



**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN
2016 TENTANG PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM
KOTA MAGELANG DALAM RANGKA MENINGKATKAN
PENDAPATAN ASLI DAERAH PEMERINTAH DI
KOTA MAGELANG
(Studi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2016 – 2018)**

SKRIPSI

Di susun untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

Oleh :

**ANIK SUSANI
NPM :14.0201.0074**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAGELANG
2019**

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN
2016 TENTANG PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM
KOTA MAGELANG DALAM RANGKA MENINGKATKAN
PENDAPATAN ASLI DAERAH PEMERINTAH DI
KOTA MAGELANG
(Studi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2016 – 2018)**

S K R I P S I

Diajukan untuk memenuhi tugas akhir dan syarat
memperoleh Gelar Sarjana Hukum Strata Satu (S-1)
Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Magelang



Oleh :

**ANIK SUSANI
NPM :14.0201.0074**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAGELANG
2019**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi dengan judul "Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Di Kota Magelang (Studi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2016 – 2018), disusun oleh Anik Susani, NPM.14.0201.0074, telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang, pada :

Hari : Selasa

Tanggal : 29 Januari 2019

Dosen Pembimbing I

BUDJEKTO, SH, M.Hum
NIDN : 0625125601

Dosen Pembimbing II

SUHARSO, SH, MH
NIDN : 0606075901

Mengetahui :
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Magelang

B A' S R I, SH, M.Hum
NIK : 966906114

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul "Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Di Kota Magelang (Studi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2016 – 2018)", disusun oleh Anik Susani, NPM.14.0201.0074, telah dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang, pada :

Hari : Selasa

Tanggal : 29 Januari 2019

Penguji Utama,

HABIB MUHSIN, SH, MHum
NIK : 207308158

Penguji I

BUDIHARTO, SH, M.Hum
NIDN : 0625125601

Penguji II

SUJARSO, SH, M.H
NIDN : 0606075901

Mengetahui :

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Magelang

B A S R I, SH, M.Hum
NIK : 906906114

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Anik Susani

NPM : 14.0201.0074

menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Di Kota Magelang (Studi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2016 – 2018)”, adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari adanya plagiasi maka saya siap mempertanggungjawabkan secara hukum.

Magelang, 20 Januari 2019

Yang menyatakan



Anik Susani

NPM. 14.0201.0074

**HALAMAN PERNYATAAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Anik Susani
NPM : 14.0201.0074
Program Studi : Ilmu Hukum (S1)
Fakultas : Hukum

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Muhammadiyah Magelang **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif** (Non-exclusive Royalty Free Right) atas skripsi saya yang berjudul "Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Di Kota Magelang (Studi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2016 – 2018)", beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini Universitas Muhammadiyah Magelang berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pengkalan data base, merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat : Magelang
Pada tanggal : 20 Januari 2019
Yang menyatakan



Anik Susani
NIM. 14.0201.0074

KATA PENGANTAR

Puji syukur peneliti panjatkan kehadirat Allah SWT karena hanya dengan rahmat dan karunia-Nya, peneliti dapat menyusun dan menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Di Kota Magelang (Studi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2016 – 2018).** 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. Basri, SH, M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang.
2. Budiharto, SH, M.Hum, selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberikan kemudahan bagi peneliti dan menyelesaikan skripsi ini.
3. Suharso, SH.MH, selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberikan arahan dan bimbingan dalam penyusunan skripsi ini.
4. Direktur PDAM Kota Magelang yang telah memberikan izin untuk penelitian dan memberikan izin kuliah.
5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang yang dengan kesungguhan telah peneliti dalam menuntut ilmu.
6. Civitas Akademika Fakultas Hukum pada khususnya dan Universitas Muhammadiyah pada umumnya.
7. 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.

Magelang, ...Desember 2018
Penulis

Anik Susani

ABSTRAK

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2016 TENTANG PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM KOTA MAGELANG DALAM RANGKA MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH PEMERINTAH DI KOTA MAGELANG (Studi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2016 – 2018)

Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah merupakan aspek penting dalam pelaksanaan pembangunan di daerah. PDAM Kota Magelang sebagai salah satu penyumbang PAD Kota Magelang, maka peningkatan pendapatan menjadi salah satu aspek penting dalam meningkatkan PAD Kota Magelang. Oleh karena itu perlunya implementasi regulasi secara optimal agar PDAM mampu memberikan kontribusi yang memadai bagi PAD Kota Magelang.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis, dengan spesifikasi penelitian diskriptif analisis. Data yang diperlukan terdiri dari data primer dan data sekunder yang diperoleh dengan mengadakan wawancara dengan Direktur PDAM Kota Magelang dan Pemerintah Kota Magelang. Metode analisis yang dilakukan dengan analisis kualitatif yaitu memberikan gambaran empiris tentang usaha-usaha PDAM dalam memberikan kontribusi pada PAD Kota Magelang.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang dalam rangka meningkatkan PAD Kota Magelang tetap memegang prinsip keseimbangan antara dimensi tanggung jawab sosial dan juga tanggung jawab PDAM terhadap Pemerintah Daerah Kota Magelang. PDAM tidak hanya mengejar pendapatan akan tetapi tetap mempertimbangkan kemampuan masyarakat, sedangkan kontribusi PAD telah ditetapkan sebesar 55% dari keuntungan bersih setiap tahunnya. Besaran kontribusi PDAM terhadap PAD Kota Magelang pada tahun 2016 sebesar Rp. 1.200.825.929, Tahun 2016 sebesar Rp. 1.337.684.291 dan tahun 2018 sebesar Rp. 1.751.362.902. Hambatan yang ditemui yaitu kenaikan harga peralatan operasional yang tidak dapat dihindarkan karena tergantung perusahaan penyedia peralatan. Selain itu hambatan yang ditemui yaitu meningkatkan pemeliharaan perpipaan karena adanya pembangunan gorong-gorong di perkotaan sehingga harus mengeluarkan biaya penggantian pipa. Solusi yang dilakukan yaitu dengan melakukan efisiensi pada biaya yang tidak mengganggu operasional PDAM.

