alam yang ada. Hal ini berdampak pada tumbuhnya kreatifitas-kreatifitas di daerah-daerah untuk mengembangkan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusianya. Dampak

lain adalah tumbuhnya kehidupan demokrasi yang lebih semarak, khususnya dalam pemilihan kepala daerah. Selain itu kebijakan-kebijakan yang sifatnya menyangkut publik dilakukan lebih transparan. Dengan demikian, adanya otonomi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengelola daerahnya masing-masing baik secara kuantitas maupun kualitas.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, merupakan sub-sistem dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang secara konseptual menganut dan mengimplementasikan prinsip Negara hukum (rechtsstaat). Prinsip Negara hukum mengisyaratkan bahwa setiap tindakan, baik aparatur Negara, aparatur pemerintahan pusat, aparatur pemerintahan daerah maupun unsur warga Negara dan atau warga daerah setempat, senantiasa harus bersendikan peraturan hukum. Melanggar atau mengabaikan prinsip tersebut, akan mengakibatkan tindakan yang bersangkutan menjadi illegal.

Kendala yang sering terjadi, yakni ketika suatu perbuatan harus dilakukan, peraturan hukum yang akan dijadikan landasan, belum tentu siap keberadaannya. Ketidak-siapan tersebut dapat terjadi karena : peraturan hukumnya tidak ada atau belum ada, peraturan hukum-nya ada tetapi tidak lengkap, dan dapat pula terjadi peraturan hukum-nya ada dan lengkap tetapi kabur penafsirannya. Dalam keadaan

demikian apabila sesuatu tindakan tetap dilakukan, maka akan membuka peluang bahwa tindakan yang bersangkutan dapat saja mempunyai resiko illegal.¹

Untuk mengantisipasi hal tersebut, pemerintah daerah, perlu diberi kebebasan bertindak untuk mengantisipasi krisis kevakuman hukum, dengan melakukan kreasi membentuk peraturan hukum, dengan harapan tindakan yang akan dilakukan menjadi legal. Suatu hal yang sulit dipungkiri, bahwa penggunaan kebebasan bertindak yang berlebihan dapat membawa dampak negatif, yakni pemerintah dapat cenderung lebih mempergunakan kekuasaan dalam menjalankan tugasnya, dan pada gilirannya dapat terseret atau terjebak pada kondisi Negara kekuasaan (*machtsstaat*). Oleh karena itu untuk mengeliminasi tindakan pemerintah daerah dalam menjalankan nya (*political will*), agar tidak terjebak pada kategori Negara kekuasaan (*machtsstaat*), maka tindakan tersebut harus dikemas dalam produk hukum berupa peraturan daerah, yang pada gilirannya dapat dikategorikan sebagai Negara hukum (*rechtsstaat*). Dampak lainnya dari penggunaan kekuasaan yang berlebihan oleh pemerintah daerah, dalam menjalankan tugasnya dapat melahirkan tindakan-tindakan negatif antara lain : tindakan tidak sesuai dengan kaidah hukum (*on rechtsmatige overheidsdaad*), tidak bersendikan wewenang (*on bevoegdheid*), sewenang-wenang (*willekeur*),

¹ Rawasita, Reny et.al., *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, 2009, h. 60

menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*), dan melampaui batas wewenang (*ultra vires*).²

Sejalan dengan semakin populernya nuansa demokratisasi serta era globalisasi dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk juga dalam lingkup pemerintah daerah, sudah barang tentu memberikan pengaruh serta erat kaitannya dengan pembentukan peraturan hukum daerah yang demokratis. Hal ini menimbulkan berbagai permasalahan antara lain : bukankah kedudukan penguasa atau pemerintah daerah relatif lebih kuat dibandingkan dengan rakyat di daerah, demikian juga secara konseptual apakah rakyat berpeluang untuk mengkritisi dan berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah. Di samping itu dalam pembentukan peraturan hukum daerah apakah telah dilakukan antisipasi secara konseptual yakni pemanfaatan dan implementasi asas-asas umum perundang-undangan yang baik.

Pembentukan perundang-undangan yang baik menurut masyarakat yaitu pembentukan perundang-undangan yang dilakukan dengan mengetengahkan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan bertujuan untuk memenuhi ketentuan masyarakat dalam Pasal 96 Undang-undang No 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang- undang nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

² Ibid, Rawasita, Reny et.al., h. 62

Peraturan Perundang-undangan , serta peraturan lainnya yang berkaitan agar dapat memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, terutama asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan, dan hasil kegunaan, serta asas keterbukaan. Pembentukan peraturan perundangundangan masyarakat berhak berpartisipasi untuk memberikan pendapatnya baik secara lisan atau tertulis. Begitu juga dalam pembentukan peraturan daerah. Dimana sekarang Indonesia menganut sistem demokrasi yang kedaulatannya tertinggi berada di tangan rakyat. Demokrasi yang berkembang belakangan ini telah mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia yang semula terpusat beralih menjadi suatu sistem yang otonom melalui otonomi daerah dan produk dari otonomi daerah berupa peraturan daerah yang berlaku disuatu daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut, perlu kiranya diketahui peran pemerintah daerah secara maksimal untuk mengantisipasi agar produk hukum daerah yang berupa keputusan pemerintah daerah maupun peraturan daerah tidak terjebak sebagai produk hukum yang cacat hukum, setiap pembentukan peraturan hukum daerah senantiasa harus memperhatikan konsep Negara hukum, asas demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan asas-asas umum perundang-undangan yang baik serta betul-betul memberikan manfaat bagi masyarakat.

Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara dalam menyusun Peraturan Daerah (Perda) yang mana merupakan instrumen dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah serta fasilitas pendukungnya

bukanlah suatu hal yang mudah. Karena dalam perkembangannya praktik otonomi daerah, persoalan demi persoalan muncul berkenaan dengan penetapan dan pelaksanaan Perda ini, sampai kemudian Pemerintah (Pusat) kewalahan untuk melaksanakan pengawasan sampai terjadi pembatalan. Perda adalah produk daerah yang unik, karena dihasilkan dari sebuah proses yang didominasi kepentingan politik lokal. Sejak otonomi daerah bergulir, muncul ribuan Perda pajak dan retribusi daerah yang memberatkan investor. Perda ini dianggap menimbulkan masalah ekonomi biaya tinggi yang berdampak bagi pertumbuhan ekonomi, baik lokal maupun nasional. Sehingga banyak Pemerintah Daerah yang memanfaatkan peluang meningkatkan PAD melalui Perda. Lahirnya sebuah Peraturan Daerah (Perda) harus mengandung sebuah regulasi yang dapat ditaati oleh masyarakatnya, dan untuk menunjang ini maka sangat perlu memahami keinginan dan kondisi sosial masyarakatnya sehingga dapat diterapkan dalam jangka waktu yang lama. Oleh karena itu pertimbangan filosofisnya harus jelas kemana masyarakat akan dibawa. Untuk mencapai Peraturan Daerah yang responsif dalam mendukung Otonomi Daerah, selayaknya para perancang memperhatikan asas-asas pembentukan Perda sebagai kerangka acuan seperti kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan yang seringkali berbenturan karena hanya perbedaan kepentingan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka didapat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peran pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang perusahaan umum daerah air minum di Kabupaten Jepara?
2. Apa sajakah faktor pendukung dan kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang perusahaan umum daerah air minum di Kabupaten Jepara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peran pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang perusahaan umum daerah air minum di Kabupaten Jepara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor pendukung dan kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang perusahaan umum daerah air minum di Kabupaten Jepara.

D. Kerangka Konseptual

Agar tidak terjadi kesalahan dalam menafsirkan dan menginterpretasikan, Peneliti memberikan penjelasan mengenai istilah-istilah yang terkandung dalam judul

“Peran Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Jepara Untuk mengetahui dan menganalisis pendukung dan kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang perusahaan umum daerah air minum di Kabupaten Jepara (Studi Kasus Terhadap Ranperda Perusahaan Umum Daerah Air Minum)”, melalui penegasan istilah sebagai berikut:

1. Peran Pemerintah Daerah

Sebagai sebuah Negara, Republik Indonesia yang diproklamkan pada tanggal 17 Agustus 1945 memiliki Undang-Undang Dasar 45 sebagai konstitusi tertingginya, yang di dalamnya mengatur tentang system Pemerintahan Republik Indonesia. Dalam penyelenggaraan Negara, Indonesia menganut pada system *trias politika*, yakni memiliki 3 lembaga tinggi Negara antara lain:

- a. Lembaga Legislatif yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Gabungan dari kedua tersebut membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- b. Lembaga Eksekutif yakni Presiden,
- c. Lembaga Yudikatif yang terdiri dari Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial³.

³ Heru Nuswanto A., *Otonomi Daerah dalam Perspektif Hubungan Kewenangan dan Fungsional Antara Propinsi dan Kota*, (Semarang: 2008), h. 11

Sesuai dengan tiga lembaga kewenangan tersebut, maka Pemerintah Daerah adalah termasuk ke dalam jajaran eksekutif yang mewakili pada tingkat daerah sesuai dengan prinsip pembagian kekuasaan/ otonomi daerah. Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, maka pemerintah daerah memiliki urusan sebagai berikut :⁴

- a. Urusan pemerintahan absolut, yaitu pemerintahan yang keseluruhan menjadi tanggungjawab pemerintah pusat.
- b. Urusan pemerintah konkruen, yaitu urusan pemerintahan yang menjadi bagian dari keduanya yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota. Urusan yang dialihkan ke pemerintahan daerah sebagai bagian dasar pelaksanaan otonomi daerah.
- c. Urusan pemerintahan umum, yaitu pemerintahan yang dilaksanakan oleh presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan konkruen yaitu kewenangan daerah yang terbagi dalam dua hal antara lain urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri dari urusan yang menyangkut pelayanan dasar, yaitu pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan

⁴ Undang-Undang Republik Indonesia No.23 Tahun 2014. *Pemerintah Daerah*.

ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat serta kehidupan sosial. Sedangkan pemerintahan yang tidak terkait dengan pelayanan dasar yaitu tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kemudahan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan aspirasi.⁵

Salah satu tujuan yang mendorong penerapan sistem reformasi adalah untuk melaksanakan sistem demokrasi sekaligus memperkuat peran pemerintah daerah diseluruh nusantara. Upaya ini dinyatakan dengan melahirkan sejumlah produk peraturan perundang-undangan yang menyangkut peningkatan peran serta pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah. Peran pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah dalam undang-undang dasar RI tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) mengamanatkan bahwa :“Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”⁶ Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah

⁵ Ibid, h.14

⁶ Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 yang merupakan hasil dari 4 kali amandemen terhadap undang-undang dasar 1945.

terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, menyebutkan:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945”.⁷

Sesuai dengan judul yang peneliti rumuskan, maka definisi dari kata “Peran” adalah sama halnya dengan fungsional dari Pemerintah Daerah sebagai lembaga eksekutif di tingkat daerah. Pemerintah pusat memiliki kewenangan mencakup semua hal pemerintahan yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia. Sedangkan sesuai Pasal 18 UUD 1945, bahwa Negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota) yang bersifat otonom dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan dan bersendikan demokrasi yang diwujudkan dengan adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dengan adanya DPRD, maka pemerintah daerah merupakan pemerintah otonom dan bukan administrasi.⁸

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah Daerah menggunakan asas Desentralisasi, Tugas Pembantuan, dan Dekonsentrasi sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah

⁷ Kristianto Natal, *Buku Ajar Otonomi Daerah*, (Universitas Negeri Semarang: 2015), h. 84

⁸ *Op.Cit.* h. 12.

diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Apabila melihat sesuai dengan judul yang Peneliti rumuskan maka terkait dengan Peran Pemerintah Daerah terhadap pembentukan Ranperda ini termaktub di dalam Pasal 6 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang termasuk ke dalam Tugas dan Wewenang Kepala Daerah yakni mengajukan rancangan Perda.⁹

a. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah¹⁰. Peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pada dasarnya peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat ciri khas dari masing-masing daerah.

⁹ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia No.23 Tahun 2014. *Pemerintah Daerah*.

¹⁰ Maria Farida Indrati S 2007. *Ilmu Perundang-undangan Cet. Ke-7*. Yogyakarta: Kanisius. h.

Menurut Prof. Dr. Jimmly Asshiddiqie, SH., pengertian peraturan daerah adalah sebagai salah satu bentuk aturan pelaksana undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan peraturan daerah bersumber dari kewenangan yang telah ditentukan suatu undang-undang.¹¹

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/ Kabupaten/ Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing- masing daerah (Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dirubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja). Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang- undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan (Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

¹¹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara*, Sekretariat Kepaniteraan MK RI, cetakan pertama, Jakarta., h. 34.

tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.¹²

Fungsi peraturan daerah, yaitu pertama menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan kedua menampung kondisi khusus daerah serta ketiga instrumen penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan bagi pemerintah daerah untuk menetapkan Perda provinsi dan/ atau kabupaten/kota didasarkan pada Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang menegaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas 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. selanjutnya dinyatakan pemerintahan

¹² Bagir Manan. 1995. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPPM Universitas Bandung. h. 8

daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Hal senada juga dinyatakan oleh UU No. 12 Tahun 2011 mana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 menyatakan Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota¹³.

b. Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda)

Rancangan Peraturan Daerah dikatakan masuk kedalam tahap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 17 bahwa Permendagri Nomor 80 tahun 2015 sebagaimana telah dirubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018

¹³ Redi Ahmad, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: 2018), h. 136.

tentang Perubahan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.¹⁴

Terkait dengan penyusunan Ranperda di lingkungan Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Kepala daerah memerintahkan perangkat daerah pemrakarsa untuk melakukan Penyusunan Rancangan Perda berdasarkan daftar pada Propemperda (Program Pembentukan Perda).
- 2) Kepala daerah membentuk tim penyusunan Rancangan Perda melalui surat keputusan (SK) Kepala Daerah. Tim penyusun tersebut terdiri dari seorang ketua yang ditunjuk langsung oleh perangkat daerah pemrakarsa. Jika ketua tim yang ditunjuk bukanlah pimpinan perangkat daerah pemrakarsa sendiri, maka pimpinan perangkat daerah pemrakarsa tersebut tetap bertanggungjawab terhadap materi muatan dalam Rancangan Perda yang disusun. Keanggotaan tim penyusun terdiri dari; kepala daerah, sekretaris daerah, perangkat daerah pemrakarsa, perangkat daerah yang membidangi hukum, perangkat daerah terkait lainnya, dan perancang peraturan perundang-undangan.
- 3) Dalam melaksanakan tugasnya, ketua tim penyusun memberikan laporan kepada sekretaris daerah mengenai perkembangan dan permasalahan

¹⁴ Permendagri Nomor 80 tahun 2015 tentang *pembentukan produk hukum daerah*.

dalam penyusunan Rancangan Perda untuk mendapatkan arahan atau keputusan.

- 4) Rancangan Perda yang telah disusun pada langkah sebelumnya kemudian diberikan paraf bersama oleh ketua tim dan perangkat daerah pemrakarsa.
- 5) Selanjutnya, ketua tim penyusun menyampaikan hasil Rancangan Perda yang telah disusun kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah untuk selanjutnya dilakukan harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsepsi¹⁵.

c. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Pengertian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pasal 331 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat mendirikan BUMD, pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda.

¹⁵ *Ibid*, h. 17.

Dalam perkembangannya, keberadaan Badan Usaha seringkali didefinisikan sebagai sebuah perusahaan. Hal ini dikarenakan Badan Usaha sering kali dibentuk oleh individu-individu atau golongan orang yang berbentuk badan hukum yang didirikan kedalam bentuk Perusahaan. Namun, sebenarnya sehubungan dengan definisi Badan Usaha lebih luas daripada perusahaan.

Berdasarkan definisi di atas maka dapat dikelaskan kerangka konseptual atau (*conceptual framework*) adalah gambaran yang dibangun untuk menjelaskan maksud dan tujuan pemilihan judul melalui uraian dari literatur ilmiah yang dapat diterapkan sebagai panduan dalam melakukan penelitian.¹⁶ Untuk menghindari kesalahpahaman dalam memaknai konsep dalam penelitian ini, maka dapat dirumuskan batasan kerangka konseptual dengan berdasarkan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, salah satunya adalah urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang dimana Pemerintah Kabupaten Jepara berwenang atas Pengelolaan dan pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Dalam rencana pembangunan daerah telah ditetapkan Misi Pemerintah Kabupaten Jepara yang meliputi 4 (empat) misi, yaitu:

¹⁶ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rieneka Cipta, Jakarta, h.103

- 1) Memperkuat Potensi Sumber Daya Manusia yang Berkualitas, Religius dan Berbudaya.
- 2) Pendayagunaan Sumberdaya Alam yang Seimbang untuk Kesejahteraan Masyarakat.
- 3) Mewujudkan Perekonomian Daerah yang Progresif dan Mandiri dengan Mewujudkan Pemerataan Pembangunan yang Berkeadilan.
- 4) Meningkatkan Tatakelola Pemerintahan yang baik (*good governance*) dan Pelayanan Publik yang Profesional.

Berkaitan dengan SPAM merupakan upaya untuk pencapaian misi ke-2, misi ke-3 dan misi ke-4. Untuk mencapai misi tersebut perlu diupayakan dengan kebijakan dalam penyediaan air minum salah satunya adalah dengan adanya pendirian BUMD yang berupa Perusahaan Umum Daerah Air Minum. Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pasal 331 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat mendirikan BUMD, pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda. BUMD terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah. Pendirian BUMD bertujuan untuk:

- 1) Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya.

- 2) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- 3) Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Selain itu, Pemerintah Daerah dalam membangun dan mendirikan BUMD didasarkan pada; Kebutuhan Daerah; dan Kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Selain untuk mencapai misi tersebut hal dasar tentang kebutuhan air, bahwa air merupakan salah satu kebutuhan pokok bagi seluruh makhluk hidup yang ada di bumi, tanpa ketersediaan sumber daya air, makhluk hidup tak mungkin dapat bertahan hidup. kebutuhan air bersih terus mengalami peningkatan seiring bertambahnya jumlah penduduk serta taraf hidup masyarakat di Kabupaten Jepara.

E. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Sebagai konsekuensi dari prinsip negara hukum (*rechstaat*), maka negara Indonesia dalam penyelenggaraan segala urusan kehidupan berbangsa

dan bernegara harus berdasarkan pada aturan hukum yakni berupa perundang-undangan. Menurut Julius Stahl, 4 (empat) elemen penting, yaitu:¹⁷

- a. Perlindungan hak asasi manusia
- b. Pembagian kekuasaan
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang
- d. Peradilan tata usaha negara.

Sedangkan menurut Arief Sidharta, Scheltema merumuskan pandangannya tentang unsure-unsur dan asas-asas negara hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

- a. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
- b. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat.
- c. Berlakunya persamaan (*similia similibus* atau *equality before the law*).
- d. Asas demokrasi yang menjadikan setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan.

¹⁷ Ahmad Redi, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 36.

- e. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan.

Sebagaimana konsep negara hukum yang telah dijelaskan di atas maka, perlu dibahas pula mengenai konsep negara hukum Indonesia. Menurut Jimly Asshiddiqie merumuskan 13 (tiga belas) prinsip negara hukum Indonesia yang merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya suatu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*the rule of law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu sebagai berikut¹⁸:

- a. Supremasi hukum (*supremacy of law*)
- b. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*)
- c. Asas legalitas (*due process of law*)
- d. Pembatasan kekuasaan
- e. Organ-organ campuran yang bersifat independen
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak
- g. Peradilan tata usaha negara
- h. Peradilan tata negara (*constitutional court*)
- i. Perlindungan hak asasi manusia
- j. Bersifat demokratis (*democratis rechtsstaat*)

¹⁸ *Ibid.* h. 38.

k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechsstaat*)

l. Transparansi dan control social

m. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.

2. Teori Peran

Peran berarti sesuatu yang dimainkan atau dijalankan.¹⁹ Peran didefinisikan sebagai sebuah aktivitas yang diperankan atau dimainkan oleh seseorang yang mempunyai kedudukan atau status sosial dalam organisasi. Peran menurut terminology adalah seperangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh yang berkedudukan dimasyarakat. Dalam bahasa Inggris peran disebut “*role*” yang definisinya adalah “*person’s task or duty in undertaking*”. Artinya “tugas atau kewajiban seseorang dalam suatu usaha atau pekerjaan”²⁰. Peran diartikan sebagai perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Sedangkan peranan merupakan tindakan yang dilakukan oleh seorang dalam suatu peristiwaⁱ. Peran adalah aktivitas yang dijalankan seseorang atau suatu lembaga/organisasi. Peran yang harus dijalankan oleh suatu lembaga/organisasi biasanya diatur dalam suatu ketetapan yang merupakan fungsi dari lembaga tersebut. Peran itu ada dua

¹⁹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2014)

²⁰ Syamsir, Torang, *Organisasi & Manajemen (Perilaku, Struktur, Budaya & Perubahan Organisasi)*, (Bandung: Alfabeta, 2014), h. 86.

macam yaitu peran yang diharapkan (expected role) dan peran yang dilakukan (actual role). Dalam melaksanakan peran yang diembannya, terdapat faktor pendukung dan penghambat.

Peran menurut Koentjaraningrat, berarti tingkah laku individu yang memutuskan suatu kedudukan tertentu, dengan demikian konsep peran menunjuk kepada pola perilaku yang diharapkan dari seseorang yang memiliki status/posisi tertentu dalam organisasi atau sistem. Menurut Abu Ahmadi peran adalah suatu kompleks pengharapan manusia terhadap caranya individu harus bersikap dan berbuat dalam situasi tertentu yang berdasarkan status dan fungsi sosialnya. Pengertian peran menurut Soerjono Soekanto, yaitu peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan²¹.

Dari beberapa pengertian diatas, penulis menyimpulkan bahwa pengertian peran adalah suatu sikap atau perilaku yang diharapkan oleh banyak orang atau sekelompok orang terhadap seseorang yang memiliki status atau kedudukan tertentu. Berdasarkan hal hal diatas dapat diartikan bahwa apabila dihubungkan dengan media online terutama pada media yang penulis

²¹ *Ibid*, h. 135

teliti yaitu sripoku.com, peran tidak berarti sebagai hak dan kewajiban individu melainkan merupakan tugas dan wewenang media itu sendiri.

3. Teori Perundang-Undangan

Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dirumuskan pula tentang kedua pengertian tersebut dalam Pasal 1 ayat 1, yang dirumuskan sebagai berikut:²²

“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan,”

Pembentukan peraturan perundang-undangan diartikan sebagai pembentukan hukum nasional yang tertulis, yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang, yang berwujud peraturan perundang-undangan yang bersifat legislative maupun bersifat administratif.

²² Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2014 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*

Suatu peraturan perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan isi perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatan atau derajatnya. Berdasarkan asas tersebut dapat diperinci hal-hal sebagai berikut:²³

- a. Perundang-undangan yang rendah tingkatannya tidak dapat mengubah atau mengesampingkan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi dapat berlaku sebaliknya.
- b. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
- c. Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dan berlaku sebaliknya.
- d. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah, tetapi hal sebaliknya dapat.

Selain uraian di atas, bila dikaitkan dengan Pemerintah Daerah maka di dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 65 ayat (1) huruf c dan huruf d menyebutkan mengenai materi muatan

²³ Widarto Joko, 2020, *Diktat Ilmu Perundang-Undangan*, Universitas Esa Unggul, h. 23.

perda serta tugas dan tanggung jawab kepala daerah yaitu kepala daerah mempunyai tugas: menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

Peraturan perundang-undangan tingkat daerah ²⁴

a. Secara umum

Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang di daerah dan mengikat penduduk di daerah yang bersangkutan.

b. Secara Khusus

Peraturan perundang-undangan yang dibuat atau dibentuk oleh pemerintah daerah (kepala daerah) dengan persetujuan DPRD. Pembentukan undang-undang yang berisi tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang bersifat publik.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat

²⁴ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Amrico, Bandung, 1994, h. 6

terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, tehnik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan, sebagaimana di jelaskan pada ketentuan pasal 176 Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang cipta kerja yaitu Beberapa ketentuan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

Dalam Pasal 5 Undang-undang nomor 12 tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 tahun 2020 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan kepada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi kejelasan tujuan,

kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarkis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian analitis deskriptif yaitu analisis data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul.

2. Metode Pendekatan Penelitian

Metode penelitian ini menggunakan metode pendekatan penelitian hukum yuridis-sosiologis, atau dalam istilah lain biasa disebut dengan Penelitian hukum pendekatan normatif-empiris.

Penelitian hukum yuridis-sosiologis merupakan penelitian hukum yang mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) dan dokumen tertulis secara *in action* (faktual) pada suatu peristiwa hukum tertentu yang terjadi di dalam masyarakat. Dalam penelitian hukum yuridis-sosiologis selalu terdapat dua gabungan tahapan kajian, yakni *Tahap Pertama*, kajian terhadap hukum normatif (peraturan perundang-undangan), dan

Tahap yang kedua kajian hukum empiris berupa penerapan (implementasi) pada peristiwa hukum *in concerto* guna mencapai tujuan yang telah ditentukan.²⁵

Berdasarkan definisi tersebut maka pada penelitian ini akan mengkaji terkait dengan peran pemerintah daerah dalam menyiapkan Ranperda, yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan, dan kemudian mengkaji secara nyata terkait dengan peran aktivitas pemerintah daerah yang telah dilakukan dalam menyiapkan Ranperda.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan untuk mengkaji penelitian hukum yuridis-sosiologis, yaitu: data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang berasal dari data lapangan yang diperoleh dari responden dan informan. Sehingga pada penelitian ini data primer yang diperoleh berupa hasil wawancara terhadap Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jepara, Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Jepara, dan Direktur Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Jepara.

b. Data Sekunder

1) Bahan hukum primer

²⁵ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. I, Mataram University Press, Mataram, h. 116.

Adalah data yang didapat dari penelitian kepustakaan, yang berupa peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 baik sebelum dan sesudah diamandemen. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

2) Bahan hukum sekunder

Adalah buku-buku literatur, aturan-aturan dan rancangan peraturan daerah yang relevan dengan obyek penelitian.

3) Bahan hukum tersier

Merupakan bahan hukum tersier yang terdiri dari Ensiklopedia, bibliografi, kamus-kamus.

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian hukum yuridis-sosiologis terdapat dua jenis data yang harus dikumpulkan yakni

a. Data primer

Pengumpulan data primer (data pada objek penelitian dilakukan) melalui wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jepara, Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Jepara, Direktur Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Jepara dan observasi terhadap lokasi penelitian yang dilakukan dengan cara langsung²⁶

b. Data sekunder,

Pengumpulan data sekunder (kepuustakaan dan dokumen tertulis) melalui studi pustaka dan studi dokumen peraturan perundang-undangan.

Sehingga teknik pengumpulan data dalam penelitian yuridis sosiologis dapat digunakan secara terpisah maupun secara bersama-sama.

5. Metode Analisis Data

Pada penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif deskriptif yaitu metode analisis yang menganalisis, menggambarkan, dan meringkas berbagai kondisi, situasi dari berbagai data yang dikumpulkan berupa hasil wawancara atau pengamatan mengenai masalah yang diteliti yang terjadi di lapangan, sehingga menghasilkan hasil penelitian yang lebih sempurna, dengan melalui pengolahan data sebagai berikut:²⁷

a. Pemeriksaan data

²⁶ *Ibid*, h. 125

²⁷ *Ibid*, h. 126

- b. Penandaan data
- c. Klasifikasi, yakni melakukan pengelompokkan terhadap data dan bahan hukum yang telah terkumpul ke dalam permasalahan yang diteliti
- d. Penyusunan/ sistematisasi data
- e. Analisis data

G. Sistematika Isi Tesis

Agar diperoleh penulisan hukum yang sistematis dan terarah serta mudah di pahami oleh pembaca, maka penulisan hukum dibagi ke dalam 4 (empat) bab, dimana masing-masing bab dibagi atas beberapa sub bab dapat diuraikan sebagai berikut:

- BAB I** : Pendahuluan menguraikan; Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.
- BAB II** : Kajian Pustaka menguraikan tentang ; menguraikan mengenai teori-teori terkait kebijakan publik, Pemerintahan Daerah, Kewenangan Pemerintah Daerah, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pembentukan Peraturan Daerah, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Perspektif Islam.
- BAB III** : Hasil Penelitian dan Pembahasan, tentang 1) bagaimana peran

pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang perusahaan umum daerah air minum di Kabupaten Jepara, 2) Apa sajakah faktor pendukung dan kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang perusahaan umum daerah air minum di Kabupaten Jepara.

BAB IV : Penutup, menguraikan; Simpulan dan Saran dari Hasil Penelitian



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintah Daerah

Aktualisasi pelaksanaan pemerintah daerah di Indonesia kerap menuai perdebatan mengenai bentuk Negara dan bentuk pemerintahan, sepanjang sejarah perjalanan kekuasaan di Negara ini.²⁸ Namun, secara jelas, sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah, hal ini didasarkan pada Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan:

“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 Pemerintah Daerah yang diatur dalam Undang-Undang”²⁹

Selanjutnya pengertian mengenai Pemerintah Daerah termaktub pada Pasal 1 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yaitu:

“Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan perwakilan rakyat daerah

²⁸ Soemantri Sri, 1981, *Pengantar Perbandingan antara Hukum Tata Negara*, (Rajawali; Jakarta) hlm.4

²⁹ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945.*

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 RI Tahun 1945”³⁰

Pengertian pemerintah daerah secara luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislative, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan secara sempit hanya terdiri dari cabang kekuasaan eksekutif saja.³¹ Maka, dengan itu pemerintah daerah yaitu meliputi Gubernur pada tingkat provinsi, Bupati dan Walikota pada tingkat kabupaten dan kota serta perangkat daerah lainnya.

B. Kewenangan Pemerintah Daerah

Klasifikasi mengenai urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten atau kota tertuang pada Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang terbagi atas 3 hal, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Selanjutnya pada Pasal 11 dijabarkan mengenai urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan pemerintahan

³⁰ Undang-Undang Republik Indonesia No.23 Tahun 2014. *Pemerintah Daerah*.

³¹ Riawan Tjandra, 2009, *Hukum Keuangan Negara*, Cet. 2, (PT. Gramedia Widiasarana; Jakarta), h.197

wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Secara jelas, pembagian urusan pemerintahan konkuren terdapat pada lampiran yang menyertai peraturan perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah baik pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mampu memiliki peran dengan melakukan hak dan kewajibannya masing-masing sesuai dengan kedudukannya.

Konsepsi utama penyelenggaraan pembagian kekuasaan kepada daerah merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan pembangunan daerah yang efisien, demokratis, serta berkeadilan bagi daerah. Sehingga, pembangunan daerah diarahkan pada upaya pembangunan yang berkelanjutan, yaitu pembangunan yang mengarah kepada aspek masyarakat (*society*), lingkungan (*environment*) dan ekonomi (*economy*) secara berintegritas.³² Hal ini dikarenakan daerah merupakan pihak yang paling mengetahui dan mengenali potensi serta keunikan dari daerah itu sendiri. Dengan pembentukan produk hukum daerah, pemerintah daerah beserta DPRD harus saling berkolaborasi untuk mengakomodasi potensi daerah sesuai dengan prosedur yang berlaku.

Dengan ini, pemerintah daerah diharapkan mampu untuk menyelenggarakan pemerintahannya dengan mengedepankan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Adanya penerimaan terhadap aspirasi yang tumbuh

³² Rusli Zaili, Adianto, Dadang Mashur, 2020, *Pembangunan Berkelanjutan dalam Bingkai Otonomi Daerah*, cet. 1, (TAMAN KARYA; Pekanbaru), h. 12

di masyarakat merupakan bagian penting dari penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, keselarasan hubungan yang terjalin antar pemerintah daerah satu dengan yang lainnya seperti kerjasama antar daerah merupakan salah satu wujud pencegahan ketimpangan antar daerah yang harus diwujudkan. Selanjutnya harmonisasi dan keserasian antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat merupakan jaminan yang harus diupayakan dengan adanya otonomi daerah. Hal ini demi menjaga dan memelihara keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam mewujudkan tujuan Negara.

Pembentukan pemerintah daerah didasarkan pada asas otonomi yang termuat pada Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Hal ini dimaksudkan bahwa pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah merupakan wujud **hak** (diakui, dilindungi), **kewenangan** (birokrasi), dan **kesanggupan** (pemberdayaan, demokratis) untuk mengatur sendiri urusan daerahnya demi kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³³ Adanya pembagian wilayah negara merupakan salah satu konsekuensi dari adanya pembagian kekuasaan

³³ Obsatar Sinaga, 2010, *Otonomi Daerah & Kebijakan Publik: Implementasi Kerja sama Internasional*, cet. 1, (Lepsindo; Bandung) h. 11.

Pada praktiknya, pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan dengan 3 asas utama yang telah tercantum dalam UU No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yaitu sebagai berikut;

a. Asas Desentralisasi

Secara bahasa desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu ‘*De*’ yang artinya lepas dan ‘*Centrum*’ yang artinya pusat. Dengan itu, desentralisasi dapat diartikan dengan pelepasan diri dari pusat pemerintahan. Sedangkan secara istilah, desentralisasi mengarah kepada pengalihan kekuasaan dan fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dengan ide dasar desentralisasi adalah mendelegasikan kekuasaan pengambilan keputusan organisasi bawahan.³⁴

b. Asas Dekonsentrasi

Penerapan asas dekonsentrasi diberikan kepada pemerintah daerah dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, lalu kepada instansi vertikal di wilayah

³⁴ *Op.Cit.*, h. 49

tertentu dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan secara umum.

c. Asas Tugas Pembantuan

Tugas tambahan yaitu penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Berdasarkan asas-asas tersebut, pembagian kekuasaan melalui otonomi seluas-luasnya kepada daerah diharapkan mampu mewujudkan percepatan peningkatan kesejahteraan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat di daerah. Pendelegasian sebagian wewenang dari pusat ke daerah merupakan salah satu metode dalam rangka terlaksananya kebijakan yang efektif, meringankan beban kerja pimpinan, meluaskan peranan pimpinan sehingga demokratisasi dapat terwujud.³⁵ Pembagian beban kerja akan menjadi efektif dengan adanya kejelasan tugas dan fungsi sesuai dengan jabatan dan kedudukan masing-masing pihak. Oleh karenanya, dilihat dari sudut ketatanegaraan, penyelenggaraan pemerintah daerah menjadi salah

³⁵ Ni'matul Huda, 2009, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, cet.2 (Pustaka Pelajar; Yogyakarta), h. 55.

satu bagian struktural dengan pandangan bahwa Negara adalah sebuah organisasi.³⁶

Siswanto menyatakan bahwa konsep mengenai pelaksanaan otonomi oleh pemerintah daerah mengandung arti adanya eksistensi otonomi dalam penyelenggaraannya, yang meliputi 2 hal yaitu³⁷:

- 1) Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi sebesar-besarnya. Maksudnya yaitu daerah memiliki kewenangan berupa membuat kebijakan daerah, memberi pelayanan, peningkatan peran serta, pemberdayaan masyarakat yang memiliki tujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah.
- 2) Prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip ekonomi yang konkrit dan akuntabel. Prinsip konkrit merupakan prinsip untuk menangani urusan pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban sesuai dengan kenyataan yang ada, serta adanya potensi tumbuh dan berkembang sesuai dengan keadaan daerah. Maksudnya yaitu setiap daerah memiliki isi dan jenis yang berbeda satu dengan yang lainnya. Adapun otonomi yang akuntabel yaitu otonomi yang dalam penyelenggaraannya sesuai dengan tujuan

³⁶ Santoso Lukman, 2013, *Hukum Pemerintah Daerah; Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, (Perpustakaan Nasional KDT; Yogyakarta), h. 16-17.

³⁷ Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, (Sinar Grafika Offset; Jakarta,), h. 8.

dan maksud dari pemberian otonomi, yaitu untuk pemberdayaan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai bagian utama dari tujuan nasional.

