

# **NASKAH AKADEMIK**

**Rancangan Peraturan Daerah Nomor ... Tahun...**  
**tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah**  
**Kabupaten Karanganyar Nomor 13 Tahun 2007**  
**tentang Perusahaan Daerah Air Minum**  
**Kabupaten Karanganyar**



**PEMERINTAH KABUPATEN KARANGANYAR**  
**TAHUN 2016**

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pada era otonomi daerah sekarang ini, pemerintah daerah dituntut untuk mempunyai sumber keuangan yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan pembangunan di daerah. Sumber dana tersebut salah satunya berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Peranan perusahaan daerah atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) diwujudkan dalam bentuk pembagian laba yang disetorkan kepada pemerintah daerah yang bersangkutan, dan dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai sumber pembiayaan bagi kegiatan pembangunan di daerah

Pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan wujud nyata dari investasi pemerintah daerah dalam dunia usaha. Tujuannya adalah untuk mendorong dan mengembangkan aktivitas perekonomian daerah, demikian yang disampaikan oleh Usman (1997). Sementara menurut Soeharto (1996) tujuan BUMD adalah: (1) menunjang perkembangan ekonomi, (2) mencapai pemerataan secara horizontal dan vertikal melalui perintisan usaha dan pembinaan pengusaha golongan ekonomi lemah dan koperasi, (3) menjaga stabilitas dengan menyediakan persediaan barang yang cukup terutama menyangkut hajat hidup orang banyak, (4) mencapai efisiensi teknik agar dapat menjual dengan harga yang terjangkau tanpa mengurangi mutu dan kemampuan memupuk dana dari keuntungan, (5) menunjang terselenggaranya rencana pembangunan. Adapun salah satu BUMD yang mengemban amanat dan peran strategis di daerah adalah PDAM, yang berfungsi melayani kebutuhan hajat hidup orang banyak dan sekaligus menggali dana masyarakat melalui perolehan keuntungan dari usahanya untuk digunakan kembali dalam membangun sarana dan prasarana yang diperlukan oleh masyarakat.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar – besar kemakmuran rakyat”. Berkaitan dengan bumi, air dan kekayaan alam tersebut disebutkan dikuasai oleh negara dan akan dipergunakan bagi kemakmuran rakyat indonesia. Sehingga makna dari Pasal 33 ayat (3) tersebut yang menyebutkan air bagian yang dikuasai oleh negara, karena sumber daya air merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang memberikan manfaat untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat indonesia dalam segala bidang.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) adalah Badan Usaha Milik Daerah yang bergerak di bidang pelayanan air minum. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) berbeda dengan perusahaan swasta murni yang selalu berorientasi pada keuntungan (*profit oriented*). Salah satu tujuan PDAM adalah turut serta dalam melaksanakan pembangunan daerah khususnya, dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya, dengan cara menyediakan air minum yang bersih, sehat, dan memenuhi persyaratan kesehatan bagi masyarakat di suatu daerah, yang sekaligus merupakan wujud pelayanan yang diberikan oleh pemerintah terhadap masyarakat.

Adanya kepentingan pelayanan publik menyebabkan PDAM tidak akan mampu menjalankan fungsinya secara optimal, sehingga keadaan ini akan mempengaruhi kinerja perusahaan secara keseluruhan. Untuk mewujudkan kedua tujuan dimaksud pengelolaan PDAM masih dihadapkan pada inefisiensi bahkan cenderung mengedepankan fungsi pelayanan (*public service oriented*), sehingga berdampak keberadaannya membebani keuangan daerah. Berkaitan dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan (*profit oriented*) pengelolaan operasi PDAM diharapkan mampu membiayai biaya operasionalnya sendiri (*self financing*) dan diharapkan dapat menopang pembiayaan dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam jangka pendek serta mampu memberikan kontribusi pada penerimaan daerah untuk jangka panjangnya.

Namun demikian, BUMD khususnya PDAM sebagai salah satu komponen terpenting bagi pemasukan PAD nampaknya belum memberikan pengaruh yang berarti terhadap peningkatan PAD. Bahkan, ada indikasi bahwa BUMD selama ini hanya membebani pemerintah daerah dengan berbagai subsidi terselubung dan biaya semu, sehingga BUMD tidak mempunyai kemandirian dalam menjalankan usahanya.

Untuk itu dalam perspektif ke depan manajemen pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah termasuk di dalamnya adalah PDAM diharapkan mampu mengadopsi prinsip-prinsip manajemen profesional (*reiventing government*) dalam penyelenggaraannya. Dengan menerapkan prinsip dimaksud, maka dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat harus tetap mempertimbangkan *cost and benefit* sehingga biaya pungutan atas pelayanan yang diberikan (*cost of service*) dapat benar-benar membantu pemerintah daerah meningkatkan kualitas pelayanan di bidang penyediaan air bersih pada khususnya dan pelayanan pemerintah pada umumnya di masa yang akan datang.

Mengingat keberadaan PDAM dibiayai oleh pemerintah daerah yang bersumber dari uang masyarakat (*public fund*) maka dalam pengelolaanya harus memperhatikan aspek transparansi dan akuntabilitas, baik dalam aspek pengelolaan keuangan, aspek operasional dan aspek administrasinya, karena ketiga aspek dimaksud sangat menentukan kinerja pengelolaan perusahaan termasuk di dalamnya adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

Penelitian Alhabsji dkk (1987) mengungkapkan bahwa belum berperannya perusahaan daerah sebagaimana yang diharapkan disebabkan oleh tiga masalah pokok, yaitu masalah keuangan, personalia dan pengawasan. Faktor keuangan merupakan alat manajemen yang paling sensitif bagi sebuah perusahaan untuk dapat beroperasi dengan baik serta menjadi indikator utama kemampuan perusahaan, namun hal ini tidak terlepas dari personil yang akan mengoperasikan perusahaan serta sistem pengawasan yang merupakan bagian dari manajemen perusahaan.

Dalam bentuk pengaturan mengenai BUMD dengan mendasarkan ketentuan Pasal 331 UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa BUMD terdiri dari perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah. Adapun pendirian BUMD tersebut perlu didasarkan pada kebutuhan Daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Sehingga dengan adanya peraturan perundang – undangan yang baru ini, perlu adanya penyesuaian dan penyempurnaan berkaitan dengan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar.

Berkaitan dengan latar belakang tersebut, maka perlu dilakukan suatu kajian untuk melakukan penyempurnaan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar dalam bentuk naskah akademik dalam rangka penyesuaian terhadap perkembangan konsisi sosial ekonomi masyarakat dan perkembangan peraturan perundang-undangan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan, yaitu:

1. Sejalan dengan perkembangan kemasyarakatan di Kabupaten Karanganyar, permasalahan apakah yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam rangka penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum ?
2. Mengapa diperlukan adanya Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar sebagai dasar pemecahan masalah tersebut?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar?

4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Sejalan dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, tujuan dari penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyartentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyaradalah:

1. Untuk mengetahui permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Karanganyardalam rangka penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum.
2. Untuk menemukan hal-hal penting yang mendasari perlunya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air MinumKabupaten Karanganyarsebagai dasar pemecahan masalah tersebut.
3. Untuk mengetahui landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis atas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air MinumKabupaten Karanganyar.
4. Untuk merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Air MinumKabupaten Karanganyar.

Sementara itu, kegunaan dari penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah

Kabupaten Karanganyar Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar adalah:

1. Sebagai bahan kajian dan dasar perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar;
2. Sebagai wujud ekspresi dan peran aktif dari Pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam upaya meningkatkan kesehatan dan kesejahteraan masyarakat; dan
3. Sebagai upaya Pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam meningkatkan pendapatan asli daerah melalui kegiatan usaha yang dilaksanakan oleh Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar.

