

**PERKEMBANGAN PENGATURAN-PENGATURAN PERUSAHAAN  
DAERAH AIR MINUM DARI TAHUN 1978-2016 DI KOTA MAGELANG**

SKRIPSI



Oleh:

**NALA APRILIA DAMAYANTI**

No. Mahasiswa: 14410400

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

**PERKEMBANGAN PENGATURAN-PENGATURAN PERUSAHAAN**

**DAERAH AIR MINUM DARI TAHUN 1978-2016 DI KOTA MAGELANG**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh  
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta**



Oleh :

**NALA APRILIA DAMAYANTI**

**No. Mahasiswa: 14410400**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PERKEMBANGAN PENGATURAN-PENGATURAN PERUSAHAAN  
DAERAH AIR MINUM DARI TAHUN 1978-2016 DI KOTA MAGELANG**

Telah diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk

Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran


Pada Tanggal, 13 April 2018



الجامعة الإسلامية  
الاندونيسية

Yogyakarta, 5 Februari 2018

Dosen Pembimbing Skripsi I

  
(Dr. Saifuldin, S.H., M.Hum)  
NIK : 804100101

**PERKEMBANGAN PENGATURAN-PENGATURAN PERUSAHAAN  
DAERAH AIR MINUM DARI TAHUN 1978-2016 DI KOTA MAGELANG**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendaran

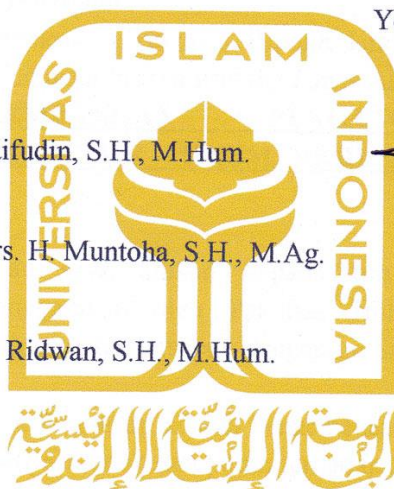
Pada Tanggal 13 April 2018 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 13 April 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag.
3. Anggota : Dr. H. Ridwan, S.H., M.Hum.

Tanda Tangan

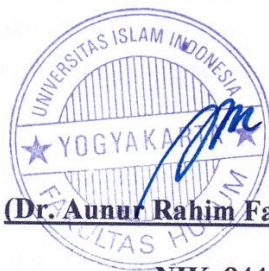


Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



**(Dr. Aunur Rahim Faqih, S.H., M.Hum)**

NIK. 844100101

**SURAT PERNYATAAN**  
**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR**  
**MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



Yang bertandatangan dibawah ini saya:

Nama : **NALA APRILIA DAMAYANTI**

No. Mhs : **14410400**

Adalah benar benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul:

**PERKEMBANGAN PENGATURAN-PENGATURAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM DARI TAHUN 1978-2016 DI KOTA MAGELANG.**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendaranyang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

- a. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar benar karya saya sendiri yang dalam penyusunanya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- b. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan “*penjiplakan karya ilmiah (Plagiat)*”;
- c. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan kepentingan yang bersifat akademik dan pengembanganya, saya memberikan kewenangan kepada pepustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penyertaan pada butir no. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis” atau “TIM” Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 2 Februari 2018

Yang membuat pernyataan



**NALA APRILIA .D.**

NIM. 14410400

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Nala Aprilia Damayanti
2. Tempat Lahir : Magelang
3. Tanggal Lahir : 27 April 1995
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Agama : Islam
6. Golongan Darah : O
7. Alamat Terakhir : Green Hills Residence Kav. 258, Jl Kapten Haryadi, Sardonoharjo, Ngaglik, Kab. Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta
8. Alamat Asal : Jl Anggrek I No. 588 RT 02 RW 04, Kemirirejo, Kec. Magelang Tengah, Kota Magelang
9. Identitas Orang Tua
  - a. Nama Ayah : Edy Susanto Purnomo  
Pekerjaan Ayah : Swasta
  - b. Nama Ibu : Suci Heriyani  
Pekerjaan Ibu : Wiraswasta
10. Alamat Orang Tua : Jl Anggrek I No. 588 RT 02 RW 04, Kemirirejo, Kec. Magelang Tengah, Kota Magelang
11. Riwayat Pendidikan
  - a. TK : TK Pradyandari I, Kerobokan, Denpasar, Bali
  - b. SD : SD Tarakanita, Magelang
  - c. SMP : SMPN 7 Magelang
  - d. SMA : SMAN 5 Magelang
12. Organisasi : -

Yogyakarta, 2 Februari 2018

Nala Aprilia Damayanti

## **MOTTO**

KEBANGGAAN KITA YANG TERBESAR ADALAH BUKAN TIDAK  
PERNAH GAGAL, TETAPI BANGKIT KEMBALI SETIAP KALI KITA  
TERJATUH



## **BISMILLAHIRROHMANIRROHIM**

Dengan Rahmat Allah Yang Maha Pengasih Lagi Maha Penyayang

Dengan ini saya persembahkan karya ini untuk Orangtuaku Tercinta yang tiada henti-hentinya selalu mendoakan, memberikan dukungan, dan kasih sayang kepadaku.

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur peneliti panjatkan kehadirat Allah SWT karena hanya dengan rahmat dan karunia-Nya, peneliti dapat menyusun dan menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Perkembangan Pengaturan-Pangaturan Perusahaan Daerah Air Minum Dari Tahun 1978 – 2016 Di Kota Magelang”**. Peneliti sadar bahwa skripsi ini dapat tersusun berkat bantuan dan dorongan moril dari berbagai pihak, oleh karena itu pada kesempatan ini peneliti mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Allah SWT yang telah memberikan kelancaran dan kemudahan kepada peneliti dari awal hingga akhir penulisan skripsi ini.
2. Kedua orangtua saya yang saya cintai dan saya kasihi, Ayahanda Edy Susanto dan terutama teruntuk Ibunda saya Suci Heriyani yang telah membesarkan dan mendidik sampai saat ini serta selalu memberikan kasih sayang, semangat, dan doa yang tiada henti kepada Allah SWT sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini.
3. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H.,M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Dr. Saifudin, S.H.,M.Hum selaku Dosen Pembimbing yang dalam kesibukannya masih meluangkan waktu serta memberikan bimbingan dan pengarahan dengan sabar dan tekun kepada peneliti sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Universitas Islam Indonesia yang dengan kesungguhan hati berkorban, baik moril maupun materiil selama peneliti menuntut ilmu pengetahuan sampai tersusunnya skripsi ini.
6. Civitas Akademika Fakultas Hukum pada khususnya dan Universitas Islam Indonesia pada umumnya.
7. Winna Maria W.A selaku sahabat saya yang selalu menemani dan mengarahkan saya kepada hal-hal yang baik sampai detik ini serta yang selalu menjadi pengingat dalam penyelesaian skripsi ini.
8. Lutvinia Dea, Mutia Sekar Dini, Mikky Frika, Laiza Aprilia, Dhimas Ajeka, Rico Febrianto, Rizqi Aminullah, Gama Arya, Sahid Hadi, Muhammad Malik, Aditya Haryawan selaku sahabat-sahabat saya dari awal masuk kuliah hingga

detik ini yang selalu mencoba hadir dalam setiap keadaan dan membantu dalam segala hal apapun.

9. Corry Widya, Dhiana Oktaviani, Delia Azizah, Anggin Anandia, Rusyda, Fauziah Nur, dan Talitha selaku sahabat-sahabat saya yang selalu mengisi hari-hari saya dari awal kuliah sampai sekarang ini.
10. Muthia Nindita, Annisa Nurdelia, dan Firda Nurul A selaku partner saya ketika KKN yang selalu mendukung saya.
11. Semua pihak yang telah membantu dan memberikan semangat kepada peneliti selama penyusunan karya ilmiah ini.

Semoga amal budi baik Bapak dan Ibu mendapat pahala yang setimpal dari Allah SWT. Amin Yaa Robbal ‘Alamin.

Yogyakarta, 2 Februari 2018

Penulis

Nala Aprilia Damayanti

## DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengajuan.....	ii
Halaman Pengesahan Pembimbing.....	iii

Halaman Pengesahan Penguji .....	iv
Halaman Pernyataan Orisinilitas.....	v
Halaman Curriculum Vitae .....	vii
Halaman Motto.....	viii
Halaman Persembahan .....	ix
Kata Pengantar .....	x
Daftar Isi.....	xii
Abstrak .....	xv

## BAB I           PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	5
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Tinjauan Pustaka .....	6
E. Metode Penelitian.....	12
F. Sistematika Penulisan.....	18

## BAB II           TINJAUAN UMUM TENTANG KEDUDUKAN PERATURAN DAERAH DALAM OTONOMI DAERAH

A. Otonomi Daerah.....	20
B. Pemerintahan Daerah .....	27
1. Pengertian Pemerintah Daerah.....	27
2. Unsur-Unsur Pemerintah Daerah .....	31
3. Kewenangan Pemerintah Daerah .....	32

	C. Kedudukan Peraturan Daerah di Daerah Otonom.....	35
	D. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Islam .....	40
<b>BAB III</b>	<b>TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG BAIK</b>	
	A. Peraturan Daerah.....	62
	1. Pengertian Peraturan Daerah.....	62
	2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah .....	65
	3. Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah.....	67
	4. Prinsip-Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah .....	69
	B. Materi Muatan Peraturan Daerah .....	72
	1. Materi Muatan Peraturan Daerah .....	72
	2. Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah .....	75
	C. Peraturan Daerah Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan .....	79
	D. Tujuan dan Manfaat Peraturan Daerah .....	87
<b>BAB IV</b>	<b>PERKEMBANGAN PENGATURAN-PENGATURAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM DARI TAHUN 1978-2016 DI KOTA MAGELANG</b>	
	A. Deskripsi Data.....	94
	B. Perkembangan Peraturan Daerah Dari Tahun 1978 - 2016 ...	100
	C. Kelemahan dan Kekurangan Pengaturan-Pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum Dari Tahun 1978 – 2016.....	127
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b>	

A. Kesimpulan .....	134
B. Saran-saran .....	135
Daftar Pustaka .....	137

### **ABSTRAKS**

Peraturan Daerah merupakan salah satu instrumen penting dalam menciptakan keselarasan antara kepentingan Perusahaan Daerah Air Minum, Pemerintah Kota Magelang dan Masyarakat. Peraturan Daerah yang mampu mengakomodir kepentingan berbagai pihak, tentunya akan membantu terciptakan sistem pemerintah yang baik (*Good Governance*). Oleh karena itu, seiring dengan perkembangan masyarakat dan sistem pemerintahan di Indonesia, maka perlunya perubahan suatu peraturan daerah, dengan maksud dan tujuan agar peraturan daerah dapat menjadi landasan hukum dalam setiap kegiatan. Namun demikian, secara normatif, suatu peraturan daerah tentunya tidak terlepas dari kelemahan-kelemahan yang ada dan kelemahan suatu produk hukum, sering dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Oleh karena itu perlunya kajian secara komprehensif terhadap suatu peraturan agar tidak ada pihak-pihak yang dirugikan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yang bersifat perspektif. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa perkembangan pengaturan-pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum Tahun 1978 – 2016, telah disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang

berlaku. Perubahan peraturan daerah tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang, setiap periodiknya mengacu pada peraturan yang lebih tinggi walaupun pemerintah Kota Magelang mempunyai otonomi yang luas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kelemahan pada Peraturan Daerah Nomor 270 Tahun 1978 yaitu bahwa Walikota sebagai Kepala Daerah sekaligus sebagai Ketua Badan Pengawas, sehingga kegiatan operasional perusahaan masih tertumpu pada kebijakan Kepala Daerah. Kelemahan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1989 yaitu dihaousnya ketentuan yang tentang kepegawaian sehingga pimpinan perusahaan atau direksi, tidak mempunyai pedoman dalam mengelola kepegawaian. Kelemahan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 yaitu adanya ketentuan mengenai pengawasan oleh lembaga pengawas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sementara sudah ada Dewan Pengawas. Sedangkan kelemahan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 yaitu PDAM tidak dapat mengembangkan usahanya untuk menambah pendapatan PDAM sebelum pelayanan belum mencapai 100% sehingga membatasi kegiatan usaha PDAM

**Kata Kunci : Pengaturan PDAM, Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Penanganan akan pemenuhan kebutuhan air bersih dapat dilakukan dengan berbagai cara, disesuaikan dengan sarana dan prasarana yang ada. Di daerah perkotaan, sistem penyediaan air bersih dilakukan dengan sistem perpipaan dan non perpipaan. Sistem perpipaan dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sementara non perpipaan dikelola oleh masyarakat baik secara individu maupun kelompok. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) adalah perusahaan yang berbentuk badan hukum yang dapat mengurus kepentingannya sendiri, ke luar dan ke dalam terlepas dari organisasi pemerintah daerah, seperti PU Kabupaten/Kotamadya dan lain sebagainya.<sup>1</sup> Dengan adanya parameter kualitas air, maka dibutuhkan peran pemerintah khususnya Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dalam pengelolaan bahan baku air minum sebagai perlindungan kualitas air yang ada dalam parameter kualitas air terutama dalam kelas satu yang digunakan sebagai air baku air minum.

Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Magelang sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah yang ada di Kota Magelang, yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang penyediaan air bersih. Sebagaimana diketahui bahwa air merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia, oleh karena itu dalam menjalankan kegiatan operasionalnya, PDAM mempunyai dua tujuan yang harus terwujud. PDAM sebagai perusahaan

---

<sup>1</sup> Anthony Henriquez, *Air Bersih*, Tiga Serangkai, Solo, 1985, hlm. 61.



mempunyai makna bahwa dalam kegiatan operasionalnya, PDAM harus mampu memperoleh keuntungan agar perusahaan tetap *survival*. Namun demikian, PDAM harus mampu memberikan kesejahteraan bagi masyarakat atau pelanggan dan kondisi ini memberikan arti bahwa PDAM tidak dapat secara mutlak mengutamakan keuntungan. Orientasi pada keuntungan dan orientasi pada sosial inilah yang menjadi permasalahan krusial bagi PDAM dalam menjalankan kegiatan operasional.

Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Magelang yang mengelola sumberdaya air dimana dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>2</sup> Pengelolaan sumber daya alam dengan melihat berbagai aspek kehidupan, terkait dengan peraturan daerah, tentunya Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, sudah selayaknya menjadi acuan sekaligus patokan untuk ditetapkan dan diterapkan. Kondisi ini mencerminkan bahwa tidak adanya monopoli semata, melainkan berasaskan kebersamaan.

Landasan hukum dijadikan pedoman PDAM dalam pengelolaan perusahaan yaitu Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang. Dalam peraturan daerah tersebut, beberapa kebijakan strategis masih harus dikendalikan oleh Kepala Daerah. Peraturan Daerah harus mampu memberikan perlindungan bagi seluruh lapisan. PDAM Kota Magelang dalam kegiatan operasionalnya berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II

---

<sup>2</sup> Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Magelang No. 2 Tahun 1989 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kotamadya No.270 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang. Perubahan peraturan daerah sebagai implementasi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga untuk memberikan kewenangan yang lebih luas dalam pengelolaan.

Seiring dengan perkembangan dinamika di masyarakat, telah diundangkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang Nomor 2 Tahun 1989, pada tahun 2009 dilakukan perubahan kembali dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 10 tentang Perusahaan Daerah Air Minum dan Peraturan Daerah Nomor 11 tentang Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Perubahan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang Nomor 2 Tahun 1989 menjadi Perda Nomor 10 dan Perda Nomor 11, sebagai wujud dari pemberian kewenangan yang lebih pada Direktur PDAM, terutama dalam masalah pengelolaan kepegawaian. Dengan diundangkan Perda Nomor 10 dan Perda Nomor 11, maka diharapkan Direktur mampu memberikan pelayanan yang lebih optimal untuk memberikan kesejahteraan masyarakat.

Peraturan Daerah Nomor 10 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, secara empiris telah berjalan selama 8 tahun yaitu mulai dari tahun 2006 – 2016. Peraturan Daerah Nomor 10 tentang Perusahaan Daerah Air Minum ternyata sudah tidak relevan dengan perkembangan yang terjadi dimasyarakat dan sistem pemerintahan di Kota Magelang. Oleh karena itu semenjak tahun 2016 Peraturan Daerah Nomor 10 tentang Perusahaan Daerah Air Minum telah dilakukan perubahan kembali dengan diundangkan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor

6 Tahun 2016 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang. Dengan Perda Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, PDAM Kota Magelang akan mempunyai kekuatan hukum dalam menjalankan kegiatan operasional.

Peraturan daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hokum dan mengikat.<sup>3</sup> Isi peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan yang memuat hierarki lebih tinggi tingkatannya, sedangkan ruang lingkup peraturan daerah tidak boleh meluas ke daerah lainnya. Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan perturan daerah.<sup>4</sup> Kedudukan dan fungsi perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan UU Pemerintahan Daerahnya. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah. Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan perda pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap perancang perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang UU Pemerintahan Daerah, UU tentang Perundang-undangan, Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang perda. Untuk merancang

---

<sup>3</sup> Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm. 43.

<sup>4</sup> Irwan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm. 1.

sebuah perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut :

1. Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur;
2. Kemampuan teknis perundang-undangan;
3. Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan;
4. Hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda.

Perancang Peraturan Daerah wajib mampu mendiskripsikan masalah sosial tersebut. Salah satu cara untuk menggali permasalahan tersebut adalah dengan langkah penelitian. Untuk masalah sosial yang ada dalam masyarakat, maka observasi pada obyek persoalan harus dilakukan. Kesemuanya ini sebagai tindakan awal agar suatu peraturan daerah dapat diterapkan dan mampu mengakomodir seluruh elemen masyarakat. Berdasarkan uraian tersebut maka penulis tertarik mengangkat judul **“Perkembangan Pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum Dari Tahun 1978 – 2016 Di Kota Magelang”** karena bahwa perubahan peraturan daerah sering berpihak pada kepentingan PDAM, oleh karena itu perlunya kajian empiris terhadap peraturan daerah tentang PDAM karena PDAM sebagai perusahaan yang mengelola produk yang menguasai hajat hidup orang banyak.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana perkembangan pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum dari tahun 1978 – 2016 ?

2. Bagaimana kelemahan dan kekurangan pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum dari tahun 1978 – 2016 ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui perkembangan pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum dari tahun 1978 – 2016;
2. Untuk mengetahui kelemahan dan kekurangan pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum dari tahun 1978 – 2016.

### **D. Tinjauan Pustaka**

#### **1. Peraturan Daerah**

Dalam penyelesaian pemerintahan tingkat pusat maupun daerah, pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting demi keberlangsungan pemerintahan dan berkenaan dengan aktivitas penyelenggaraan pemerintahan, peraturan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota merupakan produk hukum DPRD yang telah ditetapkan kepala daerah dan mendapat persetujuan bersama.

Peraturan daerah merupakan salah satu instrumen bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan sistem otonomi daerah yang memberikan wewenang untuk mengurus dan mengatur segala urusan rumah tangganya sendiri termasuk membentuk peraturan daerah.<sup>5</sup> Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan

---

<sup>5</sup> Yusnani Hasyimzoem dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 146.

peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>6</sup> Berdasarkan ketentuan tersebut, maka peraturan daerah merupakan salah satu elemen pendukung pelaksanaan otonomi daerah.<sup>7</sup>

Armen Yasir menjelaskan bahwa dalam penyelenggaraan Peraturan daerah dapat mengatur segala urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat daerah yang tidak diatur oleh pemerintah pusat sepanjang merupakan kewenangan atau penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terkait kewenangan otonomi dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di bidang tugas pembantuan Peraturan Daerah tidak mengatur substansi urusan pemerintah dan atau kepentingan masyarakat melainkan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintah atau kepentingan masyarakat.<sup>8</sup>

Kaidah yang harus diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang merupakan landasan yuridis adalah:<sup>9</sup>

- a. Setiap produk hukum harus dibuat oleh pejabat yang berwenang, jika tidak, produk hukum itu batal demi hukum atau dianggap tak pernah ada segala akibatnya batal demi hukum misalnya "Peraturan Daerah di tetapkan oleh kepala daerah dengan Persetujuan DPRD;
- b. Keharusan ada kesesuaian bentuk atau jenis produk hukum dengan materi yang diatur, terutama jika di perintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi atau sederajat. Ketidak sesuaian bentuk atau jenis dapat menjadikan alasan membatalkan produk hukum tertentu;
- c. Mengikuti tata cara tertentu, apabila tata cara yang seharusnya tidak di ikuti maka produk hukum tersebut belum mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan tidak dapat di berlakukan dengan demikian dapat di batalkan demi hukum;

---

<sup>6</sup> Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

<sup>7</sup> Penjelasan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 67.

<sup>9</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 40.

- d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi misal "Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan UU. Nomor 32 Tahun 2004 dan sebaliknya, bila bertentangan maka dapat di batalkan;
- e. Produk hukum yang di buat untuk kepentingan umum harus dapat di terima oleh masyarakat secara wajar dan spontan.

Proses pemerintahan daerah Peraturan Daerah memiliki fungsi antara lain:<sup>10</sup>

- a. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Meyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.yang dimaksud di sisi adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.

Beberapa pendapat para pakar terkait materi muatan peraturan daerah,

Menurut Jazim Hamidi:

Materi muatan Peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (*medebewind*), menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>11</sup>

Menurut Mahendra Kurnia:

Peraturan daerah juga dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum seluruhnya atau sebagian kepada si pelanggar, dan dapat pula memuat ancaman pidana berupa pidana kurungan.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Maria Farida Indarti S, *Ilmu Perundang-Undangan I*, Kanisius 2007, hlm. 232.

<sup>11</sup> Jazim Hamidi, *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Prestasi Pustaka Publiser, Jakarta, 2008, hlm. 39.

<sup>12</sup> Mahendra Kurnia,dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif( Urgensi, Strategi, dan Proses Pembentukan Perda yang baik )*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 22.

Secara garis besar materi-materi atau hal-hal yang dapat diatur dalam dengan peraturan daerah adalah:<sup>13</sup>

- a. Materi-materi atau hal-hal yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak dan retribusi daerah;
  - b. Materi-materi yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangan-larangan atau kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai dengan ancaman atau sanksi pidana;
  - c. Materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya mengenai penerbitan garis sepadan;
- Materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang derajat dan tingkatannya lebih tinggi, harus diatur dengan peraturan daerah.

## 2. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan perwujudan dari sistem desentralisasi yang membagi wewenang dari pemerintah pusat ke daerah, atau otonomi daerah diartikan sebagai pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik.<sup>14</sup> Dalam pasal 1 angka 6 UU No. 23/2014 menyebutkan bahwa<sup>15</sup> “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”.

Otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* dan *nomos*, *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang. Sehingga otonomi memiliki makna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*) serta mencakup pemerintahan sendiri (*zelfstuur*). Konsep otonomi daerah sebagai implementasi dari sistem desentralisasi terdapat pelimpahan wewenang yang diberikan kepada

---

<sup>13</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara dan Penetapan Peraturan Daerah*, Edisi 1, Cetakan 1, Liberty, Yogyakarta, 1977, hlm. 8.

<sup>14</sup> Yusnani Hasyimzoem dkk, *Op.Cit.*, hlm. 14.

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 1 angka 6.



pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan dengan cara yang dikehendaki daerah masing-masing dengan mempertimbangkan segala aspek dan faktor yang ada di daerah.<sup>16</sup>

### **3. Badan Usaha Milik Daerah**

#### **a. Pengertian Badan Usaha Milik Daerah**

Perusahaan daerah didirikan berdasarkan peraturan daerah, dan merupakan badan hukum, serta kedudukannya diperoleh dengan berlakunya peraturan daerah tersebut. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah suatu badan yang dikelola oleh daerah untuk menggali potensi daerah, yang bertujuan untuk menambah pendapatan asli daerah yang berguna untuk pembangunan daerah tersebut.<sup>17</sup>

Selain itu, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur bahwa Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah.<sup>18</sup> Selanjutnya sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 153 Tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah yang Dipisahkan, pada konsideran huruf “b” menyatakan bahwa Perusahaan Daerah atau BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan.

#### **b. Tujuan Pendirian BUMD**

Tujuan pendirian Perusahaan Daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya

---

<sup>16</sup> Yusnani Hasyimzoem, *Penguatan Institusional Pemekaran Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 4.

