

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah mengamanatkan kepada pemerintah daerah untuk melakukan penyesuaian bentuk usaha bagi perusahaan daerah yang telah ada menjadi Perusahaan Umum Daerah atau Perusahaan Perseroan Daerah.

Realisasi dari amanat tersebut di atas, Kabupaten Bireuen yang sebelumnya sudah mendirikan Perusahaan Daerah Air Minum berdasarkan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004, telah merencanakan untuk merubah Qanun tersebut. Sehingga nantinya Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan berubah menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan.

Perubahan tersebut bukan hanya sekedar perubahan nama (nomenklaturnya) saja, akan tetapi bagaimana pemerintah daerah dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya melalui Perusahaan Umum Daerah. Hal ini perlu menjadi perhatian pemerintah daerah, karena Perusahaan Umum Daerah yang merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) mempunyai peran yang strategis dalam era otonomi daerah saat ini. Apalagi dengan perkembangan era globalisasi seperti saat sekarang ini yang menuntut berbagai badan usaha, baik milik pemerintah/daerah maupun swasta, saling berkompetisi. Dengan demikian, maka kompetisi dilakukan secara sehat dengan memperhatikan aturan dan tata kelola yang baik. Selama ini,

pemerintah baik pusat maupun daerah memiliki wewenang membentuk badan usaha yang berbadan hukum. Syaratnya secara konstitusional memenuhi semangat ketentuan Pasal 33 UUD 1945 di mana pembentukan badan usaha berbadan hukum dimaksud ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Dengan demikian pemerintah daerah mendirikan perusahaan milik daerah dengan harapan memperoleh keuntungan ekonomis bagi daerah sekaligus memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini mengingat bahwa pada hakikatnya, Badan Usaha Milik Daerah itu sendiri memiliki peran strategis bagi daerah mengingat fungsi gandanya yaitu salah satu sarana bagi penerimaan keuangan daerah dan memberikan layanan publik di daerah sesuai jenis usahanya.

Berdasarkan gambaran uraian di atas, Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen memandang perlu melakukan perubahan terhadap Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 tentang Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Krueng Peusangan, dengan pertimbangan:

1. Pelayanan pengadaan air minum merupakan salah satu upaya pemenuhan kebutuhan dasar rakyat yang perlu diselenggarakan dengan baik agar kebutuhan rakyat tersebut dapat terpenuhi dengan baik.
2. Pemenuhan kebutuhan rakyat terhadap air minum dan pelayanan pengadaan air minum merupakan bagian dari kewajiban konstitusional Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik dalam pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat atas pemenuhan kebutuhan dasar.
3. Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Krueng Peusangan ditetapkan sekitar 16 tahun yang

lalu, sehingga tidak mampu lagi memenuhi berbagai kebutuhan yang timbul dari akibat perubahan sosial dan perubahan kebutuhan masyarakat yang berkembang sangat pesat dan bersifat multidimensional.

4. Selama 16 tahun tersebut telah terbit berbagai produk regulasi yang berpengaruh terhadap validitas Qanun Kota Bireuen Nomor 31 Tahun 2004, yang lebih jauh lagi berpengaruh terhadap validitas tindakan PDAM sebagai perusahaan daerah yang potensial menimbulkan berbagai masalah hukum yang dapat mempengaruhi kinerja dan akuntabilitas perusahaan. Beberapa produk regulasi antara lain: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air, Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Peraturan Menteri BUMN Nomor Per-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*) Pada Badan Usaha Milik Negara, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian PDAM, yang mengakibatkan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 memerlukan penyesuaian.
5. PDAM sebagai satu-satunya perusahaan daerah yang bergerak dalam bidang pelayanan pengadaan air bersih harus mampu menyelenggarakan pelayanan publik dalam bidang pengadaan air bersih sesuai dengan harapan masyarakat berdasarkan kinerja yang memenuhi syarat tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), sehingga pelayanan pengadaan air minum dapat menyeimbangkan kepentingan antara perlindungan dan ketersediaan sumber daya air dalam rangka

penyelenggaraan pelayanan yang berkelanjutan dengan kebutuhan air minum masyarakat pada sisi lainnya.

Pertimbangan tersebut merupakan alasan mendasar yang mendorong perlunya perubahan Qanun Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Krueng Peusangan.

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan berbagai persyaratan dalam pembentukan dan perubahan peraturan perundang-undangan, antara lain:

- 1) Syarat kajian teoritik dan praktik empiris;
- 2) Syarat analisis peraturan perundang-undangan;
- 3) Syarat landasan filosofis, sosilogis, dan yuridis; serta
- 4) Syarat jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan undang-undang, Qanun Provinsi, atau Qanun Kabupaten/Kota.

Berdasarkan persyaratan dan tujuan pemenuhan persyaratan sebagaimana ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, maka dalam penyusunan naskah akademis ini diarahkan pada penelitian terhadap empat masalah, yaitu:

- 1) Landasan teoritik dan praktik empiris sebagai landasan perubahan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Krueng Peusangan.
- 2) Dasar kewenangan, lingkup materi kewenangan, dan materi kewenangan Pemerintah Kabupaten Bireuen dalam melakukan perubahan terhadap Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah

Air Minum (PDAM) Krueng Peusangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 3) Landasan filosofis, sosilogis, dan yuridis perubahan.
- 4) Jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Qanun baru yang akan dibentuk.

Selanjutnya dalam Pasal 402 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Ketentuan ini kemudian diatur pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 yang dalam Pasal 139 ayat (1) menyatakan bahwa Perusahaan Daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD. Adanya ketentuan tersebut, mengisyaratkan kepada pemerintah daerah untuk segera melakukan penyesuaian terhadap bentuk hukum seluruh BUMD di daerahnya masing-masing.

Demikian pula halnya dengan Pemerintah Kabupaten Bireuen yang memiliki Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan, wajib segera melakukan penyesuaian bentuk hukum menjadi perusahaan umum daerah atau Persero Daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah tentang perubahan bentuk hukum perusahaan daerah air minum menjadi perusahaan umum daerah. Selain untuk memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, perubahan bentuk hukum ini diharapkan akan berdampak pada peningkatan mutu layanan serta profesionalitas dari Badan Usaha Milik Daerah yang bergerak di bidang penyediaan air minum.

Selain itu diharapkan permasalahan yang selama ini dihadapi Badan Usaha Milik Daerah pada umumnya dapat diminimalisasi seperti lemahnya efisiensi, independensi dan pengawasan sehingga dapat menjadi korporasi profesional yang kompetitif. Dengan demikian, tujuan pendirian Perusahaan Daerah yang dimaksudkan untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah terutama berkaitan dengan kepentingan umum dapat dioptimalkan sehingga menjadi kekuatan ekonomi yang handal dan berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah.

Perubahan dan penyesuaian bentuk hukum Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan, ditetapkan dengan Qanun Kabupaten Bireuen. Untuk memberikan landasan dan pedoman dalam penyusunan dan pembahasan rancangan tentang perubahan bentuk hukum perusahaan daerah air minum menjadi perusahaan umum daerah, dipandang perlu untuk dilakukan analisis dan kajian terlebih dahulu terkait dengan perubahan bentuk hukum tersebut yang selanjutnya akan dituangkan dalam bentuk Naskah Akademik.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan diangkat dalam naskah akademik ini adalah :

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi ?
2. Mengapa perlu Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen sebagai dasar pemecahan

masalah tersebut?

3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan ?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan ?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sejalan dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam perubahan bentuk hukum perusahaan daerah air minum menjadi perusahaan umum daerah air minum serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam perubahan bentuk hukum perusahaan daerah air minum menjadi perusahaan umum daerah air minum.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Perusahaan

Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan.

4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan.

Adapun kegunaan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan pembahasan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan.

D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan melalui metode penelitian normatif yang berpangkal pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dengan mengkaji dan menganalisis keterkaitan antara Rancangan Qanun ini dengan beberapa undang-undang yang berkaitan dan relevan dengan topik masalah yang akan dikaji. Dalam konteks penelitian hukum, pengkajian ini dapat digolongkan sebagai penelitian normatif-doktrinal dengan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Melalui pendekatan konseptual, nantinya akan merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang dapat diketemukan dalam pandangan para sarjana atau doktrin-doktrin hukum. Metode analisis yang digunakan adalah metode analisis kritis (*critical analysis*) melalui pendekatan analisis komprehensif (*comprehensive analysis*). Pendekatan tipe ini adalah peneliti mengungkapkan tidak hanya segi ketidaksempurnaan, tetapi juga segi keunggulan (secara filosofis, sosiologis, dan yuridis) dan

sekaligus menawarkan solusi terhadap objek permasalahan yang dikaji. Jenis dan sumber data yang digunakan adalah data sekunder, yang diperoleh melalui studi pustaka. Sumber data sekunder berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Teknik analisis data dilakukan secara deduktif, semua data yang ada ditafsirkan dan dijabarkan dengan berdasarkan pada teori-teori yang berlaku.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Teori Badan Hukum

Menurut Abdul Kadir Muhammad, subyek hukum adalah orang yaitu pendukung hak dan kewajiban. Orang dalam pengertian hukum dapat terdiri dari manusia pribadi dan badan hukum. Manusia pribadi adalah subyek hukum dalam arti biologis sebagai makhluk sosial, sedangkan badan hukum adalah subyek hukum dalam arti yuridis sebagai gejala kehidupan bermasyarakat yang merupakan badan ciptaan manusia berdasarkan hukum, memiliki hak dan kewajiban seperti manusia pribadi.¹

Subyek Hukum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), terbagi dua, yakni orang/manusia pribadi (*natuurlijke persoon*) dan badan hukum (*rechts persoon*). Seseorang dikatakan sebagai subyek hukum (pembawa hak), dimulai dari ia dilahirkan dan berakhir saat ia meninggal. Bahkan, jika diperlukan (seperti misalnya dalam hal waris), dapat dihitung sejak ia dalam kandungan, asal ia kemudian dilahirkan dalam keadaan hidup. Sedangkan dalam hal ia meninggal saat dilahirkan, maka dianggap tidak pernah ada.

Kemudian, terkait subyek hukum lainnya berupa badan hukum (*rechts persoon*), dapat didalami dari *Burgerlijk Wetboek* atau biasa disebut KUHPerdata yang merupakan warisan dari Belanda yang berdasarkan asas konkordansi menjadi

¹ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 26.

hukum yang berlaku di Pemerintah Hindia Belanda (sekarang Pemerintah Republik Indonesia). Merujuk pada ketentuan pada Bab VII, Bagian Persekutuan, Pasal 1618 KUHPdata menyatakan bahwa: Persekutuan adalah suatu perjanjian dengan mana dua orang atau lebih mengikatkan diri untuk memasukkan sesuatu dalam persekutuan, dengan maksud untuk membagi keuntungan yang terjadi karenanya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1618 KUHPdata tersebut di atas, dapat diuraikan beberapa unsur yang terdapat di dalam persekutuan perdata, yaitu:

- a. adanya suatu perjanjian kerjasama antara dua orang atau lebih;
- b. masing-masing pihak harus memasukkan sesuatu ke dalam persekutuan (*inbreng*); dan
- c. bermaksud membagi keuntungan bersama.

Dengan menganalisis unsur-unsur dalam Pasal 1618 KUHPdata tersebut di atas, maka dapat diartikan persekutuan perdata (*partnership/ maatschap*) adalah perseroan (persekutuan=perseroan). Walaupun pengertian dari persekutuan ini sempit dalam arti hanya perseroan, namun hal ini menunjukkan bahwa telah diakui dan diatur perihal kedudukan suatu badan hukum sebagai penyanggah hak dan kewajiban selain orang/manusia pribadi (*natuurlijke persoon*).

Badan hukum merupakan badan-badan perkumpulan yakni orang-orang (*persoon*) yang diciptakan oleh hukum.² Badan hukum sebagai subyek hukum dapat bertindak hukum (melakukan perbuatan hukum) seperti manusia dengan demikian, badan hukum sebagai pembawa hak dan tidak berjiwa dapat melakukan sebagai pembawa hak manusia seperti dapat melakukan persetujuan-persetujuan dan

²Anjar Widowari, dkk, *Makalah Bab II Materi dan Obyek Hukum pada Fakultas Ekonomi Jurusan Akuntansi*, Universitas Gundarma Tahun 2010. <https://fahmuk.wordpress.com>.

memiliki kekayaan yang sama sekali terlepas dari kekayaan anggota-anggotanya, oleh karena itu badan hukum dapat bertindak dengan perantara pengurus-pengurusnya. Lebih lanjut, badan hukum dapat diklasifikasi sebagai subyek hukum yang sama dengan manusia dengan alasan antara lain:³

- a. badan hukum itu mempunyai kekayaan sendiri;
- b. sebagai pendukung hak dan kewajiban;
- c. dapat menggugat dan digugat di muka pengadilan;
- d. ikut serta dalam lalu lintas hukum bisa melakukan jual beli; dan
- e. mempunyai tujuan dan kepentingan.

Dalam menjalankan perbuatan-perbuatan hukum, subyek hukum memiliki sejumlah wewenang. Wewenang subyek hukum ini dibagi menjadi dua yaitu:

- a. Pertama, wewenang untuk mempunyai hak (*rechtsbevoegdheid*); dan
- b. Kedua, wewenang untuk melakukan (menjalankan) perbuatan hukum dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Ada 4 (empat) teori yang digunakan sebagai syarat badan hukum untuk menjadi subyek hukum:⁴

- a. Teori *Fictie* oleh *Friedrich Carl von Savigny*

Bahwa syarat-syarat dalam peraturan hukum yang melekat pada badan seorang manusia, terang benderang tidak ada pada badan-badan hukum, akan tetapi badan-badan hukum boleh dianggap seolah-oleh manusia. Teori fiksi yang menganggap persamaan badan hukum dengan seorang manusia hanya

³ Fahmuk, Subjek Hukum dan Objek Hukum dalam Hukum Perdata, diakses dari <https://fahmuk.wordpress.com>.

⁴Wibowo Tunardy, *Badan Hukum Sebagai Subyek Hukum*, <http://www.jurnal-hukum.com>.

perumpamaan atau fiksi belaka, menyatakan bahwa peraturan-peraturan hukum bagi pelaksanaannya memerlukan pekerjaan jiwa manusia, seperti pengetahuan tentang suatu hal yang disembunyikan dalam penipuan, ketakutan dalam soal paksaan, kesalahan dalam hal tindakan melawan hukum, ini semua tidak berlaku bagi badan hukum.

b. Teori Organ oleh Otto von Gierke

Bahwa badan hukum adalah suatu yang sungguh-sungguh ada di dalam pergaulan hukum yang mewujudkan kehendaknya dengan perantaraan alat-alat (organ-organ) yang ada padanya (pengurusnya). Teori ini menyatakan bahwa peraturan-peraturan hukum yang menurut teori fiksi tidak dapat diberlakukan bagi badan hukum, berlaku juga untuk badan hukum. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa keadaan jiwa organ badan hukum, seperti seorang ketua, sekretaris atau anggota lain pengurus dianggap juga sebagai keadaan jiwa badan hukum sendiri.

c. Teori Kekayaan Bertujuan oleh A. Brinz

Bahwa badan hukum itu bukan kekayaan seseorang, tetapi kekayaan itu terikat pada tujuannya. Setiap hak tidak ditentukan oleh suatu subyek tetapi oleh suatu tujuan. Teori ini hanya dapat menerangkan dasar yuridis dari yayasan.

d. Teori Milik Kolektif oleh Planiol dan Molengraaf

Bahwa hak dan kewajiban hukum itu pada hakekatnya hak dan kewajiban anggota bersama-sama. Oleh karena itu badan hukum adalah konstitusi yuridis saja, jadi pada hakekatnya abstrak.

Kemudian, badan hukum dibedakan dalam 2 (dua) bentuk, yaitu:⁵

a. Badan Hukum Publik (*Publiek Rechts Persoon*)

Badan Hukum Publik adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik dengan tujuan pembentukannya terkait kepentingan publik atau orang banyak atau negara umumnya. Dengan demikian, badan hukum publik merupakan badan hukum negara yang dibentuk oleh pemerintah yang berkuasa sesuai dengan kewenangan pembentukannya yang dijalankan secara fungsional oleh eksekutif (Pemerintah) atau badan pengurus yang diberikan tugas untuk itu, seperti Negara Republik Indonesia, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, Perusahaan Negara, dan institusi lainnya.

b. Badan Hukum Privat (*Privat Recths Persoon*)

Badan Hukum Privat adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum privat/perdata/sipil yang tujuan pembentukannya terkait kepentingan banyak orang dengan tujuan tertentu, misalnya keuntungan, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, dan lain-lain menurut hukum yang berlaku. Contohnya: perseroan terbatas, koperasi, yayasan, badan amal.

2. Teori Badan Usaha

Dalam Hukum Dagang, yang menjadi subyek hukum atau pihak yang melakukan kegiatan perdagangan disebut sebagai “perusahaan” yang terdiri dari perusahaan perseorangan dan badan usaha, baik badan usaha yang berstatus badan hukum ataupun badan usaha yang tidak berbadan hukum. Adapun yang dimaksud dengan kata usaha adalah suatu kegiatan untuk melakukan sesuatu guna

⁵ Elsy Kartika Sari, *Hukum dalam Ekonomi Edisi Kedua*, Cikal Sakti, Jakarta, 2007, hlm.9.

mencapai tujuan yang diinginkan melalui suatu proses yang teratur dengan unsur-unsur yaitu: terus-menerus, terang-terangan, memiliki sistem pembukuan, memiliki obyek usaha, kegiatan usahanya tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan undang-undang.⁶

Badan usaha menurut pengertian adalah suatu kesatuan hukum, teknis, dan ekonomis yang bertujuan untuk mencari profit atau keuntungan.⁷ Disebut kesatuan hukum karena badan usaha pada umumnya berbentuk badan hukum. Disebut ekonomis, karena faktor-faktor produksi badan usaha terdiri dari sumber daya alam, modal, dan tenaga kerja dikombinasikan untuk memperoleh laba atau memberi layanan kepada masyarakat.⁸

Badan usaha seringkali disamakan dengan perusahaan, walaupun pada kenyataannya berbeda. Perbedaan utamanya, badan usaha adalah lembaga, sementara perusahaan adalah tempat di mana badan usaha itu mengelola faktor-faktor produksi.⁹ Perusahaan merupakan setiap bentuk usaha yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan atau laba, baik yang diselenggarakan oleh orang perseorangan maupun badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum. Perusahaan juga dapat diartikan sebagai badan yang menjalankan usaha, baik kegiatan yang dilakukan oleh perseorangan maupun kegiatan usaha yang dilakukan oleh badan usaha.¹⁰

Menurut Harry G. Henn John R. Alexander, sebagaimana dikutip oleh Tri

⁶ Etty S. Suhardo, *Pengantar Hukum Dagang*, Undip Press, Semarang, 2002, hlm. 12.