C. Pembentukan Peraturan Daerah

1. Deskripsi Peraturan Daerah

Pemerintah daerah memiliki wewenang untuk membuat kebijakan daerah sebagai landasan dalam mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Hal ini tertuang pada Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang berbunyi:

“Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah”.³⁸

Selanjutnya dijelaskan dalam penjelasan pasal demi pasal menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “kebijakan daerah” yaitu Perda (Peraturan Daerah), Perkada (Peraturan Kepala Daerah) dan Keputusan Kepala Daerah. Sedangkan pengertian Perda yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi

³⁸ Undang-Undang Republik Indonesia No.23 Tahun 2014. *Pemerintah Daerah*.

syarat-syarat formil tertentu sehingga dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.³⁹

Lebih lanjut pada Pasal 236 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa;

“Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda”. Ayat (1)

“Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah”.⁴⁰ Ayat (2)

Pemberian kewenangan yang berupa pembuatan kebijakan daerah kepada daerah, diarahkan agar mampu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan peran serta masyarakat (*participant*) untuk pembangunan nasional.

2. Asas-asas dan Landasan-landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan peraturan hukum harus disertai dengan asas hukum sebagai unsur yang penting dan pokok yang menjadi landasan paling luas bagi lahirnya peraturan hukum.⁴¹ Hal ini mengacu pada kegunaan hukum dalam hal ini Perda sebagai pedoman dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah. Sehingga diperlukan pula kerangka konkrit sebagai pedoman

³⁹ Prakoso Djoko, 1985, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, (Ghalia Indonesia; Jakarta), h.43.

⁴⁰ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia No.23 Tahun 2014. *Pemerintah Daerah*.

⁴¹ Zaeni Asyhadie, Arief Rahman, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Raja Grafindo Persada ;Jakarta), h. 135

pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maupun Perda, yang terdiri dari 3 landasan utama yaitu sebagai berikut⁴²;

- a. Landasan Filosofis, yaitu landasan yang rumusannya atau norma-normanya dikaji dan difikirkan secara mendalam, dapat memunculkan pembenaran (*rechtvaardiging*). Oleh karenanya, alasan-alasan yang termuat dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maupun Perda harus memuat kajian filosofis.
- b. Landasan Yuridis, yaitu landasan yang menjadi dasar hukum yang terdapat dalam peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi hierarkinya. Landasan yuridis dibagi menjadi 2 yaitu;
 - 1) Segi Formal, merupakan peraturan yang memberi kewenangan kepada badan pembentuknya.
 - 2) Segi Material, merupakan peraturan yang berisi ketentuan-ketentuan tentang masalah atau persoalan yang harus diatur.
- c. Landasan Sosiologis, yaitu unsur-unsur yang sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.

Selain ketiga landasan diatas, harus pula diimbangi dengan landasan lain yang memperkuat alasan pembentukan Perda seperti, landasan ekonomi, politik, kultural, ekologis, religi, dan administrasi.

⁴² Amiroedin Syarif, 1987, *Perundang-Undanga Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, (Bina Aksara ; Jakarta), h. 31.

Sebagai salah satu produk hukum, pembentukan Perda memiliki 2 bidang tugas untuk mengatur daerahnya sendiri. Pertama, sebagai peraturan bagi daerah yang tidak dimuat dalam peraturan pusat, kedua, sebagai tugas pembantuan yaitu Perda hanya mengatur mengenai tata cara melaksanakan peraturan yang dibuat oleh pusat atau untuk kepentingan masyarakat.⁴³ Berkaitan dengan adanya pembentukan Perda, biasanya timbul akibat adanya permasalahan yang perlu dicarikan solusi yang bermanfaat bagi masyarakat atau kelompok sasaran (*stakeholders*). Sehingga dengan adanya Perda dapat menekan seminimal mungkin risiko yang ditimbulkan.

Sehingga, dalam pembentukannya, Perda harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 UU No. 12 tahun 2011 yaitu sebagai berikut⁴⁴;

a. Kejelasan tujuan

Maksudnya bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat

Yaitu setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁴³ Ni'matul Huda, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (FH UII Press ;Yogyakarta) hlm. 88.

⁴⁴ Undang-Undang Republik Indonesia No.12 Tahun 2011. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

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

c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan

Maksudnya bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

d. Dapat dilaksanakan

Yaitu setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Maksudnya bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan

Yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Maksudnya, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

3. Langkah Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam praktiknya, pembuatan Perda harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karenanya, pemerintah daerah harus selalu mengikuti perubahan maupun perkembangan dalam menyusun Perda. Adapun mengenai hierarki peraturan perundang-undangan termaktub pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

“Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pengganti Undang-Undang;*
- 4) Peraturan Pemerintah;*
- 5) Peraturan Presiden;*
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan*

7) *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*”.⁴⁵

Selanjutnya perumusan Perda sebagai alternative kebijakan pada tingkat daerah, membutuhkan proses dalam pembentukannya. Hal ini diperlukan sebagai indikator Perda dapat dikatakan layak sebagai kebijakan publik. Tahapan yang dikemukakan oleh Islamy memiliki 4 langkah yang harus dimiliki dalam pengambilan kebijakan publik, yaitu sebagai berikut⁴⁶;

a. Perumusan Masalah

Pemahaman mengenai permasalahan diperlukan guna membantu dalam merumuskan solusi. Selain itu penemuan atas asumsi-asumsi yang tersembunyi dapat didiagnosis penyebabnya. Pemetaan atas tujuan-tujuan yang memungkinkan dapat dipadankan dengan pandangan-pandangan dari berbagai sisi, baik pandangan positif maupun negative. Maka, adanya perumusan masalah yang benar dan konkrit dapat membantu dalam memprediksikan kapasitas, kualitas serta urgensi dari suatu perumusan kebijakan publik maupun Perda.

b. Agenda Kebijakan

Permasalahan yang terjadi di masyarakat selalu bersifat dinamis, sehingga diperlukan pula aturan-aturan yang mengikuti perubahan zaman yang ada.

⁴⁵ Undang-Undang Republik Indonesia No.12 Tahun 2011. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

⁴⁶ Islamy M. Irfan, 2004, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, cet. XIII, (Bumi Aksara; Jakarta), h. 77-90.

Penentuan urgensi dari perumusan kebijakan dalam menjawab problema-problema di masyarakat harus diurutkan menurut skala prioritas. Maka, diperlukan adanya agenda kebijakan sebagai acuan untuk memilah masalah-masalah prioritas yang mendapat banyak perhatian dari masyarakat. Pada dasarnya suatu masalah dapat dimasukkan pada agenda kebijakan apabila isu tersebut telah mencapai titik tertentu yang menyebabkan tidak bisa lagi diabaikan. Selain itu, isu yang ada memiliki dampak yang meluas dan dramatis di masyarakat sehingga menyebabkan adanya permasalahan kekuasaan dan keabsahan.

c. Pemilihan Alternatif Kebijakan Untuk Memecahkan Masalah

Setelah kedua proses diatas telah dilalui, langkah selanjutnya yaitu menemukan solusi. Pada tahap ini berbagai alternatif kebijakan akan dihadapkan untuk memecahkan masalah tersebut. Oleh karenanya diperlukan adanya identifikasi alternative, kemudian perumusan dan mendefinisikan alternative, selanjutnya menilai dan memilih alternative yang sesuai atau paling mungkin untuk dilaksanakan.

d. Penetapan Kebijakan

Apabila telah terpilih satu dari sekian alternatif sebagai metode untuk menjawab permasalahan, maka tahap terakhir yaitu penetapan kebijakan. Penetapan ini dimaksudkan agar kebijakan memiliki kekuatan hukum yang mengikat sehingga dapat dilaksanakan.

Ketentuan mengenai teknik penyusunan Perda harus berpedoman pada materi muatan Pembentukan Peraturan Daerah yang diatur dalam Lampiran UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Oleh karenanya, Perda harus memuat beberapa hal dibawah ini yaitu⁴⁷:

- a. Judul
- b. Pembukaan, yang berisi konsideran, dasar hukum, dan diktum
- c. Batang Tubuh, yang berisi ketentuan umum, dan ketentuan pidana
- d. Penutup, yang berisi tandatangan pejabat yang menetapkan
- e. Penjelasan
- f. Pendelegasian Kewenangan

D. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Perspektif Islam

Dalam hukum Islam, definisi hukum yaitu adanya seperangkat pedoman kehidupan dari Allah, yang berisi aturan mengenai hubungan manusia antar manusia, manusia dengan benda dalam masyarakat, manusia dengan alam, dan lain sebagainya.⁴⁸ Dasar hukum utama dalam Islam yaitu Al-Qur'an, tidak menyatakan secara jelas mengenai konsep Negara Hukum. Hal ini menyebabkan

⁴⁷ Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, 2011, h. 4-6

⁴⁸ Arliman Laurensius, "Hukum Adat Di Indonesia Dalam Pandangan Para Ahli Dan Konsep Pemberlakuannya Di Indonesia, *Jurnal Selat*, Vol. 5, Cet. 1, (2018), h.185.

adanya penafsiran yang bersifat polarisasi terhadap Al-Qur'an. Namun, terdapat penyebutan mengenai model pimpinan yang diperintahkan dalam Islam yaitu untuk berlaku adil serta memberi penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia yang disebutkan sebagai berikut;

عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ
تَوَكَّلِينَ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُ

“Dan ajaklah mereka itu bermusyawarah tentang perkara mereka”⁴⁹ (Q.S, 3:159)

وَالْمُنْكَرَ الْفَحْشَاءِ عَنِ وَيَنْهَى الْقُرْبَى ذِي وَإِتْيَا وَالْإِحْسَانَ بِالْعَدْلِ يَاْمُرُ اللَّهُ إِنَّ
رُونَ تَذَكُّ لَعَلَّكُمْ يَعِظُكُمْ ۖ وَالْبَغْيِ

“Bahwasanya Allah menyuruh bersifat adil dan berbuat baik”⁵⁰ (Q.S,16:90)

يُنْفِقُونَ رَزَقْنَاهُمْ وَمِمَّا بَيْنَهُمْ شُورَى وَأَمْرُهُمْ الصَّلَاةَ وَأَقَامُوا لِرَبِّهِمْ اسْتَجَابُوا وَالَّذِينَ

“sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka”⁵¹ (Q.S, 42:38)

تَحْكُمُوا أَنْ النَّاسِ بَيْنَ حَكْمَتُمْ وَإِذَا أَهْلِيهَا إِلَى الْأَمْنِ تَوَدُّوا أَنْ يَاْمُرُكُمْ اللَّهُ إِنَّ
رَابِصِي سَمِيْعًا كَانَ اللَّهُ إِنَّ ۖ بِهِ يَعِظُكُمْ نِعْمًا اللَّهُ إِنَّ ۖ بِالْعَدْلِ

“Apabila kamu ingin hendak memberi hukum diantara manusia maka haruslah kamu memberi hukum yang adil”⁵² (Q.S, 4: 58)

Hal ini selanjutnya yang diambil sebagai dasar pemikiran pembentukan Negara hukum. Konsep bernegara yang diberikan oleh Islam mengatur mengenai

⁴⁹ Al-Quran, surat Ali Imron, ayat 159.

⁵⁰ Al-Quran, surat An-Nahl, ayat 90.

⁵¹ Al-Quran, surat As-Syuura, ayat 38.

⁵² Al-Quran, surat An-Nisa', ayat 58.

asas-asas atau prinsip-prinsip mengenai bagaimana seharusnya manusia hidup saling berdampingan. Artinya Islam memberi kewenangan untuk membangun suatu rumah (Negara) sebagai tempat berlindung dengan teknis yang disepakati melalui musyawarah. Sehingga keadilan dapat tegak sesuai dengan hak-hak yang secara asasi dimiliki oleh setiap umat manusia.

Praktik musyawarah dalam Islam dilakukan dengan adanya diskusi, tukar-menukar gagasan maupun ide, serta saran-saran yang dimiliki oleh para pihak dalam memberi jawaban atas permasalahan umat. Prinsip-prinsip yang digunakan dalam musyawarah Islam diantaranya⁵³;

1. Musyawarah bertujuan melibatkan atau mengajak semua pihak untuk berperan dalam kehidupan bernegara
2. Harus dilandasi dengan jiwa persaudaraan dan keimanan karena Allah
3. Tujuan musyawarah untuk kemaslahatan umat
4. Dalam musyawarah yang diperhatikan yaitu gagasan yang ada bukan pihak yang mengajukan gagasan
5. Tidak ada oposisi (berseberangan dengan pemerintah) maupun koalisi (mendukung pemerintah) pada proses musyawarah
6. Hasil musyawarah dari keputusan terbanyak yang didapat biasa disebut *ijma'*.

⁵³ Dahlan Abd Rahman, 2014, *Ushul Fiqh*, (Amzah; Jakarta), h. 21

Pembentukan peraturan hukum bukanlah sesuatu yang asing dalam Islam. Hal ini dibuktikan dengan adanya pengembangan Fiqh secara dinamis sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan umat muslim. Fondasi akan pelaksanaan fiqh telah dilakukan sejak masa Rasulullah SAW, berlanjut pada masa sahabat, tabi'in, tabi'it tabi'in dan seterusnya hingga sekarang. Tokoh yang memiliki peran penting dalam pengembangan fiqh diantara ada Imam Abu Hanifa, Imam Malik, Imam Syafi'I dan Imam Hambali. Upaya para tokoh inilah yang memunculkan adanya mazhab besar yang dianut dan diikuti oleh umat muslim di dunia.

Awal mula Fiqh berasal dari pemahaman seseorang atau sekelompok orang terhadap suatu *nash* yang menjadi problematika di masyarakat.⁵⁴ selain itu fiqh juga muncul berkaitan dengan kealpaan dalil atau nash yang secara jelas membahas mengenai permasalahan yang terjadi pada masyarakat. Penyusunan fiqh memiliki aturan dan prosedur, baik dari pihak yang menyusun, materi muatan, dasar hukum, hingga persetujuan para ulama, yang pada prosesnya, biasa disebut dengan istilah Ijtihad.

⁵⁴ Lubab Naiful dan Novita Pancaningrum, “*Mazhab: Keterkungkungan Intelektual Atau Kerangka Metodologis (Dinamika Hukum Islam)*”, *YUDISIA: Jurnal Pemikiran Hukum Dan Hukum Islam*, Vol. 6, No. 2 (Desember 2015), h. 403

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Peran Pemerintah Daerah Dalam Menyiapkan Ranperda Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Di Kabupaten Jepara

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 18 ayat (6) disebutkan bahwa Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, dalam menjalankan pemerintahan daerah salah satu kewenangan pemerintahan daerah adalah dalam hal pembuatan peraturan daerah. Demikian halnya dengan Kabupaten Jepara, dalam tesis ini penulis membahas tentang Peran Pemerintah Daerah Dalam Menyiapkan Ranperda Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Di Kabupaten Jepara.

Rancangan peraturan daerah ini disusun berdasarkan kerjasama antara Direktur Perusahaan Air Minum Kabupaten Jepara dengan Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang dengan melibatkan instansi terkait di bawah koordinator Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jepara. Setelah draf rancangan peraturan daerah selesai kemudian di bahas bersama stakeholder/ pihak-pihak terkait untuk mencari dan menampung masukan demi kesempurnaan rancangan peraturan daerah yang telah disusun. Rancangan peraturan daerah kemudian disempurnakan dan hasilnya dikirimkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Jepara untuk di bahas dan kemudian paripurnakan menjadi Peraturan Daerah. Karena kesibukan dan padatnya agenda dewan maka sambil

menunggu jadwal pembahasan rancangan peraturan daerah juga dikirimkan kepada Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah untuk dikonsultasikan dimana hasilnya sebagai dasar dalam rapat pembahasan dengan panitia khusus (pansus) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Di dalam perspektif hukum, dalam rangka meningkatkan kualitas layanan, maka diperlukan organisasi profesional, berintegritas dan kompetitif sehingga dengan terbitnya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membuka peluang untuk ditinjau dan disesuaikan status badan hukum sebuah Perusahaan Daerah hal ini berlaku pula pada pembentukan perusahaan daerah air minum di Kabupaten Jepara, dengan adanya Ranperda diharapkan akan berdampak pada peningkatan mutu layanan serta profesionalitas dari BUMD yang bergerak di bidang penyediaan air minum. Selain itu, melalui perubahan status badan hukum diharapkan permasalahan yang selama ini dihadapi BUMD pada umumnya dapat diminimalisasi seperti lemahnya efisiensi, independensi dan pengawasan sehingga dapat menjadi korporasi profesional yang kompetitif.

Timbulnya badan usaha milik negara di Indonesia berangkat dari ketentuan konstitusional Pasal 33 UUD 1945 yang menghendaki cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Menurut konsep Mohammad Hatta, Pasal 33 UUD 1945 merupakan sendi utama bagi politik ekonomi dan politik sosial Indonesia. Ujungnya adalah keselarasan demokrasi politik yang dilengkapi demokrasi ekonomi, karena tanpa demokrasi ekonomi maka akan terjadi konsentrasi kekuatan ekonomi pada satu

atau beberapa kelompok yang kemudian akan membentuk kekuasaan ekonomi yang dapat “membeli “ atau “mengatur” kekuasaan politik. Konsepsi demikian mendorong negara berperan lebih aktif dengan membentuk badan usaha milik negara sebagai salah satu pelaku ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh masyarakat. Secara operasional, konsep di atas dijabarkan di dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Di daerah, dibentuk pula Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang selaras dengan di pusat, sebagai salah satu pelaku ekonomi. Di dalam implementasinya, BUMD memiliki berbagai tantangan dan permasalahan. Pertama, permasalahan efisiensi. Secara umum, seringkali terjadi BUMD tidak efisien, mengalami pemborosan dana karena pengelolanya tidak memiliki keahlian cukup. Keputusan terkait investasi baru seringkali dilakukan tidak profesional. Kedua, masalah intervensi dan birokrasi. Tidak dapat disangkal banyak BUMD kalah bersaing dengan sektor swasta salah satunya adalah besarnya campur tangan dan lambannya pemerintah daerah dalam mengantisipasi perubahan situasi dan kondisi bisnis. Kadang keputusan diberikan berlarut-larut sehingga tidak dapat kompetitif dengan swasta. Ketiga, pengendalian dan dalam BUMD, pemerintah daerah membentuk badan pengawas yang terkadang tidak memiliki latar belakang bisnis sama sekali. Hal ini menyebabkan pengawasan tidak profesional sehingga berdampak pada kesehatan BUMD.

Keberadaan pemerintah daerah secara konstitusional dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi lagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota memiliki pemerintahan daerah serta bentuk susunan pemerintahannya diatur dengan undang-undang. Pada Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa;

“pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.⁵⁵

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintahan daerah merupakan 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 UUD 1945.