<sup>17</sup> digilib.unila.ac.id, diakses pada tanggal 7 November 2017 pukul 11.46.

<sup>18</sup> Pasal 6 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

dalam rangka memenuhi kebutuhan rakyat menuju masyarakat yang adil dan makmur.<sup>19</sup>

Sesuai dengan konsep otonomi daerah yang memberikan kesempatan seluas luasnya kepada Pemerintah Daerah untuk mencari sumber-sumber penghasilan bagi peningkatan PAD sebagai salah satu modal pembangunan daerahnya, Pemerintah Daerah mendirikan BUMD yang berbasis pada sumber daya alam yang dimilikinya. Pendirian ini merupakan upaya Pemerintah Daerah untuk menambah sumber pendapatan daerah dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.<sup>20</sup>

BUMD menurut Ginandjar Kartasasmita adalah upaya untuk meningkatkan harkat dari lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Ini berarti bahwa memberdayakan itu adalah memampukan dan memandirikan masyarakat beserta kelembagaannya, disini termasuk badan usaha milik daerah. Khusus dalam hal BUMD, upaya memberdayakan itu haruslah pertama-tama dimulai dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensinya untuk berkembang. Ini dengan landasan pertimbangan bahwa setiap masyarakat dan kelembagaannya, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Maka dengan pemberdayaan itu pertama-tama merupakan upaya untuk membangun daya dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi dan daya yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

---

<sup>19</sup> Pasal 5 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

<sup>20</sup> Pasal 157 huruf "a" angka 4 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Selanjutnya, yang kedua adalah memperkuat potensi atau daya yang dimiliki tersebut. Dimana untuk ini diperlukan langkah-langkah yang lebih positif dan nyata, penyediaan berbagai input yang diperlukan, serta pembukaan akses kepada berbagai peluang sehingga semakin berdaya memanfaatkan peluang. Akhirnya, yang ketiga, dimana memberdayakan berarti pula melindungi, sehingga dalam proses pemberdayaan haruslah dicegah agar jangan pihak yang lemah menjadi bertambah lemah, tapi dapat hidup dengan daya saing yang memadai.

Strategi penyehatan perusahaan dilakukan melalui pendekatan strategis dan pendekatan operasional. Dalam pendekatan strategis, misalnya jika terjadi kesalahan strategis seperti ketidakmampuan perusahaan dalam memenuhi kebutuhan konsumen sesuai dengan misinya, maka perlu dilakukan penilaian menyeluruh terhadap bisnis yang dilakukan untuk perubahan dan penyempurnaannya. Sedangkan dengan pendekatan operasional ditujukan untuk melakukan perubahan operasi perusahaan tanpa merubah strategi bisnis.

#### **E. Metode Penelitian**

Suatu penelitian pada umumnya bertujuan untuk menemukan, mengembangkan, atau menguji kebenaran suatu pengetahuan. Menemukan berarti berusaha memperoleh sesuatu untuk mengisi kekosongan atau kekurangan. Mengembangkan berarti memperluas dan menggali lebih dalam, segala sesuatu yang sudah ada. Menguji kebenaran dilakukan jika apa yang sudah ada masih atau menjadi diragukan kebenarannya.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Roni Hanitio Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1982, hlm. 82.

Dalam sebuah penelitian maka tidak dapat terlepas kaitanya dengan metode yang dipergunakan agar pelaksanaan penelitian dapat mencapai sasaran. Pengertian dari metode adalah cara atau jalan sehubungan dengan upaya ilmiah, maka metode menyangkut masalah cara kerja yaitu untuk memahami obyek yang menjadi sasaran ilmu yang bersangkutan.<sup>22</sup>

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan.<sup>23</sup>

Metode merupakan cara yang digunakan untuk mencapai tujuan penelitian yaitu mencari jawaban atas apa yang diteliti dalam suatu penelitian.

## 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penulisan skripsi ini yuridis normatif, yaitu penelitian yang mencari data perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan, mengkaji, dan meneliti kasus. Pembahasan dalam penelitian ini dengan menggunakan beberapa literatur yang ada hubungannya dengan permasalahan dalam penelitian. Selain itu juga mencari dan menggali arsip atau dokumen dan peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan penelitian.

## 2. Spesifikasi Penelitian

---

<sup>22</sup> Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta, 1985, hlm. 5.

<sup>23</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2010, hlm. 43.

Untuk meneliti pokok permasalahan serta mamahami kebenaran obyektif dan dapat dipertanggungjawabkan, maka dipakai spesifikasi penelitian bersifat *perspektif*, yaitu memberi arahan atau petunjuk mengenai bagaimana seharusnya hukum ditegakkan, sehingga rasa keadilan, kebenaran dan kemanfaatan atas hukum dirasakan bagi masyarakat. Menurut Peter Mahmud Marzuki, spesifikasi penelitian yang bersifat *perspektif*, adalah :“suatu penelitian dengan mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma hukum.<sup>24</sup> Penelitian ini memberikan gambaran fakta-fakta dan hubungannya dengan pembuatan peraturan daerah yang mengatur PDAM.

### 3. Bahan Penelitian

Penelitian hukum ini dilakukan dalam bentuk suatu wawancara untuk mendapatkan informasi yang akurat dari para pihak yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang diteliti. Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

- a. Data Primer, yaitu data yang akan diperoleh secara langsung dari sumbernya mengenai masalah-masalah yang menjadi pokok bahasan, melalui wawancara dengan narasumber yang dianggap memiliki keterkaitan dan kompetensi dengan permasalahan yang ada. Sumber data yang diperoleh dari penelitian pustaka (*library research*), yaitu buku kepustakaan, artikel, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan karya ilmiah yang ada hubungannya dengan objek penelitian;

---

<sup>24</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 2.

b. Data Sekunder, adalah data- data yang siap pakai dan dapat membantu menganalisa serta memahami data primer. Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara. Data sekunder ini akan diperoleh dengan berpedoman pada literatur-literatur sehingga dinamakan penelitian kepustakaan. Sumber data yang diperoleh dari penelitian lapangan (*field research*), yaitu pihak-pihak yang dianggap memiliki kompetensi dan relevansi dengan permasalahan yang akan dibahas dan diperoleh melalui proses wawancara;

Data diperoleh melalui studi kepustakaan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang ada maupun melalui pendapat para sarjana atau ahli hukum. Data sekunder tersebut terdiri dari :

- a. Bahan Hukum Primer, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- b. Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis oleh [ara sarjana hukum, literature hasil penelitian, jurnal-jurnal hukum lainnya termasuk dokumen penelitian.<sup>25</sup>
- c. Bahan Hukum tersier merupakan bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum tersier yang dimaksud adalah Kamus

---

<sup>25</sup> J. Lexy, Moelunong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006, hlm. 12.

Hukum, Kamus Bahasa Inggris, Kamus Bahasa Indonesia, dan Ensiklopedi Hukum.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

##### a. Studi Pustaka

Penulis melakukan proses pengumpulan data untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dengan cara menganalisis bahan-bahan pustaka yang dengan permasalahan yang dikaji, baik itu bersumber dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

##### b. Wawancara

Teknik wawancara adalah usaha mengumpulkan informasi dengan mengajukan pertanyaan secara lisan untuk dijawab serta lisan pula oleh informan. Wawancara dengan pihak yang mengetahui permasalahan yang diteliti. Hal ini bertujuan untuk mengumpulkan keterangan melalui informan.<sup>26</sup> Penuli melakukan proses wawancara terhadap narasumber secara langsung sebagai sumber informasi agar dapat diketahui tanggapan, pendapat dan keyakinan dari narasumber. Metode pengumpulan data dengan teknik wawancara dilakukan dalam hal meminta pandangan narasumber terkait dengan permasalahan yang telah dirumuskan.

---

<sup>26</sup> Burhan Bungin, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 101.

## 5. Metode Pendekatan

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Di dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa pendekatan yaitu :

- a. Pendekatan undang-undang (*statueapproach*), yaitu menelaah semua undang-undang regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antar suatu undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi. Bagi penelitian untuk kegiatan akademis, peneliti perlu mencari *ratio legis* dan *ontologis* lahirnya undang-undang tersebut.
- b. Pendekatan kasus yaitu, dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus terkait dengan isu yang sedang dihadapi, dan telah menjadi putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

## 6. Metode Analisis Data

Dalam menganalisis data yang akan diteliti bersifat deskriptif kualitatif, yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang



merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif.<sup>27</sup> Digunakan pendekatan kualitatif oleh penulis bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang ditulis. Penelitian melakukan penelitian dengan tujuan untuk menarik asas-asas hukum (“Rechtsbeginselen”) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis.<sup>28</sup>

#### **F. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah terhadap masalah yang dibahas, maka penyusun membuat sistematika pembahasan yang sistematis dalam penyusunan skripsi ini yang terdiri dari lima bab, setiap bab terdiri dari beberapa sub bab yang terperinci sebagai berikut :

Bab I, pada bab ini menguraikan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah yang menunjukkan mengapa penelitian ini penting untuk dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, telaah pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II, tinjauan pustaka. Pada bab ini akan menguraikan tentang kedudukan peraturan daerah dalam daerah otonom yang meliputi penjelasan mengenai otonomi daerah, pemerintahan daerah, dan kedudukan peraturan daerah dalam daerah otonom.

Bab III, tinjauan pustaka. Pada bab ini akan menguraikan tentang pembentukan peraturan daerah yang baik yang meliputi penjelasan mengenai peraturan daerah, materi muatan peraturan daerah, perda dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, serta tujuan dan manfaat peraturan daerah.

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 32.

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hlm. 252.

Bab IV, penyajian analisis data. Pada bab ini akan menguraikan mengenai diskripsi data yang diperoleh penulis dan akan menjawab rumusan masalah.

Bab V, penutup. Pada bab ini akan menguraikan tentang kesimpulan penelitian dan pembahasan serta memberikan saran/kritik terhadap beberapa kekurangan yang harus diperbaiki yang ditemukan penulis dalam penelitian.

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM TENTANG KEDUDUKAN PERATURAN DAERAH**

**DALAM OTONOMI DAERAH**

**A. Otonomi Daerah**

Pengertian Otonomi Daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah "hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah "kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Dari pengertian di atas tersebut dapat dipahami bahwa otonomi daerah mempunyai kewenangan untuk merumuskan pokok-pokok hukum berupa Peraturan Daerah, khususnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian otonomi daerah yang melekat dalam keberadaan pemerintahan daerah, juga sangat berkaitan dengan desentralisasi. Baik pemerintahan daerah, desentralisasi maupun otonomi daerah, adalah bagian dari suatu kebijakan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan. Tujuannya adalah demi terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib, maju dan sejahtera, setiap orang hidup tenang, nyaman, wajar oleh karena memperoleh kemudahan dalam segala hal di bidang pelayanan masyarakat.<sup>29</sup> Oleh karena itu keperluan otonomi di tingkat lokal pada hakekatnya adalah untuk memperkecil intervensi pemerintah pusat kepada daerah. Dalam negara kesatuan (*unitarisme*) otonomi daerah itu diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*) sedangkan pemerintah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat.

Saat ini isu desentralisasi dan otonomi daerah menjadi salah satu wacana yang paling banyak dikupas dalam forum-forum akademis dan pemerintahan sejalan dengan reformasi sistem politik Negara Indonesia. Hal ini terkait dengan tuntutan reformasi, demokratisasi, transparansi, *good governance*, dan pelayanan prima demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>30</sup>

Istilah otonomi daerah adalah bukan merupakan hal yang baru, karena pada jaman pemerintahan orde baru, urusan mengenai daerah otonom atau otonomi daerah adalah sudah tercantum pada “Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974”. Pengertian mengenai hak otonomi bagi suatu daerah, dijelaskan

---

<sup>29</sup> Pardjoko, *Filosofi Otonomi Daerah Dikaitkan Dengan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Nomor 25 Tahun 1999*, Makalah Falsafah Sains (PPs 702), Program Pasca Sarjana/S3, Institut Pertanian Bogor, Februari 202, hlm. 1.

<sup>30</sup> Hanif Nurholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Penerbit PT. Gramedia, Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 3.

bahwa suatu daerah harus mampu berinisiatif sendiri (menyusun kebijaksanaan daerah dalam menyusun rencana pelaksanaannya).

1. Memiliki alat pelaksana sendiri yang kualified. Hal ini dapat diartikan bahwa aparat pemerintah mampu mengakomodasikan seluruh kepentingan rakyat karena pada hakekatnya aparatur pemerintah merupakan abdi masyarakat.
2. Membuat pengaturan sendiri (dengan Peraturan Daerah). Pengaturan sendiri dapat diartikan bahwa dalam sistem penyelenggaraan pemerintah di daerah, masing-masing daerah dapat menyusun dan mengundang peraturan daerah sesuai dengan kepentingan daerah masing-masing. Masalah yang sangat penting dan harus menjadi pertimbangan dalam penyusunan peraturan daerah adalah bahwa peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Hal ini dikarenakan peraturan daerah pada hakekatnya merupakan implementasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan daerah bersifat memperjelas teknis pelaksanaan undang-undang.
3. Menggali sumber-sumber keuangan sendiri, menetapkan pajak retribusi dan lain-lain usaha yang sah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Hal ini dapat diartikan bahwa dengan diberikannya kewenangan daerah untuk menggali potensi yang dimiliki, maka ketergantungan pelaksanaan pembangunan di daerah akan dapat diminimalkan dan setiap program pembangunan akan disesuaikan dengan kemampuan daerah masing-masing<sup>31</sup>

Akan tetapi dalam pelaksanaannya otonomi daerah di jaman orde baru belum bisa sepenuhnya berjalan karena masih ada campur tangan pemerintah pusat terhadap urusan-urusan rumah tangga daerahnya. Campur tangan ini sering disebut dengan istilah “*sistem Sentralisasi*”, yang masih sangat dominan diberlakukan terhadap daerah-daerah otonom.<sup>32</sup> Sebagaimana diketahui bahwa dampak negatif yang ditimbulkan dari intervensi pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah bahwa ketergantungan pelaksanaan pembangunan di daerah, sangat tinggi bahkan kreatifitas pelaksanaan pembangunan di daerah menjadi stagnan. Sejalan dengan perkembangan

---

<sup>31</sup> H.A.W. Widjaja, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*. PT. Gramedia, Jakarta, 2000, hlm. 26.

<sup>32</sup> Martin Jumung, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Pustaka Nusantara, Jakarta, 2005.

peradaban manusia, maka orang semakin sadar bahwa telah terjadi kesenjangan yang cukup tinggi dalam pelaksanaan pembangunan, antara provinsi yang satu dengan provinsi yang lain. Gerakan reformasi telah membuka wacana dan pemahaman yang lebih baik serta mendorong masing-masing daerah untuk mewujudkan konsep makna otonomi daerah sebagaimana yang dituangkan dalam undang-undang, baik azas sentralisasi, desentralisasi maupun dekonsentralisasi.<sup>33</sup>

Sentralisasi, desentralisasi dan dekonsentralisasi adalah konsep-konsep yang berhubungan dengan pengambilan keputusan dalam organisasi termasuk dalam organisasi Negara. Pengambilan keputusan tersebut meliputi dua kategori yaitu :<sup>34</sup>

1. Keputusan politik/*Political authority* yaitu *decisions that are allocative, the commits public funds, the coercive power of governmental regulation and other public values, to authoritatively chosen ends.*
2. Keputusan administratif/*administrative authority* yaitu *decisions of implementation about now and where resources have to be used, who would quality for service resulting from the allocation and whether the allocated resources have been properly used.*

Keputusan politik sering disebut juga dengan keputusan alokasi, dan keputusan administratif disebut dengan keputusan pelaksanaan. Dari dua jenis pengambilan keputusan tersebut dalam struktur organisasi dapat bervariasi :<sup>35</sup>

1. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan dilakukan pada puncak hirarki secara terpusat. Inilah yang disebut dengan sentralisasi penuh.
2. Keputusan alokasi diambil pada puncak organisasi sedangkan keputusan pelaksanaan dilakukan pada jenjang-jenjang yang lebih rendah. Inilah yang disebut dengan dekonsentralisasi.

---

<sup>33</sup> Pipin Syarifin dan Dedan Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005.

<sup>34</sup> Muluk, M.R Kahirul, "Desentralisasi, Teori, Cakupan dan Elemen", *Jurnal Administrasi Negara*, Volume. II/2, Maret, 2002, hlm. 7.

<sup>35</sup> Hanif Nurcholis, *Op.Cit.*, hlm.2.

3. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan semuanya diserahkan sepenuhnya pada jenjang-jenjang organisasi yang lebih rendah. Inilah yang disebut dengan desentralisasi.

Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Keterangan tersebut dapat dikemukakan bahwa otonomi daerah pada dasarnya merupakan pelimpahan hak dan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah untuk mengatur kepentingan daerahnya.<sup>36</sup> Masalah yang sangat penting dalam otonomi daerah adalah bahwa segala urusan yang akan dikerjakan oleh masing-masing daerah harus tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan bahwa masing-masing daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat diartikan bahwa konsep dasar penyelenggaraan pemerintahan di daerah agar tetap terkendali oleh pemerintah pusat, sehingga tatanan kehidupan dalam penyelenggaraan Negara dapat berjalan sebagaimana mestinya atau sesuai dengan hukum tata Negara. Dalam Pasal 14 Undang-undang No. 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi :<sup>37</sup>

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan
2. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat

---

<sup>36</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.

<sup>37</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 44.

4. penyediaan sarana dan prasarana umum
5. penanganan bidang kesehatan
6. penyelenggaraan pendidikan
7. penanggulangan masalah sosial
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan
9. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
10. pengendalian lingkungan hidup
11. pelayanan pertanahan
12. pelayanan kependudukan dan catatan sipil
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan
14. pelayanan administrasi penanaman modal
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya dan
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

Beberapa urusan tersebut di atas merupakan kewajiban yang harus dijalankan oleh masing-masing daerah. Prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada azas umum penyelenggaraan negara, seperti yang termaktub dalam pasal 20 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, sebagai berikut :<sup>38</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan berpedomana pada Azas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas :

- a. asas kepastian hukum
- b. asas tertib penyelenggara negara
- c. asas kepentingan umum
- d. asas keterbukaan
- e. asas proporsionalitas
- f. asas profesionalitas
- g. asas akuntabilitas
- h. asas efisien dan
- i. asas efektivitas

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 56.



Kewajiban lain pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, juga disebutkan dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah sebagai berikut :<sup>39</sup>

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban :

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah
- k. melestarikan lingkungan hidup
- l. mengelola administrasi kependudukan
- m. melestarikan nilai sosial budaya
- n. membentuk dana menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan sistem pemerintahan berdasarkan otonomi daerah, kompleksitas permasalahan yang dihadapi masing-masing daerah tentunya akan berbeda-beda. Perbedaan kemampuan daerah bukanlah menjadi masalah yang mendasar dalam pelaksanaan otonomi daerah dan yang paling penting adalah semua perangkat pemerintah daerah dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah yang berorientasi pada pembangunan masyarakat yang adil dan makmur, baik pembangunan fisik maupun pembangunan non fisik, tergantung dari kerjasama seluruh perangkat yang ada di masing-masing daerah. Kerjasama yang baik akan menghasilkan sistem pemerintahan yang baik dan tentunya masyarakat

---

<sup>39</sup> Pantja Gede, *Problematika Peraturan Daerah antara Tantangan dan Peluang Berinvestasi di Era Otonomi Daerah*, 2006.

akan semakin makmur sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **B. Pemerintah Daerah**

### **1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.<sup>40</sup>

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dalam penjelasannya di Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>40</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000.

Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi seluas-luasnya daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintah dan antarpemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah.<sup>41</sup>

Sesuai dengan dasar hukum yang melandasi otonomi daerah, pemerintah daerah boleh menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Maksudnya, pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih berpatokan pada undang-undang pemerintahan pusat. Konsep pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Seiring dengan prinsip di atas, dan tujuan serta cita-cita yang terkandung dalam undang-undang yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.<sup>42</sup> Di

---

<sup>41</sup> Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, ctk.5 (Jakarta: Kanisius, 2002), hlm. 35.

<sup>42</sup> Budi Hardiman, *Filsafat Modern: Dari Machiavelli sampai Nietzsche*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 118.

samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Artinya, mampu membangun kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah. Artinya, harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 menyebutkan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.<sup>43</sup>

Sebagai pelaksanaan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 maka sistem pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Adapun Undang-undang saat ini adalah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Beberapa pendapat pakar hukum mengenai Pemerintahan Daerah antara lain menurut :

---

<sup>43</sup> Pipin Syarifin dan Dedan Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut Ridwan HR, adalah sebagai berikut:<sup>44</sup>

“Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara, dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan Negara. Dengan kata lain pemerintahan adalah pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah daerah adalah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan”.

Sedangkan Hanif Nurcholis memberikan definisi sebagai berikut:<sup>45</sup>

“Pada hakekatnya Negara bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan dan keamanan seluruh rakyat. Untuk mewujudkan itulah maka pemerintah membentuk suatu pemerintahan dalam suatu Negara. Namun mengingat letak wilayah Indonesia yang begitu luas, maka tidak mungkin pemerintahan tidak mungkin dijalankan sendiri oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu keberadaan pemerintah daerah sangat mendukung dalam mewujudkan tujuan Negara. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bersifat otonom, dengan mempertimbangkan asal usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan. Dengan demikian dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adanya pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan”.

Menurut Sarundajang bahwa :<sup>46</sup>

Pemerintah Daerah merupakan konsekuensi logis adanya perbedaan etnis, linguistik, agama dan institusional sosial berbagai kelompok masyarakat lokal suatu Negara. Dengan adanya pemerintah daerah akan memperbesar akses setiap warga Negara untuk berhubungan langsung dengan pemimpinnya, sebaliknya pimpinan daerah akan memperoleh kesempatan yang luas untuk mengetahui potensi sumber daya, masalah, kendala, dan kebutuhan daerahnya.

Jimly Asshiddiqie memberikan definisi tentang pengertian Pemerintah

Daerah sebagai berikut, bahwa :

“Pemerintahan daerah provinsi mempunyai Gubernur dan DPRD provinsi, pemerintahan daerah kabupaten mempunyai Bupati dan DPRD

---

<sup>44</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006 , hlm. 28.

<sup>45</sup> Hanif Nurcholis, *Op.Cit.*, hlm. 48.

<sup>46</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 3.

kabupaten, dan pemerintahan daerah kota mempunyai Walikota dan DPRD kota”.<sup>47</sup>

Dari berbagai pendapat para pakar hukum tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang duatur dengan undang-undang. Kemudian dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945 mengamanatkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

## **2. Unsur-Unsur Pemerintahan Daerah**

Peraturan daerah merupakan hasil kerja bersama Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, maka tata cara membentuk peraturan daerah harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan daerah tersebut.

### **a) Unsur DPRD**

Pemerintahan Daerah adalah suatu bentuk produk legislative tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda berkaitan dengan wewenang DPRD di bidang legislative atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislative.

### **b) Unsur Kepala Daerah**

---

<sup>47</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 278.

Keikutsertaan kepala daerah dalam pembentukan Perda mencakup kegiatan-kegiatan:

- 1) Berdasarkan UU No.22 Tahun 1999, kepala daerah memegang kekuasaan membentuk Perda;
  - 2) Bersama-sama DPRD membahas Raperda;
  - 3) Menetapkan Raperda yang telah disetujui DPRD menjadi Perda;
  - 4) Pengundangan.
- c) Unsur Partisipasi

Partisipasi dimaksud sebagai keikutsertaan pihak-pihak di luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk Raperda atau Perda.<sup>48</sup>

### **3. Kewenangan Pemerintah Daerah**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah haruslah berdasarkan pada asas legalitas, yaitu ada yang menvanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Asas legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu, berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang

---

<sup>48</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, Kerjasama Konstitusi Press dengan PT Syaamil Cipta Media*, Jakarta, 2006, hlm.77-85.

tersebut. Di samping itu, asas legalitas pemerintahan juga memanjang berlakunya kepastian hukum. “tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang”.<sup>49</sup>

“esensi dari asas legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan –tindakan hukum tertentu”.<sup>50</sup> Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandate. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenangan yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Sementara pada mandate tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpamanya antara “Menteri dengan Dirjen atau Irjenya, di mana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekdanya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu”.<sup>51</sup>

Daerah kabupaten atau kota adalah subjek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. Selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat Daerah Kabupaten dan Kota haruslah

---

<sup>49</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm.83-84.