#### **D. Metode Penyusunan Naskah Akademik**

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 13 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar ini dilakukan dengan mengacu kepada Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta praktek penyusunan Naskah Akademik yang selama ini dilakukan di Indonesia, baik di Badan Legislasi DPR RI, BPHN, dan Kementerian Hukum dan HAM.

Metode penelitian untuk menyusun Naskah Akademik ini dilakukan dengan studi literatur / pustaka terkait dengan penyelenggaraan badan usaha milik daerah. Studi tersebut akan didukung dengan eksplorasi bahan hukum yang akan diakomodasikan dalam produk hukum.

Tipe penelitiannya adalah penelitian hukum (*legal research*). Untuk memperkuat analisis, dilakukan juga pengumpulan bahan-bahan melalui penelaahan dokumen, pengamatan (*observasi*), diskusi (*Focus Group Discussion*), wawancara, mendengar pendapat narasumber atau para ahli, dan lain-lain. Pengertian penelitian hukum (*legal research*) dalam hal ini adalah

penelitian yang dilakukan dengan mengkaji dan menganalisa substansi peraturan perundang-undangan atas pokok permasalahan<sup>1</sup> atau isu hukum dalam konsistensinya dengan asas-asas hukum, teori hukum termasuk pendapat ahli. Beberapa peraturan perundang-undangan dimaksud antara lain:

1. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. 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);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1984 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1990 tentang Tata Cara Kerjasama antara Perusahaan Daerah dengan Pihak Ketiga;
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum pada Perusahaan Daerah Air Minum;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum;
8. Perundang-undangan terkait lainnya.

Dengan penelitian hukum (*legal research*) maka akan diperoleh preskripsi hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah sehingga

---

<sup>1</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hal.90.

memberikan nilai dalam rangka pembentukan peraturan daerah. Selain itu, naskah akademik ini disusun dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)<sup>2</sup>. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan semua regulasi yang bersangkutan dengan persoalan perusahaan daerah air minum secara umum maupun persoalan perusahaan daerah air minum dalam situasi khusus atau tertentu. Pendekatan akan didukung juga dengan: (1) telaah atas beberapa kasus yang bersinggungan dengan masalah perusahaan daerah air minum yang terjadi di Indonesia, atau (2) studi terhadap kasus tertentu yang menyangkut perkembangan teoritis dan empiris Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Karanganyar..

---

<sup>2</sup> Ibid, hal 94

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

#### A. Kajian Teoritis

Pemerintah Daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk dan menyusun peraturan daerah untuk melaksanakan tugas otonomi dan tugas pembantuan. Selain untuk melaksanakan tugas otonomi dan tugas pembantuan, peraturan daerah juga dibentuk untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dimaksudkan sebagai payung hukum bagi tindakan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, hal ini tidak lepas dari tugas negara pada prinsipnya berusaha dan bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya, sehingga negara harus tampil kedepan dan turut campur tangan dalam bidang kehidupan masyarakat, yang secara konstitusional termaktub dalam Alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yakni “*...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.....*” (Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945).

Kebijakan desentralisasi di Indonesia era reformasi menempatkan masyarakat sebagai pilar utama pemerintahan daerah. Tujuan ideal yang terkandung oleh kebijakan tersebut tertuang dalam penjelasan umum undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Ada empat tujuan yang hendak dicapai, yakni: pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas masyarakat, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian disempurnakan terakhir kali dengan Undang-undang No 23 tahun 2014. Undang-undang tersebut menegaskan pemerintah daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk mengatur dan menyelesaikan urusannya sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat, semangat ini jelas mempertegas bahwa posisi masyarakat merupakan subjek otonomi bukan objek otonomi. Secara eksplisit kebijakan desentralisasi juga mengungkapkan hakikat otonomi sebagai wewenang mengatur dan mengurus. Semangat ini kata Houssein sesuai dengan hakikat desentralisasi yakni otonomisasi suatu masyarakat dalam wilayah tertentu.<sup>3</sup>

### **1. Pengertian dan Tujuan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).**

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Berdasarkan Pasal 331 ayat (2) 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 dengan kondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan. Disamping tujuan tersebut, bahwa pendirian BUMD tentunya perlu berdasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk tersebut.

Konzt & Fulmer dalam buku mereka *An Introduction to Business* mengatakan “ Any person, group, company or government or agency who produces or sell products or services is a business”. Jadi menurut mereka, setiap orang atau kelompok atau persekutuan, badan atau departemen, pemerintahan yang tujuannya adalah menghasilkan atau menjual barang atau jasa adalah suatu perusahaan (business).

Menurut S. Prajudi admosudirdjo, niaga atau business adalah keseluruhan dari pada aktivitas-aktivitas dan daya upaya yang kontuniu (Secara terus-menerus) menuju ke profesionalisasi dan teratur melalui suatu organisasi berupa pengadaan dalam bentuk dan dengan cara bermacam-

---

<sup>3</sup>Bhenyamin Houssein, *Kebijakan Desentralisasi*, Jurnal Administrasi Negara, (Vol, II, No.2, Maret, 2002), 1-5.

macam barang atau jasa atau fasilitas-fasilitas yang dapat dijual atau disesuaikan sedemikian rupa, sehingga diperoleh keuntungan yang bagi pengusaha merupakan pendapatan dan sekaligus alat pengukur daripada bonafiditas, efisiensi atau rentabilitas daripada usaha niaganya.

Istilah Perusahaan dan Badan Usaha sering dipakai untuk maksud yang sama. Sebenarnya kedua istilah tersebut tidaklah sama benar. Badan Usaha adalah perusahaan yang tujuan utamanya memperoleh laba yang semaksimal mungkin. Perusahaan adalah tidak ditujukan hanya untuk memperoleh laba maksimal, tetapi ada tujuan lain yang menjadi tujuan utamanya, yaitu melayani kepentingan masyarakat.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dimaksud dengan Perusahaan Daerah “adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah”.

Sementara itu Menurut Elita Dewi (2002:4) mengenai perusahaan daerah diartikan sebagai berikut :

- a. Perusahaan Daerah adalah kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan pemanfaatan umum, Memupuk pendapatan
- b. Tujuan perusahaan daerah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja menuju masyarakat yang adil dan makmur.
- c. Perusahaan daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut perundang-undangan yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah.
- d. Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan menguasai hajat hidup orang banyak di daerah, yang modal untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan
- e. Perusahaan Daerah adalah: “Suatu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk

pendapatan. Perusahaan Daerah dipimpin oleh suatu Direksi yang jumlah anggota dan susunannya ditetapkan dalam peraturan pendiriannya. Direksi berada dibawah pengawasan Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas atau badan yang ditunjuknya”.

Sementara Glosarium Departemen Dalam Negeri ([www.depdagri.co.id](http://www.depdagri.co.id)) menjelaskan bahwa “Perusahaan yang pendiriannya diprakarsai oleh Pemerintah Daerah yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan”

Sedangkan berdasarkan Keputusan Menteri Dalam negeri dan Otda Nomor 43 Tahun 2000 tentang Pedoman Kerjasama Perusahaan Daerah dengan Pihak Ketiga Pasal 1, menetapkan bahwa: “Perusahaan daerah adalah semua badan usaha yang modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan dan pendiriannya diprakarsai oleh daerah”.

Mannulang dalam Hessel Nogi S.T ( 2005:75) menyatakan bahwa “Perusahaan daerah adalah suatu badan yang dibentuk oleh daerah untuk mengembangkan perekonomian dan untuk menambah penghasilan daerah, di mana tujuan utama perusahaan daerah bukan pada keuntungan, akan tetapi justru memberikan jasa dan menyelenggarakan jasa umum serta mengembangkan perekonomian daerah, sehingga dengan demikian perusahaan daerah mempunyai fungsi ganda yang harus menjamin keseimbangan antara fungsi sosial dan fungsi ekonomis”.