Kata Kunci : Pendapatan Asli Daerah, Perda No.6 Tahun 2016

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN ORSINALITAS	iv
PERNYATAAN PUBLIKASI	v
HALAMAN KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAKSI	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	7
1.3 Identifikasi Masalah	8
1.4 Pembatasan Masalah	8
1.5 Tujuan Penelitian	9
1.6 Manfaat Penelitian	9
1.7 Sistematika Penulisan Skripsi	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
2.2. Pengertian Pemerintah Daerah	12
2.3. Pengertian Badan Usaha Milik Daerah	18
2.4. Pendapatan Asli Daerah	27
2.5. Landasan Konseptual	35
2.6. Kerangka Berfikir	36
BAB III METODE PENELITIAN	40
3.1 Jenis Penelitian	40
3.2 Spesifikasi Penelitian	40
3.3 Bahan Penelitian	41
3.4 Tahap Penelitian	43
3.5 Metode Pendekatan	43
3.6 Metode Analisis Data	44

BAB V	PENUTUP	67
	A. Kesimpulan	67
	B. Saran-saran	68
DAFTAR PUSTAKA		69
DAFTAR LAMPIRAN		70

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Semenjak diundangkannya Undang-undang Pemerintah Daerah Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian diubah menjadi Undang-undang No. 32 Tahun 2004, setiap Pemerintah Daerah secara implisit dituntut untuk melaksanakan pembangunan secara mandiri. Hal tersebut mencerminkan bahwa setiap Pemerintah Daerah harus mampu untuk menggali potensi daerah masing-masing untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan pembangunan. Tidak dapat dipungkiri bahwa kekayaan sumberdaya alam yang dimiliki masing-masing daerah berbeda-beda yang tentunya bagi daerah yang memiliki sumberdaya alam yang banyak, peningkatan PAD bukanlah suatu masalah yang krusial. Pada dasarnya besarnya kekayaan sumberdaya alam yang dimiliki dan semakin tingginya kemampuan daerah untuk menggali potensi PAD, maka pembiayaan pelaksanaan pembangunan di daerah akan dapat berjalan lancar.

Keuangan pemerintah daerah merupakan faktor yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menurut Davey, kemampuan keuangan daerah ditentukan oleh adanya sumber pendapatan daerah dan tingkat lukratifnya. Tingkat lukratif tidaknya sumber pendapatan daerah ditentukan oleh sejauhmana dasar pengenaan pajak responsive

terhadap inflasi.¹ Sumber keuangan daerah selalu terkait dengan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dalam hal daerah harus mampu menyelenggarakan kewenangan yang dimiliki, maka harus ada perimbangan keuangan yang adil dan transparan antara pusat dan daerah.

Konsepsi kemandirian sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No 32 tahun 2004, mempunyai implikasi bahwa pelaksanaan pembangunan tidak terlepas dari kekuatan dari masing-masing daerah dalam menggali PAD. Kondisi ini tentunya akan membawa dampak negatif berupa kesenjangan pelaksanaan pembangunan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Pemerintah daerah yang mempunyai sumberdaya alam yang memadai, secara eksplisit peningkatan PAD bukan menjadi kendala yang utama. Namun demikian bagi daerah yang kurang akan sumberdaya alam, tentunya tuntutan kemandirian dalam pelaksanaan pembangunan menjadi masalah krusial.

Salah satu kebijakan yang ditempuh Pemerintah Daerah dalam meningkatkan PAD yaitu dengan membuat peraturan tentang Badan Usaha Milik Daerah. Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah disebutkan sebagai berikut:

Pendirian BUMD bertujuan untuk:

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

¹ Davey, K.J, 1988, *Pembiayaan Pemerintah Daerah*, UI Press, Jakarta, hal. 237.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut dapat diketahui bahwa secara yuridis formal pemerintah daerah dapat menggali potensi PAD melalui bagian laba Perusahaan Milik Daerah atau BUMD. Selanjutnya dalam Pasal 100 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah disebutkan sebagai berikut:

- (1) Penggunaan laba perusahaan umum Daerah diatur dalam anggaran dasar.
- (2) Penggunaan laba perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk:
 - a. pemenuhan dana cadangan;
 - b. peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha
 - c. perintisan perusahaan umum Daerah yang bersangkutan;
 - d. dividen yang menjadi hak Daerah;
 - e. tantiem untuk anggota Direksi dan Dewan Pengawas;
 - f. bonus untuk pegawai; dan/atau
 - g. penggunaan laba lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan sebagaimana tersurat pada Pasal 100 ayat (2) huruf d, mempunyai makna bahwa sebagian keuntungan yang diperoleh BUMD, akan dibagikan untuk Pemerintah Daerah karena Pemerintah Daerah sebagai pemegang saham dari BUMD. Ketentuan besaran bagian laba untuk Pemerintah didasarkan pada Peraturan Daerah yang berlaku pada masing-masing Badan Usaha Milik Daerah. Oleh karena itu pemberdayaan BUMD merupakan salah satu strategi dalam meningkatkan PAD, seperti halnya Perusahaan Daerah 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 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. Pengelolaan sumberdaya alam dengan melihat berbagai aspek kehidupan, terkait dengan peraturan daerah, tentunya Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, sudah selayaknya menjadi acuan sekaligus patokan untuk ditetapkan dan diterapkan. Kondisi ini mencerminkan bahwa tidak adanya monopoli semata, melainkan berasaskan kebersamaan untuk kemakmuran masyarakat. Oleh karena itu, untuk mengakomodasi kepentingan PDAM dan juga masyarakat, maka diperlukan peraturan daerah sehingga masing-masing pihak bertindak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Perusahaan Daerah Air Minum, sebelumnya merupakan perusahaan dinas dan dalam kegiatan operasionalnya secara langsung dibawah kendali Pemerintah Daerah Kota Magelang. Landasan Hukum dijadikan pedoman PDAM dalam pengelolaan perusahaan yaitu Peraturan Daerah Nomor 16 tentang Perusahaan Daerah Air Minum. Pengaturan kegiatan operasional PDAM merupakan salah satu aspek penting karena PDAM harus mampu mensinergikan kepentingan Pemerintah Kota Magelang, PDAM itu sendiri dan masyarakat. PDAM yang bergerak dalam bidang penyediaan jasa layanan air bersih, walaupun PDAM sebagai perusahaan monopoli, tentunya tidak serta merta menjadi dominan dan menjalankan kegiatannya hanya untuk kepentingan sepihak (PDAM). Kondisi ini mencerminkan perlunya suatu regulasi yang mampu menjawab kepentingan semua pihak.

Pasal 47 ayat (1) huruf a Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Magelang, disebutkan bahwa “Laba bersih PDAM setelah dikurangi pajak dan telah disahkan oleh Walikota, pembagiannya ditetapkan sebesar 55% (lima puluh lima persen) untuk bagian laba untuk Daerah”. Sedangkan pada ayat (2) disebutkan bahwa “Bagian laba untuk Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dianggarkan dalam penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran berikutnya.