⁷ Novia Widya Utami, *Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia*, www.jurnal.id.

⁸ Aulia Muthiah, *Aspek Hukum Dagang dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 18.

⁹ Novia Widya Utami, *Loc.Cit.*

¹⁰ R. Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum (Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf)*, Alumni, Bandung, 2001, hlm. 71.

Budiono, ada 3 (tiga) langkah proses yang harus dilalui dalam memulai suatu usaha, yaitu:¹¹

1. *Discovery*: Langkah ini merupakan langkah awal sebagai upaya menemukan peluang bisnis yang potensial untuk dikembangkan. Ada banyak kesempatan bisnis yang dilakukan oleh seseorang, namun dari sekian banyak kesempatan bisnis tersebut, apa yang akan dipilih? Misalnya bisnis dalam bidang jasa dan harus ditentukan apa yang diinginkan, atau bisnis produksi barang, dan yang lainnya.
2. *Investigation*: Langkah ini sejatinya merupakan kelanjutan dari langkah *discovery*. Pada tahap ini akan dilakukan pengkajian terhadap kesempatan bisnis yang dipilih tersebut, apakah memiliki kelayakan secara ekonomi atau tidak?
3. *Assembly*: Proses ini merupakan tahap akhir, yaitu mencakup kegiatan untuk melengkapi kebutuhan (minimal) untuk memulai melakukan kegiatan usaha. Beberapa kegiatan yang dimaksud dalam proses ini antara lain pengurusan izin dan pemilihan bentuk usaha, penyediaan kebutuhan tenaga kerja, penyediaan modal, penyediaan perlengkapan kantor, pemilihan lokasi usaha, dan yang lainnya. Termasuk dalam langkah ini adalah perencanaan lanjutan secara detail dari perusahaan tersebut.

Sebagai suatu wadah dalam melakukan kegiatan usaha, badan usaha memiliki berbagai bentuk. Bentuk badan usaha ini diatur oleh hukum yaitu hukum dagang yang merupakan *lex specialist* dari hukum perdata. Artinya, badan usaha diatur dan ditentukan oleh hukum. Ketika landasan hukumnya berubah, maka bentuk usahanya

¹¹ Tri Budiono, *Hukum Dagang: Bentuk Usaha Tidak Berbadan Hukum*, Griya Media, Salatiga, 2011, hlm.8.

pun akan berubah mengikuti ketentuan hukum yang berlaku.

Badan usaha memiliki beberapa fungsi antara lain: fungsi komersial, fungsi sosial, dan fungsi pembangunan ekonomi. Adapun yang dimaksud dengan fungsi-fungsi tersebut yaitu:¹²

- a. Fungsi komersial: Salah satu tujuan badan usaha adalah untuk memperoleh keuntungan. Untuk memperoleh keuntungan secara optimal, setiap badan usaha harus menghasilkan produk yang bermutu dan berharga saing.
- b. Fungsi sosial: Fungsi sosial badan usaha berhubungan dengan manfaat badan usaha secara langsung atau tidak langsung terhadap kehidupan masyarakat. Misalnya, dalam penggunaan tenaga kerja, hendaknya badan usaha lebih memprioritaskan tenaga kerja yang berasal dari lingkungan di sekitar badan usaha.
- c. Fungsi pembangunan ekonomi: Badan usaha merupakan mitra pemerintah dalam pembangunan ekonomi nasional dan dapat membantu pemerintah dalam peningkatan ekspor dan sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam pemerataan pendapatan masyarakat.

Secara teoritis, badan usaha dibagi menjadi 2 (dua) bentuk yaitu badan usaha berbadan hukum dan badan usaha bukan badan hukum.

a. Badan Usaha Berbadan Hukum

Badan hukum (*recht person*) adalah merupakan subyek hukum (pendukung hak dan kewajiban) sama halnya dengan orang (*naturalijk person*) dapat melakukan berbagai perbuatan-perbuatan hukum yaitu perbuatan yang

¹² Aulia Muthia, *Op. Cit.*, hlm. 20.

menimbulkan akibat hukum berupa hak dan kewajiban. Menurut Salim H.S., badan hukum adalah kumpulan orang-orang yang mempunyai tujuan (arah yang ingin dicapai) tertentu, harta kekayaan, serta hak dan kewajiban.¹³ Dengan demikian, suatu badan hukum analog dengan orang karena dapat melakukan berbagai perbuatan seperti mengadakan perjanjian, jual beli, sewa menyewa, pinjam meminjam, kerjasama dan lain sebagainya.

Adapun kriteria suatu perkumpulan atau organisasi dapat dikatakan sebagai badan hukum jika:

- 1) Perkumpulan orang (organisasi yang teratur);
- 2) Dapat melakukan perbuatan hukum dalam hubungan hukum;
- 3) Adanya harta kekayaan yang terpisah;
- 4) Mempunyai kepentingan sendiri;
- 5) Mempunyai pengurus;
- 6) Mempunyai tujuan tertentu;
- 7) Mempunyai hak dan kewajiban;
- 8) Dapat digugat dan menggugat di pengadilan.¹⁴

Jika badan usaha terbagi atas badan usaha berbadan hukum dan badan usaha bukan badan hukum, maka badan hukum pun terbagi lagi menjadi dua yaitu badan hukum privat dan badan hukum publik. Badan hukum privat adalah badan hukum yang dibentuk berdasarkan hukum perdata misalnya Perseroan Terbatas (PT), Yayasan, dan Koperasi.

- 1) Perseroan Terbatas (PT) adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal yang didirikan berdasarkan perjanjian melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham,

¹³ Salim H.S., *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 26.

¹⁴ Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1987, Hlm. 21. Lihat pula Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkumpulan, Perseroan, dan Koperasi di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1985, hlm. 9.

dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang serta peraturan pelaksanaannya.¹⁵

- 2) Yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota.¹⁶
- 3) Koperasi adalah badan hukum yang didirikan oleh orang perseorangan atau badan hukum koperasi, dengan pemisahan kekayaan para anggotanya sebagai modal untuk menjalankan usaha, yang memenuhi aspirasi dan kebutuhan bersama di bidang ekonomi, sosial, dan budaya sesuai dengan nilai dan prinsip koperasi.¹⁷

Badan hukum publik adalah badan hukum yang dibentuk berdasarkan hukum publik, yaitu peraturan perundang-undangan. Badan hukum publik pun terbagi dua yaitu badan hukum publik yang tidak bergelut di bidang usaha atau dengan kata lain murni menyelenggarakan urusan publik/ pemerintahan seperti Pemerintahan Provinsi, Pemerintahan Kabupaten/Kota, Pemerintahan Kecamatan, Pemerintahan Desa dan badan hukum publik yang menggeluti usaha komersial yaitu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), bahkan sekarang ada Badan Usaha Milik Gampong (BUMG).

b. Badan Usaha Bukan Badan Hukum

¹⁵ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

¹⁶ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan.

¹⁷ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian.

Badan Usaha Bukan Badan Hukum memiliki bentuk yang beragam, antara lain Perusahaan/Usaha Dagang, Firma, Persekutuan Komanditer (*comanditair vennotschap*), dan persekutuan perdata.

- 1) Perusahaan dagang, menurut H.M.N.Purwosutjipto, merupakan salah satu bentuk perusahaan perseorangan, sedangkan perusahaan perseorangan merupakan perusahaan yang dilakukan oleh satu orang.¹⁸
- 2) Persekutuan Perdata adalah persetujuan dengan mana dua orang atau lebih mengikatkan diri untuk memasukkan sesuatu ke dalam persekutuan, dengan maksud membagi keuntungan yang terjadi karenanya.¹⁹
- 3) Firma (*venootschap onder firma*) yaitu persekutuan di bawah nama bersama. Firma memiliki kesamaan dengan persekutuan perdata, sehingga dianalogikan sebagai metamorphosis dari persekutuan perdata, sehingga firma disebut juga sebagai persekutuan perdata khusus. Adapun perbedaan firma dan persekutuan perdata yaitu:
 - a. Firma adalah persekutuan yang menjalankan kegiatan usaha.
 - b. Firma memakai nama bersama.
 - c. Dalam firma, masing-masing sekutu bertanggungjawab secara pribadi dan tanggung renteng.²⁰

Persekutuan Komanditer atau CV (*comanditair venootschap*) adalah firma yang mempunyai satu atau dua orang sekutu komanditer. Pada CV memiliki dua sekutu yaitu sekutu aktif dan sekutu pasif. Sekutu aktif adalah

¹⁸ H. M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Jilid 6*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm.1.

¹⁹ Pasal 1618 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

²⁰ Tri Budiono, *Op.Cit*, hlm. 55.

pemilik modal yang mengelolan dan menyelenggarakan usaha. Sedangkan sekutu pasif adalah pemilik modal yang tidak ikut mengelolan dan/atau menyelenggarakan usaha. Tanggung jawab sekutu aktif selain harta kekayaan CV juga meliputi harta kekayaan pribadi, sedangkan sekutu pasif hanya bertanggung jawab modalnya yang ada di CV.

3. Teori Otonomi Daerah.

Berbicara tentang otonomi berarti berbicara tentang suatu spektrum yang luas, dimana hampir semua bangsa di dunia ini menghendaki adanya otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan dan intervensi pihak lain, yang dapat mengakibatkan ketergantungan.

Prinsip pemberian otonomi kepada daerah adalah prinsip demokrasi, pemberdayaan masyarakat dan aparat serta pelayanan umum, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah. Pemerintah daerah memiliki kekuasaan dalam pengambilan keputusan yang terbaik dalam batas-batas kewenangannya untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya guna mendukung kualitas pelayanan kepada masyarakat.²¹

Istilah otonomi atau *autonomy* secara etimologi berasal dari kata Yunani (*autos*) yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan.²²

Definisi otonomi daerah menurut C.J. Franseen dalam Martin Jimung²³ adalah

²¹ I. Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, 2005, hlm. 60.

²² *I b i d.*

²³ Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Pustaka Nusantara, Yogyakarta, 2005, hlm. 38.

hak untuk mengatur urusan-urusan daerah dan juga menyesuaikan peraturan-peraturan yang dibuat dengannya.

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Sementara itu, Ateng Syafruddin memaknai otonomi daerah sebagai kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Tetapi kebebasan itu terbatas karena merupakan perwujudan dari pemberian kesempatan yang harus dipertanggung-jawabkan.²⁴ Pemberian tanggung jawab itu, menurut Ateng Syafruddin terkandung dua unsur yaitu:²⁵

1. Pemberian tugas dalam arti jumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya.
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang, Malang, 2010, hlm. 65.

berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.²⁶

Jadi otonomi merupakan subsistem dari sistem ketatanegaraan dalam kerangka kesatuan yang lebih besar. Ditinjau dari segi hukum ketatanegaraan khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan (*unitary state*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan yang mengandung kebebasan dan kemandirian dari satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya atas dasar desentralisasi ketatanegaraan dalam bentuk otonomi tersebut.

Melalui otonomi daerah, Pemerintah Daerah diberikan kebebasan dan kemandirian dalam menyelenggarakan pemerintahan, termasuk di dalamnya kebebasan dan kemandirian dalam menggali dan menggunakan sumber-sumber daya daerah, mulai dari mengatur dan menentukan sumber pendapatan asli daerah baik yang berasal dari pajak, retribusi, denda, dan pendapatan dari kekayaan yang dipisahkan sampai dengan pengelolaan, peruntukan dan penggunaan.

Dalam kewenangan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah yang nota bene adalah bagian dari keuangan negara sebagaimana di atur dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang berbunyi: “Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara

²⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 24.

berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”, terkandung kewajiban untuk menggali dan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah, baik dari sektor pajak, retribusi, royalti, maupun deviden dari kekayaan yang dipisahkan.

4. Kajian Teoritis Perubahan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Krueng Peusangan

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) Alenia IV menyatakan: “ Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang *melindungi* segenap bangsa Indonesia dan *seluruh tumpah darah Indonesia* dan untuk *memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa....*”. Frasa *melindungi seluruh tumpah darah Indonesia* dan *untuk memajukan kesejahteraan umum* mencerminkan suatu kerangka teoritik tentang kewajiban konstitusional Pemerintahan Negara, termasuk Pemerintah Daerah, untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, termasuk penyediaan air minum atau air bersih, dengan tetap memperhatikan kelestarian sumber daya air dalam rangka penyelenggaraan penyediaan air bersih yang berkelanjutan.

Indonesia yang merupakan negara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, mengedepankan penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk ke dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, pemikiran “negara hukum” Eropa Kontinental dimulai oleh pemikiran Imanuel Kant, kemudian

dikembangkan oleh J.F Stahl. Pemikiran negara hukum tersebut, dipengaruhi oleh pemikiran Ekonom Adam Smith. Julius Friedrich Stahl, mengemukakan 4 unsur sebagai ciri negara hukum, yakni:

- (1) Tindakan pemerintah berdasarkan undang-undang (Legalitas);
- (2) Perlindungan HAM;
- (3) Pemisahan Kekuasaan;
- (4) Adanya peradilan administrasi.²⁷

Terlepas dari perkembangan pemikiran negara hukum yang sangat pesat, yang melahirkan berbagai gagasan tentang penyelenggaraan kehidupan negara berdasarkan atas hukum, terdapat kesamaan pada kedua sistem hukum itu berkenaan dengan penempatan hukum dalam penyelenggaraan negara, yaitu bahwa hukum harus diletakkan sebagai dasar seluruh perilaku negara. Pemikiran negara hukum ini menjadi justifikasi teoritis dalam pembentukan Qanun dalam mengatur tentang perubahan Qanun Nomor 31 Tahun 2004. Eksistensi Qanun ini akan menjamin dan melindungi hak rakyat atas ketersediaan air bersih di satu sisi dan perlindungan serta penyelamatan sumber daya air pada sisi lainnya, sebagai bentuk pemenuhan syarat terhadap asas legalitas dalam negara hukum “*rechtstaat*”, yang mensyaratkan bahwa bentuk perlindungan itu harus diatur dalam instrumen hukum, yaitu undang-undang, dan untuk di daerah berupa Peraturan Daerah atau Qanun. Peraturan Daerah atau Qanun itu merupakan legitimasi hukum bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang akuntabel, yaitu pelayanan publik berdasarkan atas hukum.

²⁷ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Jogjakarta, 1993, hlm. 28.

A. Hamid S. Attamimi²⁸ menyatakan bahwa teori perundang-undangan berorientasi pada tujuan untuk menjelaskan dan menjernihkan pemahaman pembentuk, pelaksana, penegak, serta masyarakat terhadap materi undang-undang dalam sifat kognitif. Pemikiran ini menekankan pada pemahaman terhadap hal-hal yang mendasar. Oleh sebab itu dalam membuat Qanun, perlu dipahami karakter norma dan fungsi Qanun penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah atau Qanun merupakan penjabaran Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menggunakan frasa “dibagi atas”, yaitu sebagai berikut:

*Negara Kesatuan Republik Indonesia **dibagi atas** daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*

Frasa “dibagi atas” ini menunjukkan bahwa kekuasaan negara terdistribusi ke daerah-daerah, sehingga memberikan kekuasaan kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya. Karenanya hal ini menunjukkan pemerintah

²⁸ A. Hamid S. Attamimi dalam H. Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm.14-15.

daerah memiliki fungsi *regeling* (mengatur). Dengan fungsi tersebut, dilihat dari sudut pandang “*asas legalitas*” (tindak tanduk pemerintah berdasarkan hukum) memperlihatkan adanya kewenangan pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, mengartikan bahwa Peraturan Daerah (Qanun) Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Teori penjenjangan norma (*Stufenbau des rechts*), menurut Hans Kelsen²⁹ bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).

Sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia dipengaruhi oleh pemikiran Hans Kelsen, sebagaimana tercermin dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011, yang menentukan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

²⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, Penerbit Kanisius, Jogjakarta, 1998, hlm.25.

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Pengaturan demikian menunjukkan bahwa peraturan yang dibentuk atau berada dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dengan kata lain peraturan di bawah bersumber pada aturan yang lebih tinggi. Melihat pada ketentuan di atas, maka Peraturan Daerah/Qanun Kabupaten/Kota pada huruf g, pembentukannya harus mengacu pada peraturan perundang-undangan di atasnya sebagaimana tercantum pada huruf a sampai dengan e.

Teori dan metode legislasi, dari perspektif substansial hukum, menurut Seidmann, mencakup 2 (dua) tujuan yaitu: pertama, untuk memberikan justifikasi terhadap produk yang dibuat; dan kedua, untuk mendapatkan panduan dalam penyusunan laporan penelitian dari sisi fakta dan logika (*facts and logic*), yaitu untuk menyusun justifikasi rasio berdasarkan pengalaman (*reason informed by experience*), yang mengakibatkan detail substansi suatu rancangan undang-undang menjadi sebagaimana ditampilkan dalam rancangan. Teori Seidmann ini merupakan dasar untuk memberikan justifikasi teoritik terhadap suatu produk legislasi dan panduan teoritik berkenaan dengan kegiatan perancangan produk legislatif.

