

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara hukum sesuai Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Negara hukum ini mengakibatkan segala tindakan hukum yang dilakukan oleh warga negara dan pemerintah harus berdasarkan dengan aturan perundang-undangan dan hukum yang berlaku. Prinsip negara hukum mengakibatkan dalam melaksanakan pemerintahan harus melihat kepentingan umum, dan atas kehendak rakyat.¹

Penyelenggaraan pemerintahan semestinya berpedoman kepada peraturan-peraturan yang baik dari hukum tertulis maupun tidak tertulis. Secara tertulis, Indonesia memiliki hierarki peraturan perundang-undangan yang merujuk pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi:

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi, dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2018, hlm. 2

Berdasarkan hierarki perundang-undangan peraturan bupati tidak tercantum dalam pasal yang dimaksud, namun dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan bupati merupakan aturan yang mengikat apabila memenuhi persyaratan: (1) diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau (2) dibentuk berdasarkan kewenangan. Biasanya peraturan bupati ini adalah aturan pelaksana dari peraturan daerah kabupaten/kota, yang dibentuk berdasarkan Pasal 146 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan bupati merupakan pelimpahan kewenangan dari peraturan daerah kabupaten untuk mengatur jalannya urusan dari tugas pembantuan (*medebewind*)². Dasar dalam pembentukan peraturan bupati juga terdapat dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Daerah, menyebutkan bahwa peraturan bupati merupakan produk hukum kepala daerah.

Fungsi dari peraturan kepala daerah atau peraturan bupati secara normatif dalam Pasal 146-250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah , adalah sebagai berikut :

1. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka pelaksanaan peraturan daerah yang bersangkutan
2. Menyelenggarakan pengaturan atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
3. Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum
4. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah
5. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan.perundang-undangan yang lebih tinggi

² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 203

Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (untuk kemudian disebut dengan *Covid-19*) yang dinyatakan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*) sebagai pandemi pada sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu dan telah menimbulkan korban jiwa, dan kerugian material yang semakin besar, sehingga berimplikasi pada aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat.³

Berdasarkan dengan implikasi yang besar tersebut, sehingga diperlukan berbagai upaya pemerintah untuk melakukan penyelamatan kesehatan dan perekonomian nasional, dengan fokus pada belanja untuk kesehatan, jaring pengaman sosial (*social safety net*), serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usaha dan masyarakat yang terdampak. Selain itu, implikasi pandemi *Covid-19* telah berdampak pula terhadap memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik sehingga perlu dimitigasi bersama oleh Pemerintah dan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) untuk melakukan tindakan antisipasi (*forward looking*) dalam rangka menjaga stabilitas sektor keuangan.

Penyebaran pandemi *Covid-19* yang memberikan dampak dan mengancam pertumbuhan ekonomi Indonesia antara lain karena menurunnya penerimaan negara serta ketidak pastian ekonomi global, memerlukan kebijakan dan langkah-langkah luar biasa (*extraordinary*) di bidang keuangan negara termasuk di bidang perpajakan dan keuangan daerah, dan sektor

³ Dikutip Dalam Penjelasan Umum Perpu Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan

keuangan, yang harus segera diambil pemerintah dan lembaga-lembaga terkait guna mengatasi kondisi mendesak tersebut dalam rangka penyelamatan kesehatan, perekonomian nasional, dengan fokus pada belanja kesehatan, jaring pengaman sosial (*social safety net*), serta pemulihan dunia usaha yang terdampak. Oleh karena itu, diperlukan perangkat hukum yang memadai untuk memberikan landasan yang kuat bagi pemerintah dan lembaga-lembaga terkait untuk pengambilan kebijakan.

Tanah Datar merupakan kabupaten yang berada di Provinsi Sumatera Barat. Kabupaten Tanah Datar mempunyai luas wilayah 1.336 km², yang terbagi menjadi 14 kecamatan, 75 nagari, dan 395 jorong. Jumlah penduduk Kabupaten Tanah Datar pada tahun 2020 mencapai 373.693 jiwa.⁴

Menanggapi penyebaran *Covid-19* yang cenderung meningkat dari waktu ke waktu, menimbulkan korban jiwa dan kerugian material yang telah berimplikasi pada aspek sosial ekonomi dan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Tanah Datar, pemerintah merespon dengan membuat Peraturan Bupati Nomor 30 Tahun 2020 Tentang Pembebasan Pembayaran Rekening Air Minum Kepada Rumah Tangga-A, Masjid Dan Musholla Serta Pengurangan Pembayaran Rekening Air Minum Kepada Rumah Tangga-B Pelanggan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tanah Datar (untuk kemudian disebut dengan Peraturan Bupati Tanah Datar Nomor 30 Tahun 2020).