<sup>50</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm.72.

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm 91-92.



didasarkan pada asas legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan yang berlaku.

Tanpa ada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan, maka pejabat di Daerah Kabupaten atau Kota tidak dapat melakukan perbuatan hukum atau tidak dapat mempengaruhi dan mengubah posisi hukum warga masyarakatnya.

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota secara tegas ditentukan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut :

- i. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- ii. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- iii. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (i) meliputi:
  1. Politik luar negeri;
  2. Pertahanan;
  3. Keamanan;
  4. Yustisi;

5. Moneter dan fiskal nasional; dan
6. Agama.

### **C. Kedudukan Peraturan Daerah di Daerah Otonom**

Peraturan Daerah merupakan norma hukum yang materinya bersifat mengatur dan berlaku umum, mengandung muatan abstrak, sehingga masih memerlukan tindak lanjut dalam tataran operasionalnya. Dalam konteks ini, kepala daerah dapat menetapkan Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan pendelegasian yang bersumber dari pasal-pasal materi Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku. Pada hakikatnya, Peraturan Daerah merupakan keputusan dalam arti luas, sebagai tujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan atas dasar keadilan, untuk mencapai keseimbangan dan kesejahteraan umum.

Kedudukan peraturan daerah, sebagaimana termaktub Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah propinsi bersama dengan gubernur.
2. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota bersama dengan bupati/ walikota.
3. Peraturan desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Jazim Hamidi, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara (Green Mind Community)*, Ctk.I, Penerbit Total Media, Yogyakarta, 2009.

Kemudian dalam Pasal 12 ditegaskan, bahwa materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 136 ditegaskan Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah propinsi/kabupaten, kota dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam undang-undang dan peraturan daerah.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 memberikan ruang lingkup urusan pemerintahan yang sangat luas (kewenangan) kepada daerah untuk menuangkannya dalam peraturan daerah. Ketentuan tersebut mengharuskan para pejabat di lingkungan pemerintah daerah yang ditugaskan untuk merancang sebuah peraturan daerah untuk mengetahui dan mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terkait dengan

substansi rancangan peraturan daerah. Penelitian dan kajian yang mendalam terhadap substansi peraturan yang lebih tinggi sangat membantu DPRD dan gubernur/bupati/walikota dalam menetapkan peraturan daerah dengan kualitas yang baik dan sekaligus menghindari kemungkinan "pembatalan Peraturan Daerah" oleh Pemerintah dan menyebabkan DPRD dan kepala daerah menetapkan Peraturan Daerah tentang pencabutan Peraturan Daerah.<sup>53</sup>

Dari segi pembuatannya, kedudukan Peraturan Daerah baik Peraturan Daerah provinsi maupun Peraturan Daerah kabupaten atau kota, dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun demikian, dari segi isinya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih luas. Dengan demikian, undang-undang menjadi lebih tinggi kedudukannya daripada Peraturan Daerah provinsi, dan Peraturan Daerah kabupaten atau Peraturan Daerah kota dan sesuai prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi, maka Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa Peraturan Daerah (termasuk peraturan desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya

---

<sup>53</sup> Yuliandri, *Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Cetakan Ketiga, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.

terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "pertingkatan", melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Suatu Peraturan Daerah yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah.<sup>54</sup>

Fungsi peraturan perundang-undangan merupakan fungsi internal dan fungsi eksternal, dari peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah, yaitu:<sup>55</sup>

#### 1. Fungsi Stabilitas.

Peraturan Daerah berfungsi di bidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat di daerah. Kaidah Stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, upah, pengaturan tata cara perniagaan, dan lain-lain. Demikian pula, di lapangan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.

#### 2. Fungsi Perubahan

Peraturan Daerah diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat dan juga aparatur pemerintahan, yang baik yang berkenaan dengan tata kerja, mekanisme kerja maupun kinerjanya itu

---

<sup>54</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1992, hlm. 35.

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

sendiri. Dengan demikian, Peraturan Daerah berfungsi sebagai sarana pembaharuan (*law as social engineering*, ajaran Roscoe Pound)

### 3. Fungsi Kemudahan

Peraturan Daerah dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan Daerah yang berisi ketentuan tentang perencanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal, dan berbagai ketentuan "insentif" lainnya merupakan contoh dari kaidah-kaidah kemudahan.

### 4. Fungsi Kepastian Hukum.

Kepastian Hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting yang terutama berkenaan dengan tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*rechtshanhaving, echtsuitvoering*). Kepastian hukum Peraturan Daerah tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis. Oleh karena itu, membentuk Peraturan Daerah yang diharapkan benar-benar menjamin kepastian hukum, harus memenuhi syarat-syarat: jelas dalam perumusannya, konsisten dalam perumusannya, dan menggunakan bahasa yang tepat serta mudah dimengerti.

Peraturan perundang-undangan yang berkarakter responsif apabila pembuatannya sejalan dengan perkembangan dan dinamika masyarakat, oleh karenanya materi muatannya merekam perkembangan masyarakat. Dalam kaitan itu, maka kesempurnaan Peraturan Daerah yang akan dibuat di daerah, disamping memenuhi aspek yuridis, juga memperhatikan aspek filosofis, sosiologis, dan aspek politis. Terakomodasinya semua aspek tersebut sebagai

dasar pemikiran yang melandasi pembuatan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, maka Peraturan Daerah akan terhindar dari adanya pencabutan dan pembatalan dari pemerintah pusat, dan Peraturan Daerah akan berlaku secara efektif dan sesuai tujuan yang diharapkan.<sup>56</sup>

Rosjidi Ranggawidjaja (1998: 43) menegaskan, bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis, bahkan ada yang menambahkannya landasan politis. Materi muatan Peraturan Daerah yang menyimpang dari landasan yuridis, mengakibatkan Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan oleh pemerintah karena bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sedangkan materi muatan Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan aspek filosofis dan aspek sosiologis dapat menimbulkan reaksi dari masyarakat, sehingga menuntut Peraturan Daerah bersangkutan untuk dicabut. Akibat lebih jauh, masyarakat tidak akan mematuhi keberlakuan Peraturan Daerah tersebut.<sup>57</sup>

#### **D. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Islam**

Kekuasaan adalah kemampuan pelaku untuk mempengaruhi tingkah laku pelaku lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku pelaku terakhir menjadi sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan. Pelaku

---

<sup>56</sup> Rachmad Syafa'at, dkk, 2011, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah, Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*, Cetakan Pertama, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.

<sup>57</sup> Rosidji Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 43.

tersebut dapat berupa seseorang, sekelompok orang, atau suatu kolektivitas.<sup>58</sup> Secara konseptual, di dalam kekuasaan itu tersirat adanya kemampuan (*capability*), kekuatan (*power*), kewenangan (*authority*), dan pengaruh (*influence*). Oleh karena itu, pada tingkatan tertentu, kekuasaan ini tidak hanya sekedar mempengaruhi, tetapi juga dapat berwujud pengendalian, bahkan pemaksaan kepada pihak lain. Karena itu, kekuasaan sering diiringi dengan kemampuan memberi sanksi. Kekuasaan ini dapat bersumber dari kedudukan, kekayaan, ataupun kepercayaan/agama.<sup>59</sup>

Negara dengan kekuasaan yang melekat di dalamnya berarti memiliki kemampuan, kekuatan, dan kewenangan untuk mempengaruhi bahkan memaksa warga Negara untuk patuh. Kekuasaan yang melekat pada negara ini selanjutnya dijalankan oleh pemerintah. Untuk saat ini kehadiran negara dan pemerintah dalam kehidupan umat manusia agaknya merupakan sesuatu yang tidak terelakkan, karena setiap manusia baik langsung maupun tidak langsung, suka ataupun tidak suka, sedikit banyak akan bersentuhan dengan negara dan pemerintah. Lebih-lebih untuk model negara kesejahteraan (*welfare state* atau *verzorgingsstaat*) dengan karakteristik utama intervensi pemerintah dalam kehidupan warganya (*staatsbemoienis*).<sup>60</sup>

Bidang politik atau masalah negara dan pemerintahan merupakan persoalan yang terkait dengan perubahan dan perkembangan atau termasuk

---

<sup>58</sup> Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1986, hlm. 9.

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

<sup>60</sup> Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan, dan Ketaatan*, FH UII Press, Jogjakarta, 2007, hlm. 5.



sebagai bagian dari mu'amalah.<sup>61</sup> Pada bidang ini al-Quran tidak mengatur secara rinci. Dalam al-Quran hanya disebutkan prinsip-prinsip umum mengenai masalah negara dan pemerintahan. Untuk selanjutnya umat Islam menjabarkannya sesuai dengan realitas dan kondisi riil yang dihadapinya. Oleh karena itu, untuk hal-hal yang tidak prinsipil akan ditemukan perbedaan-perbedaan antara suatu negara dengan negara lainnya atau masa tertentu dengan masa lainnya atau pada suatu generasi dengan generasi lainnya.

Prinsip atau asas adalah kebenaran yang menjadi dasar berpikir, bertindak, dan sebagainya.<sup>62</sup> Prinsip (al-ashl) dalam bahasa Arab bermakna sesuatu yang dijadikan dasar dari bangunan, atau dasar yang di atasnya ditegakkan sesuatu baik yang bersifat materiil maupun immaterial. Prinsip-prinsip pemerintahan Islam adalah kebenaran yang dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintahan dalam perspektif Islam. Prinsip-prinsip pemerintahan yang akan dipaparkan di bawah ini sebagian besar diambil dari Tahir Azhary<sup>63</sup> dengan tambahan prinsip kemerdekaan dan kebebasan. Uraian terhadap prinsip-prinsip pemerintahan ini tidak sepenuhnya merujuk pada Tahir Azhary namun dikembangkan dari berbagai sumber-sumber yang relevan. Prinsip-prinsip pemerintahan tersebut adalah sebagai berikut.

#### 1. Prinsip Kekuasaan sebagai Amanah

Keyakinan terhadap Allah sebagai sumber segala sesuatu, termasuk kekuasaan dan kedaulatan, merupakan fundamen utama yang diperlukan untuk

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

<sup>62</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 778.

<sup>63</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.

menancapkan bangunan masyarakat Islam dan bangunan negara dan pemerintahan. Keyakinan akan kekuasaan dan kedaulatan Allah yang dapat dikenali sifat-sifat-Nya, kehendak-Nya, dan perbuatan-perbuatan-Nya melalui informasi wahyu dan petunjuk-petunjuk yang dibawa para Nabi dan Rasul akan membentuk sikap batin dan pola pikir individu dan masyarakat untuk menjalani kehidupan individu dan kolektif.<sup>64</sup>

Prinsip tauhid yaitu pengakuan atas keesaan Tuhan, membawa manusia kepada asas persamaan (*al-musawat*), persaudaraan (*al-ikha*), dan kebebasan (*al-huriyyat*), yang merupakan beberapa prinsip yang terdapat pada masa permulaan pemerintahan di masa Nabi Muhammad SAW.<sup>65</sup> Kaum muslimin meyakini bahwa Islam mengandung makna dan nilai-nilai ideal yang akan menuntun manusia menuju pola kehidupan yang selaras dengan kehendak Tuhan, karena itu sebagian besar kaum muslimin selalu berusaha mengimplementasikan makna dan nilai-nilai tersebut dalam seluruh kehidupannya, tidak terkecuali kehidupan politiknya. Format dan perilaku politiknya akan selalu diupayakan untuk mendukung keyakinan tersebut. Peniruan terhadap format-format politik yang tidak sejalan dengan keyakinan tersebut dianggap sebagai pengingkaran, karena dianggap akan menghalangi dan menyimpangkan tujuan yang diyakininya.

---

<sup>64</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 15.

<sup>65</sup> Muhammad Hussain Haekal, *al-Hukumah al-Islamiyah*, Dar al-Ma'arif, Mesir, hlm. 33.

Prinsip akan kedaulatan Allah khususnya dalam bidang legilasi (hukum) akan membawa konsekuensi tertentu dalam konteks kenegaraan dan pemerintahan, seperti disebutkan Maududi berikut ini:<sup>66</sup>

- a. Tak seorangpun, bahkan seluruh penduduk negara secara keseluruhan, dapat menggugat kedaulatan. Hanya Tuhan yang berdaulat, manusia hanyalah subyek.
- b. Tuhan merupakan pemberi hukum sejati dan wewenang mutlak legislasi ada padanya. Kaum mukmin tidak dapat berlindung pada legislasi yang sepenuhnya mandiri, tidak juga dapat mengubah hukum yang telah diletakkan Tuhan, sekalipun tuntutan untuk mewujudkan legislasi atau perubahan hukum ilahi ini diambil secara mufakat bulat.
- c. Suatu negara Islam dalam segala hal haruslah didirikan berlandaskan hukum yang telah diturunkan Allah kepada manusia melalui Rasulullah.

Atas dasar itu maka pada hakikatnya negara adalah milik Allah, demikian pula kedaulatan itu adalah adalah milik Allah,<sup>67</sup> sedangkan kedudukan manusia di bumi ini hanyalah sebagai khalifah Allah. Dalam ajaran Islam, Allah diyakini sebagai pemilik mutlak atas negara dan kekuasaan atau kedaulatan, serta pembuat ketentuan hukum, sedangkan manusia tidak memiliki kekuasaan sesuai dengan ketentuan hukum yang telah digariskan oleh Allah.

Secara literal, khalifah berasal dari kata *kholfun* yang berarti pihak yang berada di belakang atau yang datang belakangan, yang juga sering diterjemahkan dengan pengganti. Hal ini dapat diterima karena biasanya pihak pengganti itu berada dibelakang pihak yang digantikan. Manusia sering disebut dengan khalifah Allah di bumi, ini mengandung makna majazi atau kiasan

---

<sup>66</sup> Abdul A'la Maududi, *Sistem Politik Islam*, Mizan, Bandung, 1995, hlm. 158.

<sup>67</sup> A. Hasjmi, *Di Mana Letaknya Negara Islam*, Bina Ilmu, Surabaya, 1984, hlm. 27, lihat juga Muhammad Qutub, *Fi al-Nafsi wa al-Mujtama'*, Maktabah Wahbah, 1962, hlm. 136, dikutip dari Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan, dan Ketaatan*, FH UII Press, Jogjakarta, 2007.

yaitu manusia berkedudukan sebagai pengganti Allah di bumi yang mempunyai kewajiban mengatur, mengelola, dan memakmurkan bumi untuk kepentingan dan kemakmuran manusia. Adapun secara hakiki, kedudukan Allah tidak mungkin dapat digantikan.<sup>68</sup>

Di dalam kata khalifah tersirat adanya amanah, yakni amanah dari pihak yang digantikan, yang mengharuskan adanya pertanggungjawaban kepada pemberi amanah. Pada kata amanah, yang secara umum mengandung arti segala sesuatu yang dipercayakan kepada manusia berupa hak-hak pihak lain, baik hak Allah maupun hak manusia,<sup>69</sup> tersirat adanya keterlibatan dua pihak atau lebih yaitu pemberi amanah dan pemikul amanah. Ketika seseorang menerima kepemimpinan atau diangkat menjadi penguasa, ia di satu sisi berkedudukan sebagai wakil manusia yang menerima amanah untuk mengatur, mengendalikan, dan melayani kepentingan orang banyak, dan di sisi lain, ia menjalankan amanah Allah. Dalam hal ini, ia memikul dua amanah yang harus mempertanggungjawabkan kepada dua pihak pemberi amanah yaitu umat dan Allah.

## 2. Prinsip Musyawarah

Musyawarah merupakan aspek penting dalam kehidupan masyarakat, apalagi bagi masyarakat yang heterogen. Berkenaan dengan musyawarah ini dalam al-Quran disebutkan:

*“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar,*

---

<sup>68</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 17.

*tentulah mereka menjatuhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-NYA. (QS:3:159)”*

Musyawarah merupakan kewajiban bagi pemerintah atau orang yang memiliki tanggungjawab di tengah masyarakat atau keluarga. Hal ini dapat dipahami dari perintah Allah di atas, khususnya pada kalimat; “bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu”. Berdasarkan prinsip yang berlaku, bahwa hukum asal dari setiap perintah adalah wajib, kecuali qarinah yang menyebabkan kewajiban itu bergeser menjadi sunah atau mustabah. Menurut beberapa mufassir seperti Fakhrurazi, Syaid Qutub, al-Qurthubi, dan lain-lain, bahwa lahiriah ayat tersebut menunjukkan perintah wajib.<sup>70</sup> Kewajiban itu tidak hanya terbatas pada pemerintahan saja, tetapi juga mencakup setiap kelompok sampai unit terkecil seperti antara suami dan istri.<sup>71</sup>

Secara *lughawi*, musyawarah diartikan sebagai saling memberi isyarat tentang kebenaran dan kebaikan. Ada pula yang berpendapat bahwa hakikat musyawarah adalah pembagian tugas atau resiko. Esensi musyawarah adalah pemberian kesempatan kepada anggota masyarakat yang memiliki kemampuan dan hak untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan yang mengikat, baik dalam bentuk aturan-aturan hukum ataupun kebijaksanaan politik.<sup>72</sup> Menurut Abdul Qadir Abu Fariz, musyawarah adalah membolak balik berbagai

---

<sup>70</sup> Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, *Nidham al-Siyasi fi al-Islam*, hlm. 89-91, dikutip dari Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan, dan Ketaatan*, FH UII Press, Jogjakarta, 2007.

<sup>71</sup> Muhammad al-Bahy, *al-Din wa al-Daulah min Taujib al-Quran al-Karim*, Maktabah Wahbah, Cairo, 1980, hlm. 306-309, Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan, dan Ketaatan*, FH UII Press, Jogjakarta, 2007.

<sup>72</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 18.

pendapat yang berbeda-beda dan berbagai aspek pemikiran yang terlontar mengenai berbagai hal, lalu para cendikia mengujinya (mempertimbangkan) untuk sampai pada kebenaran atau yang paling benar dan baik sehingga terwujud kesimpulan yang terbaik.<sup>73</sup> Musyawarah mempunyai kedudukan penting dalam ajaran Islam dan menjadi pilar dalam kehidupan masyarakat muslim.

Nabi Muhammad SAW adalah seorang Nabi, Rasulullah, dan kepala negara yang selalu bermusyawarah dalam menyelesaikan persoalan perang, sehingga Abu Hurairah, sebagaimana diriwayatkan Bukhari dalam kitab shahihnya, berkata; *“Aku tidak pernah melihat orang yang paling banyak bermusyawarah dengan para sahabatnya disbanding Rasulullah SAW.”* Hanya saja yang perlu diperhatikan adalah bahwa musyawarah yang dilakukan oleh Rasulullah SAW itu terbatas pada persoalan-persoalan kemasyarakatan yang tidak atau belum diatur oleh nash al-Quran.

### 3. Prinsip Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia

Dalam ajaran Islam, bentuk perlindungan terhadap hak-hak asas ini bertumpu pada tujuan diturunkannya syari’at Islam, yaitu untuk melindungi dan memelihara kepentingan hidup manusia baik materiil maupun spiritual, individual dan sosial. Berdasarkan penelitian para ahli ushul fiqh ditemukan bahwa Allah telah menurunkan syari’at Islam dengan beberapa tujuan (*maqashid al-tasyri’*) yang secara garis besar terdiri dari tiga hal, yakni *dharuriat* (tujuan pokok), yaitu hal-hal penting yang harus dipenuhi untuk

---

<sup>73</sup> Muhammad Abdul Qadir Abu Fariz, *Op.Cit.*, hlm. 79, dikutip dari Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan, dan Ketaatan*, FH UII Press, Jogjakarta, 2007.

kelangsungan hidup manusia. Bilamana hal tersebut tidak terpenuhi, maka akan terjadi kerusakan, kerusuhan, dan kekacauan hidup manusia; *hajiyyat* (tujuan sekunder), yaitu hal-hal yang dibutuhkan oleh manusia untuk mendapatkan kelapangan dan kemudahan dalam hidup di dunia. Bilamana hal tersebut tidak terpenuhi, maka manusia akan mengalami kesulitan dan kesempitan; *tahsiniyat* (tujuan tersier), yaitu hal-hal pelengkap yang terdiri dari kebiasaan dan akhlak yang baik.<sup>74</sup>

Tujuan pokok atau dharuriyat meliputi perlindungan terhadap agama, jiwa, akal, nasab, dan harta (al-muhafadlah'ala al-din wa al-nafs wa al-'aql wa al-nasl wa al-mal). Kehidupan manusia di dunia ini ditopang oleh lima hal ini. Manusia tidak akan meraih kehidupan yang mulia tanpa memelihara hal tersebut, karena kemuliaan manusia itu terletak pada terjaganya lima perkara tersebut. Pemerintah Islam wajib menjaga dan memberikan perlindungan terhadap kebutuhan pokok manusia, dan tidak hanya terbatas pada warga negara muslim saja tetapi terhadap semua warga negara yang berada di wilayah negara yang bersangkutan, apapun agamanya. Perlindungan terhadap kebutuhan pokok manusia ini merupakan inti dari perlindungan hak asasi manusia. Bentuk-bentuk perlindungan terhadap kebutuhan pokok manusia ini dapat dijelaskan di bawah ini.<sup>75</sup>

#### a. Perlindungan terhadap Agama

Secara garis besar, agama Islam diturunkan Allah untuk mengatur kehidupan manusia dalam hubungannya dengan Allah, antar sesama manusia,

---

<sup>74</sup> Yusuf al-Qardhawi, *Ijtihad dalam Syari'at Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1987, hlm. 53-54.

<sup>75</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 27.

dan dengan alam sekitar. Dalam perspektif Islam, setiap manusia memiliki fitrah, artinya sejak asal kejadiannya membawa potensi beragama yang lurus (*hanif*),<sup>76</sup> hal ini terbukti dari kecenderungan manusia untuk mencari Tuhan sebagai wujud nyata bahwa secara ruhani setiap manusia butuh akan “pertemuannya” dengan Tuhan. Disebutkan bahwa; “*Wahai manusia, kamulah yang butuh kepada Allah*” (QS:35;15), karena sesungguhnya semua manusia itu telah terikat perjanjian secara primordial dengan Tuhan (QS:7;172).

Kehadiran agama bagi manusia pada dasarnya untuk mengatur semua hubungan tersebut. Tuhan yang dibutuhkan manusia itu bersifat gaib. Manusia tidak dibiarkan begitu saja untuk mencari Tuhan yang harus disembah dan bagaimana berhubungan dengan sesama manusia dan dengan alam sekitar, sehingga terjalin hubungan yang harmonis, kalau tidak dapat dikatakan lestari. Untuk itu semua, Allah telah memberikan peraturan-peraturan, baik secara umum, berupa nilai-nilai, maupun secara rinci, khususnya bila perincian itu tidak dapat dijangkau oleh penalaran manusia. Peraturan-peraturan itulah yang kemudia dinamai agama.

Pemerintah Islam wajib melindungi eksistensi agama ini, memberikan keleluasaan bagi pemeluk agama untuk menjalankan ibadah, memberikan fasilitas untuk jalannya dakwah agama, dan dalam kondisi tertentu ketika dakwah itu terhalangi, pemerintah wajib menghilangkan perintang dakwah tersebut, bahkan islam memberikan kewenangan untuk jihad atau memerangi perintang dakwah. Dengan demikian, perlindungan terhadap agama adalah

---

<sup>76</sup> M. Quraish Shihab, *Wawasan al-Quran*, Mizan, Bandung, 1996, hlm. 284.



dalam rangka menjaga eksistensi agama. Perlindungan terhadap eksistensi agama pada akhirnya juga dimaksudkan untuk melindungi kepentingan dan kebutuhan asasi manusia itu sendiri.<sup>77</sup>

#### b. Perlindungan terhadap Jiwa

Hak hidup setiap manusia adalah bagian dari hak asasinya, tidak ada seorang pun yang berwenang merampasnya. Untuk menjaga kelangsungan hidup, Mustafa as-Siba'i menyebutkan beberapa kewajiban yang harus dilakukan oleh manusia; *Pertama*, diwajibkan melakukan segala yang ada hubungannya dengan keselamatan jiwa dan keperluan untuk kelanjutan hidup seperti memberantas penyakit; *Kedua*, melarang segala sesuatu yang akan membahayakan dan melemahkan jiwa; *Ketiga*, wajib melakukan segala sesuatu untuk kelangsungan hidup seperti makan dan minum; *Keempat*, wajib mencegah hal yang akan membawa kematian, dan sebagainya.<sup>78</sup> Dalam rangka menjaga dan melindungi kelangsungan hidup manusia, Allah menurunkan ketentuan hukum qishash, kifarat, dan diyat bagi pembunuh atau perampas kehidupan. Menurut Muhammad Mubarak, membunuh jiwa atau melenyapkan ruh manusia adalah pelanggaran paling besar dalam pandangan syari'at Islam, yang menyebabkan pelakunya dikenakan pidana, baik ia Muslim atau non Muslim, tinggal di dalam negeri atau di luar negeri, tidak ada perkecualian dalam hal ini.<sup>79</sup> Kewajiban menerapkan hukuman pidana bagi pembunuh ini

---

<sup>77</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 28-29.