Teori legislasi dalam kategori sebagai panduan penelitian hukum (*legislative theory's categories as a guide to research*) adalah teori tentang cara melakukan identifikasi dan cara menjelaskan masalah perilaku (*identifies and explain problematic behaviors*) berkenaan dengan: (a) ketentuan yang dibuat dan

akan diberlakukan terhadap masyarakat yang akan terkena aturan (*the rule addressed to the role occupant*); (b) perilaku masyarakat yang terkena aturan yang diharapkan oleh para pelaksana aturan (*the implementing agency's expected behaviors*); (c) seluruh sumber dan faktor non-hukum yang bersifat menghambat dari keadaan lingkungan dan lokasi pemberlakuan hukum yang bersifat khas (*all non-legal constraints and resources of the actors' location-specific environment*) yang menghambat bekerjanya aturan. Teori legislasi kategori kedua dari Seidman berkenaan dengan posisi aturan dalam korelasi dengan perilaku masyarakat. Kategori tersebut dapat digunakan untuk menyusun “Hipotesis Sebab” (*causal hypotheses*), sesuatu yang sangat diperlukan dalam perancangan produk legislasi yang efektif (*necessary to design effective legislative measures*). Teori legislasi merumuskan kategori tersebut dalam kategori yang lebih sempit, yaitu: *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process*, dan *Ideology* (ROCCIP).³⁰

Kategori itu diklasifikasikan atas dua kelompok, yaitu; (a) faktor subyektif; dan (b) faktor obyektif. Faktor subyektif adalah faktor subyek hukumnya. Faktor ini mencakup kepentingan (*interests atau incentives*), yaitu persepsi masyarakat terhadap siapa ketentuan itu dibuat dan diberlakukan (*role occupants*) berkenaan dengan tindakan yang mereka lakukan berdasarkan pertimbangan biaya dan kemanfaatan yang akan diperoleh (*costs and benefits*), baik insentif material maupun non-material, seperti penghargaan terhadap seseorang di dalam kelompoknya (*power and reference-group esteem*). Ideologi

³⁰ Ann Seidman, Robert Seidman. *Penyusunan RUU Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Penyunting, Yohanes Usfunan cs., Elips, Jakarta, 2002, hlm. 413-414.

(*Ideology: values and attitude*) merupakan kategori kedua dari kategori perilaku subyektif seseorang, yang menjadi motivasi seseorang melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Motivasi ini merupakan motivasi yang tidak bertolak dari kepentingan. Analisis terhadap faktor ini merupakan analisis terhadap perilaku orang-perorang dalam struktur institusi yang sudah ada. Faktor obyektif adalah faktor ketentuannya. Faktor ini mencakup: (a) ketentuan (*Rules*); (b) peluang (*Opportunity*); (c) kemampuan (*Capacity*); (d) komunikasi (*Communication*); dan (e) proses (*Process*). Komponen *Rules* merupakan komponen yang berkaitan dengan pertanyaan: mengapa orang berperilaku tertentu dibawah suatu ketentuan hukum, tidak hanya berkenaan dengan satu ketentuan (*a single rule*), melainkan ketentuan dalam arti perangkat atau keseluruhan (*a whole cage of laws*).³¹

Faktor *Opportunity* berkenaan dengan peluang seseorang untuk berperilaku sesuai dengan perintah ketentuan yang dibuat. Apakah lingkungan tempat ketentuan itu akan diberlakukan memungkinkan perilaku yang diperintahkan. Ketidaksesuaian antara perilaku yang diperintahkan dengan lingkungan tempat perilaku itu dilakukan merupakan pemicu terhadap ketidakpatuhan (menyimpang). Faktor *Capacity* berkenaan dengan kemampuan *role occupant* untuk bertindak sesuai perintah undang-undang. *Communication* merupakan faktor komunikasi antara pelaksana aturan dengan *role occupant* dalam hal *role occupant* berperilaku menyimpang dengan ketentuan yang berlaku. Komunikasi ini bertujuan mencari sebab-sebab ketidaktaatan itu.

³¹ *I b i d.*, hlm. 418.

Process merupakan faktor yang berkaitan dengan kriteria dan prosedur standar yang ditetapkan ketentuan yang berlaku. Dalam hal terjadi penyimpangan perilaku, pelaksana hukum harus memeriksa ketepatan kriteria dan prosedur standar yang ditetapkan.

Panduan perancangan produk legislasi ini mensyaratkan suatu eksplorasi obyektif, analisis pada aturannya (analisis rumusan normanya, analisis lingkungan aturannya, analisis kemampuan sasaran aturannya, analisis komunikasi sosialnya, dan analisis kriteria dan standar prosedurnya), untuk membuat agar suatu produk legislasi dapat berfungsi dengan baik pasca penetapannya.

5. Kajian Asas Perubahan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Krueng Peusangan

Secara yuridis asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dituangkan dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, meliputi asas:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasil-gunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pengertian “**asas kejelasan tujuan**” adalah setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Sedangkan asas “**kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat**”, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara

atau pejabat pembentuk 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.

Kemudian “**asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan**” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Sementara “**asas dapat dilaksanakan**” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Selanjutnya yang dimaksud dengan “**asas kedayagunaan dan kehasilgunaan**” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Yang dimaksud dengan “**asas kejelasan rumusan**” adalah bahwa 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. Terakhir, “**asas keterbukaan**” adalah 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. Jika asas-asas dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut digunakan untuk mengkaji Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan, maka dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- (1) **Asas Kejelasan Tujuan**, bahwa tujuan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan adalah berupaya mengharmonisasi dengan aturan yang lebih tinggi serta menciptakan iklim *good corporate governance* dalam perusahaan umum daerah air minum.
- (2) **Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang tepat**, bahwa Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan nantinya dibentuk secara bersama oleh Bupati dan DPRK Kabupaten Bireuen.
- (3) **Kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan**, bahwa pembentukan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan, memperhatikan jenis, hirarki dan materi muatan.
- (4) **Dapat dilaksanakan**, alasan filosofis perlunya Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan ini dimaksudkan untuk meningkatkan

kesejahteraan dan memenuhi hak masyarakat untuk mendapatkan air bersih.

Alasan sosiologis perlunya Qanun tersebut dalam rangka peningkatan pelayanan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Bireuen.

- (5) **Kedayagunaan dan kehasilgunaan**, bahwa Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan dapat berdayaguna dan berhasilguna untuk meningkatkan pelayanan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Bireuen dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar masyarakat akan air bersih.
- (6) **Kejelasan rumusan**, bahwa pembentukan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan tetap memperhatikan sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- (7) **Keterbukaan**, Pembentukan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan partisipatif

Selanjutnya dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, juga ditentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;

- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Asas-asas tersebut di atas menjadi pedoman bagi pembentukan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan. Penjabaran asas-asas tersebut adalah:

- a. Yang dimaksud dengan “**asas pengayoman**” adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman bagi masyarakat.
- b. Yang dimaksud dengan “**asas kemanusiaan**” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Yang dimaksud dengan “**asas kebangsaan**” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Yang dimaksud dengan “**asas kekeluargaan**” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Yang dimaksud dengan “**asas 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 dan UUD NRI Tahun 1945.

- f. Yang dimaksud dengan “**asas Bhineka Tunggal Ika**” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.
- h. Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Disamping asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat beberapa asas dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang patut dijadikan referensi, yang terdapat dalam beberapa ketentuan, diantaranya:

1. Pasal 337 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa “Perusahaan Umum Daerah dapat melakukan restrukturisasi untuk menehatkan perusahaan Umum Daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan dan profesional.”
2. Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, menyatakan bahwa “Pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan pada asas:
 - a. kepentingan umum;
 - b. kepastian hukum;
 - c. kesamaan hak;
 - d. keseimbangan hak dan kewajiban;
 - e. keprofesionalan;
 - f. partisipatif;
 - g. persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif;
 - h. keterbukaan;
 - i. akuntabilitas;
 - j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
 - k. ketepatan waktu; dan
 - l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dengan demikian dalam penyusunan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan pengganti Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Krueng Peusangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tetap diperhatikan dan dijadikan pedoman dalam perumusannya.

B. Kajian Praktik Empiris

1. Gambaran Umum Daerah dan Pelayanan PDAM Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen

Kabupaten Bireuen merupakan salah satu dari 18 kabupaten yang ada di Provinsi Aceh, karena di Provinsi Aceh terdapat 18 kabupaten dan 5 kota.³² Kabupaten Bireuen merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Aceh Utara melalui Undang-undang No. 48 tahun 1999 tanggal 12 Oktober 1999. Secara geografis, posisi Kabupaten Bireuen berada pada titik koordinat antara 40 54'-50 21' Lintang Utara (LU) dan 960 20'- 970 21' Bujur Timur (BT) dan terletak pada garis 4⁰-54⁰, 18⁰ Lintang Utara dan 96⁰.20⁰-97⁰.21⁰ Bujur Timur. Luas wilayah Kabupaten Bireuen sekitar 1.796,31 kilometer persegi (km²) atau seluas 179.631 hektar (Ha). Luas wilayah Kabupaten Bireuen tersebut adalah sekitar 3,13 persen dari total luas wilayah Provinsi Aceh secara keseluruhan (57.365,57 km²).

Secara administrasi, wilayah daerah Kabupaten Bireuen secara langsung berbatasan pada masing-masing sisi sebagai berikut :

- Sebelah Utara dengan Selat Malaka;
- Sebelah Timur dengan Kabupaten Aceh Utara;
- Sebelah Selatan dengan Kabupaten Aceh Tengah dan Kabupaten Bener Meriah dan;
- Sebelah Barat dengan Kabupaten Pidie dan Pidie Jaya.³³

³² <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/08/210000369/daftar-kabupaten-dan-kota-di-indonesia?page=all>.

³³ <https://www.bireuenkab.go.id/halaman/demografi>.

Topografi Kabupaten Bireuen terdiri dari pantai dengan dataran rendah di sebelah Utara dan daerah pegunungan di sebelah selatan. Luas tanah menurut penggunaannya terdiri dari 17.172 Ha perkampungan, 22.948 Ha persawahan, 34.013 Ha tegalan, 37.994 Ha perkebunan rakyat, 5.194 Ha tambak, 5.952 Ha berupa semak/alang-alang, 4.642 Ha hutan belukar, 32.286 Ha tebat, 2.072 Ha kebun campuran, 965 Ha perkebunan besar, 564 Ha danau dan rawa.

Kabupaten Bireuen dilalui oleh 6 buah sungai, yaitu : Krueng Samalanga, Krueng Pandrah, Krueng Jeunie, Krueng Nalan, Krueng Peudada dan Krueng Peusangan yang semuanya bermuara di Selat Malaka. Di kabupaten Bireuen juga terdapat 4 dataran tinggi atau pegunungan yaitu Gunung Ujong, Gunung Panyang, Gunung Kareueng, dan Gunung Batee.

Secara geografis wilayah Kabupaten Bireuen memiliki posisi strategis, karena terletak sebagai berikut :

- 1) Kawasan Pantai Timur Pulau Sumatera yang merupakan kawasan cepat berkembang di Pulau Sumatera, dibandingkan dengan kawasan tengah dan kawasan Pantai Barat Sumatera.
- 2) Berdekatan dengan kota pusat pertumbuhan Kota Lhokseumawe dan Medan yang merupakan Pusat Kegiatan Nasional (PKN). Disamping itu, di Kota Medan juga terdapat Pelabuhan dan Bandar Udara Internasional.
- 3) Berhadapan langsung dengan Selat Malaka yang merupakan Zona Ekonomi Eksklusif dan jalur pelayaran perdagangan internasional yang padat.
- 4) Dilintasi oleh Jalan Trans Sumatera, yang merupakan jalur perdagangan yang padat di Pulau Sumatera. Di masa mendatang, Jalan Trans Sumatera

pada ruas antara Medan sampai Bandar Lampung direncanakan untuk dikembangkan sebagai jalan internasional Trans Asia dan Trans ASEAN.

Letak geografis Kabupaten Bireuen di kawasan perlintasan jalan nasional lintas Pulau Sumatera juga merupakan nilai strategis yang perlu dimanfaatkan sebagai peluang bagi daerah ini untuk dapat lebih mengoptimalkan potensi sumber daya yang dimilikinya. Dalam posisi tersebut, Kabupaten Bireuen diharapkan menjadi suatu kawasan pertumbuhan ekonomi di kawasan pantai timur Aceh. Hal tersebut dapat diwujudkan dengan memanfaatkan letak strategis daerah ini diantara sejumlah daerah lain di sekitarnya terutama Kabupaten Pidie Jaya, Bener Meriah, dan Aceh Tengah. Posisi Kabupaten Bireuen dalam hal ini juga memungkinkan kemitraan lintas daerah dalam bentuk transaksi perdagangan, pariwisata, maupun jasa-jasa lainnya.

Mengenai dengan jumlah penduduk, menurut data demografi Kabupaten Bireuen sampai November 2020, penduduk Kabupaten Bireuen berjumlah 441.671 jiwa dengan perincian 217.254 jiwa laki-laki dan 224.417 jiwa perempuan³⁴. Untuk lebih jelasnya mengenai jumlah penduduk Kabupaten Bireuen dapat dilihat dalam Tabel 1 di bawah ini:

Tabel 1. Data Jumlah Penduduk Kabupaten Bireuen, November 2020.

NO.	WILAYAH	LAKI-LAKI	PEREMPUAN	JUMLAH
1	SAMALANGA	12.909	13.150	26.059
2	JEUNIEB	12.708	12.902	25.610
3	PEUDADA	13.942	14.352	28.294

³⁴ <https://www.bireuenkab.go.id/halaman/demografi>.

4	JEUMPA	18.661	18.848	37.509
5	PEUSANGAN	26.058	27.550	53.608
6	MAKMUR	7.737	8.188	15.925
7	GANDAPURA	11.680	12.496	24.176
8	PANDRAH	4.366	4.501	8.867
9	JULI	16.772	17.128	33.900
10	JANGKA	14.320	14.856	29.176
11	SIMPANG MAMPLAM	13.803	13.733	27.536
12	PEULIMBANG	6.051	6.209	12.260
13	KOTA JUANG	24.070	24.740	48.810
14	KUALA	9.400	9.860	19.260
15	PEUSANGAN SIBLAH	6.024	6.243	12.267
16	PEUSANGAN SELATAN	7.471	7.834	15.305
17	KUTA BLANG	11.282	11.827	23.109
T O T A L		217.254	224.417	441.671

Sumber: <https://www.bireuenkab.go.id/halaman/demografi>.

Jumlah penduduk yang berjumlah 441.671 jiwa tersebut, ditempati oleh sekitar Rumah Tangga di Kabupaten Bireuen pada tahun 2006 tercatat sebanyak 79.267 rumah tangga dengan rata-rata 5 sampai 6 jiwa per rumah tangga. Penyebaran penduduk di Kabupaten Bireuen sebagian besar terkonsentrasi di Kecamatan Kota Juang dengan jumlah penduduknya mencapai 48.810 jiwa.

Mata pencarian penduduk Kabupaten Bireuen masih dikategorikan ke dalam wilayah agraris. Hal ini bisa diamati dari jumlah penduduk yang sebagian besarnya masih berprofesi sebagai petani. Di samping itu mata pencaharian penduduk lainnya adalah Perdagangan, Perikanan, Swasta, Wiraswasta, PNS, TNI/POLRI, buruh dan jasa.

Dalam menunjang berbagai kegiatan seperti pertanian, industri, rumah tangga dan kegiatan lain, sumber daya air yang dapat dimanfaatkan di wilayah Kabupaten Bireuen yaitu :

A. Perairan Terbuka

Perairan terbuka dapat dimanfaatkan di wilayah Kabupaten Bireuen adalah sungai yang berhulu di dataran tinggi bukit barisan dan bermuara ke Selat Malaka. Terdapat beberapa Daerah Aliran Sungai (DAS) yang mengairi Krueng Peudada, Krueng Pandrah, dan Krueng Jeunieb. Jika dilihat bentuk pola alirannya, sungai-sungai yang mengalir di wilayah ini berbentuk sub paralel di bagian hulu. Penyebabnya adalah kondisi wilayah yang berbukit sehingga pola aliran yang terbentuk mengikuti lereng dari jalur pegunungan, pada bagian hilir berbentuk linier. Sungai-sungai yang melewati wilayah Kabupaten Bireuen sebagian terkena erosi yang mengakibatkan lingkungan rusak dan rawan bahaya banjir. Bencana banjir disebabkan adanya penggundulan hutan di daerah aliran dan di hulu sungai.

B. Daerah Irigasi

Potensi sumber daya air lain yang dapat dimanfaatkan yaitu berupa waduk dan irigasi yang terdapat di wilayah Kabupaten Bireuen. Terdapat 5 waduk yang berfungsi sebagai penyatu dari 43 Daerah Irigasi di wilayah ini untuk kebutuhan irigasi.

C. Daerah Resapan Air

Daerah Aliran Sungai (DAS) adalah air yang mengalir pada suatu kawasan yang dibatasi oleh titik-titik tinggi di mana air tersebut berasal dari air hujan yang jatuh dan terkumpul dalam sistem tersebut. Guna dari DAS adalah menerima, menyimpan, dan mengalirkan air hujan yang jatuh diatasnya melalui

sungai. DAS di Kabupaten Bireuen meliputi DAS Peusangan dan DAS Meuredu yang berhulu di dataran tinggi bagian selatan yang merupakan lembah-lembah atau punggung bukit dengan fungsi menangkap air hujan (*Cachment Area*). Terdapat 16 (enam belas) sungai yang mengalir wilayah ini dengan luas 1.842 ha dan Krueng Peusangan merupakan sungai terbesar di Kabupaten Bireuen.