Peran Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan pengaturan pengelolaan pemerintahan daerah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor

⁵⁵ Republik Indonesia, 1945, *Undang-Undang Dasar 1945*

23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah. Peraturan daerah adalah instrumen hukum yang dibuat oleh pemerintahan daerah. Peraturan daerah mempunyai kedudukan yang strategis karena berlandaskan konstitusional yang telah diatur dalam Pasal 18 ayat 6 UUD 1945. Peraturan daerah dibentuk untuk menyelenggarakan kewenangan dalam mewujudkan otonomi yang dimiliki. Peran pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah yang menjalankan, mengatur, dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Adapun peran pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu:

1. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuannya.
2. Menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Menjalankan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Pemerintahan negara membagi-bagi pemerintahan menjadi pemerintah daerah dengan tujuan untuk mempercepat dalam mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk

menyelenggarakan Otonomi Daerah.⁵⁶ Otonomi daerah menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system Negara Kesatuan Republik. Adapun daerah otonom daerah menurut Pasal 1 angka 12 yaitu 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.⁵⁷ Berdasarkan pengertian daerah otonom, dapat disimpulkan bahwa daerah otonom memiliki wewenang untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri dengan prakarsa yang didapat dari aspirasi masyarakat daerahnya. Oleh karena itu, daerah dengan inisiatifnya sendiri dapat menyelenggarakan Pemerintahan Daerah dengan membuat peraturan-peraturan daerah. Meskipun Daerah diberi wewenang untuk membuat peraturan daerahnya sendiri tanpa adanya campur tangan dari pemerintah pusat, tetapi untuk menjaga keutuhan negara kesatuan Indonesia maka pembuatan peraturan daerah (PERDA) harus memenuhi beberapa syarat yakni

⁵⁶ Supriady Deddy Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka, h. 1

⁵⁷ UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*

tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵⁸

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Pelaksanaan desentralisasi pemerintahan diwujudkan dengan pemberian otonom kepada daerah-daerah, didalam meningkatkan daerah-daerah mencapai daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Oleh karena itu daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.⁵⁹ Penyelenggaraan pemerintah daerah Kabupaten Jepara diselenggarakan berdasarkan aspirasi dan kepentingan daerah dengan mempertimbangkan segala potensi daerah di Kabupaten Jepara. Adapun pemerintah daerah Kabupaten Jepara dalam fungsi mengatur yakni menetapkan peraturan-peraturan terhadap kepentingan daerah yang bersifat abstrak berisi norma perintah dan larangan, sedangkan tindakan mengurus bersifat peristiwa konkrit serta tindakan mengadili yakni mengambil tindakan dalam bentuk keputusan untuk menyelesaikan sengketa dalam hukum public, privat dan hukum adat. Pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah dilaksanakan lembaga

⁵⁸ Anggriani Jum, *Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah*, Jakarta: Universitas Tama Jagakarsa, 2011, h. 16

⁵⁹ Syafei Inu Kencana, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 85-86.

pemerintahan daerah yakni pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sistem daerah otonom berdasarkan atas asas desentralisasi, pemerintahan daerah melakukan urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Menurut Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa memiliki kewenangan untuk mengurus sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri sehingga dikenal tiga ajaran dalam pembagian penyelenggaraan pemerintah Negara, yakni⁶⁰:

1. Ajaran rumah tangga materiil adalah untuk mengetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat. Urusan rumah tangga materiil ini materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintah pusat atau daerah masing-masing. Dengan demikian pemerintah pusat dinilai tidak akan mampu menyelenggarakan sesuatu urusan dengan baik karena urusan tersebut termasuk materi yang dianggap hanya dapat dilakukan oleh daerah atau sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mampu menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi yang harus diselenggarakan oleh pusat.
2. Ajaran rumah tangga formil adalah urusan rumah tangga daerah dengan penyerahannya berdasarkan atas peraturan perundang-undangan sehingga hal-

⁶⁰ Burlian Paisol, 2013, *Kewenangan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang*, Palembang: NoerFikri, h. 17

hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah dipertegas rinciannya dalam undang-undang.

3. Ajaran rumah tangga riil adalah urusan rumah tangga yang berdasarkan kepada kebutuhan riil atau kebutuhan di keadaan yang nyata dengan didasarkan pada pertimbangan untuk mencapai manfaat yang sebesar-besarnya, sesuatu urusan yang merupakan wewenang pemerintah daerah dikurangi dikarenakan urusan itu menurut keadaan riil sekarang berdasarkan kebutuhan yang bersifat nasional. Namun sebaliknya suatu urusan dapat pula dilimpahkan kepada daerah untuk menjadi suatu urusan rumah tangga daerah mengingat manfaat dan hasil yang akan dicapai jika urusan tersebut tetap diselenggarakan oleh pusat akan menjadi berkurang dan penambahan atau pengurangan suatu wewenang harus diatur dengan undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya.

Berdasarkan penjelasan diatas, ajaran rumah tangga yang perlu diterapkan pada misi Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara terkait Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) termasuk ke dalam ajaran rumah tangga materiil dikarenakan urusannya termasuk materi yang dianggap dapat dilakukan oleh daerah. Pemerintah daerah Kabupaten Jepara juga memiliki kewenangan atas daerahnya untuk melakukan pembangunan daerah dan kewenangan tersebut berdasarkan asas desentralisasi. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum administrasi dan hukum tata Negara. Dalam pandangan hukum wewenang berarti hak dan kewajiban. Adapun Hubungan hak dengan otonomi daerah

mengandung arti kekukasaan untuk mengatur sendiri (*Zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*).⁶¹ Kepala daerah dalam penyelenggaraan daerah mempunyai kewenangan tindakan pemerintahan sebagai kepala daerah otonom maupun kepala wilayah. Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah melaksanakan kewenangan delegasi, atribusi dan mandat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Fungsi kepala daerah kabupaten dan kota yang dikenal dengan Bupati dan Walikota melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan prinsip desentralisasi sehingga Bupati dan Walikota sebagai kepala daerah otonom.

Prinsip-prinsip atau asas-asas penyelenggaraan pemerintah termasuk dalam penyelenggaraan pemerintah daerah karena pemerintah daerah merupakan subordinat dari pemerintahan yang bersifat dependent bukan independent. Pemerintahan daerah yang bertanggung jawab menunjukkan tata masyarakat yang berubah maka terciptanya kebutuhan kesejahteraan dalam kemakmuran serta keadilan yang melibatkan masyarakat maka pemerintah daerah Kabupaten Jepara mengembangkan konsep kepemimpinan yang baik (*good governance*). Menurut Bachrul Elmi, *governance* merupakan kewenangan yang diamanatkan kepada pemerintah daerah dilaksanakan untuk mengelola sumber daya sosial dan ekonomi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Proses pencapaian dalam penyelenggaraan pemerintah yang baik dengan melibatkan

⁶¹ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Grafindo Persada, h. 101.

partisipasi berbagai komponen masyarakat dan transparansi sebagai informasi bagi masyarakat didalam upaya untuk meningkatkan kredibilitas masyarakat, untuk penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif dalam mencapai sasaran yang telah ditentukan dalam perencanaan pemerintahan pemerintahan.⁶²

Pemerintah daerah Kabupaten Jepara berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (*local autonomous government*), penyelenggaraan urusan pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas didalam menentukan arah kebijakan pemerintah daerah. Pemerintah daerah Kabupaten Jepara tidak melaksanakan urusan pemerintah pusat atas dasar perintah tetapi daerah otonom mempunyai kewenangan dalam urusan rumah tangganya sendiri dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. yang artinya kewenangan urusan pemerintah yang diserahkan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah tidak mempunyai hak untuk mengatur dan mengurusnya. Kewenangan urusan pemerintahan yang diserahkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berlandaskan dengan situasi dan keadaan yang berkembang saat itu. Dan kewenangan yang bersifat pelayanan sosial diberikan pada pemerintahan daerah sedangkan kebijakan yang bersifat nasional kewenangannya diserahkan kepada pemerintah pusat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten sesuai dengan amanat UUD 1945, maka kebijakan yang ditempuh pemerintah terhadap pemerintahan daerah seperti pemerintah daerah kabupaten mempunyai hak untuk

⁶² Paisol Burnian, Op.cit, h. 53-54.

mnegatur urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyaeakat dengan cara mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Republik Indonesia.

Pemerintah daerah Kabupaten Jepara membuat Ranperda tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro mempunyai 2 sisi fungsi, pertama sebagai fungsi sosial dan yang kedua sebagai fungsi perusahaan. Fungsi sosial yang dimiliki Perumda Air Minum Tirta Jung Poro yakni untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, dan fungsi perusahaannya untuk mencari profit atau keuntungan. Pejelasan dari Bapak Andi selaku Bupati Jepara⁶³. Dari penjelasan yang diberikan oleh Bupati Kabupaten Jepara dapat diketahui bahwa peraturan daerah didasari atas otonomi daerah untuk memperoleh sebanyak mungkin pendapatan daerah dan sebagai upaya untuk mensejahterakan masyarakat melalui peningkatan pelayanan. Hal tersebut juga selaras dengan konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang berbunyi: “Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk

⁶³ Dian, “Sapto Budiriyanto Direktur Utama Perumda Air Minum Tirta Jungporo”, Artikel Harian Diskominfo, Diakses pada hari Selasa tanggal 30 November 2021 pukul 13.45, <https://jepara.go.id/2020/07/20/sapto-budiriyanto-direktur-utama-perumda-air-minum-tirta-jungporo/>

mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan keikhlasan suatu daerah dalam sistem Negara Republik Indonesia”.

Pemerintah daerah sebagai bagian dari penyelenggara dan perwujudan Negara Indonesia mempunyai kewajiban untuk memenuhi kewajiban hak asasi manusia termasuk hak atas air atas warganya. Oleh karena itu, pemerintah daerah terlibat dalam penyelenggaraan perusahaan air minum di daerahnya. Adapun kewenangan Pemerintah Kabupaten dalam urusan air minum yakni sebagai pengelola dan pengembangan sistem penyediaan air minum (SPAM) di daerah kabupatennya.⁶⁴ Berdasarkan Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang sistem penyediaan air minum (SPAM), sistem penyediaan air minum (SPAM) adalah satu kesatuan sarana dan prasarana penyediaan air minum. Merujuk pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015, sistem penyediaan air minum (SPAM) diselenggarakan untuk memberikan pelayanan air minum kepada masyarakat untuk memenuhi hak rakyat atas air minum.

Penyelenggaraan perusahaan umum daerah air minum merupakan tanggung jawab Pemerintahan daerah sesuai dengan kebijakan otonomi daerah yang diterapkan, di Pemerintah Pusat dapat memberikan dukungan sehingga tujuan

⁶⁴ Arib Setiawan, *Legalitas Tindakan Pemerintah Daerah Dalam Menjamin Pembangunan Infrastruktur Yang Dilakukan Perusahaan Daerah Air Minum*. 886

yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yakni terciptanya pengelolaan dan pelayanan air minum berkualitas dengan harga terjangkau, tercapainya kepentingan yang seimbang antara konsumen dan penyedia jasa pelayanan serta meningkatkannya efisiensi dan cakupan pelayanan air minum.⁶⁵ Air minum ialah air rumah tangga yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum.⁶⁶

Sudah dijelaskan pada Pasal 11 Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, pemerintah daerah Kabupaten Jepara memiliki wewenang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangannya yakni urusan pemerintahan konkuren yang terdiri atas urusan pemerintahan pilihan dan urusan pemerintahan wajib. Urusan pengelolaan dan pengembangan penyediaan air minum yang dilaksanakan di daerah termasuk dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, disebutkan kewenangan pemerintah Kabupaten dalam urusan pemerintahan

⁶⁵ Tim Penyusun, *Penyusunan Rencana Induk Sistem Penyediaan Air Minum (RISPAM) Kabupaten Dharmasraya*, Sumatera: CV Hang Tuah Konsultan, 2015, 28

⁶⁶ Direktorat Jenderal Cipta Karya, *Buku 4 Panduan Pendampingan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Perpipaan Berbasis Masyarakat*. VI

bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, termasuk urusan air minum diaman pemerintah kabupaten berwenang terhadap pengelolaan dan pengembangan sistem air minum (SPAM) di daerah. Berdasarkan dengan Undang-Undang tersebut Pemerintah Kabupaten Jepara berwenang untuk mendirikan Perusahaan Umum Daerah Air minum Tirta Jung Poro.

1. Deskripsi Ranperda Jepara Tentang PDAM Tirta Jung Poro

a. Latar belakang

Dalam era otonomi daerah, pemerintah telah memberikan kesempatan yang luas bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Pemerintah daerah dapat mengatur sendiri beberapa aspek kehidupan di daerahnya baik aspek ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial, maupun budaya. Dalam aspek ekonomi, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membentuk suatu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah, pada hakikatnya BUMD mempunyai peran yang strategis dalam era otonomi daerah saat ini.

Menurut ketentuan Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Daerah dapat mendirikan BUMD. Pendirian BUMD bertujuan untuk:

- 1) memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
- 2) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- 3) memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Daerah yang akan mendirikan BUMD harus didasarkan pada: kebutuhan Daerah; dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham disebut Perusahaan umum Daerah. Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah hal tersebut ditegaskan pada ketentuan Pasal 334 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Kabupaten Jepara adalah salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah, sebagai daerah otonom Pemerintah Kabupaten Jepara mempunyai tanggungjawab berbagai urusan pemerintahan berdasarkan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali

terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang cipta Kerja, salah satunya adalah urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang dimana Pemerintah Kabupaten Jepara berwenang atas Pengelolaan dan pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Dalam rencana pembangunan daerah telah ditetapkan Misi Pemerintah Kabupaten Jepara yang meliputi 5 (lima) misi, yaitu:

- 1) Memperkuat Potensi Sumber Daya Manusia yang Berkualitas, Religius dan Berbudaya
- 2) Pendayagunaan Sumberdaya Alam yang Seimbang untuk Kesejahteraan Masyarakat
- 3) Mewujudkan Perekonomian Daerah yang Progresif dan Mandiri
- 4) Mewujudkan Pemerataan Pembangunan yang Berkeadilan
- 5) Meningkatkan Tatakelola Pemerintahan yang baik (*good governance*) dan Pelayanan Publik yang Profesional

Berkaitan dengan SPAM merupakan upaya untuk pencapaian misi ke-2, misi ke-3 dan misi ke-4. Untuk mencapai misi tersebut perlu diupayakan dengan kebijakan dalam penyediaan air minum salah satunya adalah dengan adanya pendirian BUMD yang berupa Perusahaan Umum Daerah Air Minum.

Selain untuk mencapai misi tersebut hal dasar tentang kebutuhan air, bahwa air merupakan salah satu kebutuhan pokok bagi seluruh makhluk hidup yang ada di bumi, tanpa ketersediaan sumber daya air,

mahluk hidup tak mungkin dapat bertahan hidup. kebutuhan air bersih terus mengalami peningkatan seiring bertambahnya jumlah penduduk serta taraf hidup masyarakat di Kabupaten Jepara. Pentingnya air minum bagi keberlangsungan hidup manusia dilihat dari aspek 3K yaitu kualitas, kuantitas atau jumlah, serta kontinuitas atau keberlanjutan.

Berdasarkan kewenangan dan misi Pemerintah Kabupaten Jepara untuk memenuhi kebutuhan dasar tersebut, Pemerintah Kabupaten Jepara melakukan kajian berupa Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro, sebagai dasar dalam penyusunan kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Adapun pemerintahan Kabupaten Jepara telah mencapai misi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan cara memberi pelayanan berupa memenuhi kebutuhan melalui sistem penyediaan air minum (SPAM).

b. Kajian Teoritis

1) Pengertian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Pengertian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pasal 331 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat mendirikan BUMD, pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda.

BUMD terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah. Pendirian BUMD bertujuan untuk:

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

Pendirian BUMD didasarkan pada:

- a) kebutuhan Daerah; dan
- b) kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

Pengertian lain mengenai Badan Usaha Milik Daerah dan atau Badan Usaha Milik Negara menurut Noor bahwa pengertian BUMD merujuk pada pengertian *public enterprise* atau perusahaan publik. Berkaitan dengan perusahaan publik atau *public enterprise* menurut Kirkpatrick dan Nixon

bahwa perusahaan daerah tersebut biasanya didefinisikan dengan menyebutkan dua ciri khas yaitu : (1) dimiliki dan dikendalikan oleh pemerintah dan (2) memproduksi hasil (*output*) untuk dipasarkan.

Dalam perkembangannya, keberadaan Badan Usaha seringkali didefinisikan sebagai sebuah perusahaan. Hal ini dikarenakan Badan Usaha sering kali dibentuk oleh individu - individu atau golongan orang yang berbentuk badan hukum yang didirikan kedalam bentuk Perusahaan. Namun, sebenarnya sehubungan dengan definisi Badan Usaha lebih luas daripada perusahaan. Adapun perbedaan mengenai definisi badan usaha dan perusahaan dapat ditunjukkan pada tabel dibawah ini:

BADAN USAHA	PERUSAHAAN
1. Suatu kebulatan ekonomi	1. Bagian dari badan usaha.
2. Kesatuan yuridis dan ekonomi.	2. Kesatuan teknis
3. Kesatuan organisasi yang menggunakan faktor produksi untuk menghasilkan barang dan jasa dengan tujuan mencari laba	3. Bagian dari proses produksi dan merupakan alat dan badan untuk memperoleh laba.

Berdirinya perusahaan publik menurut pendapat Kirkpatrick dan Nixon adalah sebagai bentuk reaksi terhadap kegagalan mekanisme regulasi, ketidakpercayaan terhadap perusahaan swasta dan pejabat yang berwenang mengatur (regulator), ketidakmampuan menarik investor swasta untuk menanamkan modalnya dipasar dan kebangkrutan perusahaan swasta yang

ada. Sehingga, dengan alasan tersebut bahwa perusahaan daerah dituntut untuk menjadi solusi yang dapat menggerakkan roda perekonomian di daerah, bukan hanya sekedar perusahaan pelengkap di daerah, namun lebih dari itu bahwa perusahaan daerah harus mampu untuk memenuhi kebutuhan rakyat di daerah.