<sup>78</sup> Mustafa as-Siba'i, *Sistem Masyarakat Islam, Pustaka Hidayah*, Jakarta, 1987, hlm. 34-35.

<sup>79</sup> Muhammad Mubarak, *Nidham al-Islam; al-Hukm wa al-Daulah*, Dar al-Fikr, 1989, hlm. 115, Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan, dan Ketaatan*, FH UII Press, Jogjakarta, 2007.

berada di tangan pemerintah Islam, dengan hak menuntut qishash atau diyat atau memaafkan berada pada ahli waris pihak yang terbunuh.

#### c. Perlindungan terhadap Akal

Akal merupakan factor penting bagi manusia sekaligus menjadi factor pembeda dengan mahluk-mahluk lain, bahkan akal inilah yang menentukan kualifikasi diberikannya tugas-tugas keagamaan (taklif) dan pertanggungjawabannya. Rasulullah bersabda; *“agama itu akal, tidak ada agama bagi orang yang tidak berakal”*. Hal ini mengandung arti bahwa tugas keagamaan seperti melaksanakan ibadah tidaklah diberikan kepada orang yang tidak atau belum berakal atau orang yang akalnya tidak berfungsi. Pertanggungjawabannya juga dibebaskan dari orang-orang tersebut.

Untuk melindungi dan memelihara berfungsinya akal, Allah melarang dan mengharamkan segala sesuatu yang merusak akal seperti khamar (segala sesuatu yang memabukan) dengan segala macam jenisnya. Larangan dan pengharaman khamar ini tidak terbatas pada orang yang mengkonsumsi, tetapi pada semua pihak yang terlibat.

#### d. Perlindungan terhadap Keturunan

Guna memelihara keturunan, Allah menurunkan peraturan tentang pernikahan, yang dengan peraturan ini manusia dapat melangsungkan dan melestarikan eksistensinya. Di samping itu, dalam ajaran Islam terdapat etika pergaulan agar manusia terhindar dari perbuatan zina, seperti perintah mengenakan jilbab bagi wanita, larangan bepergian bagi wanita tanpa muhrim, keharusan menundukan pandangan bagi laki-laki, dan sebagainya. Pada saat

yang bersamaan, Allah melarang setiap bentuk perzinahan dengan menentukan saksi yang berat, sebagaimana secara tegas disebutkan dalam QS:24;2: *“Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, maka deralah tiap-tiap seorang dari keduanya seratus kali dera, dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan hari akhirat, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman.”*

Aturan-aturan tentang etika pergaulan dalam Islam dan cara berpakaian bagi Muslimah, anjuran dan keturunan pernikahan, penganan hukuman bagi pelaku zina dan homoseksual (*liwath*), dan sebagainya, dimaksudkan untuk melindungi keturunan dan menjaga eksistensi manusia. Pemerintah Islam wajib menerapkan aturan-aturan yang terdapat dalam ajaran Islam ini.<sup>80</sup>

#### 4. Prinsip Kemerdekaan atau Kebebasan

Menurut Zainab Ridhwan, legislasi yang menjadi dasar hukum dalam Islam itu mempunyai empat prinsip pokok, yakni persamaan, kebebasan, keadilan, dan keutuhan sosial. Kemerdekaan atau kebebasan berawal dari lepasnya perasaan pengabdian kepada selain Allah. Selain itu, kebebasan manusia juga terjadi ketika ia lepas dari pengaruh atau kekangan materi. Bila sudah demikian, manusia akan dengan mudah menggunakan kebebasannya seperti kebebasan beribadah atau beragama, kebebasan berfikir dan berpendapat, dan sebagainya.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm 35.

<sup>81</sup> Zainab Ridhwan, *al-Nadhriyah al-Ijtma'iyah fi al-Fikri al-Islamy*, Dar al-Ma'arif, Cairo, 1982, hlm. 251, Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan, dan Ketaatan*, FH UII Press, Jogjakarta, 2007.

Kebebasan atau kemerdekaan merupakan bagian dari hak asasi manusia dan mencakup berbagai dimensi dan kegiatan, namun karena keterbatasan dalam tulisan ini akan dibatasi pada tiga macam kebebasan, yakni kebebasan beragama, kebebasan berpikir dan berpendapat, dan kebebasan berkumpul dan berserikat.

a. Kebebasan Beragama

Kebebasan beragama, menurut Mubarak, bersandar pada prinsip kebebasan menentukan pilihan bagi seseorang dan tanggungjawabnya di hadapan Allah yang bersifat individual dan secara langsung, termasuk pada pertemuannya dengan Allah di akhirat dilakukan secara individual.<sup>82</sup> Karena menganut agama itu bersandar pada kebebasan memilih, maka hal itu harus terjadi secara sukarela, dan menjadi sah pengakuan iman seseorang yang dilakukan secara terpaksa atau dengan paksaan pihak lain. Menurut Ibnu Qudamah, “Tidak diizinkan memaksa orang yang tidak beriman untuk memeluk Islam. Jika, misalnya saja, seorang dzimmi (warga negara non muslim) atau seorang musta'man (orang yang statusnya dilindungi) dipaksa memeluk Islam, maka ia tidak dianggap seorang muslim, kecuali jika pengakuan itu merupakan pilihannya sendiri. Jika dia mati sebelum persetujuannya diakui, ia dianggap tidak beriman....”<sup>83</sup> Menurut Maududi, apabila ada orang yang menolak untuk masuk Islam, maka kaum Muslimin

---

<sup>82</sup> Muhammad Mubarak, *Nidham al-Islam: al-Aqidah wa al-Ibadah*, Dar al-Fikr, Bairut 1984, hlm. 80, Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan, dan Ketaatan*, FH UII Press, Jogjakarta, 2007.

<sup>83</sup> Dikutip dari Muhammad Hashim Kamali, *Op.Cit.*, hlm. 121.

harus mengakui dan menghormati keyakinannya, dan tidak boleh melakukan tekanan moral, sosial, maupun politik untuk memaksanya masuk Islam.

b. Kebebasan Berfikir dan Berpendapat

Kehidupan masyarakat dalam negara Islam dibangun di atas suatu gagasan kemaslahatan bagi semua anggota masyarakat. Kemaslahatan ini terwujud ketika tidak ada pengekangan, apalagi perampasan hak-hak sosial dan hak-hak individual. Ketika kemaslahatan itu terganggu, baik karena pelanggaran yang dilakukan oleh anggota masyarakat maupun oleh pemerintah berikut aparaturinya, maka muncul kewajiban kolektif (*wajib kifayah*) untuk melenyapkan pelanggaran tersebut yaitu melalui tindakan *amar ma'ruf nahi munkar*. Dengan kata lain, upaya perbaikan masyarakat menuntut seluruh warga untuk bekerja sama bahu membahu memperbaiki dan meningkatkan martabat umat melalui seluruh sarana yang ada. Adanya kewajiban kolektif untuk *amar ma'ruf nahi munkar* atau upaya perbaikan masyarakat ini didasarkan pada QS:3;104, yakni berbunyi sebagai berikut:

*“Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar, merekalah orang-orang yang beruntung”*.<sup>84</sup>

Menurut Muhammad al-Ghazali,<sup>85</sup> menyampaikan kritik dan memberikan nasihat bagi orang yang keliru adalah wajib. Oleh karena itu, masyarakat harus menegakan kewajiban ini, bukan untuk tujuan lain, kecuali agar kebenaran itu uterut hidup dan eksis sesuai dengan perintah QS:103;3 yakni *“tawahsau bi al-haq wa tawashau bi al-shabr”*. Di antara prinsip-prinsip

---

<sup>84</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm 38-39.

<sup>85</sup> Muhammad al-Ghazali, *Hadza Dinuna*, Dar al-Syuruq, Cairo, 1993, hlm. 56, Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan, dan Ketaatan*, FH UII Press, Jogjakarta, 2007.

pemerintahan Islam ada prinsip ketaatan rakyat terhadap penguasa. Hanya saja ketaatan rakyat ini dengan syarat penguasa tersebut bertindak benar dan tidak memerintahkan pada kemaksiatan. Ketika penguasa itu bertindak tidak benar atau memerintahkan pada kemaksiatan, maka kewajiban rakyat untuk taat itu berubah menjadi kewajiban protes (*al-mu'aradhah*). Perubahan kewajiban ini didasarkan pada kewajiban amar ma'ruf nahy munkar yang pelaksanaannya bersandar pada kebebasan berpikir dan menyampaikan pendapat. Kebebasan untuk memprotes penyimpangan yang dilakukan oleh penguasa merupakan salah satu aspek utama dalam pemerintahan Islam.<sup>86</sup>

Meskipun kebebasan berpikir dan berpendapat ini dijamin dalam ajaran Islam, namun bukan tanpa batas. Kebebasan ini harus dalam bingkai kebenaran dan kewajaran, tidak boleh dipergunakan untuk menghasut orang agar meremehkan syari'at atau melawan pemerintahan yang sah, menyebarkan dekadensi moral dan memerosotkan norma kesusilaan masyarakat. Dalam bahasa al-Quran, menyampaikan pendapat itu harus *bi al-hikmah wa al-mau'idhah al-hasanah wa jadilhum billati hia ahsan*, dengan bijaksana dan nasihat yang baik serta membantah mereka dengan cara yang paling baik.

### c. Kebebasan Berserikat dan Berkumpul

Manusia tumbuh dan berkembang dalam tawanan situasi dan zaman, sehingga cara berfikir manusia pun tidak dapat melepaskan sepenuhnya dari pengaruh lingkungan dan zaman, budaya, pendidikan, dan lain-lain. Faktor-faktor ini pada gilirannya akan menjadi salah satu penyebab perbedaan

---

<sup>86</sup> Muhammad al-Shidiq Afifi, *al-Mujtama' al-Islamy wa Ushul al-Hukm*, Dar al-I'tisham, Cairo, 1980, hlm. 93, Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan, dan Ketaatan*, FH UII Press, Jogjakarta, 2007.

pendapat, minat, kepentingan, dan ideologi manusia. Golongan, partai, sekte, atau perkumpulan manusia muncul ketika ada kesamaan pandangan, minat, kepentingan, atau ideologi di antara mereka. Adalah tidak mungkin ada kesatuan total di kalangan umat manusia dalam segala aspek kehidupan, karena kesatuan seperti itu adalah bentuk pengingkaran terhadap eksistensi heterogenitas umat manusia.

Kebebasan berserikat dan berkumpul dapat terjadi dalam bidang apa saja, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan lain-lain. Islam membenarkan dan membolehkan adanya realitas itu, dengan batasan yang jelas yaitu untuk kebaikan dan kebenaran, sebagaimana disebutkan dalam QS:5:2; *“tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran”*. Disebutkan juga dalam QS:9:71 bahwa; *“Orang-orang yang beriman, lelaki dan perempuan, sebahagian mereka (adalah) menjadi penolong bagi sebahagian yang lain. Mereka menyuruh (mengerjakan) yang ma’ruf, mencegah dari yang munkar, mendirikan shalat, menunaikan zakat dan mereka taat pada Allah dan Rasul-NYA. Mereka itu akan diberi rahmat oleh Allah; Sesungguhnya Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana”*.

##### 5. Prinsip Persamaan

Allah memandang manusia secara sama tanpa membedakan atribut apapun. Semua manusia berasal dari satu keturunan yaitu dari Adam dan Hawa, sebagaimana disebutkan dalam QS:4:1 berikut ini.

*“Hai sekalian manusia, bertakwalah kepada Tuhan-mu yang telah menciptakan kamu dari seorang diri, dan dari padanya Allah menciptakan isterinya; dan dari pada keduanya Allah memperkembangbiakkan laki-laki dan perempuan yang banyak. Dan bertakwalah kepada Allah yang dengan (mempergunakan) nama-NYA kamu saling meminta satu sama lain, dan (peliharalah) hubungan silaturahmi. Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan mengawasi kamu”.*

Dengan cara ini, Islam meletakkan dasar-dasar persamaan derajat umat manusia, dan menghancurkan perbedaan-perbedaan yang dibuat atas dasar warga kulit, ras, bangsa, dan bahasa. Berdasarkan ajaran Islam, Allah telah memberikan persamaan hak ini pada saat manusia lahir. Karenanya, tak seorang pun yang boleh didiskriminasi atas dasar warna kulit, tempat kelahiran, ras, atau kebangsaannya ketika ia dilahirkan. Prinsip persamaan di antara manusia ini berlaku dalam semua aspek kehidupan; ekonomi, politik, sosial, hukum, dan sebagainya. Islam tidak melihat keistimewaan manusia karena faktor warna kulit, jenis kelamin, nasab, pangkat dan kedudukan, yang faktor-faktor itu semua justru kadang-kadang (dalam praktiknya) sebagai penyebab rusaknya prinsip kesatuan manusia, yang mereka itu telah diciptakan dari satu asal.

#### 6. Prinsip Ketaatan Rakyat

Seluruh rakyat dalam suatu negara wajib mentaati pemerintah sesuai dengan perintah Allah dalam QS:4:59; *“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul(NYA), dan ulil amri di antara kamu.*



*Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya*". Telah jelas bahwa dalam ayat ini terdapat perintah, dan sesuai dengan kaidah ushul bahwa "*al-als fi al-amri wujubun*".

Dalam kehidupan masyarakat yang heterogen khususnya sekarang ini dimana tingkat spesialisasi bidang-bidang kehidupan begitu jelas dan transparan, mengartikan ulil amri itu dengan *ahlul halli wal aqdi* tampaknya lebih relevan. Atas dasar itu, Maulana Muhammad Ali berpegang pada pendapat bahwa ulil amri adalah orang yang memegang kekuasaan, sehingga perkara apa saja yang bertalian dengan kehidupan manusia, mempunyai ulil amri sendiri-sendiri. Jadi komandan seksipun, dalam ketentaraan harus dianggap ulil amri. Dalam urusan duniawi, para penguasa dunia (*ulil amri*) harus ditaati, sedangkan para penguasa dalam bidang agama harus ditaati dalam soal keagamaan.<sup>87</sup>

Namun karena otoritas pemerintah itu tidak mutlak, maka ketaatan rakyat pun bersyarat, yaitu: *Pertama*, pemerintah itu seorang yang taat menjalankan syariat Allah. Jika ia durhaka atau tidak melaksanakan syariat Islam, ia tidak wajib ditaati; *Kedua*, pemerintah itu menetapkan hukuman dengan adil di antara manusia. Jika demikian, rakyat wajib mentaati. Akan tetapi jika pemerintah itu zalim dan aniaya, rakyat tidak wajib mentaati karena kezaliman adalah bukti ketidaktaatan kepada Allah dan Rasulullah. Sedangkan

---

<sup>87</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm.47.

Nabi bersabda; *“Tidak ada ketaatan terhadap pemimpin yang tidak taat kepada Allah”*, dan dalam hadis lain disebutkan bahwa *“Sesungguhnya ketaatan itu hanyalah dalam hal kebaikan”*; *Ketiga*, pemerintah tidak memerintahkan manusia untuk maksiat. Tugas utama pemerintah muslim adalah menyuruh manusia berbuat kebajikan dan mencegah mereka berbuat munkar dan menyebarkan keutamaan serta memerangi keburukan. Ketika pemerintah melakukan hal demikian, rakyat wajib mentaatinya dan tidak boleh menentangnya. Akan tetapi ketika pemerintah itu memerintahkan untuk berbuat maksiat, rakyat tidak wajib mentaatinya. Dalam hadis disebutkan; *“Tidak ada ketaatan dalam hal maksiat kepada Allah”*.

## 7. Prinsip Keadilan

Keadilan merupakan tonggak penyangga bangunan Islam, sokoguru kehidupan masyarakat bahkan alam semesta; *“Allah meninggikan langit dan meletakkan neraca keadilan”* (QS:55;7). Keadilan juga merupakan salah satu sifat Allah, sehingga mengimani Allah berarti harus pula mengimani dan menegakkan keadilan ini. Di dalam Al-Quran terdapat puluhan ayat yang berbicara tentang keadilan dengan dimensi dan sasaran yang beragam, hal ini karena keadilan itu sendiri memiliki beragam makna. Menurut Quraish Shihab, ada empat makna keadilan; *Pertama*, adil artinya sama (dalam hak); *Kedua*, adil dalam arti seimbang (proporsional); *Ketiga*, adil berarti memberikan hak kepada yang berhak (pemiliknyanya); *Keempat*, adil yang hanya dihubungkan hak kepada Allah yang berarti memelihara kewajaran atas berlangsungnya eksistensi, tidak mencegah kelanjutan eksistensi dan perolehan rahmat sewaktu

terdapat banyak kemungkinan untuk itu. Dalam kaitan inilah Nabi bersabda; “*Dengan keadilan tegaklah langit dan bumi*”. Pada pengertian yang *pertama* ini, lawan dari keadilan bukan kelaziman, tetapi ketidakproporsionalan; *kedua*, keadilan adalah persamaan dan penafian terhadap perbedaan apa pun. Jika dikatakan si fulan adalah orang adil, maka yang dimaksudkan adalah bahwa fulan tersebut memandang sama setiap individu, tanpa melakukan perbedaan; *ketiga*, keadilan ialah memelihara hak-hak individu dan memberikan hak kepada yang berhak menerimanya. Ketidakadilan dalam pengertian yang ketiga ini adalah kezaliman, karena terlanggarnya hak-hak orang yang berhak; makna *keempat*, sama dengan apa yang telah dikemukakan Quraish Shihan di atas.<sup>88</sup>

Dalam kaitan dengan makna keadilan ini, Dawam Rahardjo menulis; “Keadilan berkaitan dengan dan berintikan kebenaran. Keadilan berarti pula tidak menyimpang dari kebenaran, tidak merusak, dan tidak merugikan orang lain maupun diri sendiri....Keadilan mengandung arti keseimbangan, keseimbangan merupakan juga syarat agar orang tidak jatuh, baik dalam berdiri, lebih-lebih ketika sedang bergerak. Karena itu maka keseimbangan itu menimbulkan keteguhan dan kekokohan. Orang yang seimbang adalah orang yang tidak berat sebelah dan pilih kasih atas pertimbangan subyektif. Orang yang adil adalah orang yang tidak berlebih-lebihan. Keadilan berarti pula menghukum orang sesuai dengan kesalahannya atau memberi ganjaran sesuai dengan perbuatan baiknya. Orang yang adil adalah yang tidak berbuat curang

---

<sup>88</sup> Murtadha Muthahhari, *Keadilan Ilahi*, Mizan, Bandung, 1992, hlm. 54-58.

untuk kepentingan sendiri. Keadilan berarti juga pembagian hasil sesuai dengan kebutuhan dan sumbangannya dalam proses sosial”.<sup>89</sup>

Di dalam QS:4;145 disebutkan:

*“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemsalahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu membalikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan”.*

---

<sup>89</sup> M. Dawam Rahardjo, *Ensiklopedi al-Quran, Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-konsep Kunci*, Paramadina, Jakarta, 1996, hlm. 389.

### **BAB III**

## **TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG BAIK**

### **A. Peraturan Daerah**

#### **1. Pengertian Peraturan Daerah**

Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah.<sup>90</sup>

Peraturan daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.<sup>91</sup> Peraturan daerah merupakan salah satu instrumen bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan sistem otonomi daerah yang memberikan wewenang untuk mengurus dan mengatur segala urusan rumah tangganya sendiri termasuk membentuk peraturan daerah.<sup>92</sup> Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>93</sup> Berdasarkan ketentuan tersebut maka peraturan daerah merupakan salah satu elemen pendukung pelaksanaan otonomi daerah.

---

<sup>90</sup> Irwan Soejito, *Op.Cit.*, hlm. 1.

<sup>91</sup> Djoko Prakoso, *Op.Cit.*, hlm 43.

<sup>92</sup> Yusnani Hasyimzoem, *Op.Cit.*, hlm. 145.

<sup>93</sup> Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 18 ayat (6).

Disamping dikenal adanya istilah peraturan, dikenal juga istilah perundang-undangan, untuk itu M. Solly Lubis memberikan pengertian perundang-undangan. Pengertian perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tatacara mulai perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan, atau penetapan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.<sup>94</sup>

K. Wantjik Saleh memberikan pengertian yang berbeda tentang perundang-undangan, perundang-undangan adalah “Undang-undang dalam arti luas” atau yang dalam ilmu hukum disebut “Undang-undang dalam arti materiil” yaitu segala peraturan yang tertulis yang dibuat oleh penguasa (baik pusat maupun daerah) yang mengikat dan berlaku umum, termasuk dalamnya undang-undang darurat, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, penetapan presiden, peraturan provinsi, peraturan kotamadya, dan lain-lain.<sup>95</sup>

Definisi lain tentang peraturan daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Daerah dengan Kepala Daerah baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan

---

<sup>94</sup> *Ibid.*,

<sup>95</sup> *Ibid.*, hlm. 43-44.

penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.<sup>96</sup>

Peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta peraturan daerah lain.<sup>97</sup>

Menurut Bagir Manan, kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat Peraturan Perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.<sup>98</sup>

Mengenai ruang lingkup dari peraturan daerah, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Peraturan Daerah meliputi :<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> [repository.uin-suska.ac.id/2731/4/BAB%20111.pdf](http://repository.uin-suska.ac.id/2731/4/BAB%20111.pdf), diakses pada 21 November 2017

<sup>97</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

<sup>98</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbit LPPM Universitas Bandung, 1995, hlm. 8.

<sup>99</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* Pasal 7 ayat 2.

- a. peraturan daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur;
- b. peraturan daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Deewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
- c. peraturan Desa/Peraturan yang setingkat dibuat oleh Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa.

## 2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan peraturan daerah yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan ketentuan<sup>100</sup> pasal 5 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 meliputi asas berikut :<sup>101</sup>

- a. Kejelasan Tujuan  
Yang dimaksud “kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat  
Yang dimaksud dengan asas “kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat” adalah setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara Jenis dan Materi Muatan  
Yang dimaksud asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan” adalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat Dilaksanakan  
Yang dimaksud dengan asas “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara fisiologis, yuridis maupun sosiologis.

---

<sup>100</sup> Muhammad Suharjono, “Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi No. 19, Volume. 10, Universitas Tujuhbelas Agustus Surabaya, 2014, hlm. 32.

<sup>101</sup> Ida Zuraida, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 8-19.



e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Yang dimaksud dengan asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Kejelasan Rumusan

Yang dimaksud dengan asas “kejelasan rumusan” adalah setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Asas-asas pembentukan peraturan daerah harus dapat memperhatikan segala kepentingan masyarakat tanpa mengabaikan aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan daerah yang baik hendaknya rasa nyaman dan jauh dari sifat penekanan yang memberatkan masyarakat. Sesuai dengan teori responsif bahwa suatu konsep hukum harus dapat memenuhi tuntutan-tuntutan, agar hukum dibuat lebih progresif terhadap kebutuhan-kebutuhan social yang mendesak, dan terhadap masalah-masalah keadilan social, sambil tetap mempertahankan hasil-hasil pelembagaan yang telah dicapai oleh kekuasaan berdasarkan hukum tersebut semakin menekankan bahwa konsep pembentukan peraturan daerah harus memuat nilai filosofis yang jelas untuk kepentingan

masyarakat dan kemajuan daerahnya, bila hal ini terlaksana maka akan dapat mendukung terlaksananya otonomi daerah yang baik.<sup>102</sup>

Setiap peraturan perundang-undangan tak terkecuali peraturan daerah harus dapat memberikan nilai manfaat bagi masyarakat. Nilai manfaat akan dapat dicapai apabila dalam penguangan materi perda berada dalam kerangka asas-asas yang ditetapkan. Perda yang meresahkan dan memberatkan masyarakat sudah tentu tidak akan memberi nilai manfaat, yang semestinya produk hukum harus dapat memberikan kebahagiaan bagi mayoritas masyarakat.<sup>103</sup>

### **3. Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah**

Program pembangunan produk hukum di daerah perlu menjadi prioritas, karena perubahan terhadap berbagai regulasi dan berbagai peraturan perundangan lainnya, serta transformasi dinamika kemasyarakatan dan pembangunan daerah menuntut pula adanya penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang mendasarinya melalui program legalisasi produk hukum daerah dengan, harapan sekiranya program penataan regulasi dapat dilaksanakan dengan baik diyakini akan memberi trend positif terhadap pembangunan berjalan dengan cara yang teratur, antisipasi akibat pembangunan sudah dapat diprediksi lebih awal (*predictability*), berorientasi pada kepastian hukum (*rechtszekerheid*),

---

<sup>102</sup> Muhammad Suharjono, *Op.Cit.*, hlm. 32-33.