D. Daerah Rawa

Di Kabupaten Bireuen daerah berawa tersebar di 5 kecamatan, merupakan daerah sumber daya air dan resapan, perlu dijaga kelestariannya. Luas daerah rawa (Paya) di Kabupaten Bireuen secara keseluruhan adalah 437,93 ha. Paya Nie merupakan daerah rawa terbesar dengan luas 304,19 ha yang berada di Kecamatan Kutablang. Adapun rawa–rawa tersebut, yaitu di :

1. Kecamatan Simpang Mamplam : Rawa Paku (8,47 ha) dan Kolam Sapi (16,11 ha);
2. Kecamatan Jeumpa : Rawa Paya Jagat (21,57 ha), Paya Geudeubang (20,57 ha), dan Paya Cut (5,82 ha);
3. Kecamatan Kota Juang : Rawa Paya Kareueng (27,79 ha);
4. Kecamatan Kutablang : Rawa Paya Nie (304,19 ha); dan
5. Kecamatan Makmur : Rawa Paya Meuseujid (17,82 ha) dan Paya Gub (6,39 ha);

Demikianlah gambaran sumber daya air yang ada di Kabupaten Bireuen. Selanjutnya mengenai ketersediaan air bersih untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, di Kabupaten Bireuen sudah ada Perusahaan Daerah Air Minum

(PDAM) Krueng Peusangan, yang didirikan dengan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Krueng Peusangan. Akan tetapi sangat disayangkan PDAM Krueng Peusangan hanya mampu melayani sekitar 21 % masyarakat dari total penduduk Kabupaten Bireuen.

Keadaan tersebut dapat dipahami karena kondisi alat produksi (WTP) yang ada di Kabupaten Bireuen merupakan penyerahan asset dari Kabupaten Aceh Utara ke Pemerintah Daerah Kabupaten Bireun yang berupa puing-puing dari kehancuran yang mana pada waktu itu kondisi Aceh dalam keadaan konflik. Dalam hal ini PDAM menjadi sasaran utama dalam segi kehancuran karena letak alat produksi (WTP) yang jauh dari rumah penduduk dan sangat mudah untuk dirusak dan bahkan dibakar.

Dalam kurun waktu pembentukan Kabupaten Bireuen dari Tahun 1999 s/d sekarang belum ada penyertaan modal Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen untuk dilakukan rehap WTP yang sudah hancur. Padahal pengelola PDAM hampir tiap tahun mengajukan permohonan untuk dapat memperbaiki WTP-WTP tersebut, akan tetapi Pemerintah Daerah belum mampu menyediakan dana untuk melaksanakan hal tersebut. Kalau pun ada bantuan, Pemerintah Daerah hanya mampu menambah jaringan pipa itupun melalui dana Departemen yaitu dana DAK sedangkan yang dana murni APBD untuk PDAM belum tersentuh.

Berikut ini digambarkan beberapa konsi WTP pada saat penyerahan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Utara kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen.



WTP Samalanga

WTP Jeunieb

WTP Teupin Mane

Dari gambar tersebut di atas Penanggungjawab PDAM Krueng Peusangan Kabupaten Bireun mulai pada tahun 2001 membuat struktur PDAM, membuat Draft Qanun Pendirian PDAM dan membuat sosialisasi PDAM dan melakukan pembenahan alat produksi (WTP) yang merupakan jantungnya PDAM. Namun hal ini sangat sulit dilakukan karena disamping kondisi keuangan tidak menentu ditambah lagi kondisi keuangan PDAM yang tidak ada sama sekali, dan tidak adanya penyertaan modal dari Pemerintah Daerah serta kondisi perusahaan yang hancur-hancuran. Sehingga pada tahun 2001 PDAM Krueng Peusangan mengalami 2 (dua) masalah besar, yaitu:

1. PDAM harus menanggung biaya produksi seperti :

- Biaya listrik yang menunggak;
- Bahan kimia;
- BBM Solar;
- Jaringan hancur-hancuran;
- Meteran air yang tidak ada;

- Gaji karyawan yang tertunggak.
- 2. PDAM harus memperbaiki semua alat produksi karena apa yang diserahkan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Utara ke Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen seperti terlihat dalam gambar dengan kondisi hancur-hancuran.

Dari kedua permasalahan di atas, maka dari tahun 2001 s/d sekarang PDAM Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen tidak henti-hentinya melakukan pembenahan dengan melakukan apa yang bisa dibuat dengan mandiri yang artinya tanpa menggunakan dana APBD, PDAM Krueng Peusangan dapat membenah diri dari kehancuran menuju kemajuan dan dapat melayani masyarakat 24 jam secara kontinyu.

Dalam perjalanannya, banyak hal menjadi kendala operasional PDAM Krueng Peusangan, dimulai dari aset yang kondisinya sebahagian besar sudah rusak dan memerlukan perawatan dan penggantian yang disebabkan oleh sudah tidak ada maintance yang memadai selama aset tersebut dibangun hingga saat ini. Hal ini menjadi tantangan berat bagi PDAM Krueng Peusangan untuk dapat mengoptimalkan pelayanan saat PDAM Krueng Peusangan mulai di operasionalkan banyak infrastruktur yang harus diperbaiki ataupun harus dilakukan penggantian. Baik dari unit pengolahan, transmisi, dan distribusi. Selain itu meningkatkan sumber daya manusia pun harus dilakukan secara berkelanjutan guna mendukung kinerja dan tujuan PDAM Krueng Peusangan sebagai perusahaan berkualitas yang menyediakan kebutuhan air berkualitas bagi masyarakat Kabupaten Bireuen.

Sistem penyediaan air minum di Kabupaten Bireun akan dikelola oleh PDAM Krueng Peusangan Kabupaten Bireun. Sistem perpipaan PDAM Krueng Peusangan

akan melayani masyarakat Kabupaten Bireuen dengan mengandalkan 14 (empat belas) WTP dari 6 (enam) buah IKK (Instalasi Kota Kecamatan) yang tersebar dalam Kabupaten Bireuen, yaitu IKK Samalanga, IKK Jeunieb, IKK Peudada, IKK Peusangan, IKK Kuta Blang, dan IKK Juli. Adapun data sumber air untuk masing-masing instalasi pengolahan air dapat dilihat pada berikut ini :

Tabel 2 Sumber Air PDAM Krueng Peusangan

N o	Lokasi	Sumber	Kapasitas Terpasang (Ipd)	Kondisi Air	Kontinutas
1.	WTP IKK Samalanga (Desa Bate Iliiek)	Krueng Bate Iliiek	10 10	Baik	Terjamin
2.	WTP Meurah IKK Samalanga (Desa Meurah	Krueng Bate Iliiek	20	Baik	Terjamin
3.	WTP IKK Jeunib (Desa Blang Samagadeng	Krueng Pandrah	20	Baik	Terjamin
4.	WTP IKK Peudada (Desa Lawang	Krueng Peudada	20 20	Baik	Terjamin
5.	WTP IKK Peusangan (Desa Blang Panjoe)	Krueng Peusangan	10	Baik	Terjamin

6.	WTP Peusangan Selatan (Desa Tanjong Beunid)	Krueng Simpo	20	Baik	Terjamin
7.	WTP IKK Kuta Blang (Desa Blang Moe)	Krueng Peusangan	20 20	Baik	Terjamin
8.	WTP Teupin Mane IKK Juli (Desa Beunyt)	Krueng Peusangan	40 40 20	Baik	Terjamin
9.	WTP Bukit Mulia IKK Juli (Desa Bukit Mulia)	Krueng Peusangan	40	Baik	Terjamin
	Total		310		

Sementara itu, untuk kapasitas produksi PDAM Krueng Peusangan dapat dilihat dalam Tabel 3 berikut:

Tabel 3 Kapasitas Produksi PDAM Krueng Peusangan

No	Lokasi	Sumber	Kapasitas Terpasang (Ipd)	Tahun dibangun	Kondisi
1.	WTP IKK Samalanga (Desa Bate Iliék)	Krueng Bate Iliék	10 10	1993 2008	Baik Baik
2.	WTP Meunah IKK Samalanga (Desa Meunah)	Krueng Bate Iliék	20	2018	Baik
3.	WTP IKK Jeunib (Desa Blang Samagadong)	Krueng Pandrah	20	1995	Baik
4.	WTP IKK Peudada (Desa Lawang)	Krueng Peudada	20 20	2008 2015	Baik Baik
5.	WTP IKK Peusangan	Krueng	10	1995	Baik

	(Desa Blang Panjoe)	Peusangan			
6.	WTP Peusangan Selatan (Desa Tanjong Beunid)	Krueng Sampo	20	2018	Baik
7.	WTP IKK Kuta Blang (Desa Blang Mee)	Krueng Peusangan	20 20	2012 2015	Baik
8.	WTP Teupin Mane IKK Juli (Desa Beunyt)	Krueng Peusangan	40 40 20	1992 2006 2015	Baik Baik Baik
9.	WTP Bukit Mulia IKK Juli (Desa Bukit Mulia)	Krueng Peusangan	40	2017	Baik
	Total		310		

Hingga saat ini, ke 6 (enam) IKK dalam Kabupaten Bireuen beroperasi dengan baik. Melihat dari kapasitas yang terpasang saat ini, estimasi daerah pelayanan akan menjadi tidak maksimal. Estimasi daerah pelayanan berdasarkan kapasitas IKK terpasang saat ini dapat dilihat pada tabel berikut .

Tabel 4 Cakupan Pelayanan Berdasarkan Kapasitas Terpasang

No	Instalasi Pengelohan Air (IPA)	Cakupan Pelayanan
1.	IKK Samalanga	34.76
2.	IKK Jeunib	60.23
3.	IKK Peudada	37.01
4.	IKK Peusangan	35.92
5.	IKK Kuta Blang	16.41
6.	IKK Juli/Bireun	23.97

Melihat cakupan pelayanan berdasarkan kapasitas terpasang, maka dapat disimpulkan *upgrade* kapasitas maupun pembangunan unit instalasi baru perlu dilakukan guna memaksimalkan pelayanan, terutama ke wilayah yang belum terjangkau oleh PDAM Krueng Peusangan.

Dengan demikian diharapkan dengan adanya aturan yang baru berupa Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan, masyarakat Kabupaten Bireuen yang membutuhkan air bersih dapat terlayani dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Bireuen pada khususnya.

C. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan PDAM Krueng Peusangan Berdasarkan Kondisi Yang Ada dan Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat Kabupaten Bireuen

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa PDAM Krueng Peusangan sudah didirikan sejak Tahun 2004 dengan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Krueng Peusangan. Hal tersebut merupakan penyerahan asset dari Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Utara ke Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen, karena wilayah tersebut bewrdasarkan hasil pemekaran dari Kabupaten Aceh Utara melalui Undang-undang No. 48 tahun 1999 tanggal 12 Oktober 1999, termasuk ke dalam wilayah Kabupaten Bireuen. Dalam hal ini sSecara geografis, posisi Kabupaten Bireuen berada pada titik koordinat antara 40 54'-50 21' Lintang Utara (LU) dan 960 20' - 970 21' Bujur Timur (BT) dan terletak pada garis 4° - 54° , 18° Lintang Utara dan 96° . 20° - 97° . 21° Bujur Timur. Luas wilayah Kabupaten Bireuen sekitar 1.796,31 kilometer persegi (km²) atau seluas 179.631 hektar (Ha).

Asset yang diserahkan tersebut (PDAM Krueng Peusangan) berupa puing-puing dari kehancuran yang merupakan dampak dari kondisi Aceh ketika itu sebagai

daerah konflik, dimana PDAM menjadi salah satu sasaran utama dalam segi kehancuran karena letak alat produksi (WTP) yang jauh dari rumah penduduk dan sangat mudah untuk dirusak dan bahkan dibakar.

Dalam kurun waktu pembentukan Kabupaten Bireuen dari Tahun 1999 s/d sekarang belum ada penyertaan modal Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen untuk dilakukan rehap WTP yang sudah hancur. Padahal pengelola PDAM hampir tiap tahun mengajukan permohonan untuk dapat memperbaiki WTP-WTP tersebut, akan tetapi Pemerintah Daerah belum mampu menyediakan dana untuk melaksanakan hal tersebut. Kalau pun ada bantuan, Pemerintah Daerah hanya mampu menambah jaringan pipa itupun melalui dana Departemen yaitu dana DAK sedangkan yang dana murni APBD untuk PDAM belum tersentuh. Sementara di sisi lain kebutuhan masyarakat akan air bersih, baik untuk memenuhi kebutuhan akan air dalam kehidupan sehari-hari, maupun untuk kebutuhan industri kecil (*home industry*) serta untuk usaha-usaha lain yang bergerak di bidang jasa dan sebagainya. Sehingga sangat disayangkan PDAM Krueng Peusangan hanya mampu melayani sekitar 21 % masyarakat dari total penduduk Kabupaten Bireuen. Oleh karena itu perubahan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Krueng Peusangan menjadi Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan, sangat ditunggu-tunggu oleh masyarakat Kabupaten Bireuen.

Dengan demikian dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Bireuen pada khususnya Qanun Kabupaten Bireuen Tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum

Krueng Peusangan, sangat diharapkan dapat segera terwujud dalam waktu yang tidak terlalu lama, karena masyarakat Kabupaten Bireuen sangat membutuhkan pelayanan air bersih untuk kebutuhan hidupnya sehari-hari.

D. Implikasi Penerapan Sistem Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Beban Keuangan Negara

Salah satu amanat dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah adalah supaya Pemerintah Daerah dapat melakukan penyesuaian bentuk usaha bagi perusahaan daerah yang telah ada menjadi Perusahaan Umum Daerah atau Perusahaan Perseroan Daerah.

Khususnya mengenai perusahaan air minum, Kabupaten Bireuen sebelumnya sudah mendirikan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) berdasarkan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Krueng Peusangan. Sehingga untuk merealisasikan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Kabupaten Bireuen juga telah merencanakan untuk merubah Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 tersebut. Sehingga nantinya Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan berubah menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan.

Adanya perubahan sistem perusahaan dari Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan, tentu berimplikasi terhadap sistem pengelolaan perusahaannya dari

Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah. Implikasi dari penerapan sistem perusahaan tersebut bukan hanya sekedar perubahan nama (nomenklatur) saja, akan tetapi bagaimana pemerintah daerah dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya melalui Perusahaan Umum Daerah.

Pada prinsipnya, Perusahaan Umum (Perum) adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Dengan demikian Perusahaan Umum Daerah merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang seluruh modalnya dimiliki daerah dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum masyarakat di daerah, berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Oleh karena itu perubahan Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah tersebut perlu menjadi perhatian pemerintah daerah, karena Perusahaan Umum Daerah yang merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) mempunyai peran yang strategis dalam era otonomi daerah saat ini.

Tuntutan ini semakin terasa dengan perkembangan era globalisasi seperti saat sekarang ini yang menuntut berbagai badan usaha, baik milik pemerintah/daerah maupun swasta yang saling berkompetisi merebut pangsa pasar, dengan penawaran jasa dan produk yang berkualitas dan harga yang murah. Sehingga masyarakat bebas untuk menentukan pilihannya, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya secara ekonomis. Konsekwensinya, BUMD akan ditinggalkan

oleh masyarakat apabila kebutuhan dan kepuasan masyarakat tidak sesuai dengan yang diharapkan. Salah satu contoh yang jelas terlihat secara kasat mata adalah PERUM DAMRI yang sekarang sudah ditinggalkan masyarakat, seiring dengan berkembangnya teknologi informasi dan berkembangnya perusahaan transportasi *online* seperti *TAXI ONLINE*, *GRAB*, *INDRIVE*, *GOJEK*, *GOCAR*, *MAXIM* dan lain sebagainya. Demikian juga halnya dengan Perusahaan Umum Daerah Air Minum nantinya, apabila pemerintah daerah tidak mampu melayani masyarakat dengan baik, sehingga kebutuhan dan kepuasan masyarakat tidak terpenuhi, tidak mustahil juga akan ditinggalkan oleh masyarakat. Apalagi kalau ada perusahaan swasta yang bergerak di bidang usaha air minum, yang bisa menawarkan harga air minum yang lebih murah dan pelayanan dan kualitas produk air minum yang lebih baik.

Selanjutnya kompetisi juga harus dilakukan secara sehat dengan memperhatikan aturan dan tata kelola yang baik. Selama ini, pemerintah baik pusat maupun daerah memiliki wewenang membentuk badan usaha yang berbadan hukum. Syaratnya secara konstitusional memenuhi semangat ketentuan Pasal 33 UUD 1945 di mana pembentukan badan usaha berbadan hukum dimaksud ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Dengan demikian pemerintah daerah mendirikan perusahaan milik daerah dengan harapan memperoleh keuntungan ekonomis bagi daerah sekaligus memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini mengingat bahwa pada hakikatnya, Badan Usaha Milik Daerah itu sendiri memiliki peran strategis bagi daerah mengingat fungsi gandanya yaitu salah satu sarana bagi penerimaan keuangan daerah dan memberikan layanan publik di daerah sesuai jenis usahanya.

Pemenuhan kebutuhan rakyat terhadap air minum dan pelayanan pengadaan air minum merupakan bagian dari kewajiban konstitusional Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik dalam pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat atas pemenuhan kebutuhan dasar.

Dengan demikian sebagai satu-satunya perusahaan daerah yang bergerak dalam bidang pelayanan pengadaan air bersih harus mampu menyelenggarakan pelayanan publik dalam bidang pengadaan air bersih sesuai dengan harapan masyarakat berdasarkan kinerja yang memenuhi syarat tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), sehingga pelayanan pengadaan air minum dapat menyeimbangkan kepentingan antara perlindungan dan ketersediaan sumber daya air dalam rangka penyelenggaraan pelayanan yang berkelanjutan dengan kebutuhan air minum masyarakat pada sisi lainnya.

Berkaitan dengan implikasinya terhadap keuangan negara, dapat dijelaskan bahwa BUMN seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum, sedangkan Perusahaan Umum Daerah yang merupakan BUMD, maka seluruh modalnya dimiliki daerah dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum masyarakat di daerah. Dengan demikian sebagai badan usaha yang dikelola, dibina dan diawasi oleh pemerintah daerah, maka BUMD sebagian besar bahkan secara keseluruhan modalnya berasal dari pendapatan daerah. Sehingga BUMD mempunyai peranan yang sangat penting dalam mengoperasikan dan mengembangkan bidang ekonomi daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah.