Mengenai istilah Badan Usaha Milik Daerah yang disingkat BUMD sebenarnya tidak terlepas dari perkembangan kebijakan terkait Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sesungguhnya memiliki karakteristik yang sama dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Badan Usaha Milik Negara (BUMN) / Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan wujud nyata dari investasi negara dalam dunia usaha, tujuannya adalah untuk mendorong dan mengembangkan aktivitas perekonomian nasional. Secara legalitas, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sama-sama merupakan bagian dari keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Pengertian Perusahaan umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah.

2) Permasalahan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perusahaan Umum

Daerah Air Minum.

Problematika Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perusahaan Umum Daerah Air Minum di banyak daerah yaitu tidak lancarnya pasokan air ke kran-kran rumah dan intansi para pelanggan alias sering macet suplai air bersihnya. Sudah seharusnya pemerintah daerah ikut bertanggung jawab dan memperhatikan kondisi yang dialami oleh Perusahaan Umum Daerah Air Minum. Terlebih lagi Perusahaan Umum Daerah Air Minum adalah milik daerah/kabupaten, dengan cara penyertaan modal dan bantuan operasional rutin tiap tahun yang dianggarkan untuk Perusahaan Umum Daerah Air Minum.

3) Pemberdayaan BUMD dalam Peningkatan Ekonomi Daerah

Pemberdayaan masyarakat (beserta kelembagaannya, termasuk BUMD) menurut Ginandjar Kartasmita dalam Rustian Komaludin (1996) adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Ini berarti bahwa memberdayakan itu adalah memampukan dan memandirikan masyarakat beserta kelembagaannya, disini termasuk badan usaha milik daerah.

Khusus dalam hal BUMD, upaya memberdayakan itu haruslah pertama-tama dimulai dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensinya untuk berkembang. Ini dengan landasan pertimbangan bahwa setiap masyarakat dan kelembagaannya, memiliki

potensi yang dapat dikembangkan. Maka dengan pemberdayaan itu *pertama-tama* merupakan upaya untuk membangun daya dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi (dan daya) yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya. Selanjutnya, yang *kedua*, adalah memperkuat potensi atau daya yang dimiliki tersebut, dimana untuk ini diperlukan langkah-langkah yang lebih positif dan nyata, penyediaan berbagai input yang diperlukan,serta pembukaan akses kepada berbagai peluang sehingga semakin berdaya memanfaatkan peluang. Akhirnya, yang *ketiga*, dimana memberdayakan berarti pula melindungi, sehingga dalam proses pemberdayaan haruslah dicegah agar jangan pihak yang lemah menjadi bertambah lemah, tapi dapat hidup dengan daya saing yang memadai. Dalam kaitan dengan perbaikan kinerja BUMD sebagai Laporan Hasil Studi Analisa Kinerja BUMD Non PDAM, Biro Analisa Keuangan dan Moneter, Depkeu, dikemukakan berbagai langkah dan tindakan yang dapat dilakukan dalam memperbaiki kinerja usaha BUMD, dengan tindakan-tindakan yang sifatnya strategis yang dapat dikelompokkan dalam tiga bagian strategi, yaitu strategi pengusahaan, strategi penumbuhan dan strategi penyehatan perusahaan;

- c. Kajian Terhadap Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Asas adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak. Asas-asas pembentuk peraturan perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Padanan kata asas adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan suatu negara akan meliputi asas-asas hukum tersebut diatas. Menurut Paul Scholten sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum terlalu umum sehingga ia atau bukan apa – apa atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel te veel zeide*).

Di bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, Burkhardt Krems menyebutkannya dengan istilah *staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut:

- 1) isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
- 2) bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);
- 3) metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
- 4) prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).

Asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan pemerintahan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk best*) dimana asas ini tumbuh dalam rangka mencari cara-cara untuk melakukan pengawasan atau kontrol yang sesuai hukum (*rechtmatigheidscontrole*) terhadap tindakan-tindakan pemerintahan, terutama yang dapat dilakukan oleh hakim yang bebas. Asas-asas tersebut dirasakan akan bertambah penting apabila dalam memenuhi tuntutan terselenggaranya kesejahteraan rakyat diperlukan banyak peraturan perundang-undangan yang memberikan keleluasaan yang besar kepada aparatur pemerintahan.

Dengan demikian, maka terhadap aspek-aspek kebijakan dari keputusan-keputusan pemerintah yang tidak dibatasi oleh peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pengujian oleh hakim (*rechterlijke toetsing*), tanpa perlu hakim tersebut menguji kebijakan pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia, sebagaimana halnya di negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi pembentukan isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penentuan peraturan ke dalam bentuk dan susunannya, bagi metode pembentukannya, dan bagi proses serta prosedur pembentukannya.

Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas peraturan perundang-undangan yang patut. Kedua asas hukum tersebut berjalan seiring berdampingan memberikan pedoman dan bimbingan serentak dalam setiap kali ada kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan masing-masing sesuai dengan bidangnya.

Pendapat para ahli tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas-asas yang mengandung nilai-nilai hukum, di Negeri Belanda berkembang melalui lima sumber. Sumber itu ialah saran-saran dari RaadVar Staate (semacam Dewan Pertimbangan Agung di Indonesia), bahan-bahan tertulis tentang pembahasan rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam sidang-sidang parlemen terbuka, putusan-putusan hakim, petunjuk-petunjuk teknik perundang-undangan, dan hasil-hasil akhir komisi pengurangan dan penyederhanaan peraturan perundang-undangan.

Sebagai bahan hukum sekunder lainnya berupa kepustakaan di bidang tersebut adalah sangat penting. Dengan meneliti pendapat para pendahulunya mengenai asas-asas dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan, para ahli memandang asas-asas tersebut dapat dibagi menjadi asas-asas yang bersifat formal dan asas-asas yang bersifat material. Asas-asas formal ialah yang menyangkut tata cara pembentukan

dan bentuknya, sedangkan asas-asas material ialah yang menyangkut isi atau materi.

Montesquieu dalam *L'Esprit des Loix* mengemukakan hal-hal yang dapat dijadikan asas-asas, yaitu:

- 1) Gaya harus padat (*concise*) dan mudah (*simple*); kalimat-kalimat bersifat kebesaran dan retorikal hanya merupakan tambahan yang membingungkan;
- 2) Istilah yang dipilih hendaklah sedapat-dapatnya bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud menghilangkan kesempatan yang minim untuk perbedaan pendapat yang individual;
- 3) Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual, menghindari sesuatu yang metaforik hipotetik;
- 4) Hukum hendaknya tidak halus (*not be subtle*), karena hukum dibentuk untuk rakyat dengan pengertian yang sedang; bahasa hukum bukan latihan logika, melainkan untuk pemahaman yang sederhana dari orang rata-rata;
- 5) Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan, atau perubahan; gunakan semua itu hanya apabila benar-benar diperlukan;
- 6) Hukum hendaknya bersifat argumentatis/dapat diperdebatkan; adalah berbahaya merinci alasan-alasan hukum, karena hal itu akan lebih menumbuhkan pertentangan-pertentangan;

7) Lebih daripada itu semua, pembentukan hukum hendaknya dipertimbangkan masak-masak dan mempunyai manfaat praktis, dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar, keadilan, dan hakekat permasalahan. Sebab hukum yang lemah, tidak perlu, dan tidak adil akan membawa seluruh sistem perundang-undangan kepada nama jelek dan menggoyahkan kewibawaan negara.

Dalam memandang hukum dari sudut pembentuk peraturan perundang-undangan, Lon Fuller melihat hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat, berpendapat bahwa tugas pembentuk peraturan perundang-undangan akan berhasil apabila sampai kepada tingkat tertentu memperhatikan persyaratan sebagai berikut:

- 1) Generalitas Undang – Undang, generalitas dimaksudkan bahwa dalam suatu sistem hukum harus ada peraturan.;
- 2) Undang – Undang harus diumumkan dan mereka yang berkepentingan dengan aturan-aturan hukum harus dapat mengetahui isi dari aturan-aturan tersebut;
- 3) Undang – Undang tidak berlaku surut, dengan maksud bahwa aturan-aturan hukum harus diperuntukan bagi peristiwa-peristiwa yang akan datang dan bukan untuk kejadian-kejadian yang sudah lalu, karena perundang-undangan mengenai yang lalu selain tidak dapat mengatur perilaku, juga dapat merusak kewibawaan hukum yang mengatur masa depan;

- 4) Rumusan Undang – Undang haruslah jelas, yang berarti bahwa aturan hukum harus dapat dimengerti, sebab jika tidak demikian orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya;
- 5) Konsistensi dalam konsepsi hukum, bahwa hukum tidak boleh saling bertentangan, sebab apabila itu terjadi orang tidak tahu lagi akan berpegang pada aturan yang mana;
- 6) Undang – Undang yang dibuat harus dapat dilaksanakan, dengan maksud bahwa pembuat undang – undang selayaknya tidak membuat undang – undang yang tidak mungkin dapat dilaksanakan;
- 7) Undang - Undang tidak boleh sering berubah, sebab apabila demikian orang tidak dapat mengikui aturan mana yang masih berlaku;
- 8) Kesesuaian antara undang – undang dan pelaksanaan.

Ahli hukum tata negara Koopmans, mengemukakan perlunya asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti halnya perlu adanya asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang patut serta asas-asas dalam penyelenggaraan peradilan yang patut, asas-asas tersebut sehubungan dengan:

- 1) Prosedur;
- 2) Bentuk dan kewenangan;
- 3) Masalah kelembagaan;
- 4) Masalah isi peraturan.

Van Angeren membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan

perundang-undangan menjadi dua, yang pertama adalah yang pokok, yaitu yang disebutnya *her vartrouwens beginsel* yang dapat diterjemahkan dengan asas kepercayaan rakyat terhadap pemerintah. Van der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van beoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi:

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*)
- 3) Asas pelunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
- 4) Asas dapat dilaksanakan (*het beginsei van uitvoerbaarheid*)
- 5) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*)

Asas-asas yang material meliputi:

- 1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- 2) Asas tentang dapat dikenali (*hef beginsel van de kenbaarheid*);
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel vande individuele rechtsbedeling*).

Adapun masing-masing asas formal diuraikan sebagai berikut:

- 1) Asas tujuan yang jelas

Asas tujuan yang jelas mencakup tiga hal, yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, dan tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.

Mengenai asas ini, dapat diterima oleh semua sistem pemerintahan, termasuk oleh Sistem Pemerintahan Negara republik Indonesia berdasar UUD 1945, mengingat asas ini akan mengukur sampai berapajauh suatu peraturan perundang-undangan diperlukan untuk dibentuk.

2) Asas organ/lembaga yang tepat

Latar belakang asas ini ialah memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Berbeda dengan di negeri Belanda, di Negara Republik Indonesia mengenai organ/lembaga yang tepat itu perlu dikaitkan dengan mated muatan dari jenis-jenis peraturan perundang-undangan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan itulah yang menyatu dengan kewenangan masing-masing organ/lembaga yang membentuk jenis peraturan perundang-undangan bersangkutan. Atau dapat juga sebaliknya, kewenangan masing-masing organ/lembaga

tersebut menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibentuknya.

3) Asas perlunya pengaturan

Asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain yang menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip deregulasi yang tengah dikembangkan di Negeri Belanda dan prinsip penyederhanaan serta kehematan (*soberheid*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, menunjukkan kemungkinan adanya alternatif lain dalam bidang pengaturan.

Asas ini dapat untuk dikembangkan di Indonesia, karena kebijaksanaan tentang deregulasi juga sedang berkembang di negara-negara. (Yang perlu diperhatikan ialah bahwa deregulasi bukanlah tanpa regulasi; deregulasi bukanlah *ontregelen*). Sedangkan mengenai prinsip penyederhanaan serta kekuatan, di negara-negara pun hal itu diperlukan.

4) Asas dapat dilaksanakan

Mengenai asas ini masyarakat melihatnya sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan bersangkutan. Sebab tidaklah ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan. Selain pihak pemerintah, juga pihak rakyat yang mengharapkan jaminan (*garantie*) tercapainya hasil atau akibat

yang ditimbulkan oleh suatu peraturan perundang-undangan, ternyata akan kecewa karena peraturan tersebut tidak dapat ditegakkan.

Asas ini mengingat suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan, selain menggerogoti kewibawaan/lembaga yang membentuknya, juga akan menimbulkan kekecewaan pada harapan-harapan rakyat.

5) Asas konsensus

Adapun yang dimaksud dengan konsensus ialah adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan bersangkutan. Hal itu mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.

Asas ini dapat diwujudkan dengan perencanaan peraturan perundang-undangan yang baik, jelas, serta terbuka, diketahui rakyat mengenai akibat-akibat yang akan ditimbulkannya serta latar belakang dan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya.

Hal itu dapat juga dilakukan dengan penyebaran rancangan peraturan perundang-undangan tersebut kepada masyarakat sebelum pembentukannya. Tentu saja selain itu, apabila peraturan perundang-undangan dimaksud merupakan undang-undang, pembahasannya di DPR dapat dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat sebanyak mungkin

melalui lembaga dengar pendapat yang sudah lama dimiliki. Adapun masing-masing asas material diuraikan sebagai berikut:

1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar

Pertimbangan yang dikemukakan oleh Van der Vlies tentang asas ini ialah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.

Asas ini dapat digolongkan ke dalam asas-asas teknik perundang-undangan, meskipun sebagai suatu asas orang berpendapat seolah-olah sudah harus berlaku dengan semestinya.

2) Asas tentang dapat dikenali

Mengenai alasan pentingnya asas ini yang dapat dikemukakan ialah, apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuan sebagai peraturan. Ia tidak mengembangkan asas persamaan dan tidak pula asas kepastian hukum, dan selain itu tidak menghasilkan pengaturan yang direncanakan.

Asas ini, terlebih-lebih apabila peraturan perundang-undangan tersebut membebani masyarakat dan rakyat dengan berbagai kewajiban. Asas yang menyatakan, bahwa setiap orang dianggap niengetahui peraturan perundang-undangan, perlu diimbangi dengan asas ini.

3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum

Dalam mengemukakan asas ini para ahli menunjuk kepada tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

Asas ini dapat diterima, lebih-lebih karena Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sudah menegaskan, bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

4) Asas kepastian hukum

Asas ini mula-mula diberi nama lain, yaitu asas harapan yang ada dasarnya haruslah dipenuhi (Het beginsel dat gerechtvaardigde verwachtingen gehonoreerd moeten worden), yang merupakan pengkhususan dari asas umum tentang kepastian hukum.

Asas ini merupakan salah satu sendi asas umum Negara Berdasar Atas Hukum yang dianut oleh Negara republik Indonesia, oleh karena itu asas ini perlu diterima.

5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian

peraturan perundang-undangan dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus.

Asas ini memberikan keadaan yang baik bagi menghadapi masalah dan peristiwa individual, namun asas ini dapat menghilangkan asas kepastian di satu pihak dan asas persamaan di lain pihak apabila tidak dilakukan dengan penuh kesinambungan. Sebaiknya asas ini diletakkan pada pihak-pihak yang melaksanakan/menegakkan peraturan perundang-undangan tetapi dengan petunjuk-petunjuk yang jelas dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan itu sendiri.

Sedangkan asas-asas pembentukan hukum menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - undangan yang tertuang dalam Pasal 5 beserta penjelasannya menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

1) Kejelasan tujuan

Adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

Adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan

Adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

4) Dapat dilaksanakan

Adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara fisiologis, yuridis, maupun sosiologis.

5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

6) Kejelasan rumusan

Adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa

hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7) Keterbukaan

Adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, digunakan asas-asas yang dipakai sebagai materi muatan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

1) Pengayoman

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

2) Kemanusiaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3) Kebangsaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4) Kekeluargaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5) Kenusantaraan

Adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

6) Bhineka Tunggal Ika

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, Kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

7) Keadilan

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9) Ketertiban dan kepastian hukum

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

10) Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas yang tersebut di atas peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain:

- 1) Dalam Hukum Pidana, misalnya: asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak

bersalah.

- 2) Dalam Hukum Perdata, misalnya: dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Pentingnya asas-asas hukum dalam pembentukan perundang-undangan adalah untuk dapat melihat “benang merah” dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan di teliti. Asas-asas hukum ini dapat dijadikan sebagai patokan bagi pembentukan undang-undang agar tidak melenceng dari cita hukum (*rechtsidee*) yang telah disepakati bersama. Namun secara teoritis asas-asas hukum bukanlah aturan hukum (*rechtsregel*), sebab asas-asas hukum tidak dapat diterapkan secara langsung terhadap suatu peristiwa konkrit dengan menganggapnya sebagai bagian dari norma hukum. Namun demikian, asas-asas hukum tetap diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas hukum.

Sebagaimana halnya pembentukan produk hukum, maka hendaknya persoalan pengaturan pengelolaan dan pengembangan penyediaan air minum di tetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Jepara. Pengaturan dalam bentuk Perda atas perusahaan umum daerah air minum yang ada di Kabupaten Jepara harus berpijak pada acuan teoritik maupun acuan formal asas-asas perundang-undangan yang berfungsi menjadi acuan paradigmatic dalam penyusunan dan

pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara. Sehingga Perda yang akan disusun nanti memperhatikan asas hukum yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum, berdaya guna dan tepat guna, dapat dilaksanakan dan dipertahankan, adanya saling kesesuaian di antara aneka hukum yang relevan, kesederhanaan dalam konstruksi naskah ketentuan hukumnya, jelas naskah peraturan hukumnya, dan juga dapat diterima oleh semua pihak ketentuan hukumnya. Perda tentang perusahaan umum daerah air minum hendaknya dalam implementasinya lebih efektif.