<sup>103</sup> *Ibid.*,

memiliki manfaat bagi masyarakat dan terwujudnya rasa keadilan masyarakat (*gerechtigheid*).<sup>104</sup>

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mengatur bahwa perencanaan program pembentukan rancangan peraturan daerah dilaksanakan melalui suatu program legislasi daerah atau biasa disebut “Prolegda”.<sup>105</sup> Dalam pasal 1 angka 10 dinyatakan bahwa Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Berdasarkan hal tersebut, maka setidaknya terdapat empat alasan mengapa pembentukan produk hukum daerah perlu didasarkan pada Bapemperda, yaitu:<sup>106</sup>

- a. agar pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat;
- b. agar Perda sinkron secara vertikal dan horizontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya;
- c. agar pembentukan Perda dapat terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama antara DPRD dan Pemerintah daerah;
- d. agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Indonesia sebagai Negara hukum maka dalam penyelenggaraan pemerintahannya harus dapat mencerminkan adanya penerapan hukum terhadap segala aturan yang berkaitan dengan masyarakat, termasuk daerah yang telah diberi kewenangan untuk membuat peraturan daerah. Di

---

<sup>104</sup> *Ibid.*,

<sup>105</sup> Dalam UU No.23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, kata Prolegda diganti menjadi Bapemperda (Badan Pembentukan Peraturan Daerah) yang terdiri dari (bupati/walikota/gubernur) dan (DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota).

<sup>106</sup> Armen Yasir, *Op.Cit.*, hlm. 122.

dalam Negara hukum segala aturan dibuat dengan jelas agar masyarakat dapat mengetahuinya terhadap hal-hal yang diperbolehkan dan apa yang tidak diperbolehkan. Negara hukum sangat menjunjung tinggi sistem hukum yang menjamin kepastian hukum dan pertimbangan terhadap hak asasi manusia. Kepastian hukum secara nyata direalisasikan dengan adanya wadah-wadah hukum yang ditegakkan dan dilaksanakan. Sehingga dengan demikian sebagai daerah yang telah otonom peraturan daerah mutlak diperlukan.

#### **4. Prinsip-Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2004, bahwa kedudukan yang penting, karena sebagai unsur dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwa tugas dan wewenang DPRD antara lain

.<sup>107</sup>

- a. membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain, Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Kebijakan Pemerintah Daerah, dan Kerjasama Internasional di daerah.

---

<sup>107</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 70.

Prinsip-prinsip pembentukan peraturan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut :<sup>108</sup>

- a. perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- b. perda di bentuk dalam rangka menyelenggarakan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- c. perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- d. perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan;
- e. masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka menyiapkan atau pembahasan raperda;
- f. perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah);
- g. Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan perda;
- h. perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran berita daerah;
- i. perda dapat menunjukkan pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran perda (PNS Perda);
- j. pengundangan perda dalam lembaran daerah dan peraturan kepala daerah dalam berita daerah.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai perda. Penyampaian rancangan perda ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari, rancangan perda tersebut

---

<sup>108</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, *Op.Cit.*,

sah menjadi perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya di dalam lembaran daerah.<sup>109</sup>

Sedangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur beberapa prinsip mengenai pembentukan peraturan daerah sebagai berikut

.<sup>110</sup>

- a. pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati /Walikota;
- b. rancangan perda yang telah disetujui oleh DPRD ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk menjadi Peraturan Daerah;
- c. perda dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- d. perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- e. perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak banyaknya lima juta rupiah;
- f. keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan perda;
- g. perda dan keputusan kepala daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.

Perda merupakan hasil kerja bersama antara DPRD dengan Gubernur/Bupati/Walikota, karena itu tata cara membentuk peraturan daerah harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut, yaitu unsur DPRD adalah peraturan daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk peraturan daerah berkaitan dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat

---

<sup>109</sup> Muhammad Suharjono, *Op.Cit.*, hlm 25.

<sup>110</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas rancangan peraturan daerah (raperda). Unsur partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Raperda atau Perda.<sup>111</sup>

## **B. Materi Muatan Peraturan Daerah**

### **1. Materi Muatan Peraturan Daerah**

Materi muatan peraturan daerah adalah materi pengaturan yang terkandung dalam suatu peraturan daerah yang disusun sesuai dengan teknik legal drafting atau teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan pada level daerah, maka materi muatan suatu peraturan daerah pada pokoknya mencerminkan: *pertama*, seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; *kedua*, harus mampu menampung kondisi khusus daerah atau potensi daerah yang bersangkutan; *ketiga*, merupakan bentuk peraturan derivasi atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Disisi lain pemuatan materi mengenai ketentuan pidana juga diperkenankan untuk diatur secara limitatif dalam sebuah peraturan daerah.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 77.

<sup>112</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 136 Jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 12.

Mengenai pengaturan ketentuan pidana tersebut, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah dijelaskan yaitu :<sup>113</sup>

- a. pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/Walikota;
- b. perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan;
- c. perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah);
- d. perda juga dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada point b diatas asalkan memiliki pijakan normatif yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Peraturan daerah adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.<sup>114</sup> Oleh karena itu materi peraturan daerah secara umum memuat antara lain :

1. hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah;
2. hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*Mendebewind*) dengan demikisan peraturan daerah merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu meaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga peraturan daerah merupakan legalitas untuk mendukung pemerintahan provinsi sebagai daerah otonom.<sup>115</sup>

Selanjutnya mengenai materi muatan peraturan daerah dapat berasal dari beberapa sisi, antara lain :<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 143 Jo UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 15.

<sup>114</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 136.

<sup>115</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Op.Cit.*, hlm. 23.

<sup>116</sup> Muhammad Suharjono, *Op.Cit.*,



- a. berasal dari delegasi Undang-undang;
- b. karena inisiatif daerah;
- c. penjabaran dari adat;
- d. penjabaran dari agama.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa materi muatan yang diatur dengan undang-undang berisi:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi :
  - 1. hak-hak asasi manusia;
  - 2. hak dan kewajiban warga negara;
  - 3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
  - 4. wilayah negara dan pembagian daerah;
  - 5. kewenangan dan kependudukan;
  - 6. keuangan negara.<sup>117</sup>
- b. perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
  - 1. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
  - 2. tindak lanjut atas putusan mahkamah konstitusi; dan/atau
  - 3. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Memperhatikan materi muatan peraturan daerah tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa apabila dalam pembuatan peraturan daerah tersebut benar-benar merupakan atau mengimplementasikan hal-hal tersebut, maka diharapkan peraturan daerah tersebut benar-benar dapat memberikan makna bagi masyarakat, terutama dalam mengakomodir kearifan lokal. Pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut diatas akan menghindari adanya peraturan daerah yang bermasalah.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Aziz Syamsudin, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 43.

<sup>118</sup> *Ibid.*,

## 2. Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah

Peraturan-peraturan negara di dalam keberlakuannya berpedoman pada asas-asas perundang-undangan. Asas dapat diartikan sebagai aksioma yang memberi jalan pemecahannya jika sesuatu aturan diperlakukan atau aturan yang mana harus diperhatikan bila terjadi bentrokan beberapa aturan dalam pelaksanaannya atau dapat diartikan sebagai suatu kesepakatan universal yang berupa pemikiran-pemikiran dasar untuk dijadikan landasan pengaturan bersama dalam membuat peraturan perundang-undangan. Asas-asas sebagai dimaksud dapat disebutkan sebagai berikut :

- a. asas *lex speciali derogat lex generalis*;
- b. asas *le posterior lex priori*;
- c. asas undang-undang tidak berlaku surut;
- d. asas undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
- e. asas *welvaarststaat*.<sup>119</sup>

Asas-asas lain yang perlu dikemukakan adalah asas yang merupakan pegangan para pembuat peraturan perundang-undangan, yaitu :

- a. asas deskresi;
- b. asas adaptasi;
- c. asas kontinuitas;
- d. asas prioritas.<sup>120</sup>

I.C Van der Vlies, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut ke dalam asas formal dan asa material.

Asas asas formal meliputi :

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ atau lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);

---

<sup>119</sup> Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 197.

<sup>120</sup> *Ibid.*, hlm 200.

- c. asas perlunya pengaturan (het noodzakelijkheids beginsel);
- d. asas dapat dilaksanakan (het beginsel van uitverbaarheid);
- e. asas konsensus (het beginsel van consensus).

Asas-asas material meliputi :

- a. asas tentang terminology dan sistematika yang benar;
- b. asas tentang dapat dikenali;
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. asas kepentingan hukum;
- e. asas ini merupakan salah satu sendi asas umum negara berdasar atas hukum yang dianut negara Indonesia;
- f. asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

A Hamid Attamimi dalam bukunya Aziz Syamsudin berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut adalah sebagai berikut :

1. cita hukum Indonesia adalah Pancasila;
2. asas negara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi;
3. asas-asas lainnya :
  - asas-asas negara berdasarkan atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum;
  - asas pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.<sup>121</sup>

Menurut Purnadi Purbacaraka, ada enam jenis asas perundang-undangan, yaitu :

- a. undang-undang tidak berlaku surut;
- b. undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum;
- d. undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu;
- e. undang-undang tidak dapat diganggu gugat;

---

<sup>121</sup> Aziz Syamsudin, *Op.cit.*, hlm 29-31.

- f. undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan individu, melalui pembaruan atau pelestarian.<sup>122</sup>

Pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 diatur mengenai asas yang yang harus dimuat dalam peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut :<sup>123</sup>

a. Asas Pengayoman

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Asas Kemanusiaan

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi.

c. Asas Kebangsaan

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap muatan peraturan daerah harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Asas Kekeluargaan

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Asas Kenusantaraan

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. Asas Bhineka Tunggal Ika

Yang dimaksud dengan “asas bhineka tunggal ika” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus memperhatikan

---

<sup>122</sup> Purnadi Purbacaraka dkk, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 15.

<sup>123</sup> Ida Zuraida, *Op.Cit.*, hlm. 10-13.

keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi daerah dan budaya

g. Asas Keadilan

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali.

h. Asas Kesamaan dalam Hukum dan Pemerintahan

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan bangsa dan negara.

k. Asas lain sesuai substansi peraturan daerah yang bersangkutan

Selanjutnya pasal 6 ayat (2) Undang-undang Pembentukan peraturan perundang-undangan mengatur bahwa selain asas yang disebutkan dalam pasal 6 ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai substansi peraturan daerah yang bersangkutan”, antara lain :<sup>124</sup>

- a. dalam hukum pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.
- b. dalam hukum pidana, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

---

<sup>124</sup> *Ibid.*, hlm. 13-14.

Asas-asas baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dijelaskan di atas, sebaiknya menjadi pedoman bagi setiap orang yang terlibat dalam pembuatan perundang-undangan.<sup>125</sup>

Dengan pedoman dan pemahaman yang sama dari pihak-pihak yang terlibat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat mengurangi perbedaan pendapat yang mungkin saja timbul dalam pembentukannya.<sup>126</sup>

### **C. Peraturan Daerah Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan**

Tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *stufenbau des Recht* atau *The hierarchy of law* yang bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *stufenbau des Recht*, harus dihubungkan dengan ajaran Kelsen yang lain yaitu *Reinie Rechtslehre* atau *The pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain “command of the sovereign”, kehendak penguasa.<sup>127</sup> Jadi dapat dikatakan bahwa hak menguji merupakan konsekuensi dari hak tertulis, atau yang oleh Hans Kelsen disebut

---

<sup>125</sup> <http://eprints.stainkudus.ac.id/218/6/6%20BAB%20II.pdf>, diakses pada 21 November 2017.

<sup>126</sup> *Ibid.*,

<sup>127</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 203.

konstitusi dalam arti formal atau konstitusi dalam arti sempit.<sup>128</sup> Teori Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky. Nawiasky dalam teorinya mengenai *Die Stufenbau der Rechtsordnung* atau *Die Stufenordnung der Rechtsnormen*, mengemukakan tiga lapis norma-norma hukum yakni *Grundnorm* (norma dasar), *Grundgesetze* (aturan-aturan dasar), dan *formelle Gesetze* (peraturan perundang-undangan) berikut *Verordnungen* serta *autonomi Satzungen* yang dapat digolongkan ke dalam peraturan-peraturan pelaksanaan.

Diantara lapis-lapis tersebut, dapat saja ada lapis-lapis lain yang merupakan bagian-bagiannya yang disebutnya *Zwischenstufe* (stupa antara). Sudah tentu tiap lapisan stupa tersebut berisi norma-norma hukum yang bersifat umum (*generelle normen*), mengingat suatu norma pada dasarnya berlaku umum, *elgemeen*. Norma fundamental Negara yang merupakan norma tertinggi dalam suatu Negara ini adalah norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi tetapi *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu Negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya. Dikatakan bahwa, norma yang tertinggi itu tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi karena jika norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, ia bukan merupakan norma yang tertinggi.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 75.

<sup>129</sup> *Ibid.*, hlm. 76.

Dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan peraturan daerah ini, baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota, dapat dilihat setara dengan Undang-Undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislative. Namun demikian, dari segi isinya sudah seharusnya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih luas. Dengan demikian, Undang-Undang lebih tinggi kedudukannya daripada Peraturan Daerah Kota. Karena itu, sesuai prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.<sup>130</sup>

Akan tetapi, sebagai konsekuensi dipertegasnya prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam naskah Perubahan Pertama UUD 1945 maka produk legislatif daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat pusat. Misalnya, apabila suatu materi Peraturan Daerah Provinsi ataupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi Peraturan Menteri di tingkat pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa Peraturan Daerah itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya.<sup>131</sup>

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa Peraturan Daerah (termasuk Peraturan Desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya

---

<sup>130</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005), hlm. 239.

<sup>131</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 279-280.



terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “pertingkatan”, melainkan juga pada “lingkungan wewenangnya”. Suatu peraturan daerah yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah.<sup>132</sup>

Oleh karena itu, setidaknya ikhwal tentang tata urutan peraturan perundang-undangan mengandung beberapa prinsip yang penting untuk diperhatikan yaitu :<sup>133</sup>

- a. peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya;
- b. peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- c. isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- d. suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
- e. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut.

Dalam rangka pengawasan terhadap Raperda dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Penjelasan Umum angka 9 UU No.32 Tahun 2004

---

<sup>132</sup> *Ibid.*, hlm. 142.

<sup>133</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 133.

menegaskan, dalam hal pengawasan terhadap rancangan Perda dan Perda, Pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut<sup>134</sup>:

1. Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (RAPERDA), yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna yang optimal.
2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada menteri dalam negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Pengaturan di atas merupakan koreksi terhadap sistem pengawasan represif yang dijalankan oleh UU N0.22 Tahun 1999. Di samping itu, karena banyak peraturan daerah yang selama ini bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi. Langkah yang ditempuh pemerintah sebelum melaksanakan pengawasan represif memang sebaiknya juga melakukan pembinaan (evaluasi) kepada daerah, khususnya dalam pembuatan peraturan daerah secara berkelanjutan, rancangan peraturan daerah yang kurang tepat segera dikembalikan untuk direvisi. Sehingga kemungkinan adanya kesalahan dalam pembuatan peraturan daerah dapat diminimalisir sejauh mungkin.<sup>135</sup>

Mengingat tugas pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah semakin berat, maka pembentukan peraturan daerah, peraturan kepala

---

<sup>134</sup> Ni'matul Huda, "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Hukum*, Edisi No. 1 Volume. 13, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2006, hlm. 35-36.

<sup>135</sup> *Ibid.*,

daerah dan keputusan kepala daerah memerlukan perhatian yang serius. Proses harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsep rancangan peraturan daerah merupakan hal yang harus ditempuh. Pengharmonisan adalah merupakan upaya untuk menyelaraskan sesuatu, dalam hal ini perda sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan agar tergambar dengan jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa Perda merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. Pengharmonisan dilakukan untuk menjaga keselarasan, kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif.<sup>136</sup>

Di samping itu, pengharmonisan peraturan perundang-undangan sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah adanya pembatalan oleh pemerintah atau pun diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada Kekuasaan Kehakiman yang kompeten. Pengharmonisan akan menjamin proses pembentukan rancangan peraturan daerah dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Adapun aspek-aspek apa yang perlu diharmonisasikan, setidaknya ada dua aspek yaitu yang berkaitan dengan konsepsi materi muatan dan teknik penyusunannya.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> A.A Oka Mahendra, *Harmonisasi dan Sinkronisasi RUU dalam Rangka Pematapan dan Pembulatan Konsepsi*, makalah “Workshop Pemahaman UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, Yogyakarta, Oktober 2005.

<sup>137</sup> Ni'matul Huda, *Op.Cit.*,

Dalam sistem tata hukum Indonesia, peraturan daerah (Perda) merupakan salah satu jenis produk hukum dalam tata urutan peraturan perundang-undangan seperti ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Pasal 7:<sup>138</sup>

- 1) 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.
- 2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8:<sup>139</sup>

- 1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- 2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.  
Lebih jauh, peraturan daerah merupakan salah satu bentuk daripada

produk hukum daerah yang bersifat pengaturan (*regelling*) dan penetapan (*beschikking*). Produk hukum daerah yang bersifat *beschikking* yakni

---

<sup>138</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 7.

<sup>139</sup> *Ibid.*, Pasal 8.

peraturan kepala daerah baik pada level Provinsi, Kabupaten/Kota.<sup>140</sup> Jika merujuk pada ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah maka ada tiga jenis produk hukum daerah yang dikualifikasikan sebagai bentuk pengaturan (regelling) tersebut yakni : (a) peraturan daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) atau sebutan dalam bentuk nama lainnya; (b) peraturan kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) dan (c) peraturan bersama kepala daerah/PB KDH yang dibuat secara bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota.<sup>141</sup>

Sistem hirarki peraturan perundang-undangan merupakan pijakan normatif yang harus diperhatikan oleh setiap pengambil keputusan (decision maker) maupun setiap penegak hukum (terutama para hakim) agar tingkat kepatuhan dan konsistensi terhadap supremasi hukum tetap terjaga dengan baik. Memperhatikan ketentuan normative mengenai model tingkatan peraturan perundang-undangan diatas, maka tentunya setiap hirarki produk peraturan perundang-undangan diatas mempunyai implikasi hukum yang berbeda tetapi saling berkaitan satu sama lain yang bersifat resiprokal. Implikasi hukum yang dimaksud termasuk pula perihal kewenangan yuridis terhadap pengujian produk hukum berupa peraturan

---

<sup>140</sup> Pasal 2 Jo Pasal 7, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>141</sup> *Ibid.*, Pasal 3 s/d Pasal 6.

daerah (Perda). Dengan demikian nomanklatur kewenangan untuk menguji produk hukum ini lazim disebut *judicial review*.<sup>142</sup>

#### **D. Tujuan dan Manfaat Peraturan Daerah**

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sebuah sistem, karena di dalamnya terdapat beberapa peristiwa/tahapan yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya. Tahapan tersebut yaitu tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa seharusnya norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan Peraturan Perundang-undangan, benar-benar telah disusun berdasarkan pemikiran yang matang dan perenungan yang memang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum (public interest), bukan kepentingan pribadi atau golongan.<sup>143</sup> Sistem pemerintahan Indonesia mengenal adanya jenis pembagian kewenangan Pemerintah Daerah. Dalam pembentukan produk hukum baik pusat maupun daerah, undang-undang memberikan peranan dan fungsi terhadap elemen pemerintahan baik yang dipusat maupun daerah.

Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum, demikian dinyatakan di dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Alfred Hoetoeroek dan Maroelan Hoetoeroek memberikan

---

<sup>142</sup> King Faisal Sulaiman, *Op.Cit.*, hlm. 79.

<sup>143</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 320.

pengertian tentang tujuan hukum adalah mengatur hidup bersama manusia supaya selalu ada suasana damai.<sup>144</sup>

Begitupula O. Notohamidjojo merumuskan tujuan hukum adalah untuk melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat, (dalam arti luas yang mencakup lembaga-lembaga sosial di bidang politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan). Atas dasar keadilan untuk mencapai keseimbangan serta damai dan kesejahteraan umum.<sup>145</sup>

Mahadi mengutip tulisan Wirjono, menyebutkan bahwa : “tujuan dari hukum ialah mengadakan keselamatan dan tata tertib dalam suatu masyarakat.”<sup>146</sup>

Bagir Manan<sup>147</sup> mengemukakan tentang fungsi peraturan perundang-undangan yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.

a. Fungsi Internal

Fungsi ini lebih berkaitan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan dimaksud dalam sistem hukum. Secara internal peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi sebagai berikut:

1. fungsi penciptaan hukum (*rechts chepping*);
2. fungsi pembaharuan hukum;
3. fungsi integrasi;
4. fungsi kepastian hukum.

b. Fungsi Eksternal

1. fungsi perubahan;
2. fungsi stabilitasi;

---

<sup>144</sup> Djoko Prakosos, *Op.Cit.*, hlm. 47-48.

<sup>145</sup> *Ibid.*, hlm. 48.

<sup>146</sup> *Ibid.*,

<sup>147</sup> Dalam Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian teoritis dan Praktis (Disertasi Manual Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris)*, Kencana Preneda Media Grup, 2009, hlm. 60-65.

### 3. fungsi kemudahan.

Fungsi peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan tersebut di atas, menggambarkan/berkaitan dengan organ yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan, hukum itu sudah direncanakan, dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan, menegaskan lingkungan kuasa berlakunya suatu aturan hukum (perundang-undangan), berfungsi sebagai instrument, baik sebagai instrument control maupun sebagai instrument perubahan (rekayasa) masyarakat.

Aan Seidmen melihat fungsi undang-undang sebagai sistem hukum dan pengaruhnya terhadap pola perilaku. Menurut Seidmen<sup>148</sup>, fungsi undang-undang adalah :

- a. sebagai pernyataan efektif dari kebijakan, pada aspek ini disebutkan bahwa pada akhirnya Pemerintah hanya akan memiliki suatu pilihan yaitu melaksanakan kebijakan-kebijakannya melalui undang-undang. Ada dua alasan pemerintah menterjemahkan kebijakannya dalam undang-undang yang diharapkan mampu menjawab berbagai perilaku masyarakat serta berbagai kepentingan yang bukan saja berlaku bagi masyarakat tetapi juga terhadap pemerintah terutama dalam hal legitimasi. Oleh karena itu undang-undang dibutuhkan untuk memerintah dan tuntutan legitimasi.
- b. hukum sebagai langkah penting bagi Negara dalam upaya perubahan perilaku. Peraturan-peraturan dipersiapkan oleh para penyusun rancangan pola perilaku yang sebenarnya dilakukan. Dalam menciptakan suatu lingkungan yang mendukung proses pembangunan maka tugas undang-undang yang paling penting adalah memberi petunjuk atau pengarahan pada perilaku kearah yang baru atau tujuan yang diharapkan.

Fungsi peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan oleh Seidmenn, menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan berisi

---

<sup>148</sup> Aan Seidmenn, et.all, Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang ELIPS, 2001.



kebijakan pemerintah (rencana) yang ingin dicapai, untuk menjawab berbagai kepentingan masyarakat dan terutama sebagai sarana legitimasi bagi pemerintah untuk menjalankan pemerintahan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan sebuah proses sistemik dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Berdasarkan pengertian tersebut, maka perencanaan merupakan tahap yang paling krusial dan urgent yang harus diperhatikan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk juga Peraturan Daerah. Dalam pembentukan peraturan daerah paling sedikit harus memuat tiga landasan yaitu:<sup>149</sup>

a. Landasan Filosofis

Filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika yang pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi dari suatu daerah tertentu. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Peraturan daerah yang baik harus berdasarkan pada semua itu. Semua nilai yang ada di Indonesia terakumulasi dalam Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa.