Ciri-ciri perusahaan daerah menurut Muh.Bakat, dkk. (1989:104) adalah:

1. Didirikan dengan suatu peraturan daerah.
2. Modal seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali bila ada ketentuan lain berdasarkan undang-undang.
3. Tujuan usaha adalah mencari laba untuk dana pembangunan daerah.

4. Dipimpin oleh suatu direksi yang diatur dalam peraturan pendiriannya.
5. Ada dewan perusahaan daerah yang tugas dan wewenangnya diatur dalam peraturan pemerintah.
6. Kekuasaan tertinggi bukan pada rapat pemegang saham tetapi dalam beberapa hal pada kepala daerah.

Tujuan Perusahaan daerah ialah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.

#### **1. Karakteristik BUMD Menurut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Pengaturan yang berkaitan dengan BUMD di era orde lama dengan Undang-undang No.5 Tahun 1962 sampai dengan dikeluarkannya Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru No. 23 Tahun 2014 yang juga mengatur tentang BUMD tidak banyak merubah substansi dan esensi perusahaan milik pemerintah daerah tersebut.

Secara yuridis berdirinya BUMD dapat dilihat dalam lintas sejarah pengaturannya dimulai dari UU No.5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Permendagri No.3 Tahun 1998 tentang Bentuk BUMD dan Undang-undang No.32 sebagaimana diubah menjadi Undang-undang No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Keempat peraturan yang menaungi BUMD tidak satupun peraturan yang secara spesifik memberikan

penjelasan dan tata cara pengelolaan BUMD. Pengaturan secara rinci dan spesifik BUMD secara khusus akan diatur dengan ketentuan Peraturan Pemerintah.

Karakteristik utama BUMD adalah pemerintah daerah sebagai pengelola dan sebagai pemegang hak atas segala kekayaan dan usaha yang dijalankan oleh BUMD. Tujuan lain didirikannya BUMD sesuai dengan ketentuan Pasal 331 ayat (4) adalah<sup>4</sup>:

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

Ketentuan Pasal 334 diatas secara substansi merepresentasikan bahwa tujuan utama BUMD adalah untuk 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. Fungsi kemanfaatan umum dengan menyediakan barang dan jasa yang bermutu bagi hajat hidup orang banyak menurut peneliti mencerminkan fungsi BUMD sebagai fungsi publik.

---

<sup>4</sup>Pasal 331 Ayat (4) UU No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

## 2. Pengertian Air Minum

Air adalah zat yang sangat dibutuhkan oleh semua makhluk hidup termasuk manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan. Manfaat air bagi kehidupan manusia sangat bervariasi, antara lain untuk kebutuhan air minum, mandi, mencuci, memasak. Selain itu manusia juga mengandalkan air untuk keperluan pertanian, industri, dan sebagai pembangkit tenaga listrik. Oleh karena itu, penyediaan air merupakan salahsatu kebutuhan utama bagi manusia untuk kelangsungan hidupnya dan menjadi faktor penentu dalam peningkatan kesehatan, dan kesejahteraan manusia. Air pada umumnya mengandung suspensi dan mineral tertentu. Dalam konteks ini, air minum adalah air yang bersih yang memenuhi persyaratan-persyaratan kesehatan yang ditentukan oleh Kementerian Kesehatan Republik Indonesia.

Air minum adalah air bersih yang harus terlebih dahulu mengalami proses produksi atau pengolahan sebelum disalurkan pada masyarakat. Proses produksi adalah proses menciptakan suatu output dengan menggunakan input-input yang memiliki kegunaan dalam memenuhi kebutuhan manusia. Proses produksi ini tidak mencakup barang yang nyata saja, tetapi barang yang tidak nyata (jasa).

Sebelum Perang Dunia ke-II, kota-kota di Indonesia untuk keperluan air minumnya diambil dari mata air dan belum banyak dilakukan pengolahan air sungai. Tetapi, karena penduduk terus bertambah dan kota-kota semakin berkembang pula dan sumber mata air semakin terbatas, sedangkan kebutuhan air terus meningkat, maka pemerintah harus mengusahakan mencari sumber-sumber air lainnya yang dapat digunakan sebagai sumber air baru untuk air minum.

Macam-macam sumber air ini dapat dibedakan dari sumber asalnya, misalnya (Victor, 2006) :

1. Air hujan embun ataupun salju
2. Air permukaan tanah, dapat berupa air yang tergenang atau air yang mengalir seperti danau, sungai, dan laut.

3. Air dalam tanah, yaitu air permukaan tanah yang meresap ke dalam tanah.

Ditinjau dari sudut kesehatan, ketiga macam air ini tidaklah selalu memenuhi syarat kesehatan, karena ketiga-tiganya mempunyai kemungkinan untuk tercemar. Penggunaan sumber air minum dalam pemenuhan kebutuhan air minum harus didasarkan pada standar kualitas dari sumber air minum tersebut, sesuai dengan Peraturan Menteri Kesehatan.

### 3. Air Sebagai Barang Publik

Barang publik (*public goods*) adalah barang yang apabila dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Selanjutnya barang publik sempurna (*pure public goods*) didefinisikan sebagai barang yang harus disediakan dalam jumlah dan kualitas yang sama terhadap seluruh anggota masyarakat (Addinul Yakin, 1997).

Ada dua ciri utama dari barang publik, pertama, barang ini merupakan konsumsi umum yang dicirikan oleh penawaran gabungan (*joint supply*) dan tidak bersaing dalam konsumsinya (*non-rivalry in consumption*). Ciri kedua adalah tidak eksklusif (*non-exclusion*) dalam pengertian bahwa penawaran tidak hanya diperuntukkan untuk seseorang dan mengabaikan yang lainnya. Barang publik yang berkaitan dengan lingkungan meliputi udara segar, pemandangan yang indah, rekreasi, air bersih, hidup yang nyaman dan sejenisnya

Satu-satunya mekanisme yang membedakannya adalah dengan menetapkan harga (nilai moneter) terhadap barang publik tersebut sehingga menjadi barang privat (*dagang*) sehingga keuntungan yang diperoleh dari harga itu bisa dipakai untuk mengendalikan atau memperbaiki kualitas lingkungan itu sendiri. Namun demikian, dalam menetapkan harga ini menjadi masalah tersendiri dalam analisa ekonomi lingkungan. Karena ciri-ciri di atas, barang publik tidak diperjualbelikan

sehingga tidak mempunyai harga, sehingga barang publik dimanfaatkan berlebihan dan tidak mempunyai insentif untuk melestarikannya.

Masyarakat atau konsumen cenderung acuh tak acuh untuk menentukan harga sesungguhnya dari barang publik ini. Kondisi ini akan mendorong sebagian masyarakat sebagai "*free rider*" (Addinul Yakin, 1997).

Dalam dunia perekonomian modern saat ini, ada 4 kelompok utama dari subyek-subyek ekonomi, yaitu rumah tangga, perusahaan yang menghasilkan barang dan jasa, pemerintah/negara dan subjek luar negeri. Masing-masing subjek ekonomi ini memiliki kegiatan-kegiatan yang umumnya bertujuan untuk memenuhi keinginan atau memberikan kepuasan bagi anggota-anggota dari subjek ekonomi tersebut.

#### **4. Peran Pemerintah Daerah**

Tujuan dari pembangunan ekonomi adalah mencapai tingkat kemakmuran yang lebih tinggi. Dalam mencapai tujuan tersebut pemerintah dapat ikut campur secara aktif maupun pasif. Dalam sistem perekonomian yang menganut paham liberalisme atau kapitalisme dalam bentuk yang murni, dikehendakai adanya kebebasan individu yang mutlak dan tidak membenarkan pengaturan ekonomi oleh pemerintah kecuali dalam hal-hal yang tidak dapat diatur sendiri oleh para individu. Menurut kaum klasik terutama Adam Smith, pemerintah memiliki tiga fungsi, yaitu dalam bidang pertahanan nasional, keadilan sosial, dan pekerjaan umum. Disamping itu kaum klasik mengatakan bahwa yang penting bagi pemerintah adalah tidak mengerjakan aktifitas-aktifitas yang mungkin dapat dikerjakan oleh para individu, tetapi pemerintah hendaknya mengerjakan aktifitas-aktifitas yang sama sekali tidak/belum pernah dikerjakan oleh sektor swasta baik secara perorangan maupun secara bersama-sama.