Sehingga pada akhirnya dalam melaksanakan dan mengatur sektor transportasi mampu memberikan keadilan bagi pihak-pihak yang berkepentingan, memberikan kepastian, dalam arti kepastian hukum, bahwa dengan berlakunya peraturan itu akan jelas batas-batas hak (*recht, right*) dan kewajiban (*plicht, duty*) semua pihak terkait dalam sesuatu hubungan hukum serta memberikan manfaat yang jelas bagi yang berkepentingan dengan kehadiran peraturan itu.

d. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

1) Visi dan Misi Kabupaten Jepara

Bupati dan wakil Bupati Kabupaten Jepara telah menetapkan visi untuk lima tahun masa jabatan yaitu :“Mewujudkan Jepara Madani Yang Berkarakter, Maju Dan Berdaya Saing”. Untuk mencapai visi tersebut diatas, telah ditetapkan misi sebagai berikut:

a) Memperkuat Potensi Sumber Daya Manusia yang Berkualitas, Religius dan Berbudaya

Misi memperkuat potensi sumber daya manusia yang berkualitas, religius dan berbudaya ini diarahkan untuk memperkuat kualitas SDM masyarakat Kabupaten Jepara yang dapat dilihat dari berbagai aspek kehidupan. Misi ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas jasmani dan rohani masyarakat sehingga mampu membentuk SDM yang sehat secara fisik, psikologi dan akal budi. Pembangunan yang dilakukan mampu untuk menguatkan jati diri dan karakter masyarakat Jepara melalui kegiatan keagamaan, kemasyarakatan, sosial budaya dan pendidikan yang bertujuan membentuk manusia yang bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, mematuhi aturan hukum, memelihara kerukunan internal dan antar umat beragama, melaksanakan interaksi antar budaya, mengembangkan modal sosial, menerapkan nilai-nilai luhur budaya dan memiliki kebanggaan sebagai warga Jepara dalam rangka memantapkan landasan spiritual, moral dan etika pembangunan daerah.

b) Pendayagunaan Sumber Daya Alam yang Seimbang untuk Kesejahteraan Masyarakat

Misi untuk pendayagunaan sumber daya alam yang seimbang untuk kesejahteraan masyarakat dapat dijelaskan lebih rinci yaitu memperbaiki pengelolaan pelaksanaan pembangunan yang dapat

menjaga keseimbangan antara pemanfaatan, keberlanjutan, keberadaan dan kegunaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan tetap menjaga fungsi, daya dukung dan daya tampung serta kenyamanan kehidupan pada masa kini dan masa depan, melalui pemanfaatan ruang yang serasi antara penggunaan pemukiman, kegiatan sosial ekonomi dan upaya konservasi guna mempertahankan keanekaragaman hayati, meningkatkan pemanfaatan ekonomi sumber daya alam dan lingkungan yang berkesinambungan, memperbaiki pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk mendukung kualitas kehidupan dan dapat mengurangi intensitas dan cakupan bencana, serta meningkatkan keindahan, pemeliharaan dan pemanfaatan sumberdaya alam sebagai modal dasar pembangunan.

c) Mewujudkan Perekonomian Daerah yang Progresif dan Mandiri

Misi untuk mewujudkan perekonomian daerah yang yang progresif dan mandiri dijelaskan secara rinci adalah mengedepankan pembangunan sumber daya manusia berkualitas, mandiri dan berdaya saing; meningkatkan penguasaan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi menuju penerapan inovasi secara berkelanjutan; memperkuat perekonomian mikro berbasis potensi lokal menuju keunggulan kompetitif dengan membangun keterkaitan sistem produksi, distribusi dan pemasaran.

d) Mewujudkan Pemerataan Pembangunan yang Berkeadilan

Bapak Ary Bachtiar selaku Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Jepara menyatakan bahwa misi untuk mewujudkan pemerataan pembangunan yang berkeadilan dijelaskan secara lebih rinci adalah meningkatkan pembangunan daerah dan desa; mengurangi kesenjangan sosial, keberpihakan kepada masyarakat dan kaum lemah, menanggulangi kemiskinan dan pengangguran, menyediakan akses yang sama bagi masyarakat terhadap pelayanan sosial serta sarana prasarana ekonomi, mewujudkan infrastruktur dan utilitas daerah yang terpadu dan efisien dengan melakukan upaya integrasi pembangunan dan infrastruktur (jalan, jembatan, drainase, bendung, jaringan irigasi dan sungai), serta memantapkan sarana dan prasarana lingkungan dan pemukiman yang ramah dan partisipatif.⁶⁷

e) Meningkatkan Tatakelola Pemerintahan yang baik (*good governance*) dan Pelayanan Publik yang Profesional

Misi untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik dan pelayanan publik yang profesional dijelaskan secara lebih rinci adalah meningkatkan kualitas aparatur daerah dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat untuk perwujudan *good governance*,

⁶⁷ Wawancara dengan Ary Bachtiar Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Jepara, tanggal 6 September 2021 di Kantor Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Jepara.

meningkatkan peran serta masyarakat dalam mewujudkan keterbukaan publik dan partisipasi pembangunan berkelanjutan, serta meningkatkan pelaksanaan kerjasama ekonomi antar daerah dan investasi bagi pembangunan di daerah.

Berkaitan dengan penyusunan kebijakan daerah berupa rancangan peraturan daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro, hal tersebut berkaitan dengan pencapaian misi kedua, misi ketiga dan misi keempat.

d. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Implikasi penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro mencakup empat aspek yang meliputi:

1) Aspek Kelembagaan

Aspek kelembagaan ini menyangkut pengaturan mengenai Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro di Kabupaten Jepara. Dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Jepara tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi pengelolaan dan penyediaan air minum di Kabupaten Jepara. Pengelolaan dan penyediaan air minum tersebut diharapkan dapat menumbuhkan koordinasi yang baik

dan berkesinambungan antara Pemerintah Daerah sebagai pemilik modal. Dalam pendirian dan pengelolaan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro kedepannya dibutuhkan kelembagaan yang solid dan profesional.

2) Aspek Sumber Daya Manusia

Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Jepara tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro, akan berimplikasi terhadap sumber daya manusia terutama yang menyangkut profesionalitas sumber daya manusia dalam mengelola lembaga Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro. Dengan adanya Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro diharapkan para pegawai dan pimpinan perusahaan umum daerah air minum lebih berkompeten dan profesional dalam menjalankan pekerjaannya, terutama dalam hal memberikan pelayanan maupun kerjasama dengan masyarakat khususnya masyarakat Kabupaten Jepara dalam memperoleh pelayanan air minum.

f. Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Berkaitan Dengan Perusahaan Umum Daerah Air Minum

Rencana Pemerintah Kabupaten Jepara dalam menyusun rancangan peraturan daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro perlu memperhatikan berbagai peraturan perundang-undangan, yaitu: peraturan perundang-undangan yang setara dengan

undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan teknis turunannya yang memiliki hubungan dengan akan disusunnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro. Dengan menganalisis peraturan perundang-undangan tersebut dapat dirancang muatan materi di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro.

Berikut hasil evaluasi dan analisis beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Perusahaan Umum Daerah Air Minum yang harus dijadikan dasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro :

1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi: *“Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*

Berdasarkan bunyi Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas, Pemerintah Kabupaten Jepara dapat menyusun peraturan daerah untuk melaksanakan fungsinya sebagai wilayah otonom di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan daerah itu jelas merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan itu ditentukan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintahan;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Bahkan dalam Pasal 7 ayat (2) ditentukan pula bahwa Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud diatas meliputi:

- a) Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan gubernur;
- b) Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota.

- c) Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Sedangkan keberadaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a) materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b) teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c) terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan; dan
- d) penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain:

- a) Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintahan, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c) Pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang;
- d) Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e) Pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan

- f) Penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat perubahan tata urutan Peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 adalah sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar 1945
 - b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
 - c) Undang-undang / Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang
 - d) Peraturan Pemerintahan
 - e) Peraturan Presiden
 - f) Peraturan Daerah Provinsi
 - g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
- 3) **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahanan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Pasal 11 dan pasal 12, pada dasarnya Pemerintahan

Daerah berwenang menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya yaitu urusan pemerintahan konkuran yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Berkaitan dengan urusan pengelolaan dan pengembangan penyediaan air minum yang dilaksanakan di daerah termasuk Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, disebutkan bahwa kewenangan Kabupaten/Kota dalam Urusan Pemerintahan Bidang Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang, salah satunya adalah sub urusan Air Minum dimana pemerintah kabupaten berwenang terhadap Pengelolaan dan pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di Daerah.

Dalam hal pendirian Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja: “Daerah dapat mendirikan BUMD”. Pendirian BUMD tersebut didasarkan pada kebutuhan Daerah; dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

Berdasarkan Undang-Undang tersebut Pemerintah Kabupaten Jepara berwenang untuk mendirikan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro. Dimana pengertian Perusahaan umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham.

4) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Menurut ketentuan Pasal 77 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut: Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 sampai dengan Pasal 76 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah kabupaten/Kota.

Sedangkan dalam ketentuan Pasal 86 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan

Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa: Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 sampai dengan Pasal 85 berlaku secara mutatis mutandis terhadap Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota.

5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Adapun ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang berkaitan dengan materi muatan, antara lain:

Pasal 41, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya.
- (2) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung.
- (3) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

(4) Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

(5) Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.

6) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 Tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum

Beberapa pengertian menurut Peraturan Pemerintah ini, yaitu:

a) Air baku untuk air minum rumah tangga, yang selanjutnya disebut air baku adalah air yang dapat berasal dari sumber air permukaan, cekungan air tanah dan/atau air hujan yang memenuhi baku mutu tertentu sebagai air baku untuk air minum.

b) Air minum adalah air minum rumah tangga yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum.

c) Penyediaan air minum adalah kegiatan menyediakan air minum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat agar mendapatkan kehidupan yang sehat, bersih, dan produktif.

d) Sistem penyediaan air minum yang selanjutnya disebut SPAM merupakan satu kesatuan sistem fisik (teknik) dan non fisik dari prasarana dan sarana air minum.

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah diantaranya diatur dalam:

a) Pasal 8

(1) Air baku wajib memenuhi baku mutu yang ditetapkan untuk penyediaan air minum sesuai dengan peraturan perundangundangan.

(2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin ketersediaan air baku sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

b) Pasal 37

(1) Pengembangan SPAM menjadi tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menjamin hak setiap orang dalam mendapatkan air minum bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupan yang sehat, bersih, dan produktif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(2) Penyelenggaraan pengembangan SPAM dilakukan oleh BUMN atau BUMD yang dibentuk secara khusus untuk pengembangan SPAM.

(3) Dalam hal BUMN atau BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan SPAM di wilayah pelayanannya, BUMN atau BUMD atas persetujuan dewan

pengawas/komisaris dapat mengikutsertakan koperasi, badan usaha swasta, dan/atau masyarakat dalam penyelenggaraan di wilayah pelayanannya.

- (4) Dalam hal pelayanan air minum yang dibutuhkan masyarakat tidak dapat diwujudkan oleh BUMN atau BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Pemerintah atau Pemerintah Daerah dapat membangun sebagian atau seluruh PS SPAM yang selanjutnya dioperasikan oleh BUMN atau BUMD.

c) Pasal 40

Wewenang dan tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengembangan SPAM meliputi:

- a. menyusun kebijakan dan strategi di daerahnya berdasarkan kebijakan dan strategi nasional serta kebijakan dan strategi provinsi.
- b. dapat membentuk BUMD penyelenggara pengembangan SPAM;
- c. memenuhi kebutuhan air minum masyarakat di wilayahnya sesuai dengan standar pelayanan minimum yang ditetapkan;

- d. memenuhi kebutuhan pelayanan sanitasi untuk meningkatkan kesehatan masyarakat di wilayahnya sesuai dengan standar pelayanan minimum yang ditetapkan;
- e. menjamin terselenggaranya keberlanjutan pengembangan SPAM di wilayahnya;
- f. melaksanakan pengadaan jasa konstruksi dan/atau perusahaan penyelenggaraan pengembangan SPAM di wilayah yang belum terjangkau pelayanan BUMD;
- g. memberi bantuan teknis kepada kecamatan, pemerintah desa, serta kelompok masyarakat di wilayahnya dalam penyelenggaraan pengembangan SPAM;
- h. melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pengembangan SPAM yang utuh berada di wilayahnya;
- i. menyampaikan laporan hasil pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan kepada pemerintah provinsi, Pemerintah, dan Badan Pendukung Pengembangan SPAM;
- j. melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengembangan SPAM yang berada di wilayahnya;

- k. memberikan izin penyelenggaraan pengembangan SPAM di wilayahnya; dan
- l. memfasilitasi pemenuhan kebutuhan air baku untuk kebutuhan pengembangan SPAM sesuai dengan kewenangannya.

7) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

Diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengamanatkan penyusunan Peraturan Pemerintah tentang BUMD. Selain dari pada itu, dengan telah dicabutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah setelah terbitnya Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyusunan Peraturan Pemerintah ini perlu disusun untuk mengisi kekosongan hukum terkait pengaturan mengenai BUMD.

BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD didirikan dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, menyelenggarakan

kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah secara detail mengatur antara lain kewenangan kepala Daerah pada BUMD, pendirian, modal, organ dan kepegawaian, satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya, perencanaan, operasional dan pelaporan, Tata Kelola Perusahaan Yang Baik, pengadaan barang dan jasa, kerjasama, pinjaman, penggunaan laba, anak perusahaan, penugasan pemerintah kepada BUMD, evaluasi, Restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, dan Privatisasi, penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMD, kepailitan, pembinaan dan pengawasan, serta ketentuan lain-lain seperti pengaturan mengenai asosiasi BUMD.

Untuk itu dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro, pemerintah kabupaten jepara harus mengacu pada materi yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah.

g. Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis Penyusunan Rancangan Perda Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum

1) Landasan Filosofis

Landasan filosofis menguraikan mengenai landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima secara filosofis yaitu cita-cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung tinggi didalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan dari berbagai nilai lainnya yang dianggap baik.

Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan, Peraturan perundang-undangan yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkan tidak akan dipatuhi. Semua nilai yang ada di bumi Indonesia hendaknya tercermin/bersumber dari Pancasila, karena merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah, atau jalan kehidupan bangsa (*way of life*).

Negara Republik Indonesia sebagai badan hukum publik, merupakan organisasi kekuasaan yang didalamnya terdiri dari himpunan manusia yang disebut masyarakat Indonesia. Sebagai suatu Negara maka Indonesia tentunya mempunyai tujuan yang hendak dicapai dan diwujudkan demi kepentingan rakyatnya. Memajukan kesejahteraan umum, merupakan salah satu dari tujuan Negara Indonesia yang mendasarkan pada Pancasila. Pancasila adalah dasar Negara Indonesia, menjadi *grundnorm* dan landasan filosofis bagi setiap aturan hukum.

Kabupaten Jepara sebagai bagian dari bangsa dan negara Indonesia tetap mempunyai identitas yang sesuai dengan dasar negara dan nilai-nilai serta pandangan hidup bangsa Indonesia dengan mengedepankan kepentingan masyarakatnya yaitu pemenuhan atas kebutuhan ketersediaan air minum.

Dengan demikian landasan filosofis yang sebaiknya dituangkan dalam rancangan peraturan daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro adalah bahwa air merupakan kebutuhan pokok yang penting bagi kehidupan masyarakat sehingga pemerintah daerah perlu melakukan pengembangan terhadap Penyediaan Air Minum melalui Perusahaan Umum Daerah di Kabupaten Jepara.

2) Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis menjelaskan peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan masyarakat, keinginan masyarakat, interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut. Sehingga dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Hubungan antara masyarakat dengan hukum merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Ini sesuai dengan ungkapan *ubi societas ibi ius* (dimana ada masyarakat disitu ada hukum). Dapat ditegaskan bahwa hukum memiliki fungsi untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam menjalankan aktivitasnya, sehingga melalui pengaturan itu bisa terwujud satu masyarakat yang sejahtera, sesuai dengan yang diamanatkan dari tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945.

Secara sosiologi, hukum berfungsi untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup, selain juga berfungsi sebagai sarana untuk memperlancar proses interaksi (*law as a facilitation of human interaction*). Di tinjau dari aspek sosial maka rancangan peraturan daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro memiliki landasan sosiologis bahwa untuk mendukung pelayanan kepada masyarakat terhadap kebutuhan air, khususnya air minum maka perlu adanya penataan

organ, kepegawaian dan permodalan pada Perusahaan Umum Daerah di bidang penyediaan air minum.

3) Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, baik secara yuridis formal maupun yuridis materiil, mengingat dalam bagian ini dikaji mengenai landasan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur.

Peraturan perundang-undangan di level Pemerintahan kabupaten/kota harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum yang terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Landasan yuridis merupakan landasan hukum yang meliputi *pertama* mengenai kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, yang *kedua* mengenai materi peraturan perundang-undangan yang harus dibuat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Daerah dapat mendirikan BUMD, dimana salah satu bentuk BUMD adalah Perusahaan Umum Daerah yang semua modalnya dimiliki oleh

daerah. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Jepara yang rencana menyusun peraturan daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro didasari guna adanya kepastian hukum dalam pendirian dan pengelolaan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro.

Selain undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut, berikut beberapa landasan yuridis dalam penyusunan peraturan daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro yang sebaiknya dituangkan dalam konsideran mengingat:

- a) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
- c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);

d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

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

f) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah.

h. Jangkauan, Arah Pengaturan Dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro

1) Jangkauan dan Arah Pengaturan

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro di Kabupaten Jepara nanti diharapkan dapat menjadi dasar hukum dengan memberikan

kepastian hukum (*legal certainty*) bagi urusan pemerintahan bidang pelayanan umum dan tata ruang khususnya dalam hal penyediaan air minum bagi masyarakat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Jepara dalam rangka mewujudkan dan menjamin penyediaan sarana dan prasarana air minum demi kesejahteraan masyarakat dan pelayanan umum yang memenuhi syarat-syarat kesehatan bagi masyarakat secara adil, merata, dan terus menerus serta menunjang program pembangunan daerah di bidang pengelolaan air minum.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro diarahkan untuk menjawab tantangan dan permasalahan urusan pemerintahan bidang pelayanan umum dan tata ruang yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Jepara. Dengan menjadikan desentralisasi sebagai asas utama, kemudian dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*delegasi*).

