

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka menyelenggarakan Pemerintahan Daerah sesuai dengan kewenangannya, Pemerintah Daerah memerlukan peraturan daerah yang dapat mewujudkan ketentraman, ketertiban masyarakat dan mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan peraturan daerah. Peraturan daerah sebagai produk hukum daerah dan bagian dari kebijakan pemerintah daerah harus sesuai dengan cita-cita, arah, prinsip dan tujuan yang hendak dicapai oleh pemerintah sebagaimana tercantum dalam alinea ke 4 pembukaan UUD 1945.

Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan secara konstitusional diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: "Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan", perolehan kewenangan secara langsung dari Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Groundwet) atau Undang-Undang (wet) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan dikenal dengan istilah "Atribusi"<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm.55.

Kepala Daerah selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan, walaupun demikian perda yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup>

Jumlah Peraturan Daerah sebagai implementasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah meningkat seiring perkembangan pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Untuk menghindari peraturan daerah yang bermasalah diperlukan suatu langkah atau cara yang dapat menyaring peraturan daerah yang akan dibentuk sehingga peraturan daerah yang dihasilkan menjadi efektif dan diterima luas oleh masyarakat.

Peraturan Daerah memiliki fungsi mewujudkan kepastian hukum dan sebagai instrumen kebijakan di daerah, untuk berfungsinya kepastian hukum tersebut maka peraturan Daerah harus memenuhi persyaratan tertentu antara lain konsistensi dalam perumusan, sistematis, baik kaidah, kebakuan susunan bahasa dan adanya harmonisasi dengan peraturan terkait lainnya.

Dalam pembentukan Perda khususnya, Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

<sup>2</sup>Angka 8 Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan menyebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengesahan dan penetapan serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang harus ditempuh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>3</sup> dan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan agar pemerintah daerah melaksanakan bidang kewenangan urusan wajib dan urusan pilihan. Secara lebih spesifik, penyelenggaraan urusan-urusan tersebut diimplementasikan dalam bentuk program dan kegiatan yang didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan

<sup>3</sup>Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi egislasi*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010, hlm.79.

konkuren. Urusan Pemerintahan Konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Walaupun daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh pemerintah pusat.<sup>4</sup>

Urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah dan provinsi dan daerah kabupaten/kota yang dibagi antara lain dibidang<sup>5</sup>:

1. Pendidikan.
2. Kesehatan
3. Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang
4. Perumahan dan Kawasan Permukiman
5. Ketenteraman dan ketertiban Umum serta perlindungan masyarakat
6. Sosial
7. Tenaga Kerja
8. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
9. Pangan
10. Pertanahan
11. Lingkungan Hidup
12. Administrasi Kependudukan dan encatatan Sipil

<sup>4</sup>Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>5</sup>Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

13. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
14. Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana
15. Perhubungan
16. Komunikasi dan Informatika
17. Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
18. Penanaman Modal
19. Kepemudaan dan Olahraga
20. Statistik
21. Persandian
22. Kebudayaan
23. Perpustakaan
24. Kearsipan
25. Kelautan dan Perikanan
26. Pariwisata
27. Pertanian
28. Kehutanan
29. Energi dan Sumber Daya Mineral
30. Perdagangan
31. Perindustrian

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka daerah perlu melakukan harmonisasi peraturan daerah yang telah ada atau akan dibentuk dengan Undang-Undang tersebut, hal ini disebabkan karena terjadinya perubahan kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/kota.

Disamping itu yang tak kalah penting pengaruhnya adalah dengan dicabutnya beberapa peraturan perundang-undangan antara lain :<sup>6</sup>

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Pasal 157, Pasal 158 ayat (2) sampai dengan ayat (9), dan Pasal 159 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

<sup>6</sup>Pasal 409 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

4. Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pencabutan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah tidak berarti peraturan pelaksanaannya juga dicabut, selama tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maka peraturan pelaksana tersebut masih tetap berlaku, dan daerah perlu melakukan perubahan terhadap regulasi yang mengatur tentang perusahaan daerah yang dimiliki.

BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah.<sup>7</sup>Sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah tidak harus memiliki BUMD, namun BUMD dapat menjadi pertimbangan bagi daerah untuk menjadi sarana dalam rangka memberikan pelayanan bagi masyarakat. BUMD dapat didirikan oleh pemerintah daerah dan pendiriannya ditetapkan dengan Perda.<sup>8</sup>

Perusahaan Daerah Air Minum Kota Padang termasuk dalam kategori Badan Usaha Milik Daerah yang diatur dalam beberapa ketentuan sebagai berikut:

- a. Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Padang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Tingkat II Padang.
- b. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pokok-pokok Kepegawaian PDAM Kota Padang.

<sup>7</sup>Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>8</sup>Pasal 331 angka 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- c. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 8 Tahun 2013 tentang Perusahaan Daerah Air Minum.
- d. Peraturan Daerah kota Padang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum<sup>9</sup>.

Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum berdasarkan pada :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
3. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Kabupaten/Kota
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

Tidak berlakunya 3 dasar hukum peraturan daerah tersebut (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007) maka peraturan daerah tersebut harus diubah dan diharmonisasikan dengan peraturan lebih tinggi antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

<sup>9</sup>Peraturan daerah ini mencabut Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian PDAM Kota Padang.

Dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, maka terkait penataan organ dan kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum perlu dilakukan perubahan dengan tetap menjaga tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam rangka melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi sebagaimana dimanakan dalam Pasal 30 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 30 yang berlaku mutatis mutandis bagi kabupaten/kota menyebutkan pada ayat (1) bahwa Sekretaris daerah provinsi menugaskan kepala perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi untuk mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan perda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29.

Dengan demikian Bagian Hukum melakukan koordinasi mulai dari penyiapan, pengolahan, perumusan, pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah baik secara vertikal maupun horizontal terhadap rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Padang Nomot 9 Tahun 2013 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum tersebut

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 58 ayat (2) yang berlaku secara mutatis mutandis bagi penyusunan peraturan daerah kabupaten/ kota, menyebutkan bahwa Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan

peraturan daerah propinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum.

Pasal tersebut belum memuat aspek-aspek pengaturan yang seharusnya diharmonisasikan pada rancangan peraturan daerah, dan tidak dijelaskan pada tahap manakah pengharmonisasian dan sinkronisasi harus dilakukan. Jika dilihat secara keseluruhan pada materi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut juga tidak memuat pengaturan khusus tentang harmonisasi dan sinkronisasi. Hal ini mengakibatkan dalam pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi pada pemerintah daerah terdapat perbedaan interpretasi dalam pelaksanaan harmonisasi di daerah. Disamping itu permasalahan disisi materil/keuangan pada pemerintah daerah merupakan salah satu persoalan dalam pelaksanaan harmonisasi di daerah, harmonisasi memerlukan biaya yang cukup besar karena melibat berbagai pihak terkait.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Harmonis diartikan sebagai bersangkutan paut dengan (mengenai) harmoni; seia sekata. sedangkan mengharmoniskan diartikan menjadikan harmonis, Pengharmonisan adalah proses, cara, perbuatan mengharmoniskan. dan Keharmonisan diartikan sebagai perihal (keadaan) harmonis; keselarasan; keserasian<sup>10</sup>

Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan yang selanjutnya disebut dengan

<sup>10</sup>Achmad Maulana dkk, *Kamus Ilmiah Populer Lengkap*, Yogyakarta: Absolut, 2003, hlm.15.

pengharmonisasian konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan adalah proses penyelarasan substansi rancangan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga menjadi peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional.<sup>11</sup>

Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan Peraturan Daerah memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan peraturan lain. Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi dalam pembentukan peraturan daerah bertujuan untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan diantara norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional. Sesuai dengan latar belakang penulisan tersebut, maka dalam penulisan Tesis ini, penulis memilih judul: **“PENGHARMONISASIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA PADANG TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH KOTA PADANG NOMOR 9 TAHUN 2013 TENTANG ORGAN DAN KEPEGAWAIAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH”**.