Pemerintah Kabupaten Tanah Datar menggratiskan sementara tarif retribusi pemakaian air Perusahaan Daerah Air Minum (untuk kemudian

⁴ Profil Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2020

disebut dengan PDAM). Peraturan bupati ini akan berlangsung sampai tiga bulan kedepan terhitung mulai april sampai juni 2020.⁵ Kebijakan menggratiskan pembayaran air PDAM ini dikhususkan untuk pelanggan type-A, sedangkan untuk pelanggan type-B diberi diskon 50% (lima puluh persen).Selain masyarakat, pemerintah juga menggratiskan retribusi PDAM bagi seluruh masjid dan mushola di Kabupaten Tanah Datar.⁶

Berdasarkan data awal yang didapatkan dalam wawancara dengan direktur PDAM Tirta Alami Kabupaten Tanah Datar dari total 14 kecamatan yang ada di Kabupaten Tanah Datar hanya terdapat 9 kecamatan dengan jumlah pelanggan sebanyak 19.396 yang menggunakan jasa dari PDAM Tirta Alami Kabupaten Tanah Datar, yang mana jumlah pelanggan PDAM Tirta Alami Kabupaten Tanah Datar baru sampai di angka 32% (tiga puluh dua persen) dari jumlah total penduduk Kabupaten Tanah Datar yakni sebanyak 373.693 jiwa. Berdasarkan data yang diperoleh dari PDAM Tirta Alami Kabupaten Tanah Datar , jumlah pelanggan yang menerima bantuan subsidi yaitu sebanyak 1288 pelanggan yang terbagi atas 85 pelanggan rumah tangga-A, 245 pelanggan masjid/mushola, dan 958 pelanggan rumah tangga-B.⁷

⁵Budi Tanrajobujiang “Masyarakat terdampak Covid-19 di Tanah Datar mendapat Retribusi pemakaian air PDM gratis”[masyarakat terdampak covid-19 di Tanah Datar mendapat retribusi pemakaian air PDAM gratis \(pasbana.com\)](https://www.pasbana.com),dikunjungi pada 23 mei 2022 jam 14.49

⁶Rumah Tangga-A adalah Golongan Pelanggan Rumah Tangga berpenghasilan rendah dan/atau pemegang Kartu Jaminan Sosial

Rumah Tangga-B adalah Golongan Pelanggan Rumah Tangga Selain Rumah Tangga-A dengan klasifikasi rumah hanya sebagai tempat tinggal

Rumah Tangga-C adalah Golongan Pelanggan Rumah Tangga dengan klasifikasi rumah selain sebagian tempat tinggal juga sebagai tempat usaha.

⁷ Wawancara dengan Bapak M. Nazwir selaku Direktur PDAM Tirta Alami Kabupaten Tanah Datar pada hari Rabu 4 Oktober 2022, pukul 14.00 WIB

Berdasarkan uraian diatas dapat diketahui bahwa jumlah pelanggan PDAM Tirta Alami Kabupaten Tanah Datar baru sampai di angka 19.396 pelanggan yang mana jumlah tersebut baru sampai di angka 32% (tiga puluh dua persen) dari jumlah total penduduk Kabupaten Tanah Datar yakni sebanyak 373.693 jiwa, dan dapat diketahui bahwa dari total 19.396 pelanggan hanya 1288 pelanggan yang mendapatkan manfaat dari peraturan ini. Peraturan Bupati Tanah Datar Nomor 30 Tahun 2020 ini hanya memberikan manfaat kepada pelanggan PDAM saja bukan untuk seluruh masyarakat Kabupaten Tanah Datar, jadi ketika peraturan ini berlaku tidak seluruh masyarakat Kabupaten Tanah Datar yang menerima manfaat dari Peraturan Bupati Tanah Datar Nomor 30 Tahun 2020 ini.