2) Ruang Lingkup Materi

Dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro, ruang lingkup materi yang akan diatur nantinya antara lain:

a) Judul

Judul sebaiknya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta

Jung Poro. Penulisan judul tersebut telah sesuai dengan urusan pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

b) **Konsideran Rancangan Peraturan Daerah dan Diktum**

Dalam konsiderans menimbang Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro sebaiknya memuat:

- (1) bahwa air merupakan kebutuhan pokok yang penting bagi kehidupan masyarakat sehingga pemerintah daerah perlu melakukan pengembangan terhadap Penyediaan Air Minum melalui Perusahaan Umum Daerah di Kabupaten Jepara;
- (2) bahwa untuk mendukung pelayanan kepada masyarakat terhadap kebutuhan air, khususnya air minum maka perlu adanya penataan organ, kepegawaian dan permodalan pada Perusahaan Umum Daerah di bidang penyediaan air minum;
- (3) bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, Pemerintah

Daerah dapat mendirikan BUMD, dimana salah satu bentuk BUMD adalah Perusahaan Umum Daerah;

(4) bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro;

Konsideran mengingat, memuat alasan berisi alasan yuridis peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyusunan Rancangan Peraturan Daerah antara lain :

- 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183,

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);

4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

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

6) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Diktum merupakan pernyataan/keputusan resmi dari pejabat yang berwenang, dalam rancangan peraturan daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro, perlu mencantumkan diktum, yaitu:

c) Muatan Materi Ranperda

Pengaturan muatan materi pokok Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro yang dapat dijabarkan per bab dan per pasal sebaiknya meliputi:

- 1) Pembentukan
- 2) Nama
- 3) Bentuk Badan Hukum Dan Kedudukan
- 4) Kepemilikan
- 5) Asas, Maksud Dan Tujuan
- 6) Fungsi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro
- 7) Kegiatan Usaha
- 8) Modal
- 9) Organ Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro
- 10) Kepengurusan
- 11) Rapat Direksi
- 12) Kepegawaian
- 13) Pensiun
- 14) Tahun Buku
- 15) Laporan Perhitungan Laba Rugi Dan Neraca
- 16) Penetapan Dan Penggunaan Laba Bersih
- 17) Tanggungjawab Dan Tuntutan Ganti Rugi
- 18) Kerjasama Dengan Pihak Ketiga

- 19) Standar Operasional Prosedur
- 20) Tarif Dan Beban Tetap
- 21) Pembinaan Dan Pengawasan
- 22) Pembubaran
- 23) Peran Serta Masyarakat
- 24) Ketentuan Penutup

Secara substansi materi, pengaturan muatan tersebut perlu mengacu peraturan perundang-undangan, diantaranya:

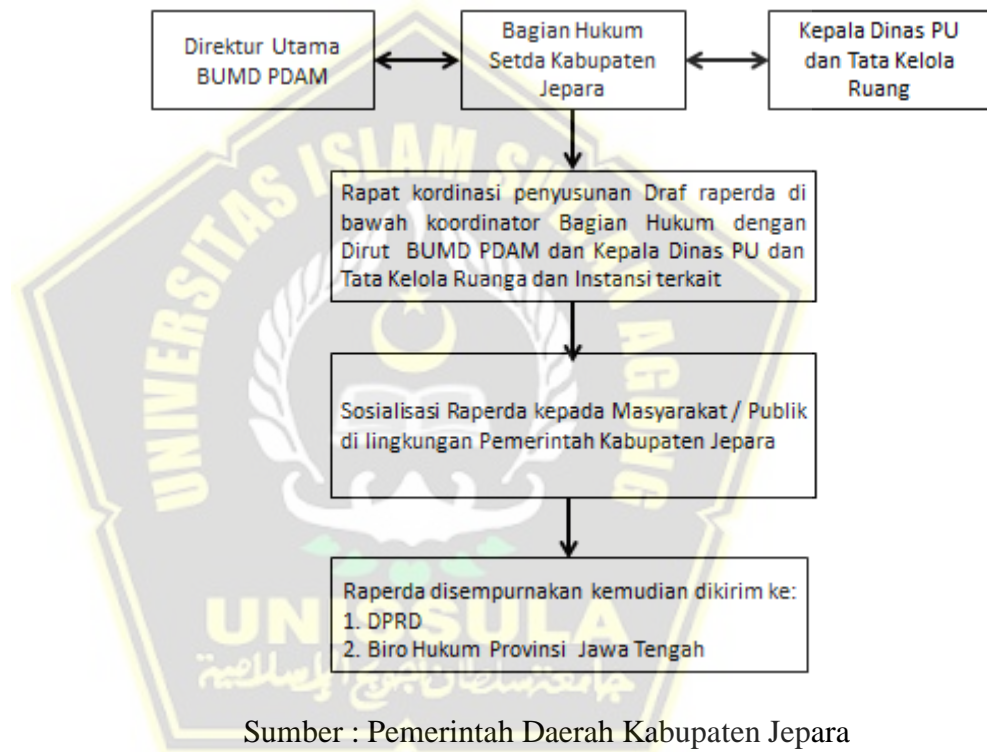
- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah
- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas Atau Anggota Komisaris Dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.

2. Tahapan Pembentukan Ranperda Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro Kabupaten Jepara

Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro Kabupaten Jepara, secara eksplisit sebagai perusahaan monopoli yang bergerak dalam bidang penyediaan air bersih. Sebagaimana diketahui bahwa air bersih merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia oleh karena itu perlunya

suatu regulasi yang dapat menjembatani antara kepentingan PDAM sebagai perusahaan dan kepentingan masyarakat. Relugasi yang mengatur kegiatan operasional PDAM juga dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap PDAM dari segala ancaman yang dapat mengganggu sistem operasional PDAM.

Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Jepara tentang Perusahaan Daerah Air Minum



Pada prosesnya, pembentukan Perda diawali dengan adanya pembentukan Ranperda sebagai bahan diskusi antara Pemerintah Daerah dengan DPRD sebagai pihak yang berwenang dalam pembentukan Perda. Sebagai bagian dari Peraturan Perundang-undangan, Perda menempati urutan

terbawah dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan yang tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011. Oleh karenanya diperlukan ketelitian terkait materi muatan Perda agar tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan di atasnya seperti Perda Provinsi, Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, Undang-Undang, dan lain sebagainya. Konsekuensi apabila terjadi dis-harmonisasi yaitu Perda dapat batal demi hukum ketika pembahasan pada rapat paripurna mengenai penyampaian Ranperda, baik yang diusulkan oleh Pemerintah Daerah maupun DPRD.⁶⁸

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimulai dengan adanya perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengundangan, dan penyebarluasan. Adapun Ranperda diperoleh pada tahap perumusan, sehingga pada tahap pembahasan Ranperda telah menjadi draft utuh yang dapat dijadikan bahan diskusi dalam rapat paripurna. Upaya penyusunan Perda dilandaskan pada masalah-masalah prioritas yang memenuhi kriteria-kriteria berdasarkan pada rencana pembangunan daerah, Pelaksanaan otonomi daerah, Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dan tugas pembantuan oleh daerah serta adanya aspirasi dari masyarakat sehingga penyusunan Perda tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku.

⁶⁸ Nanang Al Hidayat, "Implementasi Legal Drafting Dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota", *Jurnal Serambi Hukum*, Vol. 11 No. 1 (Februari-Juli, 2017), h. 71 (69-95)

Sedangkan konsepsi materi muatan yang digunakan oleh Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara dalam penyusunan Ranperda Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro meliputi;

- a. Latar belakang dan tujuan pembentukan Raperda;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan dan arah pengaturan.

Selanjutnya, Muh Nursinwan selaku Kepala Bagian Hukum Kabupaten Jepara, menyatakan bahwa: “materi-materi yang telah dikaji dan diteliti kemudian dibuat Naskah Akademik”.⁶⁹ Pengertian mengenai Naskah Akademik terdapat pada Pasal 1 ayat (11) UU No. 15 Tahun 2019 Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi;

*“Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat”.*⁷⁰

⁶⁹ Wawancara dengan Muh. Nursinwan, SH. MH Kabag Hukum Setda Kabupaten Jepara tanggal 15 September 2021 di Kantor Bagian Hukum Setda Kabupaten Jepara.

⁷⁰ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia No. 15 Tahun 2015 Perubahan Undang-Undang Republik Indonesia No.12 Tahun 2011. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

Keterangan lebih rinci yang diperoleh peneliti terkait proses pembuatan Ranperda Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro Kabupaten Jepara adalah sebagai berikut;

a) Perencanaan

Pembentukan Ranperda Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro Kabupaten Jepara, didasarkan pada Pasal 331 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang menyatakan bahwa Daerah dapat mendirikan BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) dengan tujuan sebagai berikut;

- 1) Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
- 2) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; serta
- 3) Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Dengan kata lain, pendirian BUMD harus didasarkan pada, kebutuhan Daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

Sebagai salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Jepara tentu memiliki otonomi berupa mengatur urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang. Sehingga Kabupaten Jepara

berwenang untuk Pengelolaan dan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Direktur Utama Perumdam Jepara, Sapto Budiriyanto, ST menyatakan “Rencana ini merupakan bagian dari pembangunan daerah yang memiliki 5 misi utama”, yaitu;⁷¹

- 1) Memperkuat Potensi Sumber Daya Manusia yang Berkualitas, Religius, dan Berbudaya.
- 2) Pendayagunaan Sumber Daya Alam yang Seimbang untuk Kesejahteraan Masyarakat.
- 3) Mewujudkan Perekonomian Daerah yang Progresif dan Mandiri.
- 4) Mewujudkan Pemerataan Pembangunan yang Berkeadilan.
- 5) Meningkatkan Tatakelola Pemerintahan yang baik (good governance) dan Pelayanan Publik yang Professional.

Maka pendirian SPAM merupakan bagian dari upaya untuk menjalankan misi kedua, misi ketiga dan misi keempat, sehingga diperlukan adanya kebijakan untuk pendirian BUMD berupa Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro di Kabupaten Jepara.

Proses penyiapan Ranperda oleh Pemerintah Daerah tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 120 Tahun 2018 Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang

⁷¹ Wawancara dengan Sapto Budiriyanto, ST Direktur Utama Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Jepara, tanggal 20 September 2021 di Kantor Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Jepara.

Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam perencanaan penyusunan Ranperda Kabupaten Jepara dilakukan dengan menyusun Program legislasi daerah atau Prolegda. Hal ini dikarenakan Prolegda merupakan instrumen mengenai skala prioritas dalam pembentukan Ranperda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Lebih rinci Muh. Nursinwan, SH. MH menyatakan bahwa tahapan perencanaan apabila Ranperda diajukan oleh Eksekutif adalah sebagai berikut⁷²

- 1) Usulan dari SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang bersangkutan;
- 2) Rapat Persiapan;
- 3) Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan;
- 4) Penyusunan Naskah Akademik dan draft Ranperda;
- 5) Pembahasan draft Ranperda oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah dengan mengikutsertakan SKPD terkait dan tenaga ahli yang dibutuhkan;
- 6) Melakukan sosialisasi dalam rangka uji publik terhadap draft Ranperda yang telah disusun, untuk memperoleh masukan dari masyarakat dalam rangka penyempurnaan substansi materi;
- 7) Melakukan harmonisasi dan sinkronisasi substansi materi Ranperda;

⁷² Wawancara, dengan Muh. Nursinwan, SH. MH Kabag Hukum Setda Kabupaten Jepara tanggal 15 September 2021 di Kantor Bagian Hukum Setda Kabupaten Jepara.

8) Membuat surat usulan Bupati dengan melampirkan draft Ranperda untuk selanjutnya disampaikan kepada DPRD;

b. Penyusunan

Selanjutnya proses penyusunan dilakukan dengan merumuskan mengenai materi muatan pada Ranperda yaitu meliputi;

1) Jangkauan dan Arah Pengaturan

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro di Kabupaten Jepara nanti diharapkan dapat menjadi dasar hukum dengan memberikan kepastian hukum (*legal certainty*) bagi urusan pemerintahan bidang pelayanan umum dan tata ruang khususnya dalam hal penyediaan air minum bagi masyarakat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Jepara dalam rangka mewujudkan dan menjamin penyediaan sarana dan prasarana air minum demi kesejahteraan masyarakat dan pelayanan umum yang memenuhi syarat-syarat kesehatan bagi masyarakat secara adil, merata, dan terus menerus serta menunjang program pembangunan daerah di bidang pengelolaan air minum. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro diarahkan untuk menjawab tantangan dan permasalahan urusan pemerintahan bidang pelayanan umum dan tata ruang yang dihadapi oleh Pemerintah

Kabupaten Jepara. Dengan menjadikan desentralisasi sebagai asas utama, kemudian dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*delegasi*).

A. Faktor Pendukung Dan Kendala Yang Dihadapi Pemerintah Daerah Dalam Menyiapkan Ranperda Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Di Kabupaten Jepara

Air bersih merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada manusia untuk sumber kehidupan. Ini mutlak dibutuhkan untuk hajat hidup bagi orang banyak, sehingga dapat memberikan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat. Oleh sebab itu sebagai bentuk penyelenggaraan untuk melangsungkan hajat hidup orang banyak maka pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah segera melakukan langkah-langkah membentuk pengelolaan terhadap air bersih yang akan disalurkan kepada masyarakat luas, melalui Perusahaan Umum Daerah Air Minum.

Perusahaan Umum Daerah Air Minum sebagai peran pelaksana atas pengelolaan kebutuhan air bersih masyarakat di wilayah Kabupaten Jepara khususnya memerlukan peningkatan pelayanan yang dilakukan, sebagaimana dengan dibentuknya Ranperda tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Jepara.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro ini tak pelak mengalami hambatan serta faktor pendukung dalam penyusunannya, sehingga mewarnai dalam perjalanan pembentukan Ranperda ini.

1. Faktor Pendukung

Berdasarkan kajian analisis yang dilakukan peneliti, dari data-data yang berhasil ditemukan maka faktor pendukung dari pemerintah daerah dalam menyusun Ranperda tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro adalah :

a. Faktor Pengorganisasian

Secara konsep, ada dua batasan yang perlu dikemukakan, yakni istilah “organizing” sebagai kata benda dan “organizing” sebagai kata kerja/ Pengorganisasian. Sebagai kata kerja ia menunjukkan arti rangkaian aktivitas yang harus dilakukan secara sistematis.⁷³

Menurut Prof. Dr. Sondang P. Siagian, Organisasi adalah suatu bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama serta secara formal terikat dalam pencapaian tujuan yang telah ditentukan dan dalam ikatan itu terdapat seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan. Sedangkan dalam arti umum organisasi merupakan sekumpulan/sekelompok orang yang secara formal dipersatukan untuk bekerja sama dengan pembagian atau alokasi tugas dan tanggung jawab tertentu dalam sistem koordinasi, kooperatif, dorongan-dorongan, dan

⁷³ Tampubolon Paruhuman, "Pengorganisasian dan Kepemimpinan; Kajian Terhadap Fungsi-Fungsi Manajemen Organisasi dalam Upaya Untuk Mencapai Tujuan Organisasi", *Jurnal Stindo Profesional*, Volume IV, Nomor 3, (Mei 2018), h. 23. (22-35).

pengaturan guna memudahkan pencapaian beberapa tujuan yang telah ditetapkan.⁷⁴

Berdasarkan wawancara dengan Muh. Nursinwan, SH. MH bahkan yang menjadi pendukung dalam persiapan Ranperda tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum adalah pengorganisasian yang telah dibentuk sebagaimana pembentukan tim dalam perumus Rancangan Peraturan Daerah sehingga memudahkan dalam koordinasi dan kerja sama dalam tim.⁷⁵

b. Faktor Peraturan

Peraturan yang dimaksud dalam hal ini adalah seperangkat aturan yang telah dibentuk baik itu dalam bentuk peraturan perundang-undangan, maupun berupa surat keputusan bupati selaku pemerintah daerah dalam memberikan tugas kepada para pelaksana yang telah ditunjuk untuk merumuskan dan merancang Raperda tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro.

Hasil dari wawancara yang dilakukan kepada Muh Nursinwan, SH. MH selaku Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Jepara, menyatakan; faktor pendukung lain dalam memudahkan untuk aktivitas pelaksanaan merumuskan dan merancang Ranperda ini adalah karena memang sudah

⁷⁴ Tampubolon Paruhuman, "Pengorganisasian dan Kepemimpinan", *Jurnal Stindo Profesional*, h. 23.

⁷⁵ Wawancara dengan Muh Nursinwan, SH. MH, Kabag Hukum Setda Kabupaten Jepara tanggal 15 September 2021 di Kantor Bagian Hukum Setda Kabupaten Jepara

memiliki dasar peraturan sebagai pijakkannya, termasuk surat keputusan penunjukkan kepada tim terkait.

c. Faktor Kehandalan

Kehandalan ini berakar pada kata “andal”, andal dalam arti pada faktor ini adalah orang yang memiliki kompetensi dalam bidang tertentu sehingga dapat memberikan rasa percaya terhadap orang yang memberikan tugas. Maka sesuai dengan wawancara yang dilakukan bersama dengan Muh. Nursinwan, SH. MH adalah Setiap orang yang ditunjuk dalam tim perumus penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro adalah mereka yang memiliki kompetensi dalam bidang-bidangnya sesuai dengan yang dibutuhkan dalam Penyusunan Ranperda ini.⁷⁶

Selain itu berdasarkan wawancara yang dilakukan terhadap Sapto Budiriyanto, ST selaku Direktur Utama Perumdam Jepara, menyatakan bahwa dalam susunan Ranperda ini ia menyebut ia memberikan dan menunjuk para anggota dalam kepegawaian di Perumdam sesuai dengan Kompetensinya masing-masing.⁷⁷

d. Faktor Dukungan Masyarakat

⁷⁶ Wawancara dengan Muh. Nursinwan, SH. MH, Kabag Hukum Setda Kabupaten Jepara tanggal 20 September 2021 di Kantor Bagian Hukum Setda Kabupaten Jepara.

⁷⁷ Wawancara dengan Sapto Budiriyanto, ST, Direktur Utam Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Jepara tanggal 20 September 2021 di Kantor Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Jepara.

Untuk mencapai tujuan utama sebagai negara hukum yang menciptakan kesejahteraan bangsa, maka diperlukan seperangkat peraturan perundang-undangan yang di dalamnya mewujudkan kepentingan hidup masyarakat luas. Tujuan dibentuknya undang-undang di negara hukum adalah untuk menciptakan suasana kesejahteraan masyarakat. Indonesia sebagai negara hukum mempunyai kewajiban untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan bermasyarakat melalui peraturan perundang-undangan. Sehingga dalam mewujudkan peraturan yang pro terhadap kepentingan masyarakat, maka peraturan haruslah dibentuk berdasarkan aspiratif dan partisipatif dari masyarakat.