Jhon Stuart Mill mengatakan bahwa kehidupan perusahaan lebih baik dijalankan oleh sektor swasta yang memang sudah tertarik untuk

mengusahakannya dan membiarkan usaha-usaha tersebut tanpa campur tangan pemerintah, hanya saja memang ada beberapa pengecualiannya. Namun di lain pihak dengan melihat adanya kekurangan dan bahaya yang ditimbulkan oleh sistem kapitalis, maka timbullah aliran/paham yang lain, yaitu yang disebut dengan sistem sosialis. Dikatakan bahwa sistem kapitalis membawa kehidupan manusia ke arah kehancuran, karena kebebasan mutlak dari para individu akan menimbulkan banyak pertentangan kepentingan diantara para individu itu sendiri. Pemerintahlah yang mengatur perencanaan dan penggunaan dari faktor-faktor produksi, melaksanakan kegiatan-kegiatan produksi dan mengatur distribusi barang-barang konsumsi, mengatur pendidikan serta kesehatan dan sebagainya.

Dalam perkembangan ekonomi bangsa-bangsa pada pertengahan abad ke-20 ternyata tidak ada lagi sistem-sistem ekstrim yang murni. Negara-negara yang semula menganut sistem kapitalis murni mulai memandang perlunya peranan pemerintah di dalam perekonomian, sedangkan negara-negara yang semula menganut sistem sosialis murni mulai memandang dan menghargai kepentingan-kepentingan dan inisiatif-inisiatif individu. Jadi jelasnya sistem ekonomi yang berlaku di dunia pada abad sekarang ini juga tidak ada yang murni lagi disebabkan karena telah dirasakannya kekurangan dari sistem-sistem ekstrim yang murni. Akibatnya, sering dikatakan bahwa sistem perekonomian yang ada disebagian negara di dunia sekarang ini merupakan sistem ekonomi yang bersifat campuran.

Dari uraian-uraian di atas tampak bahwa pemerintah semakin perlu untuk ikut campur tangan dalam kegiatan-kegiatan ekonomi, karena mekanisme pasar yang dianut oleh sistem kapitalis yang murni memiliki beberapa kelemahan-kelemahan yang timbul karena adanya (Otto Eckstein, 1981) :

a. Barang-barang kolektif (*collective goods*)

Barang-barang kolektif atau barang publik adalah barang-barang dan jasa-jasa yang secara sederhana tidak dapat disediakan melalui jual beli di pasar. Barang-barang dan jasa-jasa ini tidak boleh dan tidak harus disediakan bagi orang-orang sebagai suatu keseluruhan dan bukanya disediakan bagi orang-orang secara individu.

b. Perbedaan biaya privat dan biaya sosial serta manfaat privat dan manfaat sosial. Dalam hal ini harga merupakan suatu alat yang digunakan untuk merencanakan hubungan antara biaya dan manfaat.

c. Adanya resiko yang sangat besar

Semua orang sebagai individu maupun bersama-sama selalu berusaha untuk menekan resiko yang terjadi sekecil mungkin. Pemanfaatan dari hasil usaha yang tidak mungkin dimonopoli oleh orang yang mengusahakannya, tetapi biasanya dinikmati oleh seluruh anggota masyarakat, sudah tentu pihak swasta tidak mau menanggung resiko kegiatan tersebut. Maka pemerintahlah yang paling cocok untuk mengusahakannya, berhubung kegiatan atau usaha tersebut sangat diperlukan bagi masyarakat secara keseluruhan.

d. Sifat-sifat monopoli

Banyak usaha-usaha tertentu yang sebaiknya diusahakan secara monopoli, artinya satu organisasi yang menghasilkan barang-barang atau jasa-jasa untuk kepentingan masyarakat. Jenis-jenis usaha ini mempunyai sifat-sifat tertentu, yaitu bahwa biaya rata-ratanya selalu menurun dengan makin banyaknya barang-barang atau jasa-jasa yang dihasilkan (*decreasing cost activities*). Monopoli selalu menghasilkan kerugian sosial (*social loss*), karena barang tersebut biasanya juga untuk keperluan orang banyak, maka kegiatan itu haruslah dihasilkan oleh pemerintah. Usaha-usaha itu misalnya dalam hal penyediaan air minum, listrik, gas, telepon, dan sebagainya.

- e. Adanya infasi dan deflasi
- f. Mekanisme pasar tidak dapat mengatasi tekanan-tekanan inflasi maupun deflasi secara otomatis. Pemerintah dapat mencegah timbulnya inflasi maupun deflasi dengan mempergunakan kebijaksanaan fiskal maupun moneternya.
- g. Semakin berkembangnya perusahaan-perusahaan dan pabrik-pabrik
- h. Adanya distribusi pendapatan yang tidak merata

#### **5. Peran Pemerintah Derah Dalam Pelayanan Ketersediaan Air Sebagai Barang Publik**

Dengan melihat kelemahan-kelemahan mekanisme pasar, maka dapat disimpulkan bahwa peranan pemerintah sangat diperlukan di dalam perekonomian. Adapun peranan pemerintah itu dapat diklasifikasikan ke dalam tiga golongan besar (Guritno Mangkoesobroto, 1993) yaitu :

- a. Peranan Alokasi, yaitu peranan pemerintah dalam bidang alokasi adalah untuk mengusahakan agar alokasi sumber-sumber ekonomi dilaksanakan secara efisien.
- b. Peranan Distribusi, yaitu peranan pemerintah sebagai alat distribusi pendapatan atau kekayaan. Distribusi pendapatan tergantung dari pemilihan faktor-faktor produksi, permintaan, dan penawaran faktor produksi, dan kemampuan memperoleh pendapatan.
- c. Peranan Stabilisasi, yaitu peranan pemerintah sebagai alat stabilisasi perekonomian. Perekonomian yang sepenuhnya diserahkan kepada sektor swasta akan sangat peka terhadap guncangan-guncangan keadaan yang akan menimbulkan pengangguran dan inflasi.
- d. Peranan Dinamisatif, yaitu peranan pemerintah dalam mengendalikan perekonomian agar tetap berjalan lancar sesuai dengan target dan rencananya. Aparatur pemerintah harus dapat menjadi contoh gerak dinamis di dalam perekonomian suatu negara. Peranan dinamisatif ini, sangat berguna dalam menggerakkan ketiga

peranan pemerintah di atas yaitu peranan alokasi, distribusi, dan stabilisasi (Ibnu Syamsi, 1994).

Sedangkan peranan pemerintah lainnya adalah meningkatkan kegiatan dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi. Ini dimaksudkan untuk meningkatkan standar hidup penduduk pada tingkat yang layak dan mencapai tingkat kesejahteraan ekonomi yang lebih baik (M. Suparmoko, 1987). Maka dapat disimpulkan bahwa peranan pemerintah meliputi bidang alokasi, distribusi, stabilisasi, dinamisasi, dan pertumbuhan ekonomi.

## **6. Kualitas Pelayanan dan Kepuasan Konsumen**

Kualitas adalah keseluruhan ciri dan sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau yang tersirat (Kotler, 2005).

Kualitas pelayanan adalah salah satu unsur penting dalam organisasi jasa. Hal ini disebabkan oleh kualitas pelayanan merupakan salah satu alat yang digunakan untuk mengukur kinerja organisasi jasa (Hope dan Muhlemann, 1997). Oleh karena itu, kualitas pelayanan harus mendapat perhatian yang serius dari manajemen organisasi jasa. Untuk menetapkan kualitas pelayanan yang ingin dicapai oleh sebuah organisasi jasa, terlebih dahulu organisasi tersebut harus mempunyai tujuan yang jelas.