---

<sup>149</sup> Muhammad Suharjono, *Op.Cit.*, hlm. 30.

Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusannya atau normanya mendapat pembenaran dikaji secara filosofis. Jadi, ia mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila sejalan dengan nilai-nilai yang baik. Misalnya, menganiaya hewan sebelum disembelih untuk keperluan suatu pesta adat (paham yang berakar dari *living law*). Jika larangan ini dikuatkan melalui peraturan daerah, maka ia memperoleh landasan filosofis.<sup>150</sup>

b. Landasan Sosiologis

Hamzah Halim dan Kemal Redinho Syahrul Putera dalam bukunya menjelaskan bahwa landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan perundang-undangan (perda), yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu pengaturan.<sup>151</sup> Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu, landasan sosiologis ini akan tercermin di dalam konsiden menimbang yang didalamnya memuat fakta-fakta sosiologis yang

---

<sup>150</sup> *Ibid.*,

<sup>151</sup> Moh. Mahfud, MD, *Politik Hukum di Indonesia*, ctk. ke-1, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 9.

melatar belakangi dibentuknya peraturan perundang-undangan tersebut.

c. Landasan Yuridis

Dasar yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembuatan/perancangan suatu peraturan perundang-undangan.<sup>152</sup> W Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono mengatakan : Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi tiga hal yaitu :<sup>153</sup>

1. kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan;
2. kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang akan diatur;
3. keharusan mengikuti tata cara tertentu.

d. Landasan Politis

Landasan politis adalah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan Negara. Oleh karena garis politik yang dimaksud adalah GBHN, dan hal itu sudah termasuk dalam landasan yuridis, mengingat GBHN sesuai Tap MPR Nomor III/2000 merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Keseluruhan landasan tersebut, menjadi dasar pertimbangan lahirnya rancangan UU, termasuk peraturan daerah. Jadi, mencakup bagian-bagian “menimbang, mengingat, dan memperhatikan”, bahkan menurut Solly Lubis (1997;56)

---

<sup>152</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 17.

<sup>153</sup> W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting Atma Jaya*, Jogjakarta, 2009, hlm. 81.

termasuk di sini dasar-dasar pertimbangan dari segi keserasian dengan hukum yang berlaku.<sup>154</sup>

Sesuai pengertian tujuan hukum tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa peraturan daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan. Pembentukan peraturan daerah harus dibuat sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (patut) sehingga peraturan daerah dimaksud dapat memiliki/mengandung secara bersamaan aspek yuridis, aspek sosial, dan aspek filosofi karena peraturan daerah adalah sasaran demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara kepala Daerah dengan masyarakat. Setiap keputusan penting menyangkut pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah harus mengikutsertakan rakyat di daerah yang bersangkutan melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan rakyat daerah.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> *Ibid.*, hlm. 82.

<sup>155</sup> *Ibid.*, hlm. 47-48.

**BAB IV**

**PERKEMBANGAN PENGATURAN-PENGATURAN PERUSAHAAN  
DAERAH AIR MINUM DARI TAHUN 1978-2016 DI KOTA MAGELANG**

**A. Deskripsi Data**

**1. Sejarah Berdirinya PDAM Kota Magelang**

Berdasarkan peraturan pemerintah daerah yang dikenal sebagai “Verordening Voorde Gementelijke Drinkwater Leideng” Magelang tanggal 9 Oktober 1923/13 Desember 1923 yang diundangkan dalam Javsche Courant tanggal 11 Januari 1924 nomor 4, maka pengolahan air minum Gementee Magelang merupakan bagian dari program pemerintah setempat. Dengan beralihnya hak pemerintah Belanda ke Indonesia, maka badan Menara-Tua pengelola ini berganti nama menjadi Dinas Air Minum. Kedinasan Air Minum Magelang merupakan kelanjutan dari apa yang telah dilakukan pada Zaman Hindia Belanda. Selanjutnya dengan adanya perkembangan-perkembangan pengelolaan Air Minum di Kota Magelang, maka berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 270 tahun 1978 dan diperbaharui dengan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 1989, kedinasan Air Minum Kota Magelang berubah statusnya menjadi Perusahaan Daerah Air Minum. Seiring dengan perkembangan yang ada pada Peraturan Daerah tersebut dilakukan pembaharuan kembali dengan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang. Mengingat semakin

kompleknya masalah yang dihadapi PDAM Kota Magelang, maka pada tahun 2016 dilakukan perubahan tentang penidirian PDAM Kota Magelang dengan diundangkannya Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Magelang.<sup>156</sup>

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) adalah perusahaan yang berbentuk badan hukum yang dapat mengurus kepentingan sendiri, ke luar dan ke dalam terlepas dari organisasi pemerintah daerah, seperti PU Kabupaten/Kotamadya dan lain sebagainya.<sup>157</sup> Sebagai Perusahaan Milik Daerah, maka Perusahaan Daerah Air Minum Daerah Tingkat II Magelang diberi wewenang untuk mengelola dan mengusahakan sumber-sumber air minum yang ada, dengan tujuan untuk meningkatkan daya guna dan daya kerja perusahaan daerah yang bergerak dibidang penyediaan air minum sebagai satu unit kegiatan ekonomi yang berfungsi untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum (*public utility*). PDAM Kota Magelang melayani air minum masyarakat dengan sistem perpipaan. Komponen sistem penyediaan air minum terdiri dari unit air baku, unit produksi, unit transmisi, unit distribusi dan unit pelayanan. Didalam pelayanannya, PDAM Kota Magelang melayani wilayah kota Magelang dan wilayah kabupaten Magelang.

Sumber air baku yang dimanfaatkan oleh PDAM kota Magelang seluruhnya adalah mata air. Mata air utama yang dimanfaatkan secara komersial oleh PDAM berjumlah 5 (Lima) yaitu Tuk Karang, Wulung,

---

<sup>156</sup> Profil Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang, 2016, hlm. 2.

<sup>157</sup> Anthony Henriquez, *Loc. Cit.*,

Kalimas yang menggunakan sistem grafitasi dan Kanoman yang menggunakan sistem pompa. Keempat mata air tersebut berada di wilayah Kabupaten Magelang, sedangkan mata air yang ada di wilayah administrasi Kota Magelang hanya 1 yaitu sumber air Tuk Pecah yang menggunakan sistem pompa. Kelima sumber mata air tersebut mesumber dengan 7 (tujuh) bangunan penangkap air.

## **2. Visi dan Misi PDAM Kota Magelang**

### **VISI**

Terwujudnya profesionalisme pelayanan menuju 100% akses aman air minum.

### **MISI**

- a. Menyediakan air bersih yang berkualitas, kuantitas dan kontinuitas kepada seluruh lapisan masyarakat.
- b. Profesionalisme dalam pengelolaan pelayanan air bersih kepada masyarakat.
- c. Meningkatkan sumber daya manusia yang berkompeten dan berdaya saing tinggi
- d. Meningkatkan Kesejahteraan karyawan<sup>158</sup>

## **3. Struktur Organisasi PDAM Kota Magelang**

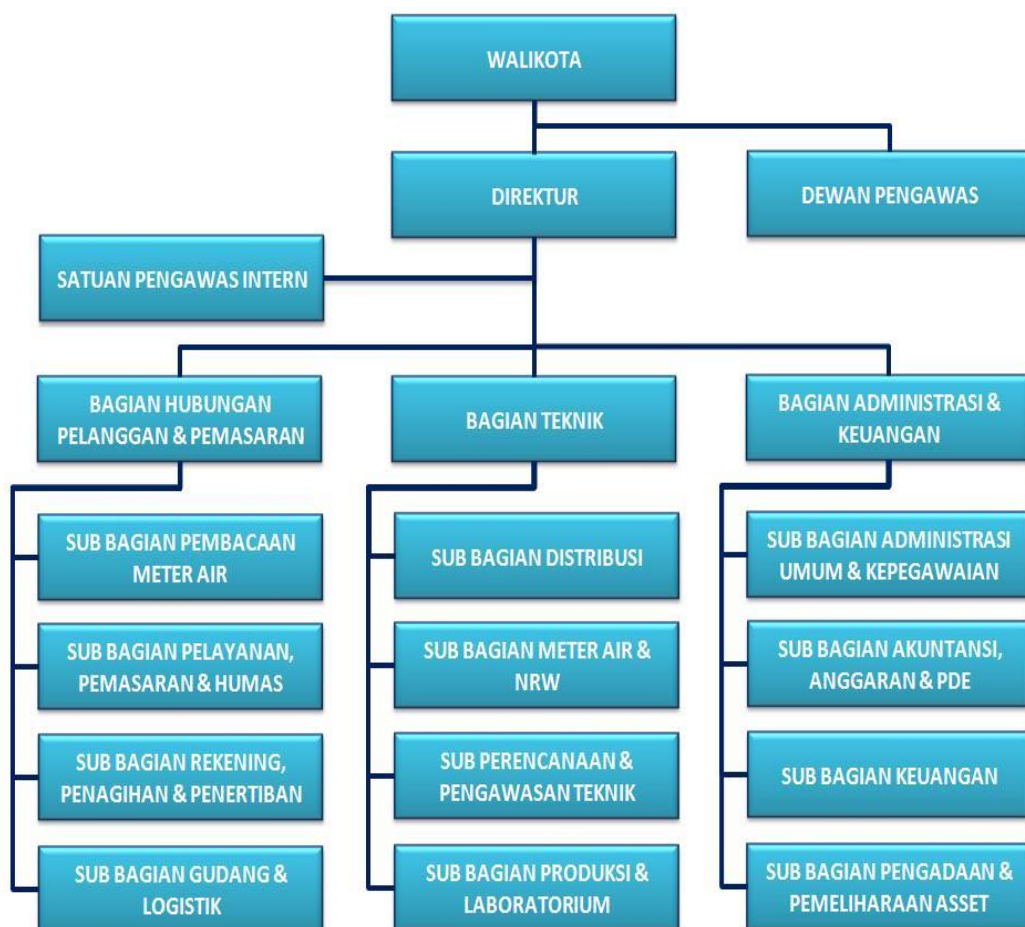
Struktur organisasi menggambarkan garis tugas dan wewenang setiap pejabat beserta jajarannya. Stuktur organisasi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Magelang, mengacu pada prinsip stuktur organisasi yang

---

<sup>158</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

ramping namun mempunyai multi fungsi. Kondisi ini sebagai strategi PDAM Kota Magelang dalam menjaga efisiensi biaya pegawai namun tidak terlepas dari pelayanan yang optimal. Oleh karena itu dengan struktur organisasi yang ramping dan kaya fungsi ini akan memberikan harapan yang lebih baik dalam kemajuan organisasi sehingga PDAM mampu mewujudkan perusahaan yang berorientasi pada pelayanan dan keuntungan. Struktur organisasi PDAM Kota Magelang, dapat dilihat pada gambar berikut:<sup>159</sup>

**Gambar 4.1**  
**Struktur Organisasi PDAM Kota Magelang**



<sup>159</sup> Laporan Tahunan PDAM Kota Magelang Tahun 2016, hlm. 45.



Sumber : PDAM Kota Magelang, 2017

#### **4. Cakupan Pelayanan Air Minum**

Pengembangan sistem penyediaan air minum di seluruh Indonesia, secara kontinyu dikembangkan untuk mencapai 100% aman akses air minum. Kebijakan pemerintah pusat dalam program ini, tentunya merupakan peluang bagi PDAM Kota Magelang. Ketergantungan masyarakat Kota Magelang terhadap supply air minum dari PDAM, secara empiris menjadi masalah krusial yang harus disikapi secara komprehensif agar tercipta lingkungan yang kondusif. Sebagaimana diketahui bahwa luas wilayah Kota Magelang, relatif kecil dan sarat dengan pemukiman penduduk. Tercukupinya kebutuhan air bersih, tentunya akan dapat mendukung terwujudnya program Pemerintah Kota Magelang, baik dalam segi kesehatan maupun terciptanya kawasan kota yang harmonis. Oleh karena itu peningkatan cakupan layanan menjadi tuntutan bagi PDAM Kota Magelang, dimana cakupan layanan sampai saat ini mencapai 81,66%. Rincian cakupan pelayanan air minum Kota Magelang adalah:<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> *Ibid.*, hlm. 28.

### Cakupan Pelayanan Air Bersih

Kecamatan/Kelurahan	Jumlah		Penduduk Terlayani	Prosentase Pelayanan
	Pelanggan	Jiwa		
<b><i>Magelang Selatan</i></b>				
Magersari	1.906	8.168	8.819	92,62%
Rejowinangun Selatan	1.429	6.008	8.652	69,44%
Jurangombo Selatan	1.700	6.912	7.261	95,19%
Jurangombo Utara	1.041	4.204	4.314	97,45%
Tidar Utara	1.651	6.924	8.596	80,55%
Tidar Selatan	1.349	5.692	5.871	96,95%
<b><i>Jumlah</i></b>	<b>9.076</b>	<b>37.908</b>	<b>43.513</b>	<b>87,12%</b>
<b><i>Magelang Tengah</i></b>				
Rejowinangun Utara	2.227	9.340	12.510	74,66%
Kemirirejo	1.527	6.288	5.996	104,87%
Cacaban	1.823	7.448	8.281	89,94%
Magelang	1.878	7.692	8.024	95,86%
Panjang	1.058	4.272	6.805	62,78%
Gelangan	1.550	6.244	8.364	74,65%
<b><i>Jumlah</i></b>	<b>10.063</b>	<b>41.284</b>	<b>49.980</b>	<b>82,60%</b>
<b><i>Magelang Utara</i></b>				
Wates	1.534	6.320	9.091	69,52%
Potrobangsari	1.733	6.932	8.745	79,27%
Kedungsari	982	3.980	7.604	52,34%
Kramat Utara	1.048	4.196	4.844	86,62%
Kramat Selatan	1.787	7.168	8.216	87,24%
<b><i>Jumlah</i></b>	<b>7.084</b>	<b>28.596</b>	<b>38.500</b>	<b>74,28%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>26.223</b>	<b>107.788</b>	<b>131.993</b>	<b>81,66%</b>

Berdasarkan data tersebut dapat dikemukakan bahwa dalam rangka mencapai 100% aman akses air minum, PDAM Kota Magelang, masih mempunyai tanggung jawab dalam pemenuhannya sebesar 18,34 %. Dengan indikator standar setiap pelanggan atau Sambungan Rumah (SR) terdapat 4 jiwa, maka PDAM Kota Magelang harus mampu mengembangkan pelayanannya kepada 6.051 SR untuk melayani 24.205 jiwa pada tahun 2020. Kondisi ini tentunya sebagai target minimal karena belum memperhitungkan populasi pertumbuhan penduduk di Kota Magelang.

## **B. Perkembangan Peraturan Daerah Dari Tahun 1978 - 2016**

Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang, secara eksplisit sebagai perusahaan monopoli yang bergerak dalam bidang penyediaan air bersih. Sebagaimana diketahui bahwa air bersih merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia oleh karena itu perlunya suatu regulasi yang dapat menjembatani antara kepentingan PDAM sebagai perusahaan dan kepentingan masyarakat. Relugasi yang mengatur kegiatan operasional PDAM juga dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap PDAM dari segala ancaman yang dapat mengganggu sistem operasional PDAM.

Landasan hukum yang dijadikan acuan dalam melakukan kegiatan operasional PDAM, yaitu Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang Nomor 270 tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang. Seiring dengan perkembangan dan tuntutan, maka peraturan daerah tersebut dilakukan beberapa kali perubahan. Perubahan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Perusahaan Daerah Air Minum, hanya dilakukan pada beberapa Bab dan/atau Pasal. Beberapa perubahan yang dilakukan dalam Peraturan Daerah meliputi 1) tujuan perusahaan, 2) Lapangan Usaha, 3) Kepengurusan, 4) Dewan Pengawas, Penggunaan Laba dan 5) Tarip Air Minum, yang akan dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Tujuan Perusahaan**

Peraturan Daerah yang mengatur tentang tujuan Perusahaan Daerah Air Minum, telah dilakukan beberapa kali perubahan dengan isi pada setiap

Peraturan Daerah. Perubahan peraturan daerah ini tentunya mempunyai maksud dan tujuan tertentu sehingga peraturan daerah selaras dengan perkembangan yang berlaku di masyarakat. Tujuan perusahaan daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka memenuhi kebutuhan rakyat menuju masyarakat yang adil dan makmur.<sup>161</sup> Perubahan peraturan daerah tentang Perusahaan Daerah Air Minum adalah sebagai berikut:

**Pasal 5 Perda No. 270 Tahun 1978**

Tujuan Perusahaan ialah turut serta melaksanakan :

- 1) Pembangunan Daerah khususnya dan;
- 2) Pembangunan Ekonomi Nasional Umumnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan memenuhi kebutuhan rakyat serta ketenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

**Pasal 2 Perda No. 2 Tahun 1989**

- (1) Turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan nasional umumnya, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan memenuhi kebutuhan rakyat, menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- (2) Berusaha menjamin kelangsungan pelayanan air minum;
- (3) Menghimpun dana yang cukup untuk membiayai operasi pemeliharaan dan pengembangan

**Pasal 1 Perda No. 10 Tahun 2009**

- a. memberikan pelayanan air minum yang memenuhi syarat kesehatan bagi seluruh masyarakat secara adil dan merata dan terus menerus;
- b. turut serta melaksanakan pembangunan daerah dan peningkatan perekonomian daerah;
- c. sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari pembagian laba PDAM

---

<sup>161</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, *Loc. Cit.*,

### **Pasal 3 Perda No. 6 Tahun 2016**

- a. menyelenggarakan usaha pengelolaan dan pelayanan air minum kepada masyarakat yang memenuhi syarat kesehatan bagi seluruh masyarakat secara adil, merata dan terus menerus;
- b. mewujudkan pengelolaan dan pelayanan air minum yang berkualitas dengan harga yang terjangkau;
- c. turut serta melaksanakan pembangunan daerah dan peningkatan perekonomian daerah.
- d. sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari pembagian laba PDAM.

Berdasarkan beberapa Peraturan Daerah tersebut dapat dikemukakan bahwa tujuan perusahaan sebagaimana termaktub Pasal 5 Perda No. 270 Tahun 1978 adalah melaksanakan pembangunan daerah dan pembangunan nasional. Tujuan ini sebagai implementasi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terutama Pasal 33 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. PDAM sebagai Badan Usaha Milik Daerah, tentunya tujuan tersebut tersirat bahwa dalam kegiatan operasionalnya tetap mengedepankan aspek kesejahteraan masyarakat.

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> Rozali Abdullah, *Loc.Cit.*,

Seiring dengan perkembangan yang ada, tujuan PDAM kemudian dilakukan penambahan melalui Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1989. Dalam pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa tujuan perusahaan yaitu berusaha menjamin kelangsungan pelayanan air minum, sedangkan ayat (3) disebutkan bahwa tujuan perusahaan adalah menghimpun dana yang cukup untuk membiayai operasi pemeliharaan dan pengembangan. Penambahan tujuan perusahaan tersebut mempunyai implikasi bahwa PDAM harus mampu menjaga kelangsungan operasional perusahaan dan juga perusahaan mampu menghimpun dana untuk kegiatan operasional dan pengembangan. Sebagaimana diketahui bahwa dengan semakin berkembangnya jumlah penduduk dan semakin meningkatkan kebutuhan air bersih, maka kewajiban untuk menjaga kelangsungan operasional perusahaan menjadi sangat penting bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap air bersih. Kemampuan perusahaan dalam menghimpun dana, tentunya sebagai alternatif yang potensial dalam pengembangan operasional dan tentunya dengan dana yang cukup, maka PDAM akan dapat mengembangkan pelayanannya kepada masyarakat luas. Semakin banyak masyarakat yang terpenuhinya kebutuhan air bersih, maka kehidupan masyarakat akan semakin kondusif.

Ketentuan tentang tujuan perusahaan daerah air minum sebagaimana termaktub dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1989, dilakukan perubahan kembali dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa tujuan perusahaan meliputi

(1) memberikan pelayanan air minum yang memenuhi syarat kesehatan bagi seluruh masyarakat secara adil dan merata dan terus menerus (2) turut serta melaksanakan pembangunan daerah dan peningkatan perekonomian daerah dan (3) sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari pembagian laba PDAM. Perubahan tujuan perusahaan ini mencerminkan bahwa PDAM sebagai BUMD tentunya diharapkan memberikan kontribusi terhadap PAD Kota Magelang guna mendukung pelaksanaan pembangunan di Kota Magelang. Sebagaimana diketahui bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 34 tahun 2004, pelaksanaan pembangunan di daerah tergantung pada keuangan masing-masing daerah, walaupun pembiayaan pembangunan masih ada subsidi dari pemerintah pusat sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menurut Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah. Dana perimbangan ini terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Jumlah dana perimbangan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN dalam Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana Alokasi Umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Dana Alokasi Umum suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal suatu daerah, yang merupakan selisih dari kebutuhan daerah dan potensi daerah. Alokasi Dana Alokasi Umum bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi Dana Alokasi Umum relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi Dana Alokasi Umum relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi Dana Alokasi Umum sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal (Penjelasan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah: 324). Dana Alokasi Umum untuk daerah propinsi dan daerah kabupaten ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari Dana Alokasi Umum. Dana Alokasi Umum bagi masing-masing propinsi dan kabupaten dihitung berdasarkan perkalian dari jumlah Dana Alokasi Umum bagi seluruh daerah, dengan bobot daerah yang bersangkutan dibagi dengan jumlah masing-masing bobot seluruh daerah di seluruh Indonesia.<sup>163</sup>

Dana Alokasi Khusus dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai

---

<sup>163</sup> [www://perpampsi.go.id](http://perpampsi.go.id) diakses 28 Desember 2017.



kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah. Selain itu pemerintah pusat juga menyediakan dana yang dialokasikan dalam dana bagi hasil. Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan kepada daerah berdasarkan angka presentase tertentu. Dana Bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana bagi hasil dari pajak meliputi pajak bumi dan bangunan, penerimaan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan pajak penghasilan. Dana bagi hasil dari sumber daya alam berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi dan pertambangan panas bumi.<sup>164</sup>

Pada tahun 2016, tujuan perusahaan diadakan penambahan materi tentang adanya syarat bahwa PDAM harus memberikan pelayanan air minum yang memenuhi syarat kesehatan bagi seluruh masyarakat secara adil dan merata dan terus menerus. Penambahan tujuan ini sebenarnya berorientasi pada usaha menciptakan kehidupan masyarakat yang terjamin kesehatannya melalui air bersih. Sebagaimana diketahui bahwa dengan air yang PDAM yang memenuhi kesehatan maka masyarakat akan terjamin dalam mengkonsumsi air dari PDAM. Pelayanan air minum yang memenuhi syarat kesehatan bagi seluruh masyarakat sebenarnya sebagai implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2017 Tentang Standar Baku Mutu Kesehatan Lingkungan Dan

---

<sup>164</sup> [www://perpampsi.go.id](http://www.perpampsi.go.id), diakses 28 Desember 2017.

Persyaratan Kesehatan Air Untuk Keperluan Higiene Sanitasi, Kolam Renang, *Solus Per Aqua*, Dan Pemandian Umum. Pasal 2 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2017 menyebutkan bahwa “setiap Penyelenggara wajib menjamin kualitas Air untuk Keperluan Higiene Sanitasi, air untuk Kolam Renang, air untuk SPA, dan air untuk Pemandian Umum, yang memenuhi Standar Baku Mutu Kesehatan Lingkungan dan Persyaratan Kesehatan”.

## **2. Lapangan Usaha Perusahaan**

Lapangan usaha Perusahaan Daerah Air Minum, pada setiap peraturan daerah, selalu diadakan perubahan, walaupun tidak menyeluruh. Perubahan peraturan daerah yang mengatur tentang lapangan usaha PDAM, selalu disesuaikan dengan kondisi empiris yang ada dengan maksud dan tujuan agar PDAM tetap eksis. Peraturan Daerah yang mengatur tentang lapangan usaha Perusahaan Daerah Air Minum, telah dilakukan beberapa kali perubahan dengan isi pada setiap Peraturan Daerah sebagai berikut:

### **Pasal 6 Perda No. 270 Tahun 1978**

Perusahaan mengusahakan penyediaan air minum yang bersih dan memenuhi syarat-syarat kesehatan bagi masyarakat Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang dan sekitarnya.