Ketentuan tentang besaran kontribusi PDAM terhadap Pendapatan Asli Daerah, secara yuridis bersifat konstan atau tetap. Namun demikian Pemerinrah Daerah Kota Magelang dalam meningkatkan peranan PAD, telah

dilakukan berbagai kebijakan untuk menjaga eksistensi PDAM. Kebijakan yang dilakukan antara lain dengan menambah penyertaan modal Pemerintah Kota Magelang pada PDAM Kota Magelang. Kebijakan ini sebagai langkah strategis karena dengan penambahan modal penyertaan, maka diharapkan PDAM akan meningkatkan pendapatannya sehingga laba PDAM akan semakin meningkat. Kenaikan pendapatan yang disertai dengan efisiensi dalam pengelolaan PDAM, tentunya akan dapat meningkatkan keuntungan PDAM, sehingga kontribusinya juga akan semakin meningkat. Kebijakan ini dilakukan oleh Pemerintah Kota Magelang karena kontribusi PDAM terhadap Pendapatan Asli Daerah, mengalami fluktuasi. Besaran kontribusi PDAM terhadap PAD Kota Magelang pada tahun 2013 sebesar Rp.1.619.054.276, sedangkan kontribusi PADM Kota Magelang terhadap PAD pada tahun 2014 sebesar Rp.1.237.542.995. Kondisi tersebut mencerminkan bahwa PAD yang disetorkan ke Kas Daerah mengalami penurunan sebesar Rp. 381.511.281 atau 23,56%. Sedangkan pada tahun 2015, jumlah kontribusi PDAM yang disetorkan ke Kas Daerah sebesar Rp. 1.001.374.550 atau mengalami penurunan dari tahun sebelumnya sebesar Rp. 236.168.445 atau 19,08%.

Kontribusi PDAM terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Magelang yang cenderung menurun, tentunya menjadi perhatian khusus bagi Pemerintah Kota Magelang. Maksud dan tujuan didirikannya BUMD adalah untuk membantu perekonomian daerah melalui bagian laba BUMD yang disetorkan pada Kas Daerah. Kontribusi yang cenderung menurun, maka akan berdampak pada penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pemerintah Kota Magelang. Pemerintah Daerah sebagai pemilik modal BUMD, akan mendapatkan bagian laba sebesar 55% dari laba setelah pajak. Pada hakekatnya untuk mendapatkan keuntungan yang besar, maka Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk melakukan pembinaan dan kebijakan-kebijakan yang ditujukan untuk menjaga eksistensi Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang. Berdasarkan uraian tersebut, maka dalam penelitian ini diambil judul **“Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Magelang Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Di Kota Magelang (Studi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2016 – 2018)”**

1.2 Identifikasi Masalah

Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan pembangunan di daerah, dimana semakin besar PAD maka kesempatan daerah dalam membangun, akan semakin besar. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Alokasi dana dalam APBD Pemerintah yang masih terbatas dalam pengembangan perusahaan
2. Dimensi tanggung jawab sosial yang masih besar dan menyebabkan biaya sosial yang besar.
3. Belum tercapainya full cost recovery yang disebabkan kenaikan harga peralatan operasional PDAM.

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa PDAM sebagai salah satu BUMD di Kota Magelang, menjadi sumber PAD bagi Pemerintah Kota. Mengingat kompleksnya masalah yang berkaitan implementasi peraturan daerah, maka batasan penelitian ini adalah:

1. Penelitian ini hanya mengambil obyek di Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang.
2. Penelitian ini hanya mengambil obyek tentang pelaksanaan Perda No. 6 Tahun 2016 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Magelang.
3. Penelitian ini hanya dititik beratkan pada usaha-usaha yang dilakukan oleh PDAM Kota Magelang dalam meningkatkan kontribusi pada PAD
4. Penelitian ini hanya mengambil kegiatan operasional tahun 2016 – 2018.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas peneliti merumuskan permasalahan yang menjadi kajian pokok dalam penelitian, yaitu:

1. Bagaimanakah implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang dalam rangka meningkatkan PAD Kota Magelang ?
2. Hambatan apakah yang ditemui PDAM Kota Magelang dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 dan bagaimana cara mengatasi hambatan ?

1.5 Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang dalam rangka meningkatkan PAD Kota Magelang.
2. Untuk mengetahui hambatan yang ditemui PDAM Kota Magelang dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 dan cara mengatasi hambatan.

1.6 Manfaat Penelitian

1. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan kepada pihak yang ingin mengetahui pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang.

2. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan yang selama ini diperoleh dari perkuliahan dan dapat mempraktekkan secara langsung, selain itu untuk memenuhi syarat dalam rangka memperoleh gelar sarjana hukum.

D. Sistematika Penulisan Skripsi

Skripsi ini dibagi dalam lima bab, antara bab yang satu dengan bab yang lainnya saling terkait dan isi masing-masing bab dapat dilihat uraian berikut :

- Bab I : Pendahuluan, dalam bab ini akan dibahas tentang latar belakang masalah atau alasan pemilihan judul. Dari penjelasan akan dapat diketahui alasan dipilihnya judul skripsi serta dapat dilihat arah jalan pemikiran secara singkat yang menjadi penuntun dalam melakukan pembahasan terhadap sub bab berikutnya. Selanjutnya dalam bab ini juga akan dibahas mengenai perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat atau kegunaan penelitian dan sistematika skripsi.
- Bab II : Tinjauan Pustaka, berisi tentang teori-teori yang menjadi dasar dalam pembahasan masalah yang meliputi tentang pengertian Peraturan Daerah, muatan peraturan daerah, tujuan manfaat peraturan daerah, landasan konseptual dan kerangka berfikir
- Bab III : Metode Penelitian, berisi tentang metode yang digunakan dalam penelitian dan penyusunan skripsi ini sehingga dapat dihasilkan skripsi yang bersifat ilmiah. Dalam metodologi penelitian ini akan diuraikan hal-hal mengenai metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode pengumpulan data dan metode analisa data.
- Bab IV : Hasil penelitian dan pembahasan, yang akan menguraikan hasil penelitian tentang 1) implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun Tahun 2016 dalam meningkatkan PAD Kota Magelang. 2) kebijakan yang ditempuh Pemerintah Kota Magelang terhadap PDAM dalam meningkatkan PAD Kota Magelang. 3) hambatan

yang ditemui PDAM Kota Magelang dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 dan cara mengatasi hambatan.

Bab V : Penutup, yang merupakan bab terakhir dari penyusunan skripsi yang meliputi kesimpulan dan saran-saran

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Pemerintah Daerah

Hukum tertulis hanya mengejar kepastian dan mengabaikan rasa keadilan masyarakat yang tumbuh seiring dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Berbeda dengan pemikiran sosiologis tersebut diatas, hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) mempunyai kelebihan dengan hukum yang tidak tertulis, karena selain perubahan/prilaku yang diharapkan dapat direncanakan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. juga perubahan/prilaku yang diharapkan dimaksud dapat di lakukan dalam waktu yang cepat.

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.²

Plato berpendapat bahwa hukum itu ada karena adanya suatu perjanjian atau kontrak. Perjanjian ini terjadi semata-mata karena manusia itu adalah makhluk sosial, sehingga selalu ada keinginan untuk hidup bermasyarakat.