Berbagai definisi diberikan para ahli terhadap kualitas pelayanan. Parasuraman, A., et al (1998) mengartikan kualitas sebagai suatu bentuk sikap, berhubungan namun tidak sama dengan kepuasan, yang merupakan hasil dari perbandingan antara harapan dengan kinerja aktual. Namun kualitas pelayanan dan kepuasan dibentuk dari hal yang berbeda. Selanjutnya disebutkan bahwa pengertian yang paling umum dari perbedaan kualitas pelayanan dan kepuasan adalah bahwa kualitas pelayanan merupakan satu bentuk sikap, penilaian dilakukan dalam waktu lama, sementara kepuasan merupakan ukuran dari transaksi yang spesifik.

Perbedaan antara kualitas pelayanan dan kepuasan mengarah pada cara diskonfirmasi yang dioperasionalkan. Dalam mengukur kualitas pelayanan yang dibandingkan adalah apa yang seharusnya didapatkan, sementara dalam mengukur kepuasan yang dibandingkan adalah apa yang pelanggan mungkin dapatkan.

Menurut Ovrevit (dalam Ester Saranga, 2000), kualitas dalam jasa kesehatan terdiri dari kualitas konsumen (yang berkaitan dengan apakah pelayanan yang diberikan sesuai dengan yang dikehendaki pasien), kualitas profesional (yang berkaitan apakah pelayanan yang diberikan memenuhi kebutuhan pasien sesuai dengan yang didiagnosa oleh para profesional), dan kualitas manajemen (yang berkaitan dengan apakah jasa yang diberikan dilakukan tanpa pemborosan dan kesalahan, pada harga yang terjangkau, dan memenuhi peraturan-peraturan resmi dan peraturan lainnya).

Dari berbagai pendapat tentang kualitas pelayanan di atas, dapat disimpulkan bahwa definisi kualitas pelayanan secara umum adalah bahwa kualitas harus memenuhi harapan-harapan pelanggan dan memuaskan kebutuhan mereka.

Kepuasan konsumen (customer satisfaction) dalam hal ini dapat didefinisikan sebagai perasaan senang/kecewa seseorang sebagai hasil perbandingan antara prestasi/produk yang dirasakan dan yang diharapkan. Penilaian terhadap kepuasan konsumen dilakukan setelah konsumen membeli suatu produk/jasa karena kepentingannya yang kemudian dibandingkan dengan apa yang diharapkan (Rangkuti, 2000).

Berdasarkan pendapat Wexley dan Yuki (1998), mendefinisikan kepuasan seseorang berarti terpenuhinya kebutuhan yang diinginkan yang diperoleh dari pengalaman melakukan sesuatu, pekerjaan, atau memperoleh perlakuan tertentu dan memperoleh sesuatu sesuai kebutuhan yang diinginkan. Istilah kepuasan dipakai untuk menganalisis atau mengevaluasi hasil, membandingkan kebutuhan yang diinginkan yang ditetapkan individu dengan kebutuhan yang diperoleh (Anonim, 2003).

Bila kepuasan konsumen terhadap barang/jasa jauh dibawah apa yang diharapkan, maka konsumen akan kehilangan minat terhadap produsen/penyedia jasa dalam hal ini adalah rumah sakit. Demikian pula sebaliknya, jika barang/jasa yang mereka nikmati memenuhi/melebihi tingkat kepentingannya, maka konsumen akan cenderung memakai lagi barang/jasa tersebut (Kotler, 1997).

Tingkat kualitas pelayanan tidak dapat dinilai berdasar sudut pandang penyedia jasa akan tetapi harus dipandang dari sudut pandang konsumen. Banyak penyedia jasa gagal dalam memberikan kepuasan terhadap kosumennya yang disebabkan terjadinya kesenjangan kepentingan diantara keduanya (Kotler, 1997).

Pengukuran tingkat kepuasan konsumen erat hubungannya dengan mutu produk barang atau jasa. Pengukuran aspek mutu bermanfaat bagi pengelola jasa, yaitu (Supranto, 1997):

- a. Mengetahui dengan baik bagaimana jalannya atau bekerjanya proses pelayanan jasa.
- b. Mengetahui dimana harus melakukan perubahan dalam upaya melakukan perbaikan secara terus menerus untuk memuaskan konsumen terutama untuk hal-hal yang dianggap penting oleh konsumen.
- c. Menentukan apakah perubahan yang dilakukan mengarah ke perbaikan atau tidak (improvement).
- d. Kepuasan konsumen harus diperhatikan penyedia jasa, konsumen yang tidak puas akan meninggalkan penyedia jasa dan akan beralih ke penyedia jasa lain yang dapat memberikan pelayanan yang lebih baik sehingga konsumen akan merasa lebih puas. Makin banyak konsumen yang beralih menggunakan jasa di tempat lain maka menjadi indikasi terjadinya penurunan kualitas pelayanan penyedia jasa (Supranto, 1997).

Namun demikian meskipun definisi ini berorientasi pada konsumen, tidak berarti bahwa dalam menentukan kualitas pelayanan

penyedia jasa harus menuruti semua keinginan konsumen. Dengan kata lain, dalam menetapkan kualitas pelayanan, perusahaan harus mempertimbangkan selain untuk memenuhi harapan-harapan pelanggan, juga tersedianya sumberdaya dalam perusahaan.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip 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.<sup>5</sup>

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*).<sup>6</sup> 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*).<sup>7</sup>

Di bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang – undangan negara, Burkhardt Krems menyebutkannya dengan istilah *staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut : isi peraturan (*Inhalt der Regelung*), bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*), metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*) : dan Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Eko Saripudin, *Asas – Asas dan Sumber Peraturan Perundang - Undangan*, diunduh dari <http://sosbud.kompasiana.com/2013/01/05/asas-asas-dan-sumber-peraturan-perundang-undangan-522646.html>, 9 Maret 2015 Pukul 15.36WIB.

<sup>6</sup> Maria Farida Indrati.S, *op. cit.*, hlm 253.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 252.

Asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan pemerintahan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk best Undang-undang*) 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 aparaturnya 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 Lois* mengemukakan hal-hal yang dapat dijadikan asas-asas, yaitu:<sup>9</sup>

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, menghindarkan 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, metainkan untuk pemahaman yang sederhana dari orang rata-rata;
5. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan, atau pengubahan; gunakan semua itu hanya

---

<sup>9</sup> Rangg Wirasakti, *Asas – Asas Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan yang baik*, diunduh dari <http://ranggiwirasakti.blogspot.com/2012/11/asas-asas-pembentukan-undang-undang.html>, 9 Maret 2015 Pukul 16.57WIB

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 :<sup>10</sup>

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;

---

<sup>10</sup> Gunawan Wdjaja, 2006, *Lon Fuller, Pembuatan Undang – Undang dan Penafsiran Hukum*, Law Review Vol VI, No. 1 Juli, Fakultas Hukum Pelita Harapan Hal 22 - 33

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 mengikuti 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.<sup>11</sup>

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*)

---

<sup>11</sup> Maria Farida Indrati S, *Op Cit*, Hal 227 - 228

4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsei van uitvoerbaarheid*)
5. Asas konsensus (*hetbeginssel 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:<sup>12</sup>

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.

---

<sup>12</sup>*ibid*, hal 231 - 235 .

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. (Yang perlu diperhatikan ialah bahwa deregulasi bukanlah tanpa regulasi; *dereguleren* bukanlah *ontregelen*). Sedangkan mengenai prinsip penyederhanaan serta kekuatan, di 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 mengingatkan 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 penyebarluasan 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.

A.Hamid S Attamimi berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut adalah sebagai berikut (Farida : 2007) :

- a. Cita Hukum Indonesia
- b. Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi
- c. Asas-asas lainnya.