### **Pasal 6 Perda No. 2 Tahun 1989**

- (1) memberikan pelayanan air minum kepada masyarakat dengan kualitas standar dan jumlah cukup
- (2) mengelola dan mengoperasikan perusahaan secara efektif dan efisien

### **Pasal 4 Perda No. 10 Tahun 2009**

- a. membangun dan memelihara sarana penyediaan air minum serta menjalankan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat dengan kualitas sesuai dengan standar kesehatan, dalam jumlah yang cukup secara tertib dan teratur;

- b. melaksanakan sebagian kewenangan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pengaturan dan pengelolaan sumber-sumber air

**Pasal 6 Perda No. 6 Tahun 2016**

- (1) Bidang usaha PDAM adalah melaksanakan sebagian kewenangan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan SPAM untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan usaha lainnya dalam bidang penyediaan air minum.
- (2) SPAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui sistem jaringan perpipaan dan/atau bukan melalui jaringan perpipaan.
- (3) SPAM dengan sistem jaringan perpipaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berupa :
  - a. air baku;
  - b. unit produksi;
  - c. unit distribusi; dan/ atau
  - d. unit pelayanan.
- (4) SPAM bukan melalui jaringan perpipaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berupa :
  - a. terminal air;
  - b. mobil tangki air; dan/atau
  - c. bentuk lainnya yang memungkinkan.
- (5) Bentuk lainnya yang memungkinkan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf c dapat dilaksanakan apabila cakupan layanan PDAM sudah mencapai 100% (seratus persen).

Pada prinsipnya Peraturan Daerah tentang jenis usaha yang dapat dilakukan oleh PDAM adalah penyediaan air bersih bagi masyarakat melalui jaringan perpipaan. Lapangan usaha yang ditentukan oleh Pemerintah Kota Magelang melalui peraturan daerah Peraturan Daerah No. 270 Tahun 1978, Peraturan Daerah No. 2 Tahun 1989, secara substansi tidak ada perubahan dan hanya redaksional yang disempurnakan. Namun demikian pada tahun 2009, dilakukan penambahan terutama adanya kewajiban PDAM untuk mengelola sumber daya air. Perubahan ini mempunyai implikasi bahwa PDAM mempunyai kewajiban untuk memelihara dan mengelola sumber daya air secara optimal agar pemanfaatan air untuk masyarakat tetap terjadi, baik pada musim kemarau

maupun musim penghujan. Sebagaimana diketahui bahwa dengan adanya kewajiban ini, maka PDAM bertanggung jawab terhadap kelestarian sumber daya air.

Perubahan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009, dilakukan perubahan kembali dengan diterbirkannya Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016. Dalam Pasal 6 disebutkan bahwa SPAM dengan sistem jaringan perpipaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berupa (a) air baku (b) unit produksi (c) unit distribusi; dan/ atau (d) unit pelayanan. Pasal tersebut mempunyai implikasi bahwa PDAM mempunyai kewajiban pengelolaan air dari hulu sampai dengan konsumen sehingga hal ini sebagai suatu ketentuan bahwa PDAM mempunyai lapangan usaha yang komprehensif. PDAM tidak hanya menggunakan sumber daya untuk kepentingan perusahaan saja akan tetapi PDAM berkewajiban mengelola lingkungan sumber mata air. Peraturan Daerah ini sebenarnya sebagai bentuk implementasi dari Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor P.102/MENLHK/ SETJEN/ KUM.1/12/2016 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup. Dalam pasal 10 disebutkan bahwa (1) Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah wajib melakukan pengawasan mutu pelayanan atas: (a) badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sebagai Pengelola Sumber Daya Air; dan (b) badan usaha lain dan perseorangan sebagai pemegang Izin Pengusahaan Sumber Daya Air dan Izin Pengusahaan Air Tanah.

Sesuai dengan dasar hukum yang melandasi otonomi daerah, pemerintah daerah boleh menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Maksudnya, pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih berpatokan pada undang-undang pemerintahan pusat. Konsep pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Seiring dengan prinsip di atas, dan tujuan serta cita-cita yang terkandung dalam undang-undang yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.<sup>165</sup>

Pasal 6 ayat (5) Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 disebutkan bahwa “bentuk lainnya yang memungkinkan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf c dapat dilaksanakan apabila cakupan layanan PDAM sudah mencapai 100% (seratus persen)”. Pasal ini memberikan arti bahwa PDAM dapat mengembangkan lapangan usaha apabila masyarakat Kota Magelang sudah memperoleh pelayanan air bersih secara menyeluruh. Pada prinsipnya PDAM tidak diperkenankan untuk mengembangkan lapangan usaha lain walaupun usaha yang akan dikembangkan mempunyai prospek yang lebih menguntungkan bagi PDAM.

---

<sup>165</sup> Budi Hardiman, *Filsafat Modern: Dari Machiavelli sampai Nietzsche*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 118.

### **3. Pengurusan**

Perubahan pengurusan Perusahaan Daerah Air Minum, dilakukan sesuai dengan kebutuhan dan juga kompleksitas masalah yang dihadapi. Selain itu, perubahan pengurusan ini juga dilandasi dengan semakin bertambahnya jumlah cakupan pelayanan sehingga dengan adanya perubahan pengurusan, diharapkan PDAM akan mampu memberikan pelayanan yang optimal sehingga kebutuhan air bersih atau air minum masyarakat dapat tercukupi. Perubahan pengurusan PDAM juga tidak terlepas kaitannya dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang Perusahaan Daerah Air Minum Seluruh Indonesia. Beberapa perubahan kontekstual pada setiap peraturan daerah adalah sebagai berikut:

#### **Perda No. 270 Tahun 1978**

##### **Pasal 8**

- (1) Perusahaan dipimpin oleh suatu Direksi yang terdiri dari:
  - a. Seorang Direktur dan wakilnya atau
  - b. Drektur Utama yang dibantu sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang Direktur

#### **Perda No. 2 Tahun 1989**

Pasal 8 sampai Pasal 12 : Dihapus

#### **Perda No. 10 Tahun 2009**

##### **Pasal 8**

- (1) Perusahaan dipimpin oleh Direksi yang diangkat oleh Walikota;
- (2) Ketentuan tentang Direksi diatur tersendiri dengan Peraturan Daerah

#### **Perda No. 6 Tahun 2016**

##### **Pasal 9**

Organ PDAM terdiri dari:

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

#### Pasal 26

- (1) Jumlah Direksi ditetapkan berdasarkan jumlah pelanggan PDAM dengan ketentuan:
  - a. 1(satu) orang Direksi untuk jumlah pelanggan sampai dengan 30.000 (tiga puluh ribu);
  - b. paling banyak 3 (tiga) orang Direksi untuk jumlah pelanggan lebih dari 30.000 (tiga puluh ribu).
- (2) Penentuan jumlah Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan berdasarkan asas efisiensi dan efektivitas pengurusan dan pengelolaan PDAM.
- (3) Direksi yang berjumlah paling banyak 3 (tiga) orang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, seorang di antaranya diangkat sebagai Direktur Utama berdasarkan penilaian terbaik atas hasil uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh Walikota terhadap seluruh Direksi.

#### Pasal 27

- (1) Masa jabatan Direksi selama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1(satu) kali masa jabatan berikutnya.
- (2) Pengangkatan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam hal Direksi terbukti mampu meningkatkan kinerja PDAM dan pelayanan kebutuhan air minum kepada masyarakat setiap tahun.

Perusahaan Daerah Air Minum sebagai Badan Usaha Milik Daerah, dalam kegiatan operasionalnya tentunya tidak terlepas kaitannya dengan organisasi kepengurusan. Dalam Pasal 8 Peraturan Daerah Nomor 270 Tahun 1978, PDAM dipimpin oleh seorang Direktur dan wakilnya, dengan batasan maksimal hanya 3 (tiga) orang Direksi yang meliputi Direktur Utama, Direktur Umum dan Direktur Teknik. Ketentuan tentang banyaknya Direksi ini, kemudian dihapus dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1989.

Seiring dengan perkembangan yang ada, pada tahun 2016 ketentuan tentang Pengurusan PDAM dilakukan perubahan melalui Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016. Dalam Pasal 26 disebutkan bahwa Jumlah Direksi ditetapkan berdasarkan jumlah pelanggan PDAM dengan ketentuan: 1

(satu) orang Direksi untuk jumlah pelanggan sampai dengan 30.000 (tiga puluh ribu); dan paling banyak 3 (tiga) orang Direksi untuk jumlah pelanggan lebih dari 30.000 (tiga puluh ribu). Ketentuan ini secara yuridis sebagai perwujudan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Organ Dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

Dalam Pasal 5 disebutkan :

- ii. Jumlah Direksi ditetapkan berdasarkan jumlah pelanggan PDAM dengan ketentuan:
  - a. 1(satu) orang Direksi untuk jumlah pelanggan sampai dengan 30.000;
  - b. paling banyak 3 (tiga) orang Direksi untuk jumlah pelanggan dari 30.001 sampai dengan 100.000; dan
  - c. paling banyak 4 (empat) orang Direksi untuk jumlah pelanggan di atas 100.000.
- iii. Penentuan jumlah Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c dilakukan berdasarkan asas efisiensi dan efektivitas pengurusan dan pengelolaan PDAM.
- iv. Direksi yang berjumlah paling banyak 3 (tiga) atau paling banyak 4 (empat) orang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c, seorang diantaranya diangkat sebagai Direktur Utama berdasarkan penilaian terbaik atas hasil uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh Kepala Daerah terhadap seluruh Direksi.
- v. Masa jabatan Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1(satu) kali masa jabatan.

Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Organ Perusahaan Daerah Air Minum terutama yang mengatur Pengurusan, selaras dengan Peraturan yang lebih tinggi yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Organ Dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016, tetap mempertimbangkan peraturan yang lebih tinggi, walaupun Pemerintah Kota Magelang mempunyai otonomi yang luas dalam



mengelola pemerintahannya, termasuk dalam pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum. Dengan adanya efektifitas dan efisiensi dalam pengelolaan perusahaan, maka akan dapat mendukung terwujudnya sistem pemerintahan yang baik (*Good Governance*) di Kota Magelang.

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa Peraturan Daerah (termasuk peraturan desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "pertingkatan", melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Suatu Peraturan Daerah yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah.<sup>166</sup>

#### **4. Dewan Pengawas**

Peraturan Daerah yang mengatur tentang Dewan Pengawas Perusahaan Daerah Air Minum, pada hakekatnya merupakan otoritas Kepala Daerah. Namun demikian dengan semakin kompleksnya masalah yang dihadapi dan pentingnya pengawasan kegiatan operasional PDAM secara intensif, maka hal-hal yang mengatur tentang Dewan Pengawas, juga dilakukan perubahan. Ketentuan tentang Dewan Pengawas telah dilakukan

---

<sup>166</sup> Bagir Manan, *Loc. Cit.*,

beberapa kali perubahan dengan isi pada setiap Peraturan Daerah sebagai berikut:

**Perda No. 270 Tahun 1978**

Pasal 14

- (1) Badan Pengawas yang dibentuk dan diketuai oleh Walikotamadya Kepala Daerah dan Anggota-anggotanya terdiri dari unsur-unsur Pemda, PU. Dept. Keuangan/BI dan Kesehatan dan unsur lain yang dipandang perlu, sebanyak-banyaknya 7 orang;
- (2) Badan Pengawas menetapkan kebijaksanaan perusahaan secara terarah sesuai dengan kebijaksanaan umum Pemerintah Daerah;
- (3) Badan Pengawas melaksanakan pengawasan terhadap Direksi;
- (4) Direksi wajib memberikan segala keterangan yang diperlukan oleh Badan Pengawas;
- (5) Kepada Ketua dan para anggota Badan Pengawas diberikan jasa yang diatur oleh Walikotamadya Kepala Daerah.

**Perda No. 2 Tahun 1989**

Dalam Bab VI : Badan Pengawas, Pasal 14 : Dihapus

**Perda No. 10 Tahun 2009**

Pasal 14 :

- (1) Untuk melaksanakan pengawasan, pengendalian dan pembinaan terhadap pengurusan dan pengelolaan PDAM dibentuk Dewan Pengawas.
- (2) Ketentuan tentang Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur tersendiri dengan Peraturan Daerah

**Perda No. 6 Tahun 2016**

Pasal 10 :

- (1) Dewan Pengawas adalah unsur pengawasan operasional PDAM yang bertanggung jawab kepada Walikota.
- (2) Dewan Pengawas berasal dari unsur pejabat Pemerintah Daerah, profesional dan/atau masyarakat konsumen yang diangkat dan diberhentikan oleh Walikota.
- (3) Batas usia Dewan Pengawas paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun.

Pasal 11

- (1) Calon anggota Dewan Pengawas harus memenuhi persyaratan:
  - a. menguasai manajemen perusahaan di bidang pengelolaan air minum;
  - b. menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya;
  - c. tidak terikat hubungan keluarga dengan Walikota, Wakil Walikota, Dewan Pengawas yang lain, atau Direksi sampai derajat ketiga baik menurut garis lurus atau kesamping termasuk menantu dan ipar;

- d. tidak menjadi pengurus dan/atau anggota partai politik dan/atau calon/anggota legislatif; dan
  - e. persyaratan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pengangkatan anggota Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Walikota.

#### Pasal 12

- (1) Jumlah anggota Dewan Pengawas ditetapkan berdasarkan jumlah pelanggan dengan ketentuan:
- a. paling banyak 3 (tiga) orang untuk jumlah pelanggan sampai dengan 30.000 (tiga puluh ribu); dan
  - b. paling banyak 5 (lima) orang untuk jumlah pelanggan di atas 30.000 (tiga puluh ribu).
- (2) Penentuan jumlah Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan asas efisiensi pengawasan dan efektivitas pengambilan keputusan.
- (3) Anggota Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat seorang sebagai Ketua merangkap anggota dan seorang sebagai Sekretaris merangkap anggota dengan Keputusan Walikota.

#### Pasal 13

- (1) Masa jabatan anggota Dewan Pengawas paling lama 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (2) Pengangkatan kembali anggota Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan kinerja dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan Direksi dan kemampuan PDAM dalam meningkatkan kinerja pelayanan air minum kepada masyarakat.

#### Pasal 17

- (1) Dewan Pengawas diberikan penghasilan dan jasa pengabdian.
- (2) Penghasilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari :
- a. uang jasa;
  - b. jasa produksi; dan
  - c. penghasilan lain-lain.

#### Pasal 18

Uang jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf a ditetapkan sebagai berikut :

- a. Ketua Dewan Pengawas merangkap anggota menerima uang jasa paling banyak 45% (empat puluh lima persen) dari gaji Direksi.
- b. Sekretaris Dewan Pengawas merangkap anggota menerima uang jasa paling banyak 40% (empat puluh persen) dari gaji Direksi.
- c. Setiap anggota Dewan Pengawas menerima uang jasa paling banyak 35% (tiga puluh lima persen) dari gaji Direksi.

Peraturan Daerah Kota Magelang yang mengatur kegiatan operasional Perusahaan Daerah Air Minum, termasuk juga dalam pengaturan tentang Dewan Pengawas. Dalam Pasal 14 Peraturan Daerah Nomor 270 Tahun 1978, disebutkan bahwa “Badan Pengawas yang dibentuk dan diketuai oleh Walikotamadya Kepala Daerah dan Anggota-anggotanya terdiri dari unsur-unsur Pemda, PU. Dept. Keuangan/BI dan Kesehatan dan unsur lain yang dipandang perlu, sebanyak-banyaknya 7 orang”. Ketentuan tentang Dewan Pengawas ini dilakukan perubahan pada tahun 2016 melalui Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016. Dalam Pasal 10 ayat (10) disebutkan bahwa Dewan Pengawas adalah unsur pengawasan operasional PDAM yang bertanggung jawab kepada Walikota. Dewan Pengawas berasal dari unsur pejabat Pemerintah Daerah, profesional dan/atau masyarakat konsumen yang diangkat dan diberhentikan oleh Walikota. Batas usia Dewan Pengawas paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun.

Perubahan ketentuan tersebut memberikan makna bahwa Dewan Pengawas tidak hanya dari unsur pemerintah saja akan tetapi merupakan gabungan dari elemen pemerintah, masyarakat dan profesional. Hal ini seiring dengan perkembangan masyarakat yang semakin kritis terhadap pelayanan publik. Perubahan ketentuan tersebut memberikan makna bahwa Dewan Pengawas juga sebagai implementasi dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Organ Dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Dalam Pasal 18 disebutkan bahwa Calon anggota Dewan Pengawas memenuhi persyaratan: menguasai manajemen PDAM,

menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya; dan c. tidak terikat hubungan keluarga dengan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah atau Dewan. Pengawas yang lain atau Direksi sampai derajat ketiga baik menurut garis lurus atau kesamping termasuk menantu dan ipar. Dengan demikian, kinerja Dewan Pengawas akan lebih obyektif dalam menjalankan fungsinya seperti dalam melaksanakan pengawasan, pengendalian dan pembinaan terhadap pengurusan dan pengelolaan PDAM, memberikan pertimbangan dan saran kepada Kepala Daerah diminta atau tidak diminta guna perbaikan dan pengembangan PDAM antara lain pengangkatan Direksi, program kerja yang diajukan oleh Direksi, rencana perubahan status kekayaan PDAM, rencana pinjaman dan ikatan hukum dengan pihak lain, serta menerima, memeriksa dan atau menandatangani Laporan Triwulan dan Laporan Tahunan; dan maupun c. memeriksa dan menyampaikan Rencana Strategis Bisnis (*business plan/corporate plan*), dan Rencana Bisnis dan Anggaran Tahunan PDAM yang dibuat Direksi kepada Kepala Daerah untuk mendapatkan pengesahan.

## **5. Penggunaan Laba**

Perusahaan Daerah Air Minum merupakan Badan Usaha Milik Daerah, dimana modal awal Perusahaan berasal dari kekayaan Pemerintah Kota Magelang, yang dipisahkan. PDAM sebagai BUMD tentunya harus mampu memberikan kontribusi pada Pendapatan Asli Daerah Kota Magelang. Perubahan pengaturan tentang penggunaan laba perusahaan, dapat disajikan sebagai berikut:

### **Perda No. 270 Tahun 1978**

#### **Pasal 20**

- (1) Cadangan diam dan/atau rahasia tidak boleh diadakan;
- (2) Penggunaan laba bersih, setelah terlebih dahulu dikurangi dengan penyusutan, cadangan tujuan dan pengurangan lain yang wajar dalam perusahaan, ditetapkan sebagai berikut:
  - a. Untuk dana pembangunan daerah 30 %
  - b. Untuk anggaran belanja daerah 25 %
  - c. Untuk cadangan umum 20 %, sosial dan pendidikan 5%, jasa produksi 10%, sumbangan dana pensiun sokongan 10% (jumlah 45%)
- (3) Penggunaan laba untuk cadangan umum bilamana telah tercapai tujuannya dapat dialihkan kepada penggunaan lain dengan Keputusan Pemerintah Daerah;
- (4) Cara mengurus dan penggunaan dana penyusutan dan cadangan tujuan termaksud pada ayat (2) pasal ini ditentukan oleh Badan Pengawas.

### **Perda No. 2 Tahun 1989**

#### **Pasal 20**

- (1) Penggunaan laba bersih yaitu laba kotor setelah dikurangi terlebih dahulu dengan Pajak, cadangan tujuan dan pengurangan lain yang wajar dalam perusahaan, ditetapkan sebagai berikut:
  - a. Untuk dana pembangunan daerah 30 %
  - b. Untuk anggaran belanja daerah 25 %
  - c. Untuk cadangan umum 20 %
  - d. Untuk sosial dan pendidikan 5%
  - e. Untuk jasa produksi 10%
  - f. Untuk sumbangan dana pensiun sokongan 10%.
- (2) Penggunaan laba untuk Dana Pembangunan Daerah sebagaimana tersebut ayat (2) huruf a Pasal ini, ditetapkan oleh Walikotamadya Kepala Daerah, untuk Pembangunan Daerah termasuk Investasi di Perusahaan Daerah;
- (3) Penggunaan Laba untuk Cadangan Umum sebagaimana tersebut ayat (2) huruf c Pasal ini, bilamana telah tercapai tujuan dapat dialihkan untuk penggunaan lain dengan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah;
- (4) Cara pengurusan penggunaan dana penyusutan dan cadangan tujuan tersebut pada ayat (2) Pasal ini ditentukan oleh Badan Pengawas.

### **Perda No. 10 Tahun 2009**

#### **Pasal 20**

- (1) Laba bersih yang telah disahkan oleh Walikota adalah laba yang diperoleh setelah diaudit dan dikurangi pajak
- (2) Pembagian laba bersih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan sebagai berikut: a. 55% bagian laba untuk daerah; 4.4 b. 20% untuk

cadangan umum; c. 5% untuk Sosial dan Pendidikan; d. 10% untuk jasa produksi; e. 10% untuk sumbangan dana pensiun dan sokongan.

### **Perda No. 6 Tahun 2016**

#### **Pasal 47**

- (1) Laba bersih PDAM setelah dikurangi pajak dan telah disahkan oleh Walikota, pembagiannya ditetapkan sebagai berikut :
  - a. 55% (lima puluh lima persen) untuk bagian laba untuk Daerah;
  - b. 20% (dua puluh persen) untuk cadangan umum;
  - c. 10% (sepuluh persen) untuk jasa produksi;
  - d. 5% (lima persen) untuk sumbangan dana pensiun dan imbalan kerja;
  - e. 5% (lima persen) untuk sosial dan pendidikan;
  - f. 5% (lima persen) untuk CSR (*corporate social responsibility*).
- (2) Bagian laba untuk Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dianggarkan dalam penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran berikutnya.
- (3) Dalam hal penggunaan laba untuk cadangan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bilamana telah tercapai tujuannya dapat dialihkan untuk penggunaan lain dengan persetujuan Walikota setelah mendapat pertimbangan Dewan Pengawas.
- (4) Tata cara penggunaan bagian laba sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c sampai dengan huruf f diatur oleh Direksi.

Perusahaan sebagai suatu lembaga perekonomian memiliki peranan penting dalam memajukan perekonomian suatu Negara. Setiap perusahaan baik perusahaan milik pemerintah maupun swasta diharapkan untuk selalu dapat meningkatkan pendapatannya guna mendorong perekonomian dalam suatu Negara. Namun untuk memperoleh pendapatan yang diharapkan tidaklah mudah, terutama bagi perusahaan yang termasuk dalam Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUMD merupakan perusahaan yang berorientasi sosial. Sebagai perusahaan yang berorientasi sosial, BUMD memiliki tugas utama yaitu memberi pelayanan masyarakat dan memperoleh keuntungan. Tugas pelayanan masyarakat dimaksudkan untuk lebih menjamin tersedianya pelayanan tersebut dalam jumlah yang cukup.

Sementara itu, tugas kontribusi ke Anggaran Pendapatan Daerah (APBD), kontribusi BUMD dapat memberikan sumbangan dalam APBD termasuk kategori Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai bagian laba perusahaan milik daerah atau bagian laba BUMD. Perusahaan daerah harus mampu untuk mengelola aset milik daerah, di samping itu juga setiap BUMD diharuskan mampu untuk memberikan kontribusi laba pada pemerintah daerah.

Sesuai dengan konsep otonomi daerah yang memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah untuk mencari sumber-sumber penghasilan bagi peningkatan PAD sebagai salah satu modal pembangunan daerahnya, Pemerintah Daerah mendirikan BUMD yang berbasis pada sumber daya alam yang dimilikinya. Pendiarian ini merupakan upaya Pemerintah Daerah untuk menambah sumber pendapatan daerah dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.<sup>167</sup>

Ketentuan penggunaan laba PDAM Kota Magelang, telah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 270 Tahun 1978, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1989, Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 dan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016. Penggunaan laba PDAM Kota Magelang, pada dasarnya terdiri dari a. 55% bagian laba untuk daerah; 4.4 b. 20% untuk cadangan umum; c. 5% untuk Sosial dan Pendidikan; d. 10% untuk jasa produksi; e. 10% untuk sumbangan dana pensiun dan sokongan. Namun pada tahun 2016, penggunaan laba PDAM dilakukan perubahan dengan

---

<sup>167</sup> Pasal 157 huruf "a" angka 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, *Loc. Cit.*



menambahkan unsur CSR (*coorporate social responsibility*) sebesar 5%. Penambahan aturan tentang CR dari Pemerintah Kota Magelang sebagai implementasi dari Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2012 Tentang Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perseroan Terbatas. Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa Tanggung jawab sosial dan lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 menjadi kewajiban bagi Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam berdasarkan Undang-Undang. Sedangkan dalam pasal 3 ayat (2) disebutkan bahwa kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan baik di dalam maupun di luar lingkungan Perseroan. Secara yuridis ketentuan tersebut pada dasarnya setiap Perseroan sebagai wujud kegiatan manusia dalam bidang usaha, secara moral mempunyai komitmen untuk bertanggung jawab atas tetap terciptanya hubungan Perseroan yang serasi dan seimbang dengan lingkungan dan masyarakat setempat sesuai dengan nilai, norma, dan budaya masyarakat tersebut. Walaupun PDAM sebagai BUMD, namun secara eksplisit tidak terlepas dari ketentuan tersebut karena PDAM mempunyai bidang kegiatan yang menyangkut kemasyarakatan secara langsung.