<sup>11</sup>Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

## B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengharmonisasian rancangan Peraturan Daerah Kota Padang tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Apakah kendala dan upaya yang dilakukan oleh Bagian Hukum Pemerintah Kota Padang dalam proses pengharmonisasian rancangan peraturan daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organ dan Kepegawian Perusahaan Daerah Air Minum.

## C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan peumusan permasalahan yang dikemukakan diatas, adapun tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengharmonisasian rancangan peraturan daerah Kota Padang tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organ dan Kepegawian Perusahaan Daerah Air Minum setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui kendala dan upaya yang dilakukan oleh Bagian Hukum Pemerintah Kota Padang dalam pengharmonisasian rancangan peraturan

daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organ dan Kepegawian Perusahaan Daerah Air Minum.

#### D. Manfaat Penelitian

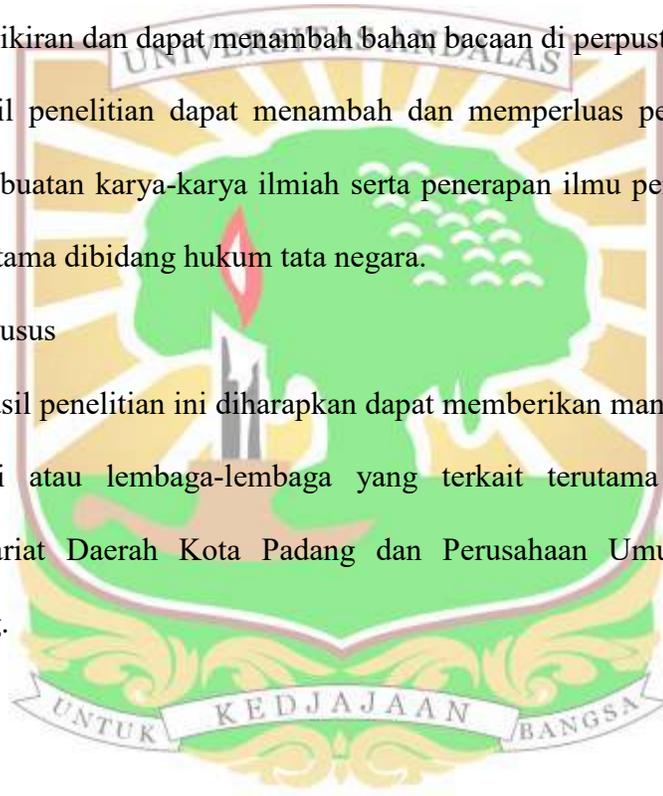
Adapun manfaat penelitian yang diperoleh dalam penelitian ini adalah:

##### 1. Secara Umum

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat diterima sebagai sumbangan pemikiran dan dapat menambah bahan bacaan di perpustakaan.
- b. Hasil penelitian dapat menambah dan memperluas pengetahuan dalam pembuatan karya-karya ilmiah serta penerapan ilmu pengetahuan hukum terutama dibidang hukum tata negara.

##### 2. Secara khusus

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi instansi-instansi atau lembaga-lembaga yang terkait terutama Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Padang dan Perusahaan Umum Daerah Kota Padang.



#### E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

Tujuan kerangka ini adalah untuk memperdalam ilmu pengetahuan serta mempertajam konsep penelitian. Kerangka teoritis dan konseptual berisi kajian

terhadap teori-teori, definisi-definisi tertentu yang dipakai sebagai landasan pengertian dan landasan operasional dalam pelaksanaan penelitian.<sup>12</sup>

### 1. Kerangka Teoritis

Teori merupakan tujuan akhir dari ilmu pengetahuan. Hal tersebut dapat dimaklumi, karena batasan dan sifat hakiki dari suatu teori adalah:<sup>13</sup>

“...Seperangkat konstruk (konsep) batasan, dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antar variable dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi gejala itu”.

Rumusan diatas mengandung tiga hal, *pertama* teori merupakan seperangkat proposisi yang terdiri atas variabel-variabel yang terdefiniskan dan saling berhubungan. *Kedua* teori menyusun antar hubungan seperangkat variabel dan dengan demikian merupakan suatu pandangan sistematis mengenai fenomena-fenomena yang dideskripsikan oleh variabel-variabel itu. Akhirnya, suatu teori menjelaskan fenomena. Penjelasan itu diajukan dengan cara menunjuk secara rinci variabel-variabel tertentu yang berkait dengan variabel-variabel tertentu lainnya.