Secara umum keberadaan BUMD memiliki peran atau fungsi yang sangat

penting. Sehingga bila pengelolaannya sangat profesional, maka akan memberikan dampak positif bagi daerah dan masyarakatnya. Beberapa peranan penting BUMD antara lain:

- a. Penyedia barang bernilai ekonomis yang tidak mampu diproduksi swasta.
- b. Sebagai instrumen daerah untuk menata perekonomian daerah.
- c. Pihak yang mengelola berbagai aset dan sumber daya alam daerah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
- d. Menghadirkan pelayanan prima bagi masyarakat luas.
- e. Berkontribusi dalam kemajuan sektor bisnis yang belum dilirik swasta.
- f. Sebagai penyedia lapangan pekerjaan.
- g. Membina pengembangan unit usaha kecil seperti koperasi.
- h. Mendorong kemajuan masyarakat di berbagai bidang kehidupan.³⁵

Dari berbagai penjabaran di atas maka bisa disimpulkan bahwa BUMD memiliki berbagai ciri khusus, dibandingkan badan usaha lainnya, yaitu:

- a. BUMD didirikan dan diawasi oleh pemerintah daerah.
- b. Pemerintah daerah mempunyai kekuasaan absolut, karena sebagai pemegang hak kekayaan usahanya.
- c. Pemerintah daerah menguasai seluruh atau sebagian besar modal BUMD.
- d. BUMD dipimpin oleh seorang direksi yang bisa diangkat dan diberhentikan kepala daerah (bupati, walikota atau gubernur).
- e. Segala risiko yang terjadi pada BUMD ditanggung secara penuh oleh pihak pemerintah.

³⁵ <https://salamadian.com/bentuk-pengertian-bumn-bumd-adalah/>

- f. Sebagai penyumbang kas atau sumber pendapatan daerah.
- g. Sebagai instrumen penting guna pengembangan ekonomi di daerah dan nasional.
- h. Tidak semata-mata mencari keuntungan, karena laba harus dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat. Jadi tujuan BUMD tidak untuk mengumpulkan keuntungan sebesar mungkin tapi dengan modal sekecil mungkin.
- i. BUMD bisa menghimpun dana atau keuangan dari berbagai pihak.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa Perusahaan Umum Daerah Air Minum sebagai BUMD, mempunyai fungsi ganda yaitu untuk memperoleh keuntungan secara ekonomis bagi daerah sekaligus memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Kemudian, karena seluruh modalnya dimiliki daerah dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum masyarakat di daerah, maka sebagai badan usaha yang dikelola, dibina dan diawasi oleh pemerintah daerah, BUMD sebagian besar bahkan secara keseluruhan modalnya berasal dari pendapatan daerah. Sehingga baik atau tidaknya BUMD (khususnya Perusahaan Umum Daerah Air Minum di Kabupaten Bireuen) dikelola atau dijalankan, akan sangat mempengaruhi perekonomian daerah Kabupaten Bireuen.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Salah satu asas atau prinsip hukum dalam ilmu hukum adalah *Lex superiore derogat legi inferiore*, yaitu suatu asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang lebih tinggi (*lex superiore*) mengesampingkan hukum yang lebih rendah (*lex inferiore*). Asas ini biasanya juga disebut sebagai asas hierarki.³⁶ Dengan demikian dalam penyusunan peraturan perundang-undangan (termasuk di dalamnya Perda/Qanun), haruslah memperhatikan asas-asas atau prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang ada. Salah satu prinsip yang dikenal yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dijadikan sebagai landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau yang berada di bawahnya (*lex superiore derogat lex inferiore*).

Untuk menjaga sinkronisasi antara Qanun dan kebijakan hukum nasional, maka pemberlakuan prinsip “*lex superiore derogat legi inferiore*” sudah menjadi syarat mendasar yang tidak boleh dikesampingkan. Prinsip ini mengakibatkan hukum yang kedudukannya lebih tinggi menghapus hukum yang ada di bawahnya, atau dengan kata lain hukum yang lebih rendah tingkatannya harus sesuai dengan ketentuan yang ada di atasnya. Walaupun dalam hal ini, ditekankan bahwa penggunaan prinsip ini juga tetap harus mempertimbangkan aspek kesetaraan dengan kekhususan Qanun berdasarkan

³⁶ https://id.wikipedia.org/wiki/Lex_superior_derogat_legi_inferior.

prinsip “*lex specialis derogat legi generali*”³⁷

Penggunaan asas atau prinsip tersebut di atas telah ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011, yang menentukan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Pengaturan demikian menunjukkan bahwa peraturan yang dibentuk nantinya atau berada dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dengan kata lain peraturan di bawah bersumber pada aturan yang lebih tinggi. Melihat pada ketentuan di atas, maka Peraturan Perundang-undangan berupa Qanun Kabupaten Bireuen harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Dengan demikian prinsip dasar ini menjadi landasan dalam penyusunan Rancangan Qanun berkaitan dengan perusahaan bentuk hukum perusahaan daerah menjadi perusahaan umum daerah. Oleh karenanya, perlu dilakukan identifikasi

³⁷<https://icjr.or.id/prinsip-lex-superior-derogat-legi-inferiori-harus-digunakan-seluruh-peraturan-daerah-perda-harus-tunduk-pada-kuhp/>.

terlebih dahulu terhadap hukum positif (dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berada di atas peraturan daerah) yang berkaitan dengan perubahan bentuk hukum perusahaan daerah menjadi perusahaan umum daerah modal. Dengan adanya identifikasi yang demikian ini diharapkan dapat dilakukan upaya harmonisasi dan sinkronisasi secara penuh terhadap rancangan peraturan daerah yang disusun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang mengatur baik secara langsung ataupun secara tidak langsung tentang perubahan perusahaan daerah menjadi perusahaan umum daerah.

Adapun peraturan perundang-undangan yang menjadi obyek evaluasi terdiri dari peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar yuridis formil dan dasar yuridis materiil, baik peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun peraturan perundang-undangan yang sederajat, masing-masing selanjutnya akan diuraikan dibawah ini.

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional bagi daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan (*medebewind*). Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh

undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Dan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dapat dipahami bahwa UUD NRI 1945 sesungguhnya memberikan dasar kewenangan konstitusional kepada Pemerintahan Daerah untuk menetapkan peraturan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Atas dasar tersebut, mengingat pengaturan tentang perusahaan daerah ini sesungguhnya merupakan bagian dari urusan Pemerintahan Daerah pilihan, maka pembentukan peraturan daerah yang mengatur perubahan bentuk hukum perusahaan daerah menjadi perusahaan umum daerah merupakan realisasi aktivitas yang dibenarkan secara konstitusi.

Terkait dengan badan usaha milik daerah di Indonesia adalah berangkat dari ketentuan konstitusional Pasal 33 UUD NRI 1945 yang menghendaki cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Pasal 33 UUD NRI 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.

Pasal 33 UUD NRI 1945 ayat (1) menyebutkan bahwa “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.” Pasal ini

memiliki makna bahwa kebangkitan ekonomi Indonesia tidak terletak pada aktivitas atau gerakan perorangan namun ia ada pada sebuah usaha bersama, dimana muaranya adalah pada kemakmuran bersama, bukan kemakmuran orang per orang. Ayat (2) menyebutkan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Selanjutnya ayat (3) menjelaskan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Ayat (2) dan (3) ini menjelaskan perbedaan sistem ekonomi Indonesia dengan sistem ekonomi yang dianut negara-negara lain, yakni sektor produksi bidang strategis dan berkenaan dengan hajat hidup orang banyak diletakkan pada penguasaan negara, bukan orang per orang atau swasta.

Pada amandemen keempat UUD NRI 1945, ada penambahan dua ayat yakni ayat (4) dan ayat (5). Pada Ayat (4) disebutkan bahwa, “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.” Dijelaskan bahwa demokrasi ekonomi merupakan tata kelola perekonomian yang dilakukan oleh semua elemen masyarakat dengan prinsip-prinsip keadilan, kebersamaan dan seterusnya. Tujuan yang hendak dicapai adalah kemakmuran bersama-sama. Jika mencermati redaksi kalimatnya, ayat (4) ini secara politik hukum berupaya mengakomodir arus globalisasi hukum dan ekonomi. Kesimpulan ini didapat dari kalimat efisiensi, kemajuan, kemandirian. Dalam

Pasal 33 ayat (4) ini ditegaskan bahwa sekalipun sector produksi dikerjakan secara bersama-sama dengan tujuan mencapai kemakmuran bersama, namun sektor swasta tidak diperkenankan mengelola kegiatan strategis yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak. Dengan kata lain, bidang yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak mutlak harus dikuasai oleh negara. Mencermati pasal-pasal ini, maka jelas tergambar politik hukum sistem perekonomian Indonesia dalam kerangka besar negara kesejahteraan. Peran strategis negara dalam perekonomian ini merupakan kongkritisasi Indonesia sebagai negara hukum (*rechstaat*), dimana supremasi hukum menghendaki setiap aspek kehidupan diatur oleh undang-undang.

UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar negara Indonesia, ia mengatur mengenai keterlibatan negara dalam proses produksi, utamanya yang terkait dengan bidang strategis dan penguasaan sektor hajat hidup orang banyak. Peran strategis ini bermakna negara berwenang untuk secara langsung intervensi dalam kegiatan ekonomi dan bisnis, termasuk di bidang strategis yang terkait dengan hajat hidup orang banyak. Prakteknya, negara melakukan penyertaan modal secara langsung dengan mendirikan perusahaan berupa Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah.

B. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Bireuen dan Kabupaten Simeulue jo Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD

NRI 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang. Salah satu karakter khas yang alami di dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial dan kemasyarakatan dengan budaya Islam yang kuat sehingga Daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu ntuk memberi kewenangan yang luas dalam menjalankan pemerintahan bagi Provinsi Aceh, dipandang perlu memberikan otonomi khusus.

Selanjutnya penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia, sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Adapun kewenangan Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yaitu:

- (1) Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.
- (2) Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.
- (3) Dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah dapat:
 - a. melaksanakan sendiri;

- b. menyerahkan sebagian kewenangan Pemerintah kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota;
- c. melimpahkan sebagian kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah dan/atau instansi Pemerintah; dan
- d. menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dan gampong berdasarkan asas tugas pembantuan.

Selanjutnya, sehubungan dengan perkembangan dan kemajuan Propinsi Aceh pada umumnya serta Kabupaten Aceh Utara pada khususnya dan adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, dipandang perlu meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan guna menjamin perkembangan dan kemajuan dimaksud pada masa mendatang. Di samping itu juga dengan memperhatikan perkembangan jumlah penduduk, luas wilayah, potensi ekonomi, sosial budaya, sosial politik, dan meningkatnya beban tugas serta volume kerja di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di Kabupaten Aceh Utara, dipandang perlu membentuk Kabupaten Bireuen sebagai pemekaran dari Kabupaten Aceh Utara. Hal ini dimaksudkan bahwa pembentukan Kabupaten Bireuen akan dapat mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.

Berkaitan dengan kewenangan daerah, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 menyatakan bahwa dengan terbentuknya Kabupaten Bireuen, kewenangan Daerah sebagai Daerah Otonom mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan, termasuk kewenangan wajib, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama,

serta kewenangan bidang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kemudian Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 menyatakan bahwa kewenangan wajib, terdiri atas pekerjaan umum, kesehatan. Pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan. koperasi. dan tenaga kerja.

Selanjutnya dalam kaitannya dengan pembentukan Qanun Kabupaten Bireuen, yang dibuat secara bersama antara Pemerintah Kabupaten dengan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Bireuen, dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 menyatakan bahwa dengan terbentuknya Kabupaten Bireuen, dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

C. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Mengenai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Undang dalam kaitannya dengan Rencana Pembentukan Qanun Kabupaten Bireuen (Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan), sebenarnya sudah dibahas sebelumnya di atas. Oleh karena itu berikut hanya dibahas secara singkat saja mengenai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang menjadi obyek evaluasi dalam penyusunan Naskah Akademik ini.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Undang mensyaratkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan Naskah Akademik yang harus dilampirkan

dalam Rancangan Peraturan Daerah/Qanun Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah/Qanun Kabupaten/Kota. Disamping itu juga secara yuridis harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dituangkan dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, meliputi asas:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selain itu terdapat juga asas yang harus dimuat dalam materi muatan suatu peraturan perundang-undangan yang mencerminkan asas: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Undang-Undang No.12 Tahun 2011 memberikan landasan yuridis teknis bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen dalam membentuk Rancangan Qanun tentang Pembentukan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan sebagai pengganti atas Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Krueng Peusangan.

Dalam pembentukan Qanun Kabupaten Bireuen tersebut khususnya dalam teknik penyusunan diperlukan tidak hanya paham-paham politik, tetapi juga

kemampuan keterampilan dalam merumuskan paham-paham tersebut ke dalam naskah-naskah normatif yang konkrit. Sehingga nantinya Qanun tersebut bermanfaat bagi masyarakat dan dapat berlaku secara efektif.

D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 merupakan salah satu dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah/Qanun, sebagaimana diuraikan dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 angka 39 yang menegaskan bahwa undang-undang tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang wajib dijadikan dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah/Qanun. Undang-undang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat ini adalah UU No. 23 Tahun 2014. Selanjutnya, dalam Pasal 9 ayat (1) UU 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Hal itu mengandung arti bahwa Kabupaten Bireuen dapat membentuk Qanun dalam menjalankan otonomi daerah. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 relevan digunakan sebagai salah satu landasan yuridis formal dalam pembentukan rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan.

E. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air

Undang-Undang ini merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 sebetulnya telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber

Daya Air, namun Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi sehingga agar tidak terjadi kekosongan hukum, maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan diberlakukan kembali.

Undang-Undang tentang Pengairan yang diberlakukan kembali tersebut ternyata masih terdapat banyak kekurangan dan belum dapat mengatur secara menyeluruh Pengelolaan Sumber Daya Air sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat, maka undang-undang tersebut perlu diganti. Sehingga ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.

Dalam ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019, diatur ketentuan mengenai tugas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam mengatur dan mengelola Sumber Daya Air, sebagaimana berikut:

- a. menyusun kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air kabupaten/kota berdasarkan kebijakan nasional Sumber Daya Air dan kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air provinsi dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
- b. menyusun Pola Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota;
- c. menyusun Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota;
- d. mengembangkan dan mengelola sistem irigasi sebagai satu kesatuan sistem pada daerah irigasi yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
- e. mengelola kawasan lindung Sumber Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota;
- f. menyelenggarakan proses perizinan penggunaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota;
- g. menjamin penyediaan Air baku yang memenuhi kualitas untuk pemenuhan kebutuhan pokok minimal sehari-hari masyarakat pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota;
- h. mengupayakan penyediaan air untuk pemenuhan pertanian rakyat, kegiatan bukan usaha, dan/atau kegiatan usaha pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota;
- i. memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas Air bagi

- masyarakat di wilayah kabupaten/kota;
- j. melaksanakan Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota, termasuk Cekungan Air Tanah pada Wilayah Sungai tersebut;
 - k. mengembangkan dan mengelola Sistem Penyediaan Air Minum di daerah kabupaten/kota;
 - l. menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota;
 - m. memberikan bantuan teknis dan bimbingan teknis dalam Pengelolaan Sumber Daya Air kepada pemerintah desa; dan
 - n. memfasilitasi penyelesaian sengketa dalam satu kabupaten/kota dalam Pengelolaan Sumber Daya Air.

Dalam ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 diatur ketentuan mengenai wewenang Pemerintah Daerah kabupaten/ kota dalam mengatur dan mengelola Sumber Daya Air, yang meliputi:

- a. menetapkan kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional Sumber Daya Air dan kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air provinsi dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
- b. menetapkan Pola Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
- c. menetapkan Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
- d. menetapkan kawasan lindung Sumber Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota;
- e. mengatur, menetapkan, dan memberi izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan bukan usaha dan izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha pada lokasi tertentu di Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota;
- f. membentuk wadah koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota;
- g. menetapkan nilai satuan BJPSDA dengan melibatkan para pemangku kepentingan terkait;
- h. memungut, menerima, dan menggunakan BJPSDA pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota; dan
- i. menetapkan kebijakan dan strategi kabupaten/kota dalam penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum.

Selanjutnya dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 diatur

bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Pemerintah Pusat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada perangkat Pemerintah Pusat atau wakil Pemerintah Pusat di daerah, atau dapat menugaskannya kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebagian tugas dan wewenang Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah dalam mengelola Sumber Daya Air yang meliputi satu Wilayah Sungai dapat ditugaskan kepada Pengelola Sumber Daya Air. Pengelola Sumber Daya Air tersebut dapat berupa unit pelaksana teknis kementerian/unit pelaksana teknis daerah atau badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah di bidang Pengelolaan Sumber Daya Air. Sebagian tugas dan wewenang yang dapat diserahkan tersebut tidak termasuk:

- a. menetapkan kebijakan;
- b. menetapkan Pola Pengelolaan Sumber Daya Air;
- c. menetapkan Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air;
- d. menetapkan kawasan lindung Sumber Air;
- e. menetapkan izin;
- f. membentuk wadah koordinasi;
- g. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria;
- h. membentuk Pengelola Sumber Daya Air; dan
- i. menetapkan nilai satuan BJPSDA.

Badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah di bidang Pengelolaan Sumber Daya Air, menurut ketentuan Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang No. 17 Tahun 2019 harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a. memiliki tugas menyelenggarakan sebagian fungsi Pengelolaan Sumber Daya Air, yaitu pembangunan, pengoperasian, dan pemeliharaan;
- b. memiliki tugas penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha hanya pada wilayah kerjanya;
- c. melakukan pelayanan yang berkualitas dengan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat;
- d. memiliki tugas memungut, menerima, dan menggunakan BJPSDA;
- e. mendapat tugas khusus yang diberikan oleh Pemerintah Pusat dan/atau

- Pemerintah Daerah; dan
- f. tidak semata-mata berorientasi untuk mengejar keuntungan.