## **6. Tarif Air Minum**

Perusahaan Daerah Air Minum sebagai perusahaan monopoli dan bergerak dalam bidang sumber daya air, dimana air merupakan kebutuhan pokok, maka pengaturan tentang tarif air minum, merupakan masalah yang

krusial. Pengaturan tarif ini tentunya mempunyai tujuan agar perusahaan tetap survival dan masyarakat atau pelanggan tidak menjadi objek utama bagi PDAM dalam memperoleh keuntungan. Perubahan tentang pengaturan tarif air minum adalah sebagai berikut:

**Perda No. 270 Tahun 1978**

Belum diatur

**Perda No. 2 Tahun 1989**

Belum diatur

**Perda No. 10 Tahun 2009**

Pasal 20A

- (1) Tarif air minum PDAM ditetapkan oleh Walikota berdasarkan usulan Direksi setelah mendapat persetujuan dari Dewan Pengawas.
- (2) Perhitungan dan penetapan tarif didasarkan pada prinsip:
  - a. Keterjangkauan dan keadilan;
  - b. Mutu pelayanan;
  - c. Pemulihan biaya;
  - d. Efisiensi pemakaian air;
  - e. Transparansi dan akuntabilitas;
  - f. Perlindungan air baku.
- (3) Penyesuaian tarif tahunan dilakukan sesuai dengan tingkat inflasi dan beban bunga pinjaman.
- (4) Untuk kesinambungan pelayanan PDAM paling lama 5 (lima) tahun sekali Direksi dapat melakukan peninjauan tarif.
- (5) Penyesuaian dan Peninjauan tarif sebagaimana dimaksud pada ayat (3 dan 4), diusulkan oleh Direksi kepada Walikota melalui Dewan Pengawas untuk ditetapkan.

**Perda No. 6 Tahun 2016**

Pasal 48

- (1) Tarif air minum PDAM ditetapkan oleh Walikota berdasarkan usulan Direksi setelah mendapat persetujuan dari Dewan Pengawas.
- (2) Perhitungan dan penetapan tarif didasarkan pada prinsip:
  - a. keterjangkauan dan keadilan;
  - b. mutu pelayanan;
  - c. pemulihan biaya;
  - d. efisiensi pemakaian air;
  - e. transparansi dan akuntabilitas;
  - f. perlindungan air baku.
- (3) Komponen yang diperhitungkan dalam perhitungan tarif meliputi :

- a. biaya operasi dan pemeliharaan;
  - b. biaya depresiasi/amortisasi;
  - c. biaya bunga pinjaman;
  - d. biaya lain; dan/atau
  - e. keuntungan yang wajar.
- (4) Penyusunan tarif tahunan dilakukan dengan formula indeksasi dengan memperhitungkan :
    - a. nilai indeks inflasi tahunan pada tahun yang bersangkutan yang diterbitkan instansi pemerintah yang berwenang;
    - b. beban bunga pinjaman; dan/atau
    - c. parameter lain sesuai kontrak perjanjian kerjasama.
  - (5) Peninjauan tarif secara periodik dapat dilakukan dalam keadaan luar biasa yang mengakibatkan diperlukannya perubahan rencana kerja perusahaan.
  - (6) Untuk kesinambungan pelayanan PDAM paling lama 5 (lima) tahun sekali Direksi dapat melakukan peninjauan tarif.
  - (7) Peninjauan tarif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (5) diusulkan oleh direksi kepada Walikota melalui Dewan Pengawas untuk ditetapkan.
  - (8) Dalam hal Walikota menolak usul penetapan tarif yang diajukan Direksi, Pemerintah Daerah mengupayakan subsidi untuk menutup kekurangannya melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - (9) Ketentuan lebih lanjut mengenai tarif pelayanan PDAM diatur dengan Peraturan Direksi.

Perusahaan Daerah Air Minum sebagai perusahaan, dalam kegiatannya operasionalnya, tentunya harus dapat memperoleh keuntungan agar perusahaan tetap eksis. Pendapatan PDAM pada dasarnya terdapat dua elemen penting yaitu tarif dan jumlah air yang terjual. Semakin tinggi tarif yang ditetapkan, maka pendapatan PDAM akan semakin besar sehingga PDAM akan memperoleh keuntungan yang besar pula. Namun demikian, apabila PDAM menetapkan tarif yang tinggi, tentunya yang menjadi korban adalah pelanggan, dan penetapan tarif yang tinggi tentunya tidak sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana diketahui bahwa PDAM merupakan perusahaan yang

bergerak dalam bidang jasa pelayanan air minum, sementara air merupakan kebutuhan pokok manusia hidup. Oleh karena itu penting artinya peraturan daerah yang mengatur tentang penetapan tarif air minum, sehingga tarif dapat terjangkau masyarakat dan PDAM tetap eksis.

Semenjak tahun 1978 sampai dengan tahun 1989, Peraturan Daerah belum mengatur tentang tarif air minum. Pemerintah Kota Magelang melakukan pengaturan tentang tarif air minum semenjak tahun 2009 dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009. Dalam Pasal 58 ayat (1) disebutkan bahwa Perhitungan dan penetapan tarif didasarkan pada prinsip: keterjangkauan dan keadilan; mutu pelayanan; pemulihan biaya; efisiensi pemakaian air; transparansi dan akuntabilitas; perlindungan air baku. Ketentuan ini mempunyai makna bahwa PDAM mempunyai kewajiban untuk mengadakan sosialisasi ketika akan melakukan perubahan tarif. Penetapan sebagaimana tersebut diatas sebenarnya merupakan implementasi dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2016 tahun 2016 Tentang Perhitungan Dan Penetapan Tarif Air Minum. Dalam Pasal 7 ayat (2) disebutkan bahwa transparansi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan antara lain dengan: a. menjangkau aspirasi pelanggan yang berkaitan dengan rencana perhitungan serta penetapan tarif; dan b. menyampaikan informasi yang berkaitan dengan rencana perhitungan tarif kepada pelanggan.

Ketentuan tentang tarif air minum tersebut pada tahun 2016 dilakukan perubahan melalui Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016. Dalam Pasal 48

ayat (2) disebutkan Komponen yang diperhitungkan dalam perhitungan tarif meliputi : biaya operasi dan pemeliharaan; biaya depresiasi/amortisasi; biaya bunga pinjaman; biaya lain; dan/atau keuntungan yang wajar. Sedangkan pada pasal 48 ayat (4) disebutkan bahwa Penyusunan tarif tahunan dilakukan dengan formula indeksasi dengan memperhitungkan: nilai indeks inflasi tahunan pada tahun yang bersangkutan yang diterbitkan instansi pemerintah yang berwenang; beban bunga pinjaman; dan/atau parameter lain sesuai kontrak perjanjian kerjasama.

Perubahan ketentuan tersebut mempunyai makna bahwa PDAM mempunyai kesempatan yang cukup luas untuk menentukan tarif yang paling menguntungkan. Namun masih ada batasan-batasan yang menjadi rambu-rambu dalam penetapan tarif yaitu target keuntungan yang akan di peroleh PDAM harus dalam kondisi yang wajar. Sebagaimana diketahui ketentuan “wajar” masih bersifat relatif namun demikian PDAM tetap memperoleh kekuatan hukum dalam menentukan tarif yang berdasarkan pemulihan biaya sehingga operasional PDAM tetap terjaga kelancarannya dan masyarakat tetap memperoleh pelayanan air bersih dengan biaya yang relatif terjangkau.

Fungsi peraturan perundang-undangan merupakan fungsi internal dan fungsi eksternal, dari peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah, yaitu:<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> Bagir Manan, *Loc. Cit.*

### 1. Fungsi Stabilitas.

Peraturan Daerah berfungsi di bidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat di daerah. Kaidah Stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, upah, pengaturan tata cara perniagaan, dan lain-lain. Demikian pula, di lapangan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.

### 2. Fungsi Perubahan

Peraturan Daerah diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat dan juga aparatur pemerintahan, yang baik yang berkenaan dengan tata kerja, mekanisme kerja maupun kinerjanya itu sendiri. Dengan demikian, Peraturan Daerah berfungsi sebagai sarana pembaharuan (*law as social engineering*, ajaran Roscoe Pound)

### 3. Fungsi Kemudahan

Peraturan Daerah dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan Daerah yang berisi ketentuan tentang perencanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal, dan berbagai ketentuan "insentif" lainnya merupakan contoh dari kaidah-kaidah kemudahan.

### 4. Fungsi Kepastian Hukum.

Kepastian Hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting yang terutama berkenaan dengan tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*rechtshandhaving, echtsuitvoering*). Kepastian hukum Peraturan Daerah tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis. Oleh karena itu, membentuk Peraturan Daerah yang diharapkan benar-benar menjamin kepastian hukum, harus memenuhi syarat-syarat: jelas dalam perumusannya, konsisten dalam perumusannya, dan menggunakan bahasa yang tepat serta mudah dimengerti.

## **C. Kelemahan dan kekurangan pengaturan-pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum Dari Tahun 1978 – 2016**

### **a. Peraturan Daerah Nomor 270 Tahun 1978**

Peraturan Daerah Nomor 270 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang, merupakan peraturan daerah yang pertama diterbitkan sebagai landasan hukum kegiatan operasional Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang, setelah beralih statusnya dari Perusahaan Dinas. Peralihan dari perusahaan Dinas menjadi Perusahaan Daerah tentunya peraturan daerah

yang ada masih ada campur tangan dari pemerintah daerah sehingga belum mencerminkan sebagai perusahaan pada umumnya. Hal ini tercermin dalam Pasal 8 ayat (3) yang berbunyi “Direksi bertanggung jawab kepada Badan Pengawas yang diketuai oleh Walikotaamadya Kepala Daerah”. Pasal ini mencerminkan bahwa Walikotaamadya sebagai Kepala Daerah sekaligus sebagai Ketua Badan Pengawas, yang tentunya kegiatan operasional perusahaan masih tertumpu pada kebijaka Kepala Daerah. Selain itu dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1978, belum diatur secara jelas tenta tata cara dan ketentuan seseorang menjadi seorang Direksi yang memimpin perusahaan. Dengan tidak adanya ketentuan yang mengatur calon pimpinan perusahaan atau direksi, maka Walikotaamadya dapat menentukan secara prerogatif seorang direksi dan wakilnya. Kondisi ini tidak menutup kemungkinan adaya penetapan Direksi dari kalangan Pegawai Negeri Sipil sehingga menyebabkan kegiatan operasional PDAM cenderung disejajarkan dengan kegiatan Pegawai Negeri Sipil.

Proses pemerintahan daerah Peraturan Daerah memiliki fungsi antara lain<sup>169</sup>:

- i. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- ii. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- iii. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- iv. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang

---

<sup>169</sup> Maria Farida Indarti S, *Loc., Cit.*

dimaksud di sisi adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.

Ketentuan tentang calon pimpinan perusahaan atau direksi, ditentukan oleh Walikota merupakan regulasi yang sah karena peraturan daerah tersebut masih dibawah peraturan yang lebih tinggi. Penetapan Direktur oleh Walikota Magelang merupakan hal yang wajar karena PDAM merupakan perusahaan milik pemerintah daerah.

#### **b. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1989**

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 270 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang, secara eksplisit mengalami perubahan yang cukup banyak. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang Nomor 2 Tahun 1989, merupakan peraturan daerah yang sangat simpel bahkan bebarapa pasal yang ada pada Peraturan Daerah Nomor 270 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Magelang, dilakukan penghapusan.

Salah satu ketentuan yang dihapus yaitu ketentuan yang mengatur tentang kepegawaian. Dihapusnya ketentuan masalah kepegawaian ini tentunya menjadi salah satu kelemahan atau kekurangan yang cukup krusial. Dengan dihapusnya ketentuan kepegawaian maka pimpinan perusahaan atau direksi, tidak mempunyai pedoman dalam mengelola kepegawaian, baik masalah status pegawai, gaji pegawai atau hal-hal lain yang berkaitan dengan kepegawaian.



Menurut Socrates berpendapat bahwa hakikat hukum (Peraturan Perundang-undangan adalah keadilan. Hukum berfungsi melayani kebutuhan keadilan dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada suatu aturan hidup yang sesuai dengan cita-cita hidup bersama, yaitu keadilan. Sejalan dengan pendapat Socrates, Plato mencanangkan suatu tatanan di mana hanya kepentingan umum yang diutamakan, yakni partisipasi semua orang dalam gagasan keadilan akan dicapai secara sempurna.<sup>170</sup>

### **c. Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009**

Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Peraturan Daerah Nomor 270 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II. Dalam peraturan daerah ini masih mempunyai kelemahan sebagaimana tertuang dalam Pasal 22 ayat (3) yang berbunyi Pengawasan dapat dilakukan oleh lembaga pengawas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Bab VI Dewan Pengawas telah tertuang pada pasal 14 sebagai berikut:

- a. Untuk melaksanakan pengawasan, pengendalian dan pembinaan terhadap pengurusan dan pengelolaan PDAM dibentuk Dewan Pengawas.
- b. Ketentuan tentang Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur tersendiri dengan Peraturan Daerah

Pasal 14 Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2009 telah diatur tentang Dewan Pengawas. Dengan dituangkannya ketentuan mengenai Pengawasan dapat dilakukan oleh lembaga pengawas sesuai

---

<sup>170</sup> Socrates, dalam J.J. Von Schimd, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, PT. Pembangunan Jakarta, 1958, hlm. 9.

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka akan terjadi kelemahan pada sistem pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Pengawas. Terjadinya pengawasan dari luar perusahaan, tentunya akan terjadi dualisme pengawasan sehingga dapat berakibat buruk bagi PDAM akan menjalankan kegiatan operasionalnya. Apabila lembaga yang dapat menjadi pengawas PDAM berasal dari masyarakat, maka kecenderungan yang terjadi adalah keperpihakan pada masyarakat dan tentunya hal ini akan sangat merugikan PDAM. Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Dewan Pengawas sebenarnya sudah mencukupi karena Dewan Pengawas juga sebagai pelanggan PDAM, sehingga dapat memberika masukan-masukan yang komprehensif dalam mencapai keseimbangan antara profit oriented dan social oriented. Secara garis besar materi-materi atau hal-hal yang dapat diatur dalam dengan peraturan daerah adalah<sup>171</sup> :

- i. Materi-materi atau hal-hal yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak dan retribusi daerah;
- ii. Materi-materi yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangan-larangan atau kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai dengan ancaman atau sanksi pidana;
- iii. Materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya mengenai penerbitan garis sepadan;
- iv. Materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang derajat dan tingkatannya lebih tinggi, harus diatur dengan peraturan daerah.

**d. Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016**

Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, Pasal 4 ayat (5) disebutkan bahwa Bentuk lainnya yang memungkinkan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf c

---

<sup>171</sup> Soehino, *Loc.Cit.*,

dapat dilaksanakan apabila cakupan layanan PDAM sudah mencapai 100% (seratus persen). Pasal ini memberikan makna bahwa PDAM tidak dapat mengembangkan usaha lain diluar pemenuhan kebutuhan air bersih melalui jaringan perpipaan apabila cakupan pelayanan belum mencapai 100%. Hal ini tentunya menjadi suatu kelemahan karena sebenarnya PDAM dapat mengembangkan usahanya melalui air kemasan, untuk menambah pendapatan PDAM. Namun demikian dengan adanya ketentuan ini, maka PDAM tidak akan pernah dapat mengembangkan usahanya ketika pelayanan belum mencapai 100% sehingga usaha PDAM untuk menambah pendapatan menjadi terhambat. PDAM hanya dapat mengembangkan usaha non jaringan pipa hanya melalui terminal air; mobil tangki air; dan/atau bentuk lainnya yang memungkinkan.

Rosjidi Ranggawidjaja (1998: 43) menegaskan, bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis, bahkan ada yang menambahkannya landasan politis. Materi muatan Peraturan Daerah yang menyimpang dari landasan yuridis, mengakibatkan Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan oleh pemerintah karena bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sedangkan materi muatan Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan aspek filosofis dan aspek sosiologis dapat menimbulkan reaksi dari masyarakat, sehingga

menuntut Peraturan Daerah bersangkutan untuk dicabut. Akibat lebih jauh, masyarakat tidak akan mematuhi keberlakuan Peraturan Daerah tersebut.<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Loc., Cit.*

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka simpulan yang dapat dikemukakan dalam penelitian ini adalah :

1. Perkembangan pengaturan-pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum Tahun 1978 – 2016, telah disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perubahan peraturan daerah tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang, setiap periodiknya mengacu pada peraturan yang lebih tinggi walaupun pemerintah Kota Magelang mempunyai otonomi yang luas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
2. Kelemahan pada setiap produk hukum yang mengatur tentang Perusahaan Daerah Air Minum yaitu :
  - a. Kelemahan pada Peraturan Daerah Nomor 270 Tahun 1978

Kelemahan yang ada yaitu bahwa Walikotamadya sebagai Kepala Daerah sekaligus sebagai Ketua Badan Pengawas, sehingga kegiatan operasional perusahaan masih tertumpu pada kebijakan Kepala Daerah. Selain itu belum ada ketentuan yang mengatur calon pimpinan perusahaan atau direksi, penetapan Direksi dari kalangan Pegawai Negeri Sipil sehingga menyebabkan kegiatan operasional PDAM cenderung disejajarkan dengan kegiatan Pegawai Negeri Sipil.

b. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1989

Salah satu ketentuan yang dihapus yaitu ketentuan yang mengatur tentang kepegawaian. Dihapusnya ketentuan masalah kepegawaian ini tentunya menjadi salah satu kelemahan atau kekurangan yang cukup krusial. Dengan dihapusnya ketentuan kepegawaian maka pimpinan perusahaan atau direksi, tidak mempunyai pedoman dalam mengelola kepegawaian, baik masalah status pegawai, gaji pegawai atau hal-hal lain yang berkaitan dengan kepegawaian.

c. Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009

Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2009 adanya ketentuan mengenai pengawasan oleh lembaga pengawas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sementara sudah ada Dewan Pengawas. Terjadinya pengawasan dari luar perusahaan, tentunya akan terjadi dualisme pengawasan sehingga dapat berakibat buruk bagi PDAM akan menjalankan kegiatan operasionalnya.

d. Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016

Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, PDAM tidak dapat mengembangkan usahanya untuk menambah pendapatan PDAM sebelum pelayanan belum mencapai 100%.

## **B. Saran-saran**

Berdasarkan hasil simpulan hasil penelitian, maka saran yang dapat disampaikan adalah :

1. Pemerintah Daerah agar menentukan lebih jelas mengenai ketentuan atau syarat-syarat untuk menjadi Dewan Pengawas terutama yang berasal dari kalangan masyarakat atau tenaga profesional.
2. Setiap perubahan Peraturan Daerah, selayaknya dipublikasikan sehingga setiap masyarakat dapat mengetahuinya.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- A. Hasjmi, *Di Mana Letaknya Negara Islam*, Bina Ilmu, Surabaya, 1984.
- Aan Seidmenn, et.all, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, ELIPS, 2001.
- Anthony Henriquez, *Air Bersih*, Tiga Serangkai, Solo, 1985.
- Aziz Syamsudin, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbit LPPM Universitas Bandung, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Budi Hardiman, *Filsafat Modern: Dari Machiavelli sampai Nietzsche*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004).
- Burhan Bungin, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, PT. Bima Aksara, Jakarta, 1989.
- Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.



- H.A.W. Widjaja, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*. PT. Gramedia, Jakarta, 2000, hlm. 26.
- Hamidi, Jazim dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara (Green Mind Community)*, ctk. Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian teoritis dan Praktis Disertasi Manual Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris)*, Kencana Preneda Media Grup, 2009.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Penerbit PT. Gramedia, Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005.
- Ida Zuraida, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Irwan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Pt. Bima Aksara, Jakarta, 1989.
- J. Lexy, Moelunong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006.
- Jazim Hamidi, *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Prestasi Pustaka Publisier, Jakarta, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press dan PT. Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_ , *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_ , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

- King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.
- Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta, 1985.
- M. Quraish Shihab, *Wawasan al-Quran*, Mizan, Bandung, 1996.
- M. Dawam Rahardjo, *Ensiklopedi al-Quran, Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-konsep Kunci*, Paramadina, Jakarta, 1996.
- Mahendra Kurnia, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, & Proses Perda yang baik)*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Maria Farida Indarti S., *Ilmu Perundang-undangan I*, Kanisius, 2007.
- \_\_\_\_\_ , *Ilmu Perundang-undangan : Dasar-dasar dan Pembentukannya*, ctk. Kelima, Kanisius, Jakarta, 2002.
- Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1986.
- Martin Jumung, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Pustaka Nusantara, Jakarta, 2005.
- Moh. Mahfud M. D., *Politik Hukum di Indonesia*, ctk. Pertama, LP3ES, Jakarta, 1998.
- Murtadha Muthahhari, *Keadilan Ilahi*, Mizan, Bandung, 1992.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.
- Mustafa as-Siba'i, *Sistem Masyarakat Islam*, Pustaka Hidayah, Jakarta, 1987.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

- Pantja Gede, *Problematika Peraturan Daerah antara Tantangan dan Peluang Berinvestasi di Era Otonomi Daerah*, Refika Aditama, Yogyakarta, 2006.
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press , Yogyakarta, 1993.
- Pipin Syarifin dan Dedan Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005.
- Purnadi Purbacaraka dkk, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 1979.
- Rachmad Syafa'at dkk, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah, Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*, Ctk. Pertama, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2011.
- Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan, dan Ketaatan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- \_\_\_\_\_ , *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Roni Hanitio Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1982.
- Rosidji Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.
- Soehino, *Hukum Tata Negara dan Penetapan Peraturan Daerah*, Edisi 1, ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1977.

Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2010.

Yuliandri, *Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Ctk. Ketiga, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.

\_\_\_\_\_, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.

Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

\_\_\_\_\_, *Penguatan Institusional Pemekaran Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.

Yusuf al-Qardhawi, *Ijtihad dalam Syari'at Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1987, hlm. 53-54.

W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting Atma Jaya*, Yogyakarta, 2009.

## **JURNAL**

Jurnal Administrasi Negara, Volume. II/2, 2002.

Jurnal Hukum, Edisi No. 1, Volume. 13, 2006.

Jurnal Hukum, Edisi No. 19, Volume. 10, 2014.

## **MAKALAH**

Pardjoko, "Filosofi Otonomi Daerah Dikaitkan Dengan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Nomor 25 Tahun 1999", Makalah *Falsafah Sains (PPs 702)*, Program Pasca Sarjana/S3, Institut Pertanian Bogor, Februari 2002.

A. A Oka Mahendra, “Harmonisasi dan Sinkronisasi RUU dalam Rangka Pemantapan dan Pembulatan Konsepsi”, makalah *Workshop Pemahaman Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta, 2005.

## **UU**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## **MAJALAH**

Profil Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang, 2016.

## **Data Elektronik**

Digilib.unila.ac.id, diakses pada tanggal 7 November 2017 pukul 11.46 WIB.

<http://eprints.stainkudus.ac.id/218/6/6%20BAB%20II.pdf>, 21 November 2017, pukul 20.21 WIB.

[repository.uin-suska.ac.id/2731/4/BAB%20111.pdf](https://repository.uin-suska.ac.id/2731/4/BAB%20111.pdf), diakses pada 21 November 2017, pukul 21.00 WIB.

[www://perpampsi.go.id](http://www.perpampsi.go.id), diakses pada 28 Desember 2017, pukul 23.00 WIB.

### **SUMBER LAIN**

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta.

Laporan Tahunan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang, 2016.