² Socrates, dalam J.J. Von Schmid, Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum, PT.Pembangunan Jakarta, 1958. hlm. 9

Hukum dan negara bertujuan untuk ketertiban dan keamanan. Dengan demikian hakekat hukum menurut mereka dapat dikatakan adalah untuk ketertiban dan keamanan.³

Rousseau tokoh yang menentang teori kedaulatan rakyat berpendapat bahwa hakekat undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Rousseau memulai penjelasannya dengan mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari para warganegaranya, dalam pengertian bahwa kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Dalam hal ini, pembentukan undang-undang adalah menjadi hak rakyat sendiri untuk membentuknya, sehingga undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat.⁴

Cicero berpendapat bahwa hakekat hukum merupakan keharusan rasio manusia. Rasio manusia dimaksudkan adalah rasio ilahi. Jadi hukum merupakan keharusan kehendak ilahi bagi manusia agar bisa hidup aman damai sebagai manusia. Sedangkan Thomas Hobbes, tanpa hukum manusia yang satu akan menjadi serigala bagi manusia yang lain (*homo homini lupus*). Dalam kondisi alamiah, manusia adalah serigala bagi yang lain (keadaan disorder). Tidak ada konsep adil atau tidak adil. Jika ingin adanya keadilan, harus ada peraturan yang mengatur. Untuk itulah diperlukan negara. Disinilah asal mulanya ide tentang hukum dan negara sebagai penjaga keamanan.⁵

³ Ibid, hal. 15

⁴ Ibid hal 177

⁵ Ibid hal. 46

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

Peraturan Daerah berlaku lebih sempit terbatas pada daerah yang bersangkutan. Peraturan daerah menurut Pasal 136 Ayat (1) UU Pemda 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008, ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Perda dibentuk untuk penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Adapun Perda menurut ayat (3) UU Pemda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan melihat ciri khas masing-masing daerah. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam pembentukan Perda masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rancangan Perda. Pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman harus kepada peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 139 UU Pemda. Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Perda disampaikan kepada Pemerintah pusat paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda

yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah pusat.

Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja. Pasal 12 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 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.

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.⁶

Kaidah yang harus diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang merupakan landasan yuridis adalah:⁷

1. 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;
2. 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/jenis dapat menjadikan alasan membatalkan produk hukum tertentu
3. 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;
4. 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;
5. Produk hukum yang di buat untuk kepentingan umum harus dapat di terima oleh masyarakat secara wajar dan spontan.

⁶ *Ibid*, hal. 67

⁷ Yuliandri , 2009, *Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal .40

Proses pemerintahan daerah Peraturan Daerah memiliki fungsi antara lain:⁸

1. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Meyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
3. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
4. 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 yaitu:

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.⁹

⁸ Maria Farida Indarti S, *Ilmu Perundang-Undangan I*. Kanisius 2007. Hal.232

⁹ Jazim Hamidi, *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Jakarta : Prestasi Pustaka Publisir, 2008, hal. 39

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.¹⁰

Secara garis besar materi-materi atau hal-hal yang dapat diatur dalam dengan peraturan daerah adalah:¹¹

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

2.2 Pengertian Badan Usaha Milik Daerah

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.

¹⁰ Mahendra Kurnia,dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif(Urgensi, Strategi, dan Proses Pembentukan Perda yang baik)*Yogyakarta : Kreasi Total Media2007, hal. 22

¹¹ Soehino, *Hukum Tata Negara dan Penetapan Peraturan Daerah*, Edisi 1, Cetakan 1, Yogyakarta : Liberty , 1977, hal. 8

Keterangan tersebut dapat dikemukakan bahwa otonomi daerah pada dasarnya merupakan pelimpahan hak dan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah untuk mengatur kepentingan daerahnya.¹² 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 :¹³

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

¹² Sarundajang, 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

¹³ Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal.44

16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

Beberapa urusan tersebut di atas merupakan kewajiban yang harus dijalankan oleh masing-masing daerah. Urusan yang diserahkan pada hakekatnya merupakan urusan yang tidak mengganggu stabilitas nasional. Sedangkan urusan yang berkaitan dengan hubungan luar negeri, masih harus dikendalikan oleh pemerintah pusat agar stabilitas nasional tetap terjamin. Prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada azas umum penyelenggaraan negara, seperti yang termaktub dalam pasal 20 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, sebagai berikut :¹⁴

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

Kewajiban-kewajiban lain yang wajib dilakukan oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara yuridis juga tertuang dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah sebagai berikut :¹⁵

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

¹⁴ Ibid, hal 56

¹⁵ Pantja, Gede. 2006. *Problematika Peraturan Daerah antara Tantangan dan Peluang Berinvestasi di Era Otonomi Daerah*

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

Implementasi adanya otonomi daerah, tentunya setiap pemerintah daerah akan membentuk peraturan daerah sebagai regulasi yang menjadi landasan hukum akan setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Peraturan daerah sebagai produk hukum, tentunya akan mengikat bagi

semua pihak yang menjadi objek hukum sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan ketentuan atau hukum yang berlaku.

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.¹⁶

Plato berpendapat bahwa hukum itu ada karena adanya suatu perjanjian atau kontrak. Perjanjian ini terjadi semata-mata karena manusia itu adalah makhluk sosial, sehingga selalu ada keinginan untuk hidup bermasyarakat. Hukum dan negara bertujuan untuk ketertiban dan keamanan. Dengan demikian hakekat hukum menurut mereka dapat dikatakan adalah untuk ketertiban dan keamanan.¹⁷

Rousseau tokoh yang menetengahkan teori kedaulatan rakyat berpendapat bahwa hakekat undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Rousseau memulai penjelasannya dengan mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari para warganegaranya, dalam pengertian bahwa kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Dalam hal ini,

¹⁶ Socrates, dalam J.J. Von Schmid, Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum, PT.Pembangunan Jakarta, 1958. hlm. 9

¹⁷ Ibid, hal. 15

pembentukan undang-undang adalah menjadi hak rakyat sendiri untuk membentuknya, sehingga undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat.¹⁸

Cicero berpendapat bahwa hakekat hukum merupakan keharusan rasio manusia. Rasio manusia dimaksudkan adalah rasio ilahi. Jadi hukum merupakan keharusan kehendak ilahi bagi manusia agar bisa hidup aman damai sebagai manusia. Sedangkan Thomas Hobbes⁸, tanpa hukum manusia yang satu akan menjadi serigala bagi manusia yang lain (*homo homini lupus*). Dalam kondisi alamiah, manusia adalah serigala bagi yang lain (keadaan disorder). Tidak ada konsep adil atau tidak adil. Jika ingin adanya keadilan, harus ada peraturan yang mengatur. Untuk itulah diperlukan negara. Disinilah asal mulanya ide tentang hukum dan negara sebagai penjaga keamanan.¹⁹

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, tingkat pusat maupun daerah, pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting demi keberlangsungan pemerintahan dan berkenaan dengan aktivitas penyelenggaraan pemerintahan Perda baik provinsi, kabupaten/kota merupakan produk hukum DPRD yang telah ditetapkan kepala daerah dan mendapat persetujuan bersama. Demikian halnya dalam keberadaan Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Milik Daerah yang peraturan daerah menjadi sangat penting dalam menjaga kelangsungan operasional Perusahaan

Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah merupakan organisasi yang dimiliki oleh pemerintah baik pusat maupun daerah dengan

¹⁸ Ibid hal 177

¹⁹ Ibid hal. 46

penyertaan modal sebesar 50% atau lebih. BUMN/BUMD berada di bawah top manajerial pemerintah, yang meliputi hak untuk menunjuk top management dan menentukan kebijaksanaan pokok. BUMN/BUMD didirikan untuk mencapai *Public Purpose* yang ditetapkan, bersifat multi dimensi yang secara konsekuen ada dalam sistem *Public accountability*.²⁰

Pengertian di atas menunjukkan BUMN/BUMD berusaha dalam aktifitas yang mempunyai sifat bisnis yang menyangkut ide investasi dan keuntungan dengan memasarkan produk yang dihasilkan berupa barang/jasa. Disamping Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dikenal juga Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang menurut Undang Undang nomor 5 Tahun 1962 dikenal dengan nama Perusahaan 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.