Penugasan Pemerintah Pusat kepada Badan Usaha Milik Negara di bidang Pengelolaan Sumber Daya Air diatur dengan Peraturan Pemerintah, sedangkan Penugasan Pemerintah Daerah kepada Badan Usaha Milik Daerah di bidang Pengelolaan Sumber Daya Air diatur dengan Peraturan Kepala Daerah.

Dengan mengacu pada ketentuan sebagaimana diuraikan di atas, maka keberadaan Badan Usaha Milik Daerah dibidang pengelolaan Sumber Daya Air memiliki peran penting dalam turut mengelola Sumber Daya Air.

F. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan salah satu peraturan perundang-undangan pelaksana Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2014 ini diatur segala hal terkait dengan penyelenggaraan BUMD secara umum.

Adapun terkait dengan pelaksanaan penyesuaian bentuk hukum BUMD yang telah ada sebelum diberlakukannya PP No. 54 Tahun 2017 diatur dalam ketentuan Pasal 139 ayat (1) yang berbunyi “perusahaan daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD. Ketentuan tersebut dapat dimaknai bahwa Perusahaan Daerah yang telah ada sebelumnya dapat diubah menjadi salah satu dari bentuk BUMD yaitu Perusahaan Umum Daerah atau Perseroan Daerah. Hal ini sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa BUMD dapat berbentuk Perusahaan Umum

Daerah atau Perseroan Daerah.

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

Walaupun pengaturan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, namun hak-hak kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum yang telah berubah menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum masih tetap merujuk pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Perubahan yang terjadi adalah bentuk hukumnya dari Perusahaan Daerah Air Minum menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum. Jadi yang terjadi perubahan hanya peralihan aset dan personilnya saja, sedangkan kedudukan dan status kepegawaian yang lama tidak mengalami perubahan dan masih tetap mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

H. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Seperti halnya Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka demikian pula Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, keseluruhan ketentuan dalam Permendagri

tersebut merupakan landasan pembentukan Qanun (baik Qanun Provinsi maupun Qanun Kabupaten/Kota), mulai dari landasan, asas, materi muatan, proses dan teknik penyusunan Qanun.

I. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah

Terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah sebagai peraturan teknis dari Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah berimplikasi pada struktur organisasi pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan yang nantinya akan dibentuk. Dalam hal ini harus mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tersebut.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat, ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dalam kenyataan. Karena itu, cita-cita filosofis yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan itu hendaknya mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan itu sendiri. Artinya, jangan sampai cita-cita filosofis yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan tersebut justru mencerminkan falsafah kehidupan bangsa lain yang tidak cocok dengan cita-cita filosofis bangsa sendiri.

Dalam konteks kehidupan bernegara di Indonesia, Pancasila sebagai falsafah haruslah tercermin dalam pertimbangan-pertimbangan filosofis yang terkandung di dalam setiap peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan di Republik Indonesia tidak boleh melandasi diri berdasarkan falsafah hidup bangsa dan negara lain. Artinya, Pancasila itulah yang menjadi landasan filosofis semua produk peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945.

Setiap masyarakat selalu mempunyai *rechtsidee* yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya

keadilan, kemanfaatan dan ketertiban maupun kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan dan lain sebagainya termasuk pandangan tentang dunia gaib. Semua ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.³⁸

Menurut Rudolf Stammier, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Selanjutnya Gustav Radbruch seorang ahli filsafat hukum seperti Stammler dari aliran Neo-Kantian menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya.³⁹

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung cita hukum ke dalam norma hukum tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat. Oleh karena itu dalam Negara Indonesia yang memiliki cita hukum Pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat

³⁸ Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, IN-HILL-Co., hal. 17.

³⁹ Esmi Warasih P, 2001, *Fungsi Cita Hukum dalam Penyusunan Peraturan Perundangan yang Demokratis, dalam Arena Hukum*, Majalah Hukum FH Unibraw No.15 Tahun 4, November 2001, hal.354.

hendaknya diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung di dalam cita hukum Pancasila tersebut. Esensi dari landasan filosofis ini dapat ditemukan pada eksistensi Pasal 2 Undang- Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”.

Cita hukum yang terkandung dalam setiap peraturan perundang-undangan di Indonesia hendaknya mencerminkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang diatur dalam Pasal 5 huruf d Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yaitu meliputi asas:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hirarkhi, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Tujuan didirikannya Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan di Kabupaten Bireuen adalah untuk memberikan manfaat dan memenuhi kebutuhan masyarakat daerah akan air bersih demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, yang bahwa Pemerintah Daerah mempunyai hak untuk menetapkan Peraturan Daerah/Qanun dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, bahwa Peraturan Daerah/ Qanun merupakan suatu produk yang menjadi sarana legislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Metode dan tata cara pembangunan antara suatu daerah dengan yang lainnya sangat berbeda, begitu juga dengan karakteristik serta geografis suatu daerah juga sangat mempengaruhi nilai-nilai yang terkandung di dalam masyarakatnya, seperti: sosial budaya, adat istiadat, ekonomi dan nilai lainnya. Dengan mengenal lebih jauh nilai-nilai yang terkandung dalam masyarakat serta mengenal kondisi geografis wilayah suatu daerah, Pemerintah Daerah dalam konteks pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum diharapkan dapat memberikan pelayanan yang optimal dan merata kepada seluruh masyarakat.

Pemerintah Kabupaten Bireuen sebenarnya sudah memiliki Peraturan Daerah/Qanun tentang Perusahaan Daerah Air Minum, yaitu Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan. Namun demikian, untuk mengakomodir perkembangan yang terjadi dalam masyarakat dan mengoptimalkan pelayanan air bersih bagi masyarakat di Kabupaten Bireuen, maka diperlukan adanya Qanun perubahan atas Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan. tersebut.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Berkaitan dengan landasan sosiologis, Robert Seidman dan Ann Seidman mengatakan bahwa kelemahan utama dalam suatu peraturan perundang-undangan dewasa ini yaitu kegagalannya mengungkap dengan jelas hubungan sebab akibat antara undang-undang (norma-norma hukum) dengan kenyataan sosial dan

pembangunan. Dengan demikian syarat ini menekankan pada adanya relasi antara kebijakan yang dibuat dan kenyataan di masyarakat.

Dengan demikian, dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan di daerah wajib memberikan keikutsertaan masyarakat melalui partisipasi masyarakat. Roscoe Pound mengemukakan bahwa pada fungsi hukum sebagai alat untuk merubah masyarakat (*law as a tool of social engineering*), hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.⁴⁰ Pemikiran ini diawali oleh penelitian untuk memberikan dasar ilmiah pada proses penentuan hukum (*legal policy making*).

Berdasarkan amanat UUD NRI 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3), menyatakan bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Melalui amanat undang-undang tersebut jelas disampaikan bahwa pengelolaan sumber daya air secara filosofis harus ditujukan untuk menunjang dan meningkatkan kemakmuran rakyat.

Kabupaten Bireuen yang secara geografis termasuk sebagai salah satu kabupaten dalam Provinsi Aceh yang letaknya sangat strategis dan dilintasi oleh jalan nasional (Trans Sumatera) serta diapit oleh beberapa kabupaten dan merupakan pusat perdagangan di wilayahnya. Kabupaten Bireuen merupakan salah satu kawasan perkotaan perkembangannya cukup pesat dari tahun ke tahun. Sebagai daerah yang dikenal sebagai kawasan perdagangan, kebutuhan akan air bersih di kota ini sangat tinggi dan terus meningkat setiap tahunnya. Hal tersebut adalah konsekuensi dan

⁴⁰ Lili Rasjidi & Arief Sidharta, *Filsafat Hukum – Mashab dan Refleksinya*, PT Remaja Rosda Karya, Bandung, 1988, hlm. 8.

sejalan dengan terus meningkatnya pembangunan dan jumlah penduduk yang tinggal di Kabupaten Bireuen.

Namun demikian, walaupun Kabupaten Bireuen secara umum terdiri dari wilayah datar, landai, bergelombang dan berbukit. Kelerengan bervariasi antara 0-2%, 2-5%, 5-15%, 15-40%, > 40%, akan tetapi karena perkembangan kotanya sebagai daerah perdagangan, menyebabkan ketersediaan air bersih bagi masyarakat terus meningkat. Konsekwensinya adalah PDAM Krueng Peusangan belum mampu memberikan pelayanan yang merata ke semua wilayah yang ada di Kabupaten Bireuen.

Faktor lainnya yang menyebabkan belum meratanya pelayanan air bersih melalui sistem perpipaan di Kabupaten Bireuen adalah perbedaan luas wilayah dan kepadatan penduduk antara satu wilayah dengan wilayah lainnya. Wilayah-wilayah yang memiliki kepadatan penduduk tinggi, relatif lebih dapat terlayani penyediaan air bersihnya oleh PDAM Krueng Peusangan dibandingkan dengan wilayah-wilayah yang kepadatan penduduknya rendah.

Dengan kehadiran PDAM Krueng Peusangan sebagai badan usaha milik daerah Kabupaten Bireuen yang memberikan pelayanan di bidang air bersih kepada masyarakat, diharapkan berbagai permasalahan dalam penyediaan air bersih yang layak bagi masyarakat di Kabupaten Bireuen dapat diatasi. Dengan demikian, penyusunan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan menggantikan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan, diharapkan akan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat akan

air bersih demi kelangsungan hidup dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Bireuen.

C. LANDASAN YURIDIS

Landasan yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin rasa keadilan dan kepastian hukum.

Persyaratan yuridis “*juridische gelding*” sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Menurut, Bagir Manan⁴¹ hal-hal penting yang harus diperhatikan adalah:

1. Keharusan adanya pemberian wewenang dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum “*van rechtwegeiteit*”, dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum.
2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum. Misalnya

⁴¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundangan Di Indonesia*, Indo Hill, Co. Jakarta, 1992, hlm. 152.

keharusan Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD.

4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dengan demikian dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah ini, maka harus menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, adapun yang menjadi hirarki peraturan perundang-undangan adalah Undang- Undang Dasar, TAP MPR, Undang-Undang/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota (untuk Provinsi Aceh disebut dengan Qanun Provinsi, sedangkan untuk Kabupaten Kotanya disebut Qanun Kabupaten/Kota).

Adapun peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan yuridis dari penyusunan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan, sebagai pengganti Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan adalah sebagai berikut:

- 1) Pasal 33 UUD NRI 1945 (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Bireuen dan Kabupaten Simeulue
- 3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

- 4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).
- 5) 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).
- 6) 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 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
- 7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 344, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5801);
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 345, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5802);

- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173).

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN QONUN KABUPATEN BIUREN TENTANG PERUSAHAAN UMUM DAERAH AIR MINUM KRUENG PEUSANGAN

A. Sasaran yang Akan Diwujudkan

Sasaran penyusunan naskah akademik rancangan Qonun ini adalah agar pengaturan mengenai perubahan status perusahaan daerah air minum kreung mampu mengatur tentang perubahan dari perusahaan daerah menjadi perusahaan umum daerah secara menyeluruh semua aspek pengaturan yang perlu diatur dalam pembentukan perusahaan umum daerah.

B. Arah dan Jangkauan Pengaturan

Untuk mengoptimalkan upaya pengaturan tentang perusahaan daerah air minum yang nantinya akan memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam mencapai kesejahteraan. Dan Mengatur bagaimana pengaturan mengenai

C. Ruang Lingkup Materi Pengaturan

1. Ketentuan Umum

Dalam angka 98 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan bahwa Ketentuan Umum berisi:

- 1) batasan pengertian atau definisi;
- 2) singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau

- 3) Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Ketentuan umum yang akan diatur dalam rancangan peraturan daerah ini antara lain:

- a. Daerah adalah Kabupaten Bireuen.
- b. Pemerintah Daerah adalah Walikota sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- c. Kepala Daerah adalah Bupati Bireuen.
- d. Sekretaris Daerah yang disebut Sekda adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Bireuen.
- e. Keterwakilan Pemilik Modal yang selanjutnya disingkat dengan KPM adalah Kepala Daerah yang mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada Perusahaan Umum Daerah yang merupakan organ perusahaan umum daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan umum daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas.
- f. Perusahaan Umum Daerah Kabupaten Bireuen yang selanjutnya disebut Perumda adalah Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen.

- g. Penyertaan Modal adalah bentuk Investasi Pemerintah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan.
- h. Dewan Pengawas adalah organ perusahaan umum daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan perusahaan umum daerah.
- i. Direksi adalah organ Perumda yang bertanggung jawab atas pengurusan Perumda untuk kepentingan dan tujuan Perumda serta mewakili Perumda baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.
- j. Direktur adalah Pimpinan yang menjalankan Perumda Air Minum Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen.
- k. Pegawai adalah pegawai yang bekerja di Lingkungan Perumda Air Minum Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen dan digaji menurut peraturan gaji yang berlaku pada Perumda Air Minum Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen.
- l. Gaji adalah gaji pokok pegawai Perumda Air Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen.
- m. Penghasilan adalah gaji yang ditambah dengan tunjangan-tunjangan yang sah.

- n. Dana Pensiun adalah Dana Pensiun Pemberi Kerja yang selanjutnya disingkat DPPK atau Dana Pensiun Lembaga Keuangan yang sah yang selanjutnya disingkat DPLK.
- o. Jasa produksi adalah laba bersih setelah dikurangi dari penyusutan, cadangan tujuan dan pengurangan yang wajar dalam perusahaan.
- p. Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen adalah dokumen perencanaan dan anggaran yang berisi program, kegiatan serta pendapatan dan belanja dalam satu tahun anggaran.
- q. Kontrak Kinerja adalah pernyataan kesepakatan dengan perusahaan yang memuat antara lain janji atau pernyataan anggota Dewan Pengawas dan anggota Direksi untuk memenuhi target yang ditetapkan oleh KPM.
- r. Uji Kelayakan dan Kepatutan yang selanjutnya disingkat UKK adalah proses untuk menentukan kelayakan dan kepatutan seseorang untuk menjabat sebagai anggota Dewan Pengawas dan anggota Direksi.
- s. Panitia Seleksi adalah panitia yang dibentuk untuk melakukan seleksi administrasi bakal calon anggota dewan pengawas dan bakal calon anggota direksi sampai pengangkatan oleh KPM.
- t. Lembaga Profesional adalah Badan Hukum yang memiliki fungsi dan keahlian untuk melakukan proses penilaian, mempunyai lisensi atau sertifikasi apabila dipersyaratkan untuk menjalankan profesinya, mempunyai

reputasi baik, untuk melakukan proses penilaian terhadap Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas dan Bakal Calon Anggota Direksi Perusahaan Umum Daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.

- u. Pembinaan adalah kegiatan untuk memberikan pedoman bagi Perusahaan Umum Daerah dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian dengan maksud agar Perusahaan Umum Daerah yang bersangkutan dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara guna dan berhasil serta dapat berkembang dengan baik.
- v. Pemeriksaan adalah kegiatan untuk menilai Perusahaan Umum Daerah dengan cara membandingkan antara keadaan yang sebenarnya dengan keadaan yang seharusnya dilakukan, baik dalam bidang keuangan dan dalam bidang tehnik operasional.
- w. Tarif Air Minum selanjutnya disebut tarif adalah kebijakan biaya jasa layanan Air Minum yang ditetapkan Bupati untuk pemakaian setiap meter kubik (m^3) atau satuan volume lainnya yang diberikan oleh Perusahaan Umum Daerah yang wajib dibayar oleh pelanggan.
- x. Penyediaan air minum adalah kegiatan menyediakan air minum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat agar mendapatkan kehidupan yang sehat dan produktif.
- y. Sistem penyediaan air minum, yang selanjutnya disingkat SPAM adalah merupakan suatu kesatuan system fisik dari prasarana dan sarana air minum.

- z. Satuan Pengawas Internal yang selanjutnya disingkat SPI adalah Satuan Pengawas Internal yang melaksanakan tugas penilaian atas kecukupan dan efektivitas pengendalian intern serta penilaian atas kualitas kinerja unit kerja, melakukan evaluasi atas kecukupan dan efektifitas proses manajemen risiko serta praktek *Good Corporate Governance* (GCG) atas seluruh aspek dan unsur kegiatan perusahaan dan melaporkan seluruh temuan auditnya sesuai ketentuan yang berlaku baik secara triwulan maupun semester kepada Direktur Utama.
- aa. Pelanggan adalah pelanggan Perumda Air Minum Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen.
- bb. Tantiem adalah bagian keuntungan perusahaan yang dihadiahkan kepada karyawan, yang baru dapat diberikan bila perusahaan memperoleh laba bersih.
- cc. Hari adalah hari kerja.

1. Muatan Materi

Materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah ini adalah:

A. NAMA DAN TEMPAT KEDUDUKAN

Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen yang didirikan dengan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004, selanjutnya diubah bentuk badan hukumnya menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum

Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, yang dalam Qanun ini disebut Perumda Air Minum Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen dan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan berkedudukan dan berkantor di Ibukota Kabupaten dan apabila diperlukan dapat mempunyai Kantor Cabang dalam lingkungan daerah.

a. Modal

Sumber Modal Perumda Air Minum Krueng Peusangan terdiri atas :

- a. penyertaan modal daerah;
- b. Pinjaman;
- c. hibah; dan
- d. sumber modal lainnya.

Penyertaan Modal Daerah dilakukan guna menambah modal Perumda Air Minum Krueng Peusangan yang mekanismenya dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pinjaman dapat bersumber dari:

- a. daerah;
- b. BUMD lainnya; dan/atau
- c. Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Hibah diperoleh dari:

- a. Pemerintah Pusat;
- b. Daerah;
- c. BUMD Lainnya; dan/atau

d. Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Sumber modal lainnya adalah:

- a. Kapitalisasi cadangan;
- b. Keuntungan revaluasi aset.

Modal dasar Perumda Air Minum Krueng Peusangan adalah semua aktiva dan passiva dari perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan. Besarnya modal dasar Perumda Air Minum Krueng Peusangan berdasarkan hasil penilaian kembali oleh akuntan publik independen yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati. Besarnya modal disetor Perumda Air Minum Krueng Peusangan sebesar nilai hasil penilaian kembali.