Terkait dengan pembentukan undang-undang yang aspiratif dan partisipatif ini, di dalamnya mengandung dua makna, yaitu; proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan perundang-undangan yang harus dilakukan secara transparan, sehingga kepentingan masyarakat sebagai *sollus populi suprema leg* dapat terpenuhi. Selain itu juga aspirasi masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu permasalahan. Substansi adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas,

sehingga menghasilkan suatu peraturan yang demokratis, aspiratif, dan partisipatif.⁷⁸

Sebagai salah satu bentuk wujud dari prinsip demokrasi yang dianut dalam pemerintahan adalah dengan mengikutsertakan peran partisipasi masyarakat dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan. karena pada prinsipnya rakyat adalah yang menjadi kepentingan tertinggi yang harus diutamakan dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan, termasuk dalam hal ini adalah dengan diikutsertakannya masyarakat Jepara dalam perumusan dan penyusunan Ranperda tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro.

Berdasarkan pada wawancara yang dilakukan kepada Muh Nursinwan, SH. MH selaku Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Jepara, bahwa salah satu faktor pendukung dalam penyusunan Ranperda ini adalah kita juga mendapatkan dukungan dari sebagian masyarakat, dukungan tersebut dilakukan dalam bentuk pengikutsertaan peran partisipasi masyarakat.⁷⁹

2. Faktor Kendala

⁷⁸ Riskiyono Joko, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan”, *Jurnal Aspirasi*, Vol. 6, No. 2 (Desember 2015), h. 160. (160-176).

⁷⁹ Wawancaradengan Muh Nursinwan, SH. MH, Kabag Hukum Setda Kabupaten Jepara tanggal 15 September 2021 di Kantor Bagian Hukum Setda Kabupaten Jepara

Terhadap kendala yang menjadi penghambat bagi pemerintah daerah dalam persiapan penyusunan Ranperda tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum sebagai berikut:

a. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.⁸⁰ Berdasarkan wawancara yang dilakukan terhadap Sapto Budiriyanto, ST, bahwa yang mempengaruhi implementasi kebijakan terhadap Perusahaan Umum Daerah Air Minum di wilayah Kabupaten Jepara adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakn tersebut tidak dapat terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi.⁸¹

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang

⁸⁰ Pariono Agus, dkk., “Analisis Implementasi Pelayanan PDAM Unit Boliyohuto Kabupaten Gorontalo”, *Jurnal Manajemen Sumber Daya Manusia*, Vol. 2, No. 2 (Desember 2020), h. 141. (132-144).

⁸¹ Wawancara dengan Sapto Budiriyanto, ST, Direktur Utama Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Jepara 20 September 2021, Kantor Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Jepara.

tersedia, maka hal ini akan membuat sumber daya- sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan.

Diketahui bahwa berdasarkan prosedur yang dibutuhkan dalam mekanisme penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam hal ini adalah Raperda tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro di wilayah Kabupaten Jepara, diatur sebagaimana diatur dalam Undang-Undang. Hanya saja dalam pelaksanaannya masih agak lambat dan masih sangat tergantung pada prosedural struktur birokratis, sehingga menghambat dalam proses persiapan sampai ke pada tahap sidang presentasi pengajuan Rancangan Peraturan Daerah.

b. Sumber Daya Manusia

Dalam kebijakan terhadap penyusunan Rancangan Peraturan tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum di Kabupaten Jepara, sumber daya manusia merupakan hal yang paling utama dalam pelaksanaannya. Karenanya apabila sumber daya manusia belum memadai dalam menjalankan proses-proses yang seharusnya dilaksanakan untuk menyampaikan setiap pengajuan rumusan dan pelaksanaan penyusunan Ranperda.

Kekurangan sumber daya manusia menjadi kendala dalam upaya persiapan dan penyusunan Ranperda, karena memang dibatasi oleh peraturan. Sebagaimana hasil wawancara yang dilakukan terhadap Muh. Nursinwan, SH. MH yang menyatakan bahwa sebenarnya untuk

pelaksanaan penyusunan Ranperda ini memang sudah sesuai dengan aturan dan Undang-Undang yang berlaku sehingga dalam segala halnya terbatas pada ketentuan aturan, termasuk dalam hal ini adalah pembatasan terhadap sumber daya manusia yang menyusun.⁸²

c. Disposisi (Sikap)

Disposisi adalah aspek yang berkaitan dengan bagaimana sikap dan dukungan para pelaksana terhadap program atau kebijakan.⁸³ Sikap dan dukungan sangat penting dalam pelaksanaan penyusunan Ranperda, karena kesamaan pandangan terhadap apa yang dikerjakan bersama akan mempermudah pencapaian tujuan. Bila para pelaksana atau implementator kebijakan terpecah belah dalam hal sikap dan dukungan tersebut maka apa yang akan dicapai dari suatu kebijakan tidak dapat tercapai secara efektif dan efisien karena akan menghadapi banyak rintangan dan kendala dari aparat pelaksana kebijakkan itu sendiri, dimana pelaksanaan program atau kebijakan kadangkala bermasalah apabila pelaksana yang terkait di dalamnya tidak dapat menjalankan program atau kebijakan dengan baik.

Faktor kendala yang digali oleh peneliti dalam hal disposisi ini sesuai dengan wawancara yang dilakukan terhadap Muh Nursinwan, SH. MH,

⁸² Wawancara dengan Muh. Nursinwan, SH. MH Kabag Hukum Setda Kabupaten Jepara tanggal 15 September 2021 di Kantor Bagian Hukum Setda Kabupaten Jepara.

⁸³ Pariono Agus, dkk., *Op.Cit.* h. 142.

bahwa terhadap sikap profesionalisme yang dilakukan oleh para pelaksana yang telah diberikan tugas hanya sebatas profesionalisme yang diatur oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yakni hanya mampu mencapai tujuan efisien tapi belum mampu menyentuh ke rasa efektifitas penyusunan yang mencapai target sasaran masyarakat pada umumnya.⁸⁴

Selain itu semua, permasalahan utama dalam hal persiapan penyusunan Rancangan Perda tentang Perumda Air Minum Kabupaten Jepara adalah lingkungan di Kabupaten Jepara masih banyak dijumpai adanya lingkungan permukiman dan yang pertumbuhan dan perkembangannya tidak terkendali yang mengakibatkan degradasi lingkungan karena perkembangan lingkungan tidak disertai dengan dukungan pelestarian lingkungan.

Sehingga dalam hal ketersediaan air bersih menjadi terancam apabila hal tersebut belum mampu teratasi oleh pemerintah daerah Kabupaten Jepara. Untuk itu selain dalam hal tataran aspek birokrasi dan administrasi lembaga yang tidak kalah penting untuk diperhatikan adalah dalam kondisi lingkungan sebagai aspek sumber air bersih yang dapat mewujudkan keesejahteraan dan menunjang hajat hidup orang banyak.

⁸⁴ Wawancara dengan Muh Nursinwan, SH. MH Kabag Hukum Setda Kabupaten Jepara tanggal 15 September 2021 di Kantor Bagian Hukum Setda Kabupaten Jepara.

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Peran Pemerintah Daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang perusahaan umum daerah air minum di Kabupaten Jepara
 - a. Peran Pemerintah Daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang perusahaan umum daerah air minum di Kabupaten Jepara dilakukan dengan menyusun Naskah Akademik serta Ranperda mengenai Perusahaan Umum Air Minum Daerah Jung Poro yang dilakukan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jepara.
 - b. Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, disebutkan kewenangan pemerintah Kabupaten dalam urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, termasuk urusan air minum pemerintah kabupaten berwenang terhadap pengelolaan dan pengembangan sistem air minum (SPAM) di Kabupaten Jepara.

- c. Peranan dilakukan secara optimal dengan menyusun Ranperda Perusahaan Umum Air Minum Daerah Jung Poro sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku yaitu UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Perda Kabupaten Jepara No. 15 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Daerah.
- d. Tahapan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam penyusunan Ranperda Perusahaan Umum Air Minum Daerah Tirta Jung Poro dilakukan dimulai dengan Usulan dari SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang bersangkutan, Rapat Persiapan, Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan, Penyusunan Naskah Akademik dan draft Ranperda, Pembahasan draft Ranperda oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah dengan mengikutsertakan SKPD terkait dan tenaga ahli yang dibutuhkan, Melakukan sosialisasi dalam rangka uji publik terhadap draft Ranperda yang telah disusun, untuk memperoleh masukan dari masyarakat dalam rangka penyempurnaan substansi materi, Melakukan harmonisasi dan sinkronisasi substansi materi Ranperda, Membuat surat usulan Bupati dengan melampirkan draft Ranperda untuk selanjutnya disampaikan kepada DPRD.

2. Faktor pendukung dan kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang perusahaan umum daerah air minum di Kabupaten Jepara

a. Faktor Pendukung

1) Faktor Pengorganisasian

Pengorganisasian yang telah dibentuk sebagaimana pembentukan tim dalam perumus Rancangan Peraturan Daerah sehingga memudahkan dalam koordinasi dan kerja sama dalam tim.

2) Faktor Peraturan

Aktivitas pelaksanaan merumuskan dan merancang Ranperda ini adalah karena memang sudah memiliki dasar peraturan sebagai pijakkannya, termasuk surat keputusan penunjukkan kepada tim terkait

3) Faktor Kehandalan

Tim perumus penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro adalah mereka yang memiliki kompetensi dalam bidang-bidangnya sesuai dengan yang dibutuhkan dalam Penyusunan Ranperda.

4) Faktor Dukungan Masyarakat

Mendapatkan dukungan dari sebagian masyarakat, dukungan tersebut dilakukan dalam bentuk keikutsertaan peran partisipasi masyarakat

dalam proses pembentukan Ranperda Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jung Poro.

b. Faktor Kendala

1) Struktur Birokrasi

Pelaksanaannya masih agak lambat dan masih sangat tergantung pada prosedural struktur birokratis, sehingga menghambat dalam proses persiapan sampai ke pada tahap sidang presentasi pengajuan Rancangan Peraturan Daerah.

2) Sumber Daya Manusia

Pelaksanaan penyusunan Ranperda ini memang sudah sesuai dengan aturan dan Undang-Undang yang berlaku sehingga dalam segala halnya terbatas pada ketentuan aturan, termasuk dalam hal ini adalah pembatasan terhadap sumber daya manusia yang menyusun.

3) Disposisi (Sikap)

Sikap profesionalisme yang dilakukan oleh para pelaksana yang telah diberikan tugas hanya sebatas profesionalisme yang diatur oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yakni hanya mampu mencapai tujuan efisien tapi belum mampu menyentuh ke rasa efektifitas penyusunan yang mencapai target sasaran masyarakat pada umumnya.

B. Saran

1. Dalam proses pembentukan peraturan daerah kedepan diharapkan Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara lebih mengedepankan kerjasama dengan masyarakat dalam perencanaan Ranperda Kabupaten Jepara agar aspirasi yang berupa kepentingan masyarakat dapat tertampung dan tersalurkan dalam rangka mewujudkan demikrasi pada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
2. Memperhatikan harmonisasi pembentukan Ranperda dengan Peraturan Perundang-undangan yang ada di Indonesia, sehingga dapat menghindarkan dari adanya pembatalan Perda yang telah disahkan. Maka, diperlukan adanya professionalisme dari berbagai pihak terutama Perangkat Daerah Kabupaten Jepara.



DAFTAR PUSTAKA

A. Al Qur'an

- a. Al-Quran, surat Ali Imron, ayat 159.
- b. Al-Quran, surat An-Nahl, ayat 90.
- c. Al-Quran, surat As-Syuura, ayat 38.
- d. Al-Quran, surat An-Nisa', ayat 58

B. Buku

- Admosudirjo, Prajudi. 1998. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia: Jakarta.
- Anggriani, Jum. 2011. *Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah*, Jakarta: Universitas Tama Jagakarsa.
- Arliman, Laurensius. 2018. "Hukum Adat Di Indonesia Dalam Pandangan Para Ahli Dan Konsep Pemberlakuannya Di Indonesia". *Jurnal Selat*. Vol. 5. Cet. 1. Hlm. 177-190.
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Ind-Hill.co.
- Burlian, Paisol. 2013. *Kewenangan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang*, Palembang: NoerFikri.
- Dahlan, Abd Rahman. 2014. *Ushul Fiqh*. Amzah; Jakarta.
- Direktorat Jenderal Cipta Karya, *Buku 4 Panduan Pendampingan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Perpipaan Berbasis Masyarakat*.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2014, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Heru Nuswanto, A. 2008. *Otonomi Daerah dalam Perspektif Hubungan Kewenangan dan Fungsional Antara Propinsi dan Kota*, Semarang University Press: Semarang.
- HR, Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Grafindo Persada.
- Indroharto. 2002. *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan: Jakarta.
- Islamy, M. Irfan. 2004. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Cet. XIII. Bumi Aksara; Jakarta.

- Jimly Asshidiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara*, Sekretariat Kepaniteraan MK RI, cetakan pertama, Jakarta.
- Ni'matul Huda,. 2009. *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Cet.2. Pustaka Pelajar; Yogyakarta.
- Syamsir, Torang, 2014, *Organisasi & Manajemen (Perilaku, Struktur, Budaya & Perubahan Organisasi)*, Bandung: Alfabeta.

C. Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia No.12 Tahun 2011. *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.
- Undang-Undang Republik Indonesia No.23 Tahun 2014. *Tentang Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 15 Tahun 2019 *Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia No.12 Tahun 2011. Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 *tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 *tentang Cipta Kerja*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 *tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 *tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah*.

D. Lain-lain

1. Jurnal :

- Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia. 2011. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*. Jakarta
- Krisitianto, Natal. 2015. *Buku Ajar Otonomi Daerah*. Semarang University Press: Semarang.
- Lubab, Naiful. Novita Pancaningrum. 2015. "Mazhab: Keterkungkungan Intelektual Atau Kerangka Metodologis (Dinamika Hukum Islam)". *YUDISIA: Jurnal*

Pemikiran Hukum Dan Hukum Islam. Vol. 6. No. 2. Desember. Hlm. 394-413

- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya, Cetakan Pertama, Kanisius, Yogyakarta.
- Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Cet.I. Mataram University Press: Mataram.
- Nanang Al Hidayat, “Implementasi Legal Drafting Dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”, *Jurnal Serambi Hukum*, Vol. 11 No. 1 (Februari-Juli, 2017), hlm. 71 (69-95)
- Ni'matul Huda, SH, 2009, Hukum Pemerintahan Daerah, Nusa Media, Bandung.
- Pariono, Agus. Dkk. 2020. *Analisis Implementasi Pelayanan PDAM Unit Boliyohuto Kabupaten Gorontalo* *Jurnal Manajemen Sumber Daya Manusia*. Vol. 2. No. 2. Hlm. 132-144.
- Philipus. M. Hadjon, 1998. *Makalah pada Penataran Hukum Administrasi*. Fakultas Hukum Universitas Airlangga: Surabaya.
- Prakoso, Djoko. 1985. *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*. Ghalia Indonesia; Jakarta.
- Rawasita, Reny. Et.al. 2009. *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK): Jakarta.
- Redi, Ahmad. 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Sinar Grafika: Jakarta.
- Riawan, Tjandra. 2009. *Hukum Keuangan Negara*. Cet. 2. PT. Gramedia Widiasarana; Jakarta.
- Riskiyono, Joko. 2015. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan*. *Jurnal Aspirasi*. Vol.6. No.2. hlm. 160-176.
- Rusli, Zaili. Adianto. Dadang Mashur. 2020. *Pembangunan Berkelanjutan dalam Bingkai Otonomi Daerah*. cet. 1. Taman Karya; Pekanbaru.
- Santoso, Lukman. 2013. *Hukum Pemerintah Daerah; Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*. Perpustakaan Nasional KDT; Yogyakarta.
- Sinaga, Obsatar. 2010. *Otonomi Daerah & Kebijakan Publik; Implementasi Kerja sama Internasional*. Lepsindo: Bandung.
- Soemantri, Sri. 1981. *Pengantar Perbandingan antara Hukum Tata Negara*. Rajawali; Jakarta.

- Sunarno, Siswanto. 2008. *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*. Sinar Grafika Offset; Jakarta.
- Supriady, Deddy, Bratakusumah, Dadang Solihin. 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka.
- Syafei, Inu Kencana. 2002. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tampubolon, Paruhuman. 2018. *Pengorganisasian dan Kepemimpinan; Kajian Terhadap Fungsi-Fungsi Manajemen Organisasi dalam Upaya Untuk Mencapai Tujuan Organisasi*. Jurnal Stindo Profesional. Volume IV. No. 3. Hlm 22-35.
- Tim Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah Depkumham, Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, edisi ketiga, Departemen Hukum dan HAM RI, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2009.
- Tim Penyusun. 2015. *Penyusunan Rencana Induk Sistem Penyediaan Air Minum (RISPAM) Kabupaten Dharmasraya*. Sumatera: CV Hang Tuah Konsultan.
- Widarto, Joko. 2020. *Diktat Ilmu Perundang-Undangan*. Universitas Esa Unggul: Jakarta.

2. Wawancara

- Wawancara dengan Ary Bachtiar, tanggal 6 September 2021 di Kantor Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Jepara.
- Wawancara dengan Muh. Nursinwan, tanggal 15 September 2021 di Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara.
- Wawancara dengan Sapto Budiriyanto 20 September 2021. Di Kantor Perusahaan Umum Daerah Kabupaten Jepara.

3. Internet

- Dian, “*Sapto Budiriyanto Direktur Utama Perumda Air Minum Tirta Jungporo*”, Artikel Harian Diskominfo, Diakses pada hari Selasa tanggal 30 November 2021 pukul 13.45, <https://jepara.go.id/2020/07/20/sapto-budiriyanto-direktur-utama-perumda-air-minum-tirta-jungporo/>
- Husain Matla, Otonomi Daerah : Alat Konglomerasi Internasional, [http://jurnalekonomi.org/otonomi daerah](http://jurnalekonomi.org/otonomi-daerah) diakses tgl. 8 Maret 2021
- Ichlasul Amal, Penjabaran Otonomi Daerah Dalam Kerangka NKRI, [www.legalitas.org/hukum tatanegara](http://www.legalitas.org/hukum-tatanegara), diakses tanggal 12 Maret 2021.

Pemerintah Daerah Di Indonesia, <http://www.wikipedia.org>, diakses tanggal 20 Maret 2021.

Togap Simangunsong, Perkembangan Implementasi Otonomi Daerah, Ditjen Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, <http://www.depdagri/.ditjenotda.go.id> diakses tanggal 12 Maret 2021.

i