Perusahaan daerah adalah suatu produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan. Perusahaan daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan perundang undangan tentang pemerintahan daerah. Undang undang nomor 32 tentang Pemerintah Daerah Pasal 177 menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat memiliki BUMD

²⁰ Alhabsji, Syamsudin dan Soedjoto. *Op. Cit.* Hlm. 44.

yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan perda yang berpedoman pada peraturan perundang undangan.

Modal perusahaan daerah terdiri dari seluruh atau sebagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Modal perusahaan daerah yang untuk seluruhnya terdiri atas kekayaan suatu daerah dipisahkan tidak terdiri atas saham. Sebaliknya, modal perusahaan daerah yang sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan, modal itu terdiri atas saham. Saham perusahaan daerah atas saham prioritas hanya dapat dimiliki oleh daerah, sedangkan saham biasa dapat dimiliki oleh daerah, warga negara Indonesia dan/atau badan hukum yang didirikan berdasarkan peraturan perundang undangan Indonesia dan pesertanya terdiri dari warga Indonesia. Besarnya jumlah nominal prioritas dan saham biasa ditetapkan dalam peraturan pendirian perusahaan daerah.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) bertujuan untuk mendapatkan keuntungan sebesar besarnya dan seluas luasnya demi meningkatkan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah, yang nantinya akan digunakan untuk pembangunan daerah itu sendiri.

Berdasarkan kategori sasarannya secara lebih detail, BUMD dibedakan menjadi dua yaitu sebagai perusahaan daerah untuk melayani kepentingan umum yang bergerak di bidang jasa dan bidang usaha. Tetapi, jelas dari kedua sasaran tersebut tujuan pendirian BUMD adalah untuk meningkatkan PAD. Peran BUMD yang diharapkan cukup besar untuk menopang PAD ini dalam

kenyataannya jauh dari harapan. Peran dan kontribusi laba BUMD dalam penerimaan PAD di daerah baik tingkat satu maupun tingkat dua masih sangat kecil.

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.

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

Fungsi badan usaha milik daerah (BUMD) adalah sebagai fasilitator dalam menjalankan otonomi daerah, yang berfungsi membantu pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya berlandaskan pada otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah harus dapat membiayai rumah tangganya sendiri dengan mengandalkan pendapatan asli daerah, salah satu aset daerah adalah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mempunyai tujuan mencari keuntungan sebesar-besarnya yang nantinya akan diberikan sebagian kepada pemerintah dalam hal peningkatan pendapatan asli daerah

2.3 Pendapatan Asli Daerah

Pembiayaan keuangan daerah salah satunya didukung oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan sebagian kecil dari Total APBD. Dimana sebagaimana diketahui memuat pendapatan dan pengeluaran

pemerintah daerah. Menurut Mardiasmo PAD adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah.²¹

Pendapatan asli daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang undangan. Menurut Kawedar Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang bersumber dan dipungut oleh pemerintah daerah. Sumber PAD terdiri dari : pajak daerah, retribusi daerah, laba dari badan usaha milik daerah (BUMD), dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah.²² Sedangkan menurut Herlina Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah hasil distribusi hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain lain pendapatan asli daerah yang sah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.²³

Menurut Soekarwo :

Kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah sebagai sumber utama pendapatan daerah yang dapat dipergunakan oleh daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhannya guna memperkecil

²¹ Mardiasmo, 2004: 133

²² Warsito Kawedar, Abdul Rohman, dan Sri Handayani, 2007, *Akuntansi Sektor Publik: Pendekatan Penganggaran Daerah dan Akutansi Keuangan Daerah Semarang*: Penerbit UNDIP, hal 128.

²³ Herlina Rahman, 2005, *Pemerintah Daerah dan Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah*, Jakarta : PT Sofmedia, hal 68.

ketergantungan dalam mendapatkan dana dan pemerintah tingkat atas (subsidi). Dengan demikian usaha peningkatan pendapatan asli daerah seharusnya dilihat dari perspektif yang lebih luas tidak hanya ditinjau dari segi daerah masing masing tetapi dalam kaitannya dengan kesatuan perekonomian Indonesia. Pendapatan asli daerah itu sendiri, dianggap sebagai alternatif untuk memperoleh tambahan dana yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan pengeluaran yang ditentukan oleh daerah sendiri khususnya keperluan rutin.²⁴

Oleh karena itu peningkatan pendapatan tersebut merupakan hal yang dikehendaki setiap daerah. Sebagaimana diketahui pendapatan asli daerah adalah salah satu sumber dana pembiayaan pembangunan daerah pada kenyataannya belum cukup memberikan sumbangan bagi pertumbuhan daerah, hal ini mengharuskan pemerintah daerah menggali dan meningkatkan pendapatan daerah terutama sumber pendapatan asli daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah. Hasil retribusi daerah. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain lain pendapatan asli daerah yang sah. Yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.²⁵

Menurut Abdullah :

Dalam rangka memperbesar peran pemerintah daerah dalam pembangunan, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri dalam membiayai kegiatan operasional rumahtangganya. Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa pendapatan daerah tidak dapat dipisahkan dengan belanja daerah, karena adanya saling terkait dan merupakan satu

²⁴ Soekarwo, 2003, *Berbagai Permasalahan Keuangan Daerah*, Airlangga University Press, Surabaya, hal.30.

²⁵ Penjelasan Undang-Undang no.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

alokasi anggaran yang disusun dan dibuat untuk melancarkan roda pemerintahan daerah.²⁶

Sebagaimana dengan negara, maka daerah dimana masing-masing pemerintah daerah mempunyai fungsi dan tanggung jawab untuk meningkatkan kehidupan dan kesejahteraan rakyat dengan jalan melaksanakan pembangunan di segala bidang sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. bahwa “ Pemerintah daerah berhak dan berwenang menjalankan otonomi, seluas luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”. Adanya hak, wewenang dan kewajiban yang diberikan kepada daerah untuk, mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, merupakan satu upaya untuk meningkatkan peran pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi daerahnya dengan mengelola sumber sumber pendapatan daerah secara efisien dan efektif khususnya Pendapatan Asli Daerah sendiri.

Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengisyaratkan bahwa Pemerintah Daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri diberikan sumber-sumber pendapatan atau penerimaan keuangan daerah untuk membiayai seluruh aktifitas dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat secara adil dan makmur. Ada pun sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)

²⁶ Rozali Abdullah, 2002, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta : PT, Raja Grafindo Persada, hal, 33.

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 157, terdiri dari :

1. Pajak daerah

Pajak merupakan sumber keungan pokok bagi daerah-daerah di samping retribusi daerah. Pengertian pajak secara umum telah diajukan oleh para ahli, misalnya Rochmat yang merumuskannya “Pajak lokal atau pajak daerah ialah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah swatantra, seperti Provinsi, Kotapraja, Kabupaten, dan sebagainya.”²⁷

Sedangkan Rochmat merumuskannya sebagai :

“Pajak negara yang diserahkan kepada daerah dan dinyatakan sebagai pajak daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik”. Dengan demikian ciri-ciri yang menyertai pajak daerah dapat diikhtisarkan seperti berikut

- a. Pajak daerah berasal dan pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah.
- b. Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang;
- c. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang undang dan/atau peraturan hukum lainnya
- d. Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.²⁸

2. Hasil retribusi daerah

Sumber pendapatan asli daerah yang penting lainnya adalah retribusi daerah. Pengertian retribusi daerah dapat ditelusuri dan pendapat-pendapat para ahli, misalnya Kaho merumuskan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha

²⁷ Soemitro, Rochmat, 1982, *Pajak Daerah*, Terjemahan Geodhart, Jakarta: Djambatan, hal.25.

²⁸ Ibid, hal.27.

milik daerah untuk kepentingan umum, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.²⁹

Berdasarkan pendapat tersebut diatas dapat diikhtisarkan ciri-ciri pokok retribusi daerah yakni :

- a. Retribusi dipungut oleh daerah;
- b. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk;
- c. Retribusi dapat dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan, atau mengenyam jasa yang disediakan daerah.

3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Kekayaan daerah yang dipisahkan berarti kekayaan daerah yang dilepaskan dan penguasaan umum yang dipertanggung jawabkan melalui anggaran belanja daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan sendiri. Dalam hal ini hasil laba perusahaan daerah merupakan salah satu daripada pendapatan daerah yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Maka sewajarnya daerah dapat pula mendirikan perusahaan yang khusus dimaksudkan untuk menambah penghasilan daerah disamping tujuan utama untuk mempertinggi produksi, yang kesemua kegiatan usahanyadititik beratkan ke arah pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasionalumumnya serta ketentraman dan ketenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat adil dan makmur.

²⁹ Joseph Riwu Kabo, 2005, *Prospek Otonomi Daerah di Indonesia*, Jakarta : PT.Grafindo Persada, hal,171.

Oleh karena itu, dalam batas-batas tertentu pengelolaan perusahaan haruslah bersifat profesional dan harus tetap berpegang teguh pada prinsip ekonomi secara umum, yakni efisiensi.

Berdasarkan ketentuan diatas maka walaupun perusahaan daerah merupakan salah satu komponen yang diharapkan dapat memberikan kontribusinya bagi pendapatan daerah, tapi sifat utama dan perusahaan daerah bukanlah berorientasi pada profit (keuntungan), akan tetapi justru dalam memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum. Dengan perkataan lain, perusahaan daerah menjalankan fungsi ganda yang harus tetap terjamin keseimbangan, yakni fungsi sosial ekonomi.

Walaupun demikian hal ini Kabo tidak berarti bahwa perusahaan daerah tidak dapat memberikan kontribusi maksimal bagi ketangguhan keuangan daerah. Pemenuhan fungsi sosial oleh perusahaan daerah dan keharusan untuk mendapat keuntungan yang memungkinkan perusahaan daerah dapat memberikan sumbangan bagi pendapatan daerah, bukanlah dua pilihan dikotomis yang saling bertolak belakang. Artinya bahwa pemenuhan fungsi sosial perusahaan daerah dapat berjalan seiring dengan pemenuhan fungsi ekonominya sebagai badan ekonomi yang bertujuan untuk mendapatkan laba/ keuntungan. Hal ini dapat berjalan apabila profesionalisme dalam pengelolaannya dalam diwujudkan.³⁰

4. Lain lain pendapatan asli daerah yang sah

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, meliputi :

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
- b. Jasa giro
- c. Pendapatan bunga

³⁰ Joseph Riwu Kabo, 2005, *Prospek Otonomi Daerah di Indonesia*, Jakarta : PT, Grafindo Persada, hal.133.

- d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dan penjualan da/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Sumber-sumber pendapatan asli daerah : ³¹

- a. Dari pendapatan melalui pajak yang sepenuhnya diserahkan kepada daerah atau yang bukan menjadi kewenangan perpajakan pemerintah pusat dan masih ada potensinya di daerah;
- b. Penerimaan dari jasa-jasa pelayanan daerah, misalnya retribusi tarif perizinan tertentu, dan lain-lain;
- c. Pendapatan-pendapatan daerah yang diperoleh dari keuntungan-keuntungan perusahaan daerah, yaitu perusahaan daerah yang mendapat modal sebagian atau seluruh dari kekayaan daerah.
- d. Penerimaan daerah dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, dengan ini dimaksudkan sebagai bagian penerimaan pusat dan kemudian diserahkan kepada daerah;
- e. Pendapatan daerah karena pemberian subsidi secara langsung atau penggunaannya ditentukan daerah tersebut;
- f. Seiring terdapat pemberian bantuan dari pemerintah pusat yang bersifat khusus karena keadaan tertentu. Di Indonesia disebut ganjaran;
- g. Penerimaan-penerimaan daerah yang didapat dari pinjaman-pinjaman yang dilakukan pemerintah daerah

³¹ Bintoro Cokroamidjojo, 2004 , *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta : LP3S, hal,160.

2.4 Landasan Konseptual

Peraturan daerah merupakan suatu produk hukum yang wajib dilaksanakan bagi pihak yang menjadi subjek peraturan daerah. Muatan peraturan daerah tentunya sudah mengakomodir seluruh aspek kepentingan dan telah dilakukan kajian secara mendalam, sebelum peraturan daerah diundangkan. Oleh karena itu, suatu peraturan daerah akan dilakukan perubahan dalam kurun waktu lima tahun setelah peraturan daerah diundangkan. Namun demikian, seiring dengan perkembangan masyarakat yang relatif cepat, tentunya ada beberapa muatan peraturan daerah yang tidak dalam diimplementasikan. Adanya muatan peraturan daerah yang tidak dapat dijalankan, tentunya menjadi hal yang penting untuk dilakukan kajian ulang atau perlunya perubahan peraturan daerah, walaupun peraturan daerah belum memasuki tahun terakhir dari masa peraturan berlaku.