Kerangka teoritis merupakan landasan teori, konsep-konsep hukum, asas-asas hukum yang akan digunakan sebagai landasan untuk membahas permasalahan dalam proposal tesis ini. Landasan teoritis berupa teori yang

<sup>12</sup>Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta : Sinar Grafika, 2002, hlm. 30.

<sup>13</sup>Amirudin dan Zainal Asikin, *Penghantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2004, hlm.42.

diterapkan dalam analisis permasalahan tesis ini, yaitu teori kewenangan, teori otonomi daerah dan teori perundang-undangan.

### 1.1 Teori Kewenangan

Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi.<sup>14</sup>:

1. Atribusi;
2. Delegasi; dan
3. Mandat.

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu:<sup>15</sup>

1. Atribusi

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (besluit) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya

<sup>14</sup>ibid, hlm.105.

<sup>15</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2008, hlm.104.

kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

## 2. Delegasi

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat besluit oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi (delegans) kepada yang menerima delegasi (delegetaris). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:<sup>16</sup>

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegataries berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.

<sup>16</sup><https://customslawyer.wordpress.com/2014/09/18/fokus-kajian-teori-kewenangan/diakses> pada 20 November 2017 pukul 21.30 WIB

5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

### 3. Mandat

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:<sup>17</sup>

1. pengaruh;
2. dasar hukum; dan
3. konformitas hukum.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan pengertian sebagai berikut :

<sup>17</sup>Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuurbevoegdheid)*” Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, hlm. 94.

1. Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.<sup>18</sup>
2. Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.<sup>19</sup>
3. Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat<sup>20</sup>.  
Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila<sup>21</sup>:
  - a. Diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
  - b. Merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
  - c. Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>19</sup> Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>20</sup> Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>21</sup> Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

- a. Diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
- b. Ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan
- c. Merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:<sup>23</sup>

- a. Ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan
- b. Merupakan pelaksanaan tugas rutin.

### 1.2 Teori Perundang-undangan.

Ilmu Perundang-Undangan adalah ilmu yang berkembang di negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law*, terutama di Jerman sebagai negara yang pertama kali mengembangkan. Secara konseptual Ilmu Perundang-Undangan menurut **Burkhardt Kreams** adalah ilmu pengetahuan yang interdisipliner tentang pembentukan hukum negara (*die interdisziplinare wissenschaft vonder staatlichen rechtssetzung*). Lebih lanjut **Burkhardt Kreams** membagi Ilmu Perundang-Undangan dalam tiga wilayah.<sup>24</sup>

1. proses perundang-undangan.
2. metode perundang-undangan.
3. teknik perundang-undangan.

---

<sup>22</sup> Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>23</sup> Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>24</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, "Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar Dan pembentukannya", Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 3.

*Burkhardt Krens* mengatakan perundang-undangan mempunyai dua pengertian:<sup>25</sup>

1. teori perundang-undangan yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif.
2. Ilmu perundang-undangan yang berorientasi melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Dalam hal ini Ilmu perundang-undangan memberikan pengertian sebagai berikut:<sup>26</sup>

- a. norma hukum dan tata urutan atau hirarki.
- b. lembaga-lembaga negara yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.
- c. lembaga-lembaga pemerintah yang mempunyai wewenang di bidang peraturan perundang-undangan.
- d. tata susunan norma-norma hukum negara.
- e. jenis-jenis perundang-undangan beserta dasar hukumnya.
- f. asas-asas dan syarat-syarat serta landasan-landasannya.
- g. pengundangan dan pengumumannya.
- h. teknik perundang-undangan dan proses pembentukannya

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet inmateriele zin* melukiskan pengertian Perundang-undangan dalam artimateril yang esensinya anatara lain sebagai berikut :<sup>27</sup>

<sup>25</sup>Ibid. hlm. 2.

<sup>26</sup>Amiroeddin Syarif, "Perundang-Undangan Dasar, Jenis, Dan Teknik Membuatnya", Jakarta :PT Rineka Cipta,1997, hlm. 1-2.