B. KEBIJAKAN PERUSAHAAN UMUM DAERAH

Kepala Daerah selaku pemilik modal pada perusahaan umum daerah mempunyai kewenangan mengambil keputusan. Kewenangan mengambil keputusan dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah. Pelaksana kewenangan dapat diberikan insentif yang bersumber dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Besaran insentif pelaksana kewenangan ditetapkan berdasarkan:

- a. target kinerja perusahaan umum daerah;
- b. klasifikasi hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sesuai jenis bidang usaha; dan
- c. laporan keuangan perusahaan umum daerah.

C. ORGAN DAN PEGAWAI PERUSAHAAN UMUM DAERAH

Pengurusan Perusahaan Umum Daerah dilakukan oleh organ Perusahaan Umum Daerah. Organ Perusahaan Umum Daerah Perusahaan Umum Daerah terdiri atas :

- a. KPM
- b. Dewan Pengawas; dan
- c. Direksi.

Setiap orang dalam pengurusan BUMD dalam 1 (satu) Daerah dilarang memiliki hubungan keluarga sampai derajat ketiga berdasarkan garis lurus ke atas, ke bawah, atau ke samping, termasuk hubungan yang timbul karena perkawinan.

KPM, Dewan Pengawas, dan Direksi melakukan rapat dalam pengembangan usaha Perusahaan Umum Daerah. Rapat terdiri atas:

- a. rapat tahunan;
- b. rapat persetujuan rencana kerja anggaran Perumda; dan
- c. rapat luar biasa.

KPM selaku pemilik modal pada Perumda mempunyai kewenangan mengambil keputusan. Kewenangan mengambil keputusan dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah. Pelimpahan kewenangan antara lain:

- a. Perubahan Anggaran Dasar;
- b. Peralihan Asset Tetap;
- c. Kerjasama;
- d. Investasi dan Pembiayaan, termasuk Pembentukan anak Perusahaan dan/ atau Penyertaan Modal;

- e. Penyertaan Modal Pemerintah Daerah bersumber dari Modal Kapitalisasi Cadangan, Keuntungan, Revaluasi Asset, dan Agio Saham;
- f. Pengangkatan dan Pemberhentian Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi;
- g. Penghasilan Dewan Pengawas, dan Direksi;
- h. Penetapan Besaran Penggunaan Laba;
- i. Pengesahan Laporan Tahunan;
- j. Penggabungan, Pemisahan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Pembubaran BUMD; dan
- k. Jaminan Asset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari Jumlah Kekayaan Bersih BUMD dalam 1 (satu) transaksi atau lebih.

Pelaksana kewenangan dapat diberikan insentif yang bersumber dari hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan. Besaran insentif pelaksana kewenangan ditetapkan berdasarkan :

- a. Target kinerja Perumda;
- b. Klasifikasi hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sesuai jenis bidang usaha; dan
- c. Laporan keuangan Perumda.

KPM tidak bertanggung jawab atas kerugian Perumda apabila dapat membuktikan:

- a. tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung;
- b. tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perumda; dan/atau
- c. tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan Perumda secara melawan hukum.

Anggota Dewan Pengawas dapat terdiri dari unsur independen dan unsur lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Unsur independen, terdiri atas:

- a. anggota Dewan Pengawas yang telah menyelesaikan masa jabatannya;
- b. pensiunan pegawai BUMD;
- c. mantan Direksi BUMD; atau
- d. eksternal BUMD selain tersebut pada huruf a, huruf b dan huruf c.

Anggota Dewan Pengawas diangkat oleh KPM.

Untuk dapat diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas yang bersangkutan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. sehat jasmani dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- d. memahami manajemen Perumda yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen;
- e. menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya;
- f. beragama islam dan mampu membaca Al-Qur'an;
- g. berijazah paling rendah Strata I (S-1);
- h. berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
- i. tidak pernah dinyatakan pailit;

- j. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- k. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- l. tidak sedang menjadi pengurus partai politik.

Jumlah anggota Dewan Pengawas paling banyak sama dengan jumlah Direksi. Dalam hal anggota Dewan Pengawas terdiri lebih dari 1 (satu) orang anggota, maka 1 (satu) orang anggota Dewan Pengawas diangkat sebagai Ketua Dewan Pengawas.

Penentuan jumlah anggota Dewan Pengawas dilakukan berdasarkan asas efisiensi dan efektivitas keputusan, pengawasan, dan pembiayaan bagi kepentingan Perumda.

Proses pemilihan anggota Dewan Pengawas, dilakukan melalui seleksi.

Panitia seleksi berjumlah ganjil dan paling sedikit beranggotakan :

- a. perangkat daerah; dan
- b. unsur independen dan/atau perguruan tinggi.

Panitia seleksi bertugas:

- a. menentukan jadwal pelaksanaan;
- b. melakukan penjangkaran bakal calon dewan pengawas;
- c. membentuk tim atau menunjuk lembaga profesional untuk melakukan UKK;
- d. menentukan formulasi penilaian UKK;
- e. menetapkan hasil penilaian;
- f. menetapkan Calon Anggota Dewan Pengawas; dan

g. menindaklanjuti Calon Anggota Dewan Pengawas terpilih untuk diproses lebih lanjut menurut ketentuan peraturan perundang-undangan/atau kebijakan Pemerintah.

Penunjukan Lembaga Profesional oleh Panitia Seleksi mempertimbangkan paling sedikit:

- a. kemampuan keuangan BUMD;
- b. ketersediaan Lembaga Profesional; dan
- c. ketersediaan Sumber Daya Manusia.

Dalam melakukan seleksi, Panitia Seleksi melakukan penjaringan Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas.

Panitia Seleksi melakukan seleksi administrasi berdasarkan hasil penjaringan.

Indikator penilaian UKK paling sedikit meliputi:

- a. pengalaman mengelola perusahaan;
- b. keahlian;
- c. integritas dan etika;
- d. kepemimpinan;
- e. pemahaman atas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- f. memiliki kemauan yang kuat dan dedikasi tinggi.

UKK Calon Anggota Dewan Pengawas paling sedikit melalui tahapan :

- a. psikotes;
- b. ujian tertulis keahlian;
- c. penulisan makalah strategi pengawasan;
- d. presentasi makalah strategi pengawasan; dan
- e. wawancara.

Pelaksanaan seleksi administrasi dan UKK menghasilkan paling sedikit 3 (tiga) atau paling banyak 5 (lima) Calon anggota Dewan Pengawas.

Panitia seleksi menyampaikan nama Calon anggota Dewan Pengawas kepada Bupati.

KPM melaksanakan seleksi tahapan wawancara akhir terhadap Calon Anggota Dewan Pengawas .KPM menetapkan 1 (satu) Calon Anggota Dewan Pengawas terpilih untuk masing-masing jabatan anggota Dewan Pengawas, setelah melakukan wawancara akhir .

Calon Anggota Dewan Pengawas terpilih melakukan penandatanganan kontrak kinerja sebelum diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas. Selain menandatangani kontrak kinerja, Calon Anggota Dewan Pengawas terpilih menandatangani surat pernyataan yang berisi kesanggupan untuk menjalankan tugas dengan baik, bersedia diberhentikan sewaktu-waktu, dan tidak akan menggugat atau mengajukan proses hukum sehubungan dengan pemberhentian tersebut.

Anggota Dewan Pengawas dan anggota Komisaris diangkat untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa

jabatan. Ketentuan mengenai seleksi tidak berlaku bagi pengangkatan kembali anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris yang dinilai mampu melaksanakan tugas dengan baik selama masa jabatannya.

Dewan Pengawas mempunyai tugas:

- a. melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap pengurusan dan pengelolaan Perumda;
- b. mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan Perumda;
- c. memberikan pertimbangan dan saran kepada KPM diminta atau tidak diminta guna perbaikan dan pengembangan Perumda antara lain pengangkatan Direksi, Program kerja yang diajukan oleh Direksi, rencana perubahan status kekayaan Perumda rencana pinjaman dan ikatan hukum dengan pihak lain, serta menerima, memeriksa dan/atau menandatangani Laporan Triwulan dan Laporan tahunan;
- d. memeriksa dan menyampaikan Rencana Strategis Bisnis (*business plan/corporate plan*), dan rencana bisnis dan anggaran Tahunan Perumda yang dibuat Direksi kepada KPM untuk mendapat pengesahan; dan
- e. mengadakan rapat dengan Direksi paling sedikit 3 (tiga) bulan sekali.

Dewan pengawas dalam melaksanakan tugas mempunyai wewenang :

- a. menilai kinerja Direktur dalam mengelola Perumda;
- b. menilai laporan triwulan dan laporan tahunan yang disampaikan Direktur untuk mendapat pengesahan KPM ;
- c. meminta keterangan Direktur mengenai pengelolaan dan pengembangan Perumda; dan
- d. mengusulkan pengangkatan, pemberhentian sementara, rehabilitasi, dan pemberhentian Direksi kepada KPM.

Dewan Pengawas Wajib:

- a. melaporkan hasil pengawasan kepada KPM; dan
- b. membuat dan memelihara risalah rapat.

Biaya yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan tugas anggota Dewan Pengawas dibebankan kepada BUMD dan dimuat dalam rencana kerja dan anggaran Perumda.

Penghasilan Dewan Pengawas ditetapkan oleh KPM dengan memperhatikan kemampuan Perumda.

Penghasilan Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling banyak terdiri atas :

- a. honorarium;
- b. tunjangan;
- c. fasilitas; dan/atau
- d. tantiem atau insentif kinerja.

Penghasilan Dewan Pengawas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal Perumda memperoleh keuntungan, Dewan Pengawas memperoleh bagian dari jasa produksi secara proporsional. Ketentuan lebih lanjut mengenai penghasilan Dewan Pengawas dari jasa produksi diatur dengan Peraturan Bupati.

Dewan Pengawas mendapat uang jasa pengabdian yang besarnya didasarkan atas perhitungan lamanya bertugas dibagi masa jabatan dikalikan uang jasa bulan terakhir. Dewan Pengawas yang diberhentikan dengan hormat sebelum masa jabatannya berakhir, mendapat uang jasa pengabdian dengan syarat telah menjalankan tugasnya paling sedikit 1 (satu) tahun.

Dewan Pengawas memperoleh hak cuti meliputi :

- a. Cuti tahunan;
- b. Cuti besar;
- c. Cuti sakit;
- d. Cuti karena alasan penting atau cuti menunaikan ibadah haji;
- e. Cuti nikah;atau
- f. Cuti bersalin dan atau cuti diluar tanggungan Perumda.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan cuti diatur dengan Peraturan Bupati.

Jabatan Dewan Pengawas berakhir apabila:

- a. meninggal dunia;
- b. masa jabatannya berakhir; dan/atau
- c. diberhentikan sewaktu-waktu.

D. DIREKSI

Direksi pada Perumda diangkat oleh KPM. Proses pemilihan anggota Direksi dilakukan melalui seleksi. Seleksi paling sedikit melalui tahapan:

- a. seleksi administrasi;
- b. UKK, dan
- c. wawancara.

Untuk dapat diangkat sebagai Direksi yang bersangkutan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. sehat jasmani dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- d. memahami manajemen Perusahaan;
- e. memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha perusahaan;
- f. beragama islam dan mampu membaca Al-Qur'an;
- g. berijazah paling rendah Strata I (S-1);
- h. pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun di bidang manajerial perusahaan berbadan hukum dan pernah memimpin tim;
- i. berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun dan paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
- j. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;

- k. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara atau keuangan daerah;
- l. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- m. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon kepala atau calon wakil kepala daerah, dan/ atau calon anggot legislatif;
- n. tidak terikat hubungan keluarga dengan Bupati/ Wakil Bupati atau Dewan Pengawas atau Direksi lainnya sampai derajat ketiga menurut garis lurus atau kesamping termasuk menantu dan ipar.

Panitia seleksi berjumlah gasal dan paling sedikit beranggotakan :

- a. Perangkat daerah; dan
- b. Unsur independen dan/atau perguruan tinggi.

Panitia seleksi bertugas:

- a. menentukan jadwal pelaksanaan;
- b. melakukan penjaringan bakal calon Direksi;
- c. membentuk tim atau menunjuk lembaga profesional untuk melakukan UKK;
- d. menentukan formulasi penilaian UKK;
- e. menetapkan hasil penilaian;
- f. menetapkan Calon Direksi Perumda; dan
- g. menindaklanjuti Calon Direksi terpilih untuk diproses lebih lanjut menurut ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan Pemerintah.

Panitia Seleksi ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

Penunjukan Lembaga Profesional sebagaimana huruf c, oleh Panitia Seleksi mempertimbangkan paling sedikit:

- a. kemampuan keuangan BUMD;
- b. ketersediaan Lembaga Profesional; dan
- c. ketersediaan Sumber Daya Manusia.

Dalam melakukan seleksi, Panitia Seleksi melakukan penjaringan Bakal Calon Direksi Perumda. Panitia Seleksi melakukan seleksi administrasi berdasarkan hasil penjaringan, Panitia Seleksi melakukan seleksi administrasi sesuai persyaratan, Panitia Seleksi menetapkan Bakal Calon Anggota Direksi yang telah lulus persyaratan UKK dilaksanakan oleh:

- a. tim; atau
- b. lembaga profesional.

UKK yang dilaksanakan oleh tim, melibatkan konsultan perorangan. Tim atau Lembaga Profesional bertugas :

- a. melaksanakan proses UKK sesuai dengan indikator penilaian UKK;
- b. menetapkan hasil penilaian UKK; dan
- c. menyampaikan hasil penilaian kepada Panitia Seleksi.

Tim atau Lembaga Profesional ditetapkan dengan keputusan KPM. Indikator penilaian UKK, paling sedikit meliputi:

- a. pengalaman mengelola perusahaan;

- b. keahlian;
- c. integritas dan etika;
- d. kepemimpinan;
- e. pemahaman atas penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
- f. memiliki kemauan yang kuat dan dedikasi tinggi.

UKK Calon Anggota Direksi paling sedikit melalui tahapan:

- a. psikotes;
- b. ujian tertulis keahlian;
- c. penulisan makalah strategi pengawasan;
- d. presentasi makalah strategi pengawasan; dan
- e. wawancara.

Penilaian indikator UKK terhadap Calon Anggota Direksi dilakukan dengan memberikan pembobotan yang terdiri atas:

- a. pengalaman;
- b. keahlian;
- c. integritas dan etika;
- d. kepemimpinan;
- e. kemampuan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
- f. memiliki kemauan yang kuat dan dedikasi tinggi.

Setiap indikator UKK, dirinci sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan Panitia Seleksi.

Total bobot penilaian indikator sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebesar 100 %

(seratus persen).Klasifikasi akhir nilai UKK, meliputi:

- a. diatas 8,5 (delapan koma lima)direkomendasikan sangat disarankan;
- b. diatas 7,5 (tujuh koma lima) sampai dengan 8,5 (delapan koma lima) direkomendasikan disarankan;
- c. 7,0 (tujuh koma nol) sampai dengan 7,5 (tujuh koma lima) direkomendasikan disarankan dengan pengembangan;dan
- d. dibawah 7,0 (tujuh koma nol)direkomendasikan tidak disarankan.

Bakal Calon Anggota Direksi yang diangkat menjadi Calon Anggota Direksi yaitu Bakal Calon yang memenuhi klasifikasi penilaian .

Pelaksanaan seleksi administrasi dan UKK menghasilkan paling sedikit 3 (tiga) atau paling banyak 5 (lima) Calon Anggota Direksi. Panitia Seleksi menyampaikan nama Calon Anggota Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada KPM.

KPM melaksanakan seleksi tahapan wawancara akhir terhadap Calon Anggota Direksi .KPM menetapkan 1 (satu) Calon Anggota Direksi terpilih setelah melakukan wawancara akhir . Dalam hal terdapat jabatan Direktur Utama, KPM terlebih dahulu menetapkan Calon Direktur Utama Terpilih. KPM dapat meminta masukan Direktur Utama atau Calon Direktur Utama terpilih untuk menetapkan Calon anggota Direksi terpilih lainnya. Dalam hal BUMD Lembaga Keuangan, KPM menetapkan Calon anggota Direksi untuk proses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Apabila hasil proses lebih lanjut disetujui, KPM menetapkan Calon anggota Direksi terpilih. Apabila hasil proses lebih lanjut tidak disetujui, KPM menetapkan Calon anggota Direksi lainnya sesuai dengan proses . Calon Direksi terpilih melakukan

penandatanganan kontrak kinerja sebelum diangkat sebagai anggota Direksi. Selain menandatangani kontrak kinerja, Calon Direksi terpilih menandatangani surat pernyataan yang berisi kesanggupan untuk menjalankan tugas dengan baik, bersedia diberhentikan sewaktu-waktu tidak mengajukan proses hukum sehubungan dengan pemberhentian tersebut.

Anggota Direksi diangkat untuk masa jabatan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan, kecuali:

- a. ditentukan lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
- b. dalam hal anggota Direksi memiliki keahlian khusus dan/ atau prestasi yang sangat baik, dapat diangkat untuk masa jabatan yang ketiga.

Keahlian khusus dan prestasi yang sangat baik paling sedikit memenuhi kriteria:

- a. melampaui target realisasi terhadap rencana bisnis serta rencana kerja dan anggaran Perumda;
- b. opini audit atas laporan keuangan perusahaan minimal Wajar Tanpa Pengecualian selama 3 (tiga) tahun berturut-turut diakhir periode kepemimpinan;
- c. seluruh hasil pengawasan sudah ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. terpenuhinya target dalam kontrak kinerja sebesar 100% (seratus persen) selama 2 (dua) periode kepemimpinan.

Dalam hal anggota Direksi diangkat kembali, anggota Direksi wajib menandatangani kontrak kinerja. Penandatanganan kontrak kinerja dilakukan sebelum pengangkatan kembali sebagai anggota Direksi.