Kajian empiris terhadap peraturan daerah menjadi sangat penting, sehingga akan ditemukan kesesuaian atau ketidaksesuaian antara substansi produk hukum dengan implementasi produk hukum. Menurut Agustino, “implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri”³². Ripley dan Franklin (dalam Winarno) menyatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan

³² Agustiono, *Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn*, <http://kertyawitaradya.wordpress.com>, diakses 15 September 2018, hlm 139

(*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh sebagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.³³

Keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan

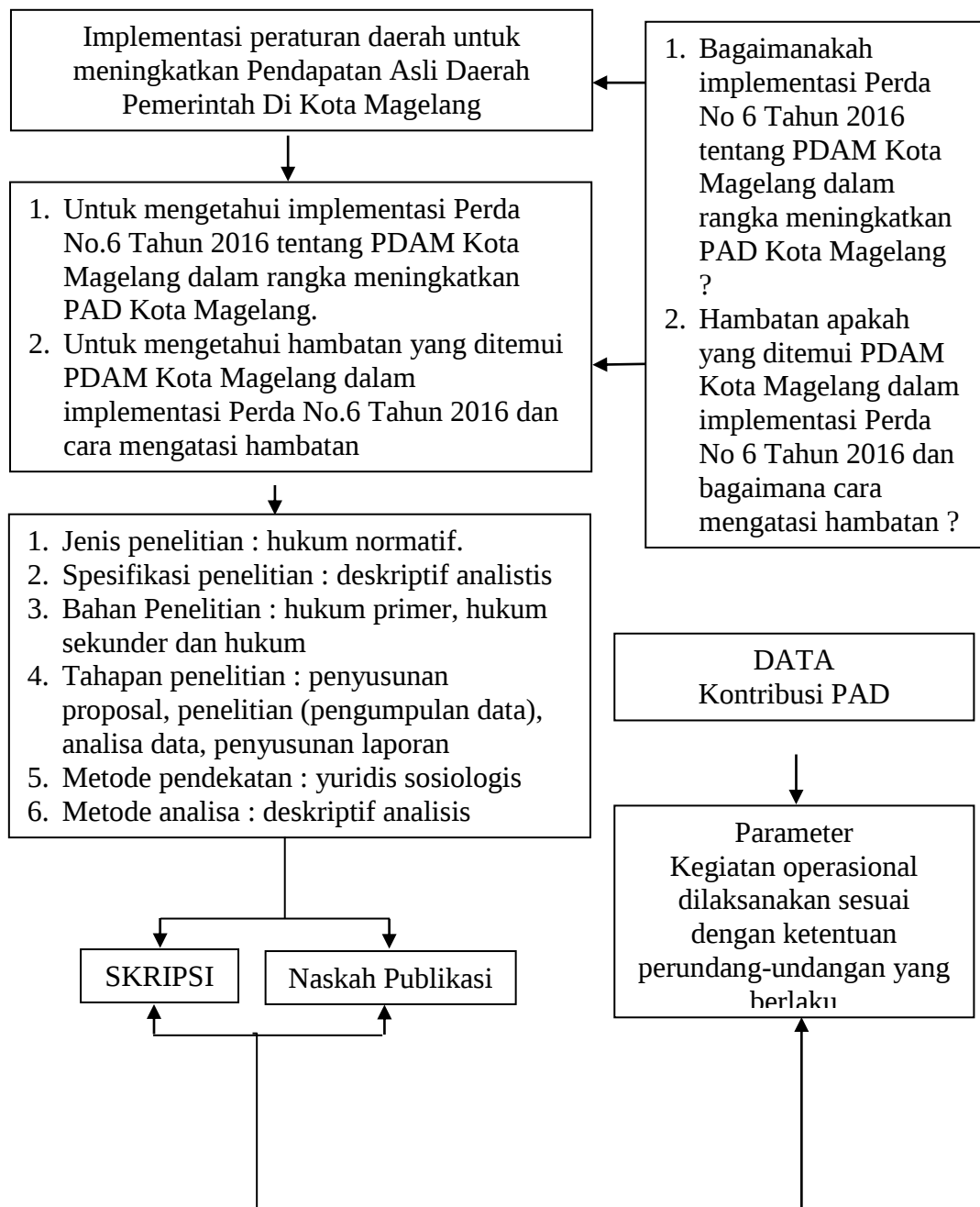
2.5 Kerangka Berfikir

Perusahaan Umum Daerah Air Minum merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang secara empiris mempunyai dua orientasi dalam kegiatan operasionalnya. PDAM sebagai perusahaan, maka dalam operasionalnya harus mampu mendapatkan keuntungan dan sebagai keuntungan bersih akan menjadi bagian laba untuk Pemerintah Kota Magelang. Namun demikian, PDAM sebagai perusahaan yang mengelola sumber daya air, dimana dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dinyatakan

³³ Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis, 1986, hlm 148

bahwa bumi, air, tanah dan kekayaan yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Hal ini mempunyai implikasi bahwa tidak dapat berbuat layaknya perusahaan umumnya karena air sebagai sumber penghidupan masyarakat. Pengelolaan sumberdaya alam dengan melihat berbagai aspek kehidupan, terkait dengan peraturan daerah, tentunya Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, sudah selayaknya menjadi acuan sekaligus patokan untuk ditetapkan dan diterapkan. Kondisi ini mencerminkan bahwa tidak adanya monopoli semata, melainkan berasaskan kebersamaan untuk kemakmuran masyarakat. Oleh karena itu, untuk mengakomodasi kepentingan PDAM dan juga masyarakat, maka diperlukan peraturan daerah sehingga masing-masing pihak bertindak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Perusahaan Daerah Air Minum, sebelumnya merupakan perusahaan dinas dan dalam kegiatan operasionalnya secara langsung dibawah kendali Pemerintah Daerah Kota Magelang. Landasan Hukum dijadikan pedoman PDAM dalam pengelolaan perusahaan yaitu Peraturan Daerah Nomor 16 tentang Perusahaan Daerah Air Minum

Kerangka berfikir merupakan gambaran skematis tentang masalah yang diteliti yaitu implementasi Peraturan Daerah dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Di Kota Magelang. Kerangka berfikir dalam penelitian ini dapat dilihat pada gambar 2.1 sebagai berikut:



Gambar 2.1 Kerangka Berpikir

BAB III

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.³⁴

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.³⁵

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.³⁶

³⁴ Roni Hanitio Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Semarang, : Ghalia Indonesia, 1982, hal. 82

³⁵ Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta :PT. Gramedia, 1985, hal. 5

³⁶ Soejono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta :UI Press, 2010, hal. 43

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

3.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dimana penelitian normatif empiris yaitu menelaah kasus berdasarkan undang-undang regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pokok kajiannya adalah pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penelitian hukum normatif-empiris (terapan) bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum *in concreto* dalam masyarakat, sehingga dalam penelitiannya terdapat gabungan dua tahap, yaitu:

1. Tahap pertama adalah kajian mengenai hukum normatif yang berlaku
2. Tahap kedua adalah penerapan pada peristiwa *in concreto* guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penerapan tersebut dapat diwujudkan melalui perbuatan nyata dan dokumen hukum. Hasil penerapan akan menciptakan pemahaman realisasi pelaksanaan ketentuan ketentuan hukum normatif yang dikaji telah dijalankan secara patut atau tidak

3.2 Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analitis yaitu apa yang dinyatakan responden dan informan secara tertulis atau lisan dan juga perilaku yang nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai satu

kesatuan yang utuh, tidak semata-mata bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran namun juga untuk memahami suatu kebenaran. Hasil penelitian yang diperoleh akan diolah sehingga memunculkan hipotesa yang akan berujung pada ditemukannya kebenaran sementara sehingga dapat mengungkapkan kebenaran sekaligus memahami suatu kebenaran berdasarkan fakta empiris

3.3 Bahan Penelitian

Penelitian tentang sanksi pidana terhadap pelanggaran Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, menggunakan studi pustaka dan penelitian lapangan. Penelitian lapangan disini tidak seperti penelitian hukum empiris, namun penelitian hukum dalam hal ini adalah penelitian yang dilakukan secara langsung dengan pihak atau instansi yang terkait dengan permasalahan yang diteliti, yaitu Bagian Hukum Kota Kabupaten Magelang. 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.

1. Data Primer

Menurut Soerjono Soekanto, data primer diperoleh langsung dari sumber pertama yakni perilaku warga masyarakat, melalui penelitian.³⁷

Data primer merupakan data yang akan diperoleh secara langsung dari sumbernya mengenai masalah-masalah yang menjadi pokok bahasan,

³⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hal 12

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.

2. Data Sekunder

Menurut Soerjono Soekanto, data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.³⁸ Data sekunder dapat diartikan sebagai 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 :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2010 Tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan

³⁸ *Ibid*, hal 12

Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Magelang.

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, terdiri dari buku-buku (literatur), artikel atau makalah, baik yang tersaji dalam bentuk cetak maupun elektronik, maupun pendapat para ahli (doktrin) yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
3. Bahan Non Hukum yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

3.4 Tahap Penelitian

Penyusunan skripsi ini dilakukan melalui beberapa tahapan, dimana tahapan tersebut adalah :

1. Persiapan yang merupakan tahap awal dalam penelitian ini dimana dalam tahap ini dilakukan penyusunan proposal.
2. Penelitian dan pengolahan data yang merupakan tahap pencarian atau penggalan data dari berbagai sumber yang dapat dipercaya.
3. Analisis data merupakan tahap kelanjutan dari hasil penelitian dan pengolahan data yang kemudian diberikan interpretasi sesuai dengan masalah yang diteliti. Dalam tahap ini juga akan dikemukakan kesimpulan dari penelitian.

3.5 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Hukum secara empiris merupakan gejala masyarakat, yang dapat

dipelajari sebagai suatu variabel penyebab yang menimbulkan akibat-akibat pada berbagai segi kehidupan sosial. Selain itu, hukum dapat dipelajari sebagai variabel akibat yang timbul sebagai hasil akhir dari berbagai kekuatan dalam proses sosial.

3.6 Metode Analisis Data

Metode analisa data yang digunakan adalah secara kualitatif oleh karenanya diharapkan penelitian ini dapat menghasilkan data yang diskriptif yaitu apa yang telah diamati dan dipelajari secara utuh untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Magelang dalam rangka meningkatkan PAD Kota Magelang tetap memegang prinsip keseimbangan antara dimensi tanggung jawab sosial dan juga tanggung jawab PDAM terhadap Pemerintah Daerah Kota Magelang. PDAM tidak hanya mengejar pendapatan akan tetapi tetap mempertimbangkan kemampuan masyarakat, sedangkan kontribusi PAD telah ditetapkan sebesar 55% dari keuntungan bersih setiap tahunnya. Besaran kontribusi PDAM terhadap PAD Kota Magelang pada tahun 2016 sebesar Rp. 1.200.825.929, Tahun 2016 sebesar Rp. 1.337.684.291 dan tahun 2018 sebesar Rp. 1.751.362.902.
2. Hambatan yang ditemui yaitu kenaikan harga peralatan operasional yang tidak dapat dihindarkan karena tergantung perusahaan pemasok peralatan. Selain itu hambatan yang ditemui yaitu meningkatkan pemeliharaan perpipaan karena adanya pembangunan gorong-gorong di perkotaan sehingga harus mengeluarkan biaya penggantian pipa. Solusi yang dilakukan yaitu dengan melakukan efisiensi pada biaya-biaya yang tidak mengganggu sistem operasional perusahaan. Kenaikan harga operasional

PDAM sampai saat ini masih dapat diatasi karena tarif air minum setiap tahunnya mengalami kenaikan sebagaimana tertuang dalam Keputusan Walikota Magelang Nomor 539/299/122 tahun 2016 tanggal 30 Nopember 2016 tentang Penetapan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Magelang.

5.2 Saran-saran

1. PDAM agar segera melakukan perbaikan pipa-pipa yang bocor yang sehingga dapat memperlancar pengaliran air pada pelanggan. Kelancaran pasokan air tentunya akan dapat meningkatkan pemakaian air oleh pelanggan sehingga menambah pendapatan
2. PDAM agar menyesuaikan tarif karena tarif yang ada sudah akan berakhir sehingga dapat meningkatkan pendapatan. Perubahan tarif ini diperlukan karena harga-harga peralatan sudah meningkat sehingga jika tidak disertai dengan kenaikan tarif, maka PDAM dapat rugi sehingga tidak dapat memberikan kontribusi pada PAD Pemerintah Kota Magelang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2009, *Cara praktis menyusun dan merancang Peraturan Daerah*, Kencana Predana Media Group, Jakarta

Socrates, dalam J.J. Von Schmid, Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum, PT.Pembangunan Jakarta, 1958.

Yuliandri , 2009, *Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Maria Farida Indarti S, *Ilmu Perundang-Undangan I* .Kanisius 2007.

Jazim Hamidi, *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Jakarta : Prestasi Pustaka Publisir, 2008.

Mahendra Kurnia,dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Pembentukan Perda yang baik)* Yogyakarta : Kreasi Total Media2007.

Soehino, *Hukum Tata Negara dan Penetapan Peraturan Daerah*, Edisi 1, Cetakan 1, Yogyakarta : Liberty , 1977.

Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm 320 2

Roni Hanitio Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Semarang, : Ghalia Indonesia, 1982.

Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta :PT. Gramedia, 1985.

Soejono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta :UI Press, 2010.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2010 tentang Pemerintah Daerah

Perda Nomor 6 Tahun2016 tentang Perusahaan Daerah Air Minum