Berdasarkan pada latar belakang masalah diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian secara mendalam dengan judul **"ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN PEMBEBASAN DAN PENGURANGAN PEMBAYARAN REKENING AIR MINUM PELANGGAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM DI KABUPATEN TANAH DATAR PASCA DITETAPKANNYA PERATURAN BUPATI TANAH DATAR NOMOR 30 TAHUN 2020"**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, untuk memberikan batasan tentang ruang lingkup penelitian atau permasalahan yang akan diteliti, maka rumusan masalah yang akan dibahas, yaitu :

1. Bagaimana kebijakan pembebasan dan pengurangan pembayaran rekening air minum pelanggan PDAM di Kabupaten Tanah Datar berdasarkan Peraturan Bupati Tanah Datar Nomor 30 Tahun 2020.
2. Bagaimana pelaksanaan kebijakan pembebasan dan pengurangan pembayaran rekening air minum pelanggan PDAM di Kabupaten Tanah Datar berdasarkan Peraturan Bupati Tanah Datar Nomor 30 Tahun 2020.

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan apa yang telah diuraikan pada latar belakang dan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian yang dilakukan yaitu :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan pembebasan dan pengurangan pembayaran rekening air minum pelanggan PDAM di Kabupaten Tanah Datar berdasarkan Peraturan Bupati Tanah Datar Nomor 30 Tahun 2020.
2. Untuk mengetahui proses pelaksanaan kebijakan pembebasan dan pengurangan pembayaran rekening air minum pelanggan PDAM di Kabupaten Tanah Datar berdasarkan Peraturan Bupati Tanah Datar Nomor 30 Tahun 2020.

D. Manfaat Penelitian

Penulis berharap bahwa kegiatan penelitian dalam penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi penulis dan para pembaca. Adapun manfaat yang diharapkan penulis yang dapat diperoleh dari penulisan ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis

- a. Sebagai media pembelajaran metode penelitian hukum sehingga dapat menunjang kemampuan individu mahasiswa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- b. Menambah pengetahuan bagi masyarakat pada umumnya dan bagi penelitian khususnya, terhadap analisis terhadap kebijakan pembebasan dan pengurangan pembayaran rekening air minum pelanggan PDAM di Kabupaten Tanah Datar
- c. Sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya dalam menganalisis kebijakan pembebasan dan pengurangan pembayaran rekening air minum pelanggan PDAM di Kabupaten Tanah Datar

2. Manfaat Praktis

- a. Dapat mengetahui bagaimana analisis terhadap kebijakan pembebasan dan pengurangan pembayaran rekening air minum pelanggan PDAM di Kabupaten Tanah Datar
- b. Memberitahu lebih jelas kepada masyarakat serta peneliti tentang analisis terhadap kebijakan pembebasan dan pengurangan pembayaran rekening air minum pelanggan PDAM di Kabupaten Tanah Datar

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Menjawab rumusan masalah diatas, pendekatan masalah yang digunakan oleh penulis adalah penelitian yang yuridis sosiologis (*Sociological Research*) dengan metode berpikir deduktif, yakni dengan berangkat dari realita kasus yang ada dilapangan, dan dilakukan penalaran secara umum menjadi khusus guna menjawab permasalahan yang dikaitkan kepada kondisi *legal issue* yang ada.

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan memiliki sifat deskriptif yang mana merupakan penelitian yang memberikan data tentang suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang di tengah masyarakat sehingga dengan adanya penelitian ini, diharapkan mampu memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek yang akan dilakukan penelitian.

3. Sumber dan jenis data

a. Sumber data yang diperoleh untuk melakukan penelitian adalah berasal dari penelitian kepustakaan (*Library Research*), yang merupakan penelitian yang ditujukan kepada buku, peraturan perundang-undangan serta sumber yang mampu di uji validitasnya, penelitian tersebut dilakukan pada :

- 1) Perpustakaan pusat Universitas Andalas.
- 2) Perpustakaan fakultas hukum Universitas Andalas
- 3) Buku-buku, jurnal serta bahan perkuliahan yang dimiliki oleh penulis pribadi.

b. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas :

1) Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung oleh penulis atau studi lapangan, baik itu dilakukan dengan metode wawancara, observasi dan lain-lain tanpa menggunakan alat perantara, dengan kata lain, data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni kepada PDAM Tanah Datar serta pelanggan PDAM Tanah Datar terkait Peraturan Bupati Tanah Datar Nomor 30 Tahun 2020 Tentang Pembebasan Pembayaran Rekening Air Minum Rumah Tangga-A, Masjid Dan Mushola Serta Pengurangan Pembayaran Rekening Air Minum Kepada Rumah Tangga-B Pelanggan PDAM Kabupaten Tanah Datar⁸.

2) Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan secara kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum, dapat berupa :

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki sifat mengikat yang umumnya terdiri dari berbagai bentuk, dapat berupa norma, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi,

⁸ H Ishaq, Metode Penelitian Hukum, *Penulisan Skripsi, Tesis Serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung, 2020, hlm. 99.

doktrin, putusan mahkamah atau pengadilan⁹.

Bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian adalah diantaranya :

- (1) Undang-Undang Dasar 1945
- (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah
- (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- (4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah
- (5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- (6) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan/atau Dalam Rangka

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 182.

Menghadapi Ancaman yang Membahayakan
Perekonomian Nasional dan/ atau Stabilitas
Sistem Keuangan

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

(8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2
Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian
Perusahaan Daerah Air Minum

(9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80
Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk
Hukum Daerah

(10) Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar
Nomor 13 Tahun 2004 tentang Perusahaan
Daerah Air Minum Kabupaten Tanah Datar

(11) Peraturan Bupati Tanah Datar Nomor 30
Tahun 2020 Tentang Pembebasan
Pembayaran Rekening Air Minum Rumah
Tangga-A, Masjid Dan Mushola Serta
Pengurangan Pembayaran Rekening Air
Minum Kepada Rumah Tangga-B Pelanggan
PDAM Kabupaten Tanah Datar.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum Sekunder merupakan bahan
hukum yang memberikan penjelasan dari

bahan hukum primer, bahan hukum sekunder digunakan dalam penelitian adalah buku-buku karya ilmiah, jurnal-jurnal hukum yang berkaitan dengan Hukum Administrasi Negara¹⁰.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan secara lanjut terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dapat berupa kamus hukum dan semacamnya.

4. Teknik dalam Pengumpulan Data

a. Teknik Pengumpulan Data Primer

1) Wawancara

Wawancara merupakan kegiatan untuk mengumpulkan data primer dengan metode tanya jawab antara dua orang atau lebih yang berhadapan langsung secara fisik kemudian akan memberikan peneliti informasi-informasi yang dibutuhkan. Jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara semi terstruktur. Sebelum melakukan wawancara, penulis menentukan pertanyaan-pertanyaan yang akan dijawab oleh responden secara terstruktur dan bersifat *focused interview* agar tetap pada pokok permasalahan, dan terkadang juga muncul pertanyaan yang insidental pada saat proses berlangsungnya

¹⁰ *Ibid*, hlm. 195.

wawancara.¹¹ Kegiatan wawancara dilakukan pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tanah Datar yaitu bapak M. Nazwir, S.Pt. Sebagai Direktur PDAM Tirta Alami Kabupaten Tanah Datar. Kabag Hubungan Langganan PDAM Tirta Alami Kabupaten Tanah Datar yaitu bapak Marjoni Hartono dan pelanggan PDAM Tirta Alami yang mendapatkan subsidi dari PDAM Tirta Alami Kabupaten Tanah Datar.

2) Studi Dokumen

Studi dokumen yaitu adalah penelitian terhadap dokumen-dokumen resmi serta arsip-arsip yang terkait dengan permasalahan yang diangkat. Dokumen yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah dokumen pelanggan PDAM Tirta Alami Kabupaten Tanah Datar yang mendapatkan subsidi serta dokumen arsip yang terdapat di Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Tanah Datar.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data yang sudah diperoleh akan dilakukan pengolahan dengan melakukan berbagai peninjauan ulang dalam penulisan dan kesalahan yang ditemukan, semua data yang sudah diperoleh tersebut baik itu berupa buku, peraturan perundang-undangan, dan sebagainya akan diolah dengan cara editing, yakni melakukan

¹¹ Zainuddin Ali, 2016, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 106.

koreksi atau peninjauan ulang secara teliti hingga menghasilkan suatu kesimpulan.

b. Analisis Data

Data yang sudah dikumpulkan dari penelitian yang dilakukan secara kepustakaan maupun yang sudah diperoleh di lapangan akan dilakukan analisis dengan pendekatan kualitatif. Analisis yang digunakan secara kualitatif akan memberikan pengolongan terhadap data yang sudah diperoleh sebelumnya sehingga kevaliditas data tersebut mampu di uji dan dipertanggung jawabkan, analisis yang dilakukan tersebut akan buktikan kembali kepada berbagai data yang valid yang sudah diperoleh sehingga mampu untuk dilakukan penarikan kesimpulan dengan penalaran deduktif dalam menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