Direksi mempunyai tugas :

- a. menyusun perencanaan melakukan koordinasi dan pengawasan seluruh kegiatan operasional Perumda;
- b. membina pegawai;
- c. mengurus dan mengelola kekayaan Perumda;
- d. menyelenggarakan administrasi umum dan keuangan;
- e. menyusun Rencana Strategi Bisnis 5 (lima) tahunan (*business/ corporate plan*) yang disahkan oleh KPM melalui usulan Dewan Pengawas;
- f. menyusun dan menyampaikan Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan Perumda yang merupakan penjabaran tahunan dari Rencana Strategi Bisnis (*businessplan/corporateplan*) kepada KPM melalui Dewan Pengawas; dan
- g. menyusun dan menyampaikan laporan seluruh kegiatan Perumda.

Direksi dalam melaksanakan tugas mempunyai wewenang :

- a. mengangkat dan memberhentikan pegawai Perumda berdasarkan Peraturan Kepegawaian Perumda dengan pertimbangan Dewan Pengawas;
- b. menetapkan susunan organisasi dan tata kerja Perumda dengan persetujuan Dewan Pengawas;
- c. mengangkat pegawai untuk menduduki jabatan, melakukan mutasi serta memberhentikan jabatan dibawah Direksi dengan pertimbangan Dewan Pengawas;

- d. mewakili Perumda didalam dan diluar pengadilan;
- e. menunjuk kuasa untuk melakukan perbuatan hukum mewakili Perumda;
- f. menandatangani Laporan Bulanan, Triwulan dan Laporan Tahunan;
- g. menjual, menjaminkan atau rnelepask aset milik Perumda berdasarkan persetujuan KPM atas pertimbangan Dewan Pengawas, untuk aset mulai Rp.5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) atas dengan persetujuan DPRK; dan
- h. melakukan pinjaman, mengikat diri dalam perjanjian, dan melakukan kerjasama dengan pihak lain dengan persetujuan KPM atas pertimbangan Dewan Pengawas.

Direksi dilarang memangku jabatan rangkap, yakni :

- a. Jabatan struktural atau fungsional pada instansi/ lembaga Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah;
- b. Anggota Direksi pada BUMD lainnya BUMB dan badan usaha swasta
- c. Jabatan yang dapat menimbulkan benturan kepentingan pada Perumda; dan/ atau
- d. Jabatan lainnya sessuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Apabila sampai berakhir masa jabatan Direksi, pengangkatan Direksi baru masih dalam Proses penyelesaian, KPM dapat menunjuk/ mengangkat Direksi yang lama atau seorang Pejabat Struktural Perumda sebagai Pejabat Sementara. Pengangkatan pejabat sementara ditetapkan dengan Keputusan KPM. Keputusan KPM paling lama 6 (enam) bulan dan dapat diperpanjang; Pejabat sementara tidak dilakukan pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan. Pejabat sementara mempunyai tugas, wewenang yang sama dengan Direksi, kecuali dalam hal pengangkatan, mutasi dan pemberhentian pegawai serta kebijakan strategis terkait dengan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan.

Penghasilan Direksi pada Perumda ditetapkan oleh KPM paling banyak terdiri atas:

- a. gaji;
- b. tunjangan;
- c. fasilitas; dan/atau
- d. tantiem atau insentif pekerjaan.

Perumda wajib mengikutsertakan Direksi Perumda pada Program BPJS Kesehatan , BPJS Ketenagakerjaan, DPLK Simponi dan DPLK Dapenma Pamsi sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Direksi memperoleh hak cuti meliputi :

- a. cuti tahunan;
- b. cuti besar;
- c. cuti sakit;
- d. cuti karena alasan penting atau cuti menunaikan ibadah haji;
- e. cuti nikah; dan
- f. cuti bersalin dan/atau cuti diluar tanggungan Perumda.

Jabatan Direksi berakhir apabila:

- a. meninggal dunia;
- b. masa jabatannya berakhir; dan/ atau
- c. diberhentikan sewaktu-waktu.

F. PEGAWAI PERUMDA

Pegawai Perumda merupakan pekerja Perumda yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan.

G. SATUAN PENGAWAS INTERN

Pada Perumda dibentuk SPI yang merupakan aparat pengawas intern perusahaan. SPI dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada direktur utama. Pengangkatan kepala SPI dilakukan setelah mendapatkan pertimbangan dari Dewan Pengawas.

H. PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pemerintah Daerah melakukan pembinaan terhadap pengelolaan Perumda dilaksanakan oleh:

- a. Sekretaris Daerah;
- b. pejabat pada Pemerintah Daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis Perumda; dan
- c. pejabat pada Pemerintah Daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan atas permintaan Sekretaris Daerah.

Pengawasan terhadap Perumda dilakukan untuk menegakkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik. Pengawasan dilakukan oleh pengawasan internal dan pengawasan eksternal.

I. PERENCANAAN, OPERASIONAL DAN PELAPORAN

Direksi wajib menyiapkan rencana bisnis yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun. Rencana bisnis paling sedikit memuat:

- a. evaluasi hasil rencana bisnis sebelumnya;
- b. kondisi Perumda saat ini;
- c. asumsi yang dipakai dalam penyusunan rencana bisnis; dan
- d. penetapan visi, misi, sasaran, strategi, kebijakan, dan program kerja.

Direksi wajib menyiapkan rencana kerja dan anggaran yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana bisnis. Rencana kerja dan anggaran sedikit memuat rencana rinci program kerja dan anggaran tahunan. Direksi menyampaikan rencana kerja dan anggaran kepada Dewan Pengawas paling lambat pada akhir bulan November untuk ditandatangani bersama. Rencana kerja dan anggaran yang telah ditandatangani bersama Dewan Pengawas disampaikan kepada KPM untuk mendapatkan pengesahaan

Operasional Perumda dilaksanakan berdasarkan standar operasional prosedur. Standar operasional prosedur disusun oleh Direksi dan disetujui oleh Dewan Pengawas. Standar operasional prosedur paling sedikit memuat aspek:

- a. organ;
- b. organisasi dan kepegawaian;

- c. keuangan;
- d. pelayanan pelanggan;
- e. resiko bisnis;
- f. pengadaan barang dan jasa;
- g. pengelolaan barang;
- h. pemasaran; dan
- i. pengawasan.

Pengurusan Perumda dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik., terdiri atas prinsip:

- a. transparansi;
- b. akuntabilitas;
- c. pertanggungjawaban;
- d. kemandirian; dan
- e. kewajaran.

Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik bertujuan untuk

- a. mencapai tujuan Perumda;
- b. mengoptimalkan nilai Perumda agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional;
- c. mendorong pengelolaan Perumda secara profesional, efisien, dan efektif, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ Perumda;

- d. mendorong agar organ Perumda dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial Perumda terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar Perumda;
- e. meningkatkan kontribusi Perumda dalam perekonomian nasional; dan
- f. meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.

Pengadaan barang dan jasa Perumda dilaksanakan memperhatikan prinsip efisiensi dan transparansi mengacu kepada ketentuan perundang-undangan.

Perumda dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain. Kerja sama harus saling menguntungkan dan melindungi kepentingan Pemerintah Daerah, masyarakat luas, dan pihak yang bekerja sama. Pelaksanaan kerja sama Perumda dengan pihak lain merupakan kewenangan Direksi sesuai dengan mekanisme internal Perumda. Dalam hal kerja sama berupa pendayagunaan aset tetap yang dimiliki Perumda, kerja sama dimaksud dilakukan melalui kerja sama operasi. Kerja sama dengan pihak lain berupa pendayagunaan ekuitas berlaku ketentuan:

- a. disetujui oleh KPM;
- b. laporan keuangan Perumda 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;
- c. tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari Perumda yang berasal dari penyertaan modal Daerah; dan
- d. memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama.

Perumda memprioritaskan kerja sama dengan Perusahaan Umum Daerah milik Pemerintah Daerah lain dalam rangka mendukung kerja sama daerah. Pemerintah Daerah

dapat memberikan penugasan kepada Perumda untuk melaksanakan kerja sama. Ketentuan lebih lanjut mengenai kerja sama Perumda diatur dengan Peraturan Bupati.

Perumda dapat melakukan pinjaman dari lembaga keuangan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan sumber dana lainnya dari dalam negeri untuk pengembangan usaha dan investasi.

Laporan Dewan Pengawas terdiri dari laporan triwulan dan laporan tahunan. Laporan triwulan dan laporan tahunan paling sedikit terdiri dari laporan pengawasan yang disampaikan kepada KPM. Laporan triwulan disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah akhir triwulan berkenaan. Laporan tahunan disampaikan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari kerja setelah tahun buku Perumda ditutup. Laporan tahunan disahkan oleh KPM. Dalam hal terdapat Dewan Pengawas tidak menandatangani laporan tahunan harus disebutkan alasannya secara tertulis.

Laporan direksi Perumda terdiri dari laporan bulanan, laporan triwulan dan laporan tahunan. Laporan bulanan dan Laporan triwulan terdiri atas laporan kegiatan operasional dan laporan keuangan yang disampaikan kepada Dewan Pengawas. Laporan tahunan terdiri atas laporan keuangan yang telah diaudit dan laporan manajemen yang ditandatangani bersama Direksi dan Dewan Pengawas. Laporan triwulanan dan Laporan tahunan disampaikan kepada KPM. Laporan tahunan disahkan oleh KPM paling lambat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja setelah diterima. Direksi mempublikasikan laporan tahunan kepada masyarakat paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah laporan

tahunan disahkan oleh KPM. Dalam hal terdapat anggota direksi tidak menandatangani laporan tahunan harus disebutkan alasannya secara tertulis.

Laporan tahunan bagi Perumda paling sedikit memuat:

- a. laporan keuangan;
- b. laporan mengenai kegiatan Perumda;
- c. laporan pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan;
- d. rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha Perumda;
- e. laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Pengawas selama tahun buku yang baru lampau;
- f. nama anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas; dan
- g. penghasilan anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas untuk tahun yang baru lampau.

J. PENETAPAN TARIF

Tarif Air Minum ditetapkan oleh Bupati. Dalam hal Bupati memutuskan tarif lebih kecil dari usulan tarif yang diajukan direksi yang mengakibatkan tarif rata-rata tidak tercapainya pemulihan biaya secara penuh (*full cost recovery*), pemerintah daerah wajib menyediakan kebijakan subsidi untuk menutup kekurangannya melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten (APBK).

1. PENGGUNAAN LABA

Penggunaan laba Perumda diatur dalam anggaran dasar, digunakan untuk:

- a) pemenuhan dana cadangan;
- b) peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan Perumda yang bersangkutan;
- c) dividen yang menjadi hak Daerah;
- d) tantiem untuk anggota Direksi dan Dewan Pengawas;
- e) bonus untuk pegawai; dan/atau
- f) penggunaan laba lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

KPM memprioritaskan penggunaan laba Perumda untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan Perumda yang bersangkutan setelah dana cadangan dipenuhi. Besaran penggunaan laba Perumda ditetapkan setiap tahun oleh KPM.

Perumda wajib menyalurkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk dana cadangan. Penyaluran laba bersih wajib dilakukan sampai dengan dana cadangan mencapai paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari modal Perumda. Kewajiban penyaluran dana cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berlaku apabila Perumda mempunyai saldo laba yang positif. Dana cadangan sampai dengan jumlah 20% (dua puluh persen) dari modal Perumda hanya dapat digunakan untuk menutup kerugian Perumda. Apabila dana cadangan telah melebihi jumlah 20% (dua puluh persen), KPM dapat memutuskan agar kelebihan dari dana cadangan tersebut digunakan untuk keperluan Perumda. Direksi harus mengelola dana cadangan agar dana cadangan tersebut memperoleh laba dengan cara yang baik dengan memperhatikan

ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Laba yang diperoleh dari pengelolaan dana cadangan dimasukkan dalam perhitungan laba rugi.

Dividen Perumda yang menjadi hak daerah merupakan penerimaan daerah setelah disahkan oleh KPM.

Tantiem untuk Direksi dan Dewan Pengawas serta bonus untuk pegawai paling tinggi 5% (lima persen) dari laba bersih setelah dikurangi untuk dana cadangan. Pemberian tantiem dan bonus yang dikaitkan dengan kinerja Perumda dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya.

Jika perhitungan laba rugi pada suatu tahun buku menunjukkan adanya kerugian yang tidak dapat ditutup dengan dana cadangan, kerugian tersebut tetap dicatat dalam pembukuan Perumda dan dianggap tidak mendapat laba selama kerugian yang tercatat tersebut belum seluruhnya tertutup sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

2. PEMBUBARAN

Pembubaran Perumda ditetapkan dengan Qanun. Fungsi Perumda yang dibubarkan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Kekayaan daerah hasil pembubaran Perumda dikembalikan kepada daerah. Pembubaran Perumda dilakukan berdasarkan hasil analisis investasi, penilaian tingkat kesehatan, dan hasil evaluasi Perumda.

3. KETENTUAN PENUTUP

Pada saat berlakunya Qanun ini, Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 31 Tahun 2004 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan (Lembaran Daerah

Kabupaten Bireuen Tahun 2004 Nomor 37) dan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 13 Tahun 2014 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan (Lembaran Daerah Kabupaten Bireuen Tahun 2014 Nomor 50) sebagaimana telah diubah dengan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 13 Tahun 2014 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum Krueng Peusangan (Lembaran Daerah Kabupaten Bireuen Tahun 2015 Nomor 58) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa:

1. Bahwa secara teori hierarki, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen merupakan pelaksanaan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
2. Bahwa secara filosofis, sosiologis dan yuridis, perubahan bentuk badan hukum Perusahaan Daerah Air Minum Menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen merupakan salah satu cara untuk meningkatkan pelayanan air bersih kepada masyarakat, memperbaiki pengelolaan badan usaha milik daerah yang dirasakan masih belum memberikan efek yang cukup signifikan bagi daerah bahkan cenderung membebani daerah, serta pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

3. Sasaran yang akan diwujudkan dengan adanya penyesuaian bentuk badan hukum Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Bireuen menjadi Perusahaan Umum Daerah adalah terlaksananya penyesuaian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, mendorong peningkatan kinerja perusahaan agar menjadi lebih efektif, efisien dan produktif sehingga pada akhirnya akan memenuhi kebutuhan pelayanan air bersih bagi masyarakat, mendorong pertumbuhan perekonomian daerah, dan memperoleh laba/keuntungan sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

B. Saran

Sebagai tindaklanjut dari naskah akademik ini, maka dapat disarankan beberapa hal sebagai berikut:

1. perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik ini dalam suatu peraturan daerah.
2. Merekomendasikan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Krueng Peusangan Kabupaten Bireuen menjadi prioritas dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 26.

Anjar Widowari, dkk, *Makalah Bab II Materi dan Obyek Hukum pada Fakultas Ekonomi Jurusan Akuntansi*, Universitas Gundarma Tahun 2010.
<https://fahmuk.wordpress.com>.

Fahmuk, Subjek Hukum dan Objek Hukum dalam Hukum Perdata, diakses dari <https://fahmuk.wordpress.com>.

Wibowo Tunardy, *Badan Hukum Sebagai Subyek Hukum*, <http://www.jurnal-hukum.com>.

Elsy Kartika Sari, *Hukum dalam Ekonomi Edisi Kedua*, Cikal Sakti, Jakarta, 2007, hlm.9.

Etty S. Suhardo, *Pengantar Hukum Dagang*, Undip Press, Semarang, 2002, hlm. 12.

Novia Widya Utami, *Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia*, www.jurnal.id.

Aulia Muthiah, *Aspek Hukum Dagang dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 18.

Novia Widya Utami, *Loc.Cit.*

R. Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum (Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf)*, Alumni, Bandung, 2001, hlm. 71.

Tri Budiono, *Hukum Dagang: Bentuk Usaha Tidak Berbadan Hukum*, Griya Media, Salatiga, 2011, hlm.8.

Aulia Muthia, *Op. Cit.*, hlm. 20.

Salim H.S., *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 26.

Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1987, Hlm. 21. Lihat pula Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkumpulan, Perseroan, dan Koperasi di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1985, hlm. 9.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian.

H. M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Jilid 6*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm.1.

Pasal 1618 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Tri Budiono, *Op.Cit*, hlm. 55.

I. Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, 2005, hlm. 60. *I b i d.*

Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Pustaka Nusantara, Yogyakarta, 2005, hlm. 38. *I b i d.*

Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang, Malang, 2010, hlm. 65.

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta,

2003, hlm. 24.

Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Jogjakarta, 1993, hlm. 28.

A. Hamid S. Attamimi dalam H. Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm.14-15.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, Penerbit Kanisius, Jogjakarta, 1998, hlm.25.

Ann Seidman, Robert Seidman. *Penyusunan RUU Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Penyunting, Yohanes Usfunan cs., Elips, Jakarta, 2002, hlm. 413-414. *I b i d.*, hlm. 418.

<https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/08/210000369/daftar-kabupaten-dan-kota-di-indonesia?page=all>.

<https://www.bireuenkab.go.id/halaman/demografi>.

<https://www.bireuenkab.go.id/halaman/demografi>.

<https://salamadian.com/bentuk-pengertian-bumn-bumd-adalah/>

https://id.wikipedia.org/wiki/Lex_superior_derogat_legi_inferior.

<https://icjr.or.id/prinsip-lex-superior-derogat-legi-inferiori-harus-digunakan-seluruh-peraturan-daerah-perda-harus-tunduk-pada-kuhp/>.

Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, IN-HILL-Co., hal. 17.

Esmi Warasih P, 2001, *Fungsi Cita Hukum dalam Penyusunan Peraturan Perundangan yang Demokratis, dalam Arena Hukum*, Majalah Hukum FH Unibraw No.15 Tahun 4, November 2001, hal.354.

Lili Rasjidi & Arief Sidharta, *Filsafat Hukum – Mashab dan Refleksinya*, PT Remaja Rosda Karya, Bandung, 1988, hlm. 8.

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundangan Di Indonesia*, Indo Hill, Co. Jakarta, 1992, hlm. 152.