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh :

- a. Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (*Idee*), yang berlaku sebagai “bintang pemandu”.
- b. Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain adalah Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma)
- c. Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*), dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan – kegiatan pemerintahan

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut meliputi juga :

- a. Asas tujuan yang jelas
- b. Asas perlunya pengaturan

- c. Asas organ / lembaga dan materi muatan yang tepat
- d. Asas dapatnya dilaksanakan
- e. Asas dapatnya dikenali
- f. Asas perlakuan yang sama dalam hukum
- g. Asas kepastian hukum
- h. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamini cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam :

- a. Asas-asas formal, dalam perincian :
  - 1) Asas tujuan yang jelas
  - 2) Asas perlunya pengaturan
  - 3) Asas organ/lembaga yang tepat
  - 4) Asas materi muatan yang tepat
  - 5) Asas dapatnya dilaksanakan, dan
  - 6) Asas dapatnya dikenali.
- b. Asas- asas material, dengan perincian :
  - 1) Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara
  - 2) Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara
  - 3) Asas sesuai dengan prinsi-prinsip Negara Berdasar Atas Hukum, dan
  - 4) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintah Berdasar Sistem Konstitusi.

Dengan mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut tersebut, dapat diharapkan terciptanya peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat mencapai tujuan secara optimal dalam pembangunan hukum di Negara Republik Indonesia.

Sedangkan asas-asas pembentukan hukum menurut 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:

a. Kejelasan tujuan

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

b. 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.

c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan

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

d. Dapat dilaksanakan

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

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

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

f. Kejelasan rumusan

Adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-

undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

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, digunakan asas-asas yang dipakai sebagai materi muatan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

a. Pengayoman

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

b. 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.

c. 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.

d. Kekeluargaan

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

e. 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.

f. 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 bemegara.

g. Keadilan

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

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.

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

i. Ketertiban dan kepastian hukum

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

j. 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:

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

bersalah.

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

Selain asas-asas tersebut di atas Jazim (2008:24-25) berpendapat bahwa pembentukan perda yang baik harus mengikuti asas sebagai berikut :

- a. Kewenangan
- b. Berlaku kedepan/tidak berlaku surut
- c. Peraturan yang baru, mengesampingkan peraturan yang lama.
- d. Tata urutan peraturan perundang-undangan
- e. Persamaan dan tidak memihak
- f. Kepastian, kepatutan dan keadilan
- g. Kepentingan umum.

Sementara itu pembentukan perda yang baik harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Pertimbangan filosofis
- b. Pertimbangan yuridis
- c. Pertimbangan politis
- d. Pertimbangan sosiologis
- e. Pertimbangan ekologis
- f. Pertimbangan ekonomis
- g. Pertimbangan kultural
- h. Pertimbangan religitas

Sedangkan teknik perancangan perda yang baik meliputi :

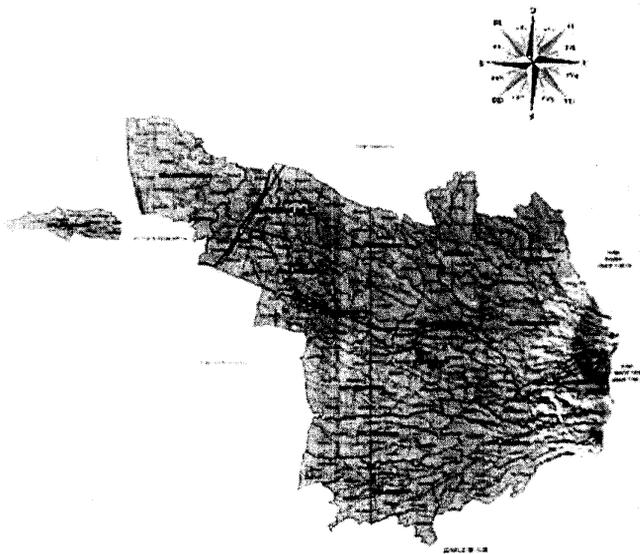
- a. Ketepatan struktur
- b. Ketepatan pertimbangan
- c. Ketepatan dasar hukum
- d. Ketepatan bahasa hukum.

### C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

#### 1. Gambaran Umum Kabupaten Karanganyar

Kabupaten Karanganyar merupakan salah satu kabupaten di wilayah Provinsi Jawa Tengah yang berbatasan dengan Kabupaten Sragen di sebelah utara, Provinsi Jawa Timur di sebelah timur, Kabupaten Wonogiri dan Sukoharjo di sebelah selatan dan Kota Surakarta dan Kabupaten Boyolali di sebelah barat.

Bila dilihat dari garis bujur dan garis lintang, maka Kabupaten Karanganyar terletak diantara  $110^{\circ}40''$  sampai  $110^{\circ}70''$  Bujur Timur, dan  $7^{\circ}28''$  sampai  $7^{\circ}46''$  Lintang Selatan. Ketinggian rata-rata 511 meter diatas permukaan laut serta beriklim tropis dengan temperatur  $22^{\circ}$  sampai  $31^{\circ}$ .



Gambar 2.1  
Peta Kabupaten Karanganyar

Luas wilayah Kabupaten Karanganyar secara keseluruhan mencapai 77.378,64 Ha, dengan rincian tanah sawah sebesar 22.562,45 Ha dan tanah kering sebesar 54.816,19 Ha. Gambaran selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2.3  
Luas Wilayah di Kabupaten Karanganyar

1	Jatipuro	1.468,24	2.568,26	4.036,50
2	Jatiyoso	1.293,75	5.422,74	6.716,49
3	Jumapolo	1.896,00	3.671,02	5.567,02
4	Jumantono	1.597,00	3.758,44	5.355,44
5	Matesih	1.292,00	1.334,63	2.626,63
6	Tawangmangu	719,24	6.283,92	7.003,16
7	Ngargoyoso	752,00	5.781,94	6.533,94
8	Karangpandan	1.552,00	1.859,08	3.411,08
9	Karanganyar	1.720,20	2.582,44	4.302,64
10	Tasikmadu	1.518,11	1.241,62	2.759,73
11	Jaten	1.212,12	1.342,69	2.554,81
12	Colomadu	520,00	1.044,17	1.564,17
13	Gondangrejo	1.085,98	4.593,97	5.679,95
14	Kebakkramat	2.258,00	1.387,63	3.645,63
15	Mojogedang	2.026,81	3.304,09	5.330,9
16	Kerjo	1.127,00	3.555,27	4.682,27
17	Jenawi	524,00	5.084,28	5.608,28
<b>Jumlah</b>		<b>22.562,45</b>	<b>54.816,19</b>	<b>77.378,64</b>

Sumber: BPS Kabupaten Karanganyar, 2013

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa 5 (lima) kecamatan dengan luas wilayah yang relatif besar ada di Kecamatan Tawangmangu, Kecamatan Jatiyoso, Kecamatan Ngargoyoso, Kecamatan Gondangrejo dan Kecamatan Jumapolo. Secara administratif, Kabupaten Karanganyar terdiri dari 17 Kecamatan, yang mencakup sebanyak 177 desa/kelurahan (15 Kelurahan dan 162 Desa). Desa/Kelurahan tersebut terdiri dari 1.091 dusun, 2.313 dukuh, 1.835 RW dan 6.020 RT. Klasifikasi desa/kelurahan pada tahun 2004 terdiri dari desa swadaya sebanyak 14 desa/kelurahan, desa swakarya sebanyak 125 desa/kelurahan, dan desa swasembada sebanyak 38 desa/kelurahan. Secara administratif, Kabupaten Karanganyar berbatasan wilayah dengan:

1. Sebelah Utara : Kabupaten Sragen
2. Sebelah Timur : Kabupaten Magetan dan Ngawi Provinsi Jawa Timur
3. Sebelah Selatan : Kabupaten Wonogiri dan Sukoharjo
4. Sebelah Barat : Kabupaten Boyolali dan Kota Surakarta

Rata-rata ketinggian wilayah di Kabupaten Karanganyar berada pada ketinggian sekitar 511 m di atas permukaan laut (dpl). Wilayah terendah di Kabupaten Karanganyar berada di Kecamatan Kebakkramat yaitu sekitar 80 meter dari permukaan laut (m dpl) dan wilayah tertinggi berada di Kecamatan Tawangmangu yang mencapai ketinggian sekitar 2000 m dpl. Ketinggian Kabupaten Karanganyar memiliki sumber mata air yang relatif banyak karena letaknya yang berada di kaki Gunung Lawu, dimana keadaan tanahnya makin ke barat semakin datar dan banyak sumber air yang berasal dari Gunung Lawu. Sementara itu, sungai yang melintas di Kabupaten Karanganyar dikelompokkan ke dalam 6 (enam) Sub Daerah Aliran Sungai (DAS), yaitu Sub DAS Keduwang Hulu, Sub DAS Jlantah Walikan, Sub DAS Samin, Sub DAS Mungkung, Sub DAS Kenatan, dan Sub DAS Pepe

Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan indikator untuk mengetahui kondisi perekonomian secara makro yang mencakup tingkat pertumbuhan sektor-sektor ekonomi dan tingkat pertumbuhan ekonomi pada suatu daerah. Pertumbuhan PDRB merupakan indikator untuk mengetahui kondisi perekonomian secara makro yang mencakup tingkat pertumbuhan sektor-sektor ekonomi dan tingkat pertumbuhan ekonomi pada suatu daerah. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) tahun 2013 Kabupaten Karanganyar Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) sebesar 12.857.290,06 (juta Rp.) dan Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) sebesar 6.414.504,10 (juta Rp.). Pertumbuhan ekonomi yang ditunjukkan oleh perkembangan PDRB, pada tahun 2013 ADHB sebesar 12,12 % dan ADHK sebesar 5,38 %. Jika dilihat dari sektor, ADHB maka sektor industri pengolahan mempunyai kontribusi yang paling besar, yaitu 43,98 %, sektor pertanian : 22,39 %, sektor perdagangan : 12,64 %, sektor jasa-jasa : 8,90 %. Sedang sektor-sektor lain kurang dari 5 %.<sup>13</sup>

Jika dilihat berdasarkan kontribusi PDRB atas dasar harga berlaku per sektor lapangan usaha selama tiga tahun, terlihat terjadi dominasi tiga sektor lapangan usaha, yaitu sektor industri pengolahan, sektor pertanian dan sektor perdagangan. Kontribusi sektor industri pengolahan menduduki peringkat pertama selama tiga tahun, yaitu masing-masing sebesar 43,29% di tahun 2011, 43,75% di tahun 2012, dan 43,98% di tahun 2013. Kemudian disusul kontribusi sektor pertanian pada peringkat kedua selama tahun 2011 s/d 2013, yaitu sebesar 23,01%, 22,81%, dan 22,39%. Peringkat ketiga selama tahun 2011 s/d 2013 diduduki oleh kontribusi sektor perdagangan yaitu masing-masing sebesar 12,53%, 12,51% dan 12,54%. Berikut adalah Data Kontribusi Sektor Lapangan Usaha Terhadap PDRB Atas Dasar Harga Berlaku di Kabupaten Karanganyar pada tahun 2011-2013.

---

<sup>13</sup> RPJMD Karanganyar 2014

**Tabel 2.4**  
**Distribusi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) menurut Lapangan**  
**Usaha Atas Dasar Harga Berlaku Kabupaten Karanganyar**  
**Tahun 2011 – 2013**

Lapangan Usaha	2011	2012	2013
	(Juta Rp.)	(Juta Rp.)	(Juta Rp.)
1	2	3	4
1. Pertanian	23,01	22,81	22,39
1.1. Tan. Bahan Makanan	15,95	15,59	15,58
1.2. Tan. Perkebunan	1,78	1,68	1,66
1.3. Peternakan	5,01	4,92	4,88
1.4. Kehutanan	0,11	0,11	0,11
1.5. Perikanan	0,16	0,15	0,15
2. Pertambangan dan Penggalian	1,06	1,03	1,03
3. Industri Pengolahan	43,29	43,75	43,98
4. Listrik, Gas dan Air Minum	1,63	1,58	1,65
5. Bangunan	3,28	3,28	3,28
6. Perdagangan	12,53	12,51	12,64
7. Angkutan & Perhubungan	3,22	3,22	3,26
8. Lembaga Keuangan, Sewa Bangunan dan Jasa Perusahaan	2,87	2,85	2,87
9. Jasa – Jasa	9,11	8,96	8,90
<b>P D R B</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Sumber: BPSKabupatenKaranganyar

Kondisi tidak jauh berbeda terlihat pada kontribusi sektor lapangan usaha terhadap PDRB Atas Dasar Harga Konstan selama tiga tahun. Kontribusi tiga sektor lapangan usaha juga masih mendominasi PDRB Kabupaten Karanganyar, yaitu masing-masing berdasarkan peringkat pertama sampai ketiga yaitu industri pengolahan, pertanian dan perdagangan.

Tabel 2.5

Distribusi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) menurut Lapangan Usaha  
Atas Dasar Harga Konstan Kabupaten Karanganyar Tahun 2011 - 2013

Lapangan Usaha	2011 (Juta Rp.)	2012 (Juta Rp.)	2013 (Juta Rp.)
1	2	3	4
1. Pertanian	20,14	20,00	19,54
1.1. Tan. Bahan Makanan	13,43	13,44	12,98
1.2. Tan. Perkebunan	1,79	1,74	1,72
1.3. Peternakan	4,71	4,62	4,65
1.4. Kehutanan	0,10	0,10	0,09
1.5. Perikanan	0,11	0,10	0,10
2. Pertambangan dan Penggalian	0,79	0,78	0,78
3. Industri Pengolahan	51,22	51,40	51,70
4. Listrik, Gas dan Air Minum	1,34	1,35	1,38
5. Bangunan	2,37	2,36	2,40
6. Perdagangan	10,53	10,47	10,56
7. Angkutan & Perhubungan	2,79	2,83	2,84
8. Lembaga Keuangan, Sewa Bangunan dan Jasa Perusahaan	2,13	2,17	2,21
9. Jasa – Jasa	8,69	8,64	8,60
<b>P D R B</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Sumber: BPS Kabupaten Karanganyar

## 2. Visi dan Misi Kabupaten Karanganyar

### Visi

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) Kabupaten Karanganyar Tahun 2014 - 2018 adalah: “*Bersama Memajukan Karanganyar*”<sup>14</sup>

Penjelasan dari visi tersebut adalah sebagai berikut :

a. **Bersama**

Bersama diterjemahkan sebagai kondisi kebersamaan dalam keragaman membangun tata kehidupan masyarakat yang maju, terukur dalam sasaran: (1) Menurunnya potensi konflik antar kelompok masyarakat, suku ras dan agama; (2) berkembangnya budaya saling menghormati, tertib dan disiplin ; (3) Mengembangkan sistem tata kelola pemerintahan yang demokratis dan akuntabel

b. **Memajukan**

Perwujudan makna maju ditunjukkan dalam sasaran daerah yang hendak dicapai dalam 2014-2018, yaitu: (1) penambahan persentase cakupan kondisi infrastruktur menyeluruh (prasarana produksi dan distribusi ekonomi, transportasi, koneksitas antar wilayah, dan prasarana pelayanan publik) dalam kriteria baik; (2) peningkatan nilai produksi ekonomi masyarakat dan penurunan angka pengangguran; (3) angka pendidikan rata-rata penduduk meningkat ; (4) angka derajat kesehatan penduduk meningkat; (5) Indeks Pembangunan Desa meningkat dalam hal kecukupan infrastruktur, kelembagaan pelayanan publik, produktivitas ekonomi, kelestarian adat budaya; frekuensi dan ragam jenis partisipasi masyarakat dalam pembangunan; (6) kondusivitas masyarakat meningkat; lebih aman, rendah konflik, rendah pelanggaran K3; (7) bukti karya masyarakat yang dibangun secara gotong-royong bertambah jenis dan volumenya, pertumbuhan penyelenggaraan event budaya adat Karanganyar.

---

<sup>14</sup>Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Karanganyar Tahun 2014 – 2018.

### **c. Karanganyar**

Karanganyar adalah wilayah Kabupaten Karanganyar yang meliputi 17 kecamatan, 15 kelurahan, 162 desa, serta penduduk yang hidup di dalamnya. Kebaikan dan kemajuan harus dirasakan oleh semua wilayah bukan hanya satu atau dua daerah tertentu, tetapi oleh semua penduduk di Kabupaten Karanganyar.

### **Misi**

Misi menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, khususnya Pasal 1 angka 13 adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Dengan kata lain, misi adalah rumusan mengenai apa-apa yang diyakini dapat dilakukan dalam rangka mewujudkan visi. Misi Pembangunan Kabupaten Karanganyar sebagaimana yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2014 - 2018 adalah sebagai berikut:

#### **a. Mewujudkan Pembangunan Infrastruktur Menyeluruh.**

Pembangunan fisik dan infrastruktur memiliki peran penting dalam mendukung pembangunan lainnya. Pembangunan infrastruktur diarahkan pada sarana dan prasarana untuk meningkatkan pertumbuhan dan kelancaran roda perekonomian dengan memperhatikan aspek keseimbangan dan kelestarian lingkungan hidup serta tata ruang daerah. Pembangunan infrastruktur yang menyeluruh ini dalam konteks mewujudkan peningkatan pelayanan umum (public service) meliputi peningkatan infrastruktur dasar, infrastruktur sosial ekonomi dan infrastruktur pemerintahan.

Infrastruktur merupakan roda penggerak pertumbuhan ekonomi serta merupakan aspek penting dalam peningkatan pelayanan publik. Kegiatan sektor transportasi merupakan tulang punggung pola distribusi baik barang maupun penumpang. Infrastruktur lainnya seperti kelistrikan dan telekomunikasi terkait dengan upaya

modernisasi daerah dan penyediaannya yang merupakan salah satu aspek terpenting untuk meningkatkan produktivitas sektor produksi.

Ketersediaan sarana perumahan dan permukiman antara lain air minum dan sanitasi secara luas dan merata serta pengelolaan sumberdaya air yang berkelanjutan menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat. Selain itu, guna meningkatkan kualitas serta jangkauan pelayanan publik diperlukan dukungan sarana dan prasarana pemerintahan berupa perkantoran dan sarana kerja, serta dukungan manajemen yang mampu meningkatkan kinerja pelayanan publik.

Sejak lama infrastruktur diyakini merupakan pemicu bahkan pengungkit pembangunan suatu kawasan. Dapat dikatakan disparitas kesejahteraan yang terjadi antar kawasan diakibatkan oleh kesenjangan dalam ketersediaan infrastruktur. Untuk memantapkan penyediaan infrastruktur ke depan di Kabupaten Karanganyar akan dilakukan pendekatan berbasis wilayah, agar pembangunan infrastruktur yang membutuhkan investasi biaya sangat besar akan difokuskan pada pengembangan wilayah sektor unggulan dan sektor prioritas.

b. Menciptakan 10.000 Wirausahawan Mandiri.

Berkurangnya pekerjaan pada perusahaan mengakibatkan banyaknya angkatan kerja yang tidak tertampung, padahal fenomena ini setiap tahun meningkat. Maka untuk mengurangi angka pengangguran perlu ditumbuhkan semangat untuk berusaha mandiri disamping untuk diri pribadinya diharapkan dapat membuka lapangan kerja. Usaha mandiri dapat dilakukan di beberapa sektor : pertanian peternakan, jasa dan lain sebagainya. Maka peran pemerintah untuk menciptakan wirausahawan mandiri dapat dilakukan dengan pemberian pendidikan teknologi tepat guna pemasaran dan bantuan stimulan sebagai modal awal untuk membuka usaha.

Peningkatan produktivitas yang berdaya saing, pendapatan dan daya beli masyarakat, perlu dilakukan melalui peningkatan pelatihan

dan keterampilan yang mampu meningkatkan produktivitas ekonomi, menumbuhkan etos wira usaha serta memberikan peluang dan akses pasar sehingga mampu meningkatkan pendapatan dan daya beli masyarakat.

Perekonomian suatu daerah akan maju dan berkembang apabila daerah tersebut mampu mengelola seluruh potensi yang dimiliki, baik potensi sumberdaya manusia, sumberdaya alam dan sumberdaya buatan yang ada berupa asset daerah secara produktif.

Sumberdaya alam dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi-fungsi lingkungan hidupnya. Dengan demikian sumberdaya alam memiliki peran ganda yaitu sebagai modal pertumbuhan ekonomi daerah dan sekaligus sebagai penopang sistem kehidupan.

c. Melaksanakan Pendidikan Gratis SD/SMP/SMA dan Kesehatan Gratis.

Seperti diamanatkan dalam UUD 1945 setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan maka dengan kebijakan adanya wajib belajar bagi masyarakat, maka pemerintah dapat memberikan pada setiap warganya untuk mengenyam pendidikan. Kesulitan ekonomi yang menghambat warga yang wajib belajar dapat teratasi dengan mengoptimalkan anggaran yang ada guna memberikan pendidikan yang murah/gratis.

Demikian pula halnya dengan pelayanan kesehatan, setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan, maka pemerintah sudah selayaknya menyediakan sarana prasarana kesehatan yang baik serta memadai.

Misi ini menyiratkan strategi yang akan ditempuh selama lima tahun, yaitu: (1) Peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan pendidikan dengan mengembangkan manajemen dan sistem yang mampu mengakses seluruh anak usia sekolah mulai dari pendidikan

usia dini (pra sekolah), sekolah dasar dan sekolah lanjutan, mendorong minat masyarakat untuk menyekolahkan anaknya sampai pada jenjang pendidikan tinggi serta mengembangkan model-model pendidikan kejuruan yang langsung menghasilkan mutu kelulusan yang mampu terserap di pasar kerja. Selain itu, pendidikan dan pelatihan keterampilan terus di dorong untuk meningkatkan kemampuan produktivitas masyarakat; (2) Peningkatan derajat dan jangkauan pelayanan kesehatan dengan mengembangkan manajemen dan sistem yang mampu memberikan kesempatan bagi seluruh lapisan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang cepat, murah dan terjangkau sehingga mampu menciptakan masyarakat Karanganyar yang sehat, cerdas dan produktif, (3) Peningkatan peranan wanita dilakukan mengingat peranan wanita memegang peranan penting dalam proses peningkatan kualitas hidup mulai dari peranan kodratnya sampai pada partisipasi gender dalam proses perubahan sosial dalam suatu proses pembangunan bangsa, (4) Pembinaan dan pengembangan kapasitas generasi muda dilakukan dengan mengembangkan manajemen yang mampu mendorong kreatifitas, inovasi, kerja keras, serta keimanan dan ketakwaan segenap potensi kepemudaan sehingga mampu melahirkan generasi muda yang tangguh, profesional dan mandiri.

d. Mewujudkan Pembangunan Desa sebagai Pusat Pertumbuhan.

Desa merupakan pusat pemerintahan terbawah, maka sudah selayaknya mendapatkan perhatian khusus baik pembangunan fisik maupun non fisik. Perekonomian harus digalakkan dari desa, tersedianya sumberdaya aparat yang baik, serta terciptanya persatuan dan kesatuan kehidupan masyarakat.

Untuk mencapai efektifitas dan efisiensi pembangunan di Kabupaten Karanganyar, maka pengembangan sektor prioritas, sektor unggulan dan sektor pendukung harus dilakukan secara sinergis di suatu desa sebagai satuan wilayah pengembangan, sehingga wilayah