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*).
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Maria Farida Indrati Soeprpto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving atau gesetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda yaitu<sup>28</sup> :

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun daerah.

---

<sup>27</sup> Mahendra Kurniawan, dkk., *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Yogya karta: Kreasi Total Media, 2007, Cet. Ke 1 hlm. 5.

<sup>28</sup> Ibid. hlm 5.

H. Soehino memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut :<sup>29</sup>

- a. Pertama berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan Negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.
- b. kedua berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.

Dalam pendekatan *Stufenbau des Recht* yang diajarkan Hans Kelsen, hukum positif (peraturan) konstruksi berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Teori tersebut kemudian dalam ilmu hukum turun menjadi asas *lex superior derogat lex inferiori*.

Menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan harus memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan antara lain:<sup>30</sup>

1. Undang-Undang tidak dapat berlaku surut.

Asas peraturan perundang-undangan tidak boleh berlaku surut (non retroaktif) bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dalam penegakan peraturan tersebut nantinya apabila telah ditetapkan.

<sup>29</sup>Ibid. hlm 6.

<sup>30</sup>Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, Bandung :PT. Citra Aditya Bakti, 1993, hlm 88-92.

Ketentuan yang berlaku dalam peraturan yang diatur baru dapat diberlakukan setelah peraturan tersebut lahir/diundangkan.

2. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
3. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*Lex superiori derogat legi inferiori*);

Asas hierarki bertujuan agar peraturan yang diciptakan tersusun secara sistematis mulai dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sampai dengan peraturan perundang-undangan yang paling rendah (perda).

4. Undang-Undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*);

Asas peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum maksudnya apabila terhadap peraturan yang akan disusun terdapat 2 peraturan yang sama, maka yang dipakai adalah peraturan yang bersifat khusus.

5. Undang-Undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogat legi priori*);

Asas peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

terdahulu maksudnya adalah dalam setiap peraturan perundang-undangan menegaskan berlakunya peraturan tersebut dan membatalkan peraturan yang telah ada sebelumnya.

6. Undang-Undang merupakan sarana maksimal bagi kesejahteraan spirituil masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.

Amiroedin Sjarief menyatakan 5 asas peraturan perundang-undangan, yaitu :<sup>31</sup>

1. Asas tingkatan hierarki.
2. Peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat.
3. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*).
4. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut.
5. Undang-undangan yang baru mengenyampingkan undang-undang yang lama (*lex posteriori derogate lex periori*).

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang ideal harus berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoerlijkkewetgeving*), kemudian juga dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtbeginselen*)

<sup>31</sup>Amiroeddin Syarief dalam Rosadi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Bandung :CV. Mandar Maju, 1998, hlm.78.

yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasar atas hukum (*rechstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.<sup>32</sup>

Dalam Proses pembentukan Peraturan yang baik, tidak terlepas dari asas-asas yang baik, *Asas asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik* adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penentuan isi peraturan, ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.<sup>33</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo, asas hukum adalah bukan merupakan peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dan peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut.<sup>34</sup>

### 1.3 Teori Otonomi Daerah.

<sup>32</sup>Attamimi, A, Hamid, S, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Jakarta, Fakultas Hukum UI, 1993, hlm.103.

<sup>33</sup>Yuliandri. *Asas Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 23.

<sup>34</sup>Fence M.Wantu Dkk, *Cara Cepat Belajar Hukum Acara Perdata*, Jakarta : Reviva Cendikia, 2002, hlm.13.

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa :

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Sehubungan dengan itu penyelenggaraan pemerintah di daerah dilaksanakan melalui tiga asas yaitu, asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

1. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
3. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apapun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Menurut Bagir Manan, kehadiran satuan pemerintahan otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampakkan hal-hal berikut :<sup>35</sup>

- a. Secara umum satuan pemerintahan otonom tersebut akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi.
- b. Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi.
- c. Satuan pemerintah otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

Otonomi daerah secara garis besar dapat dikatakan bahwa hadirnya satuan pemerintahan teritorial yang lebih kecil dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu pemerintah daerah yang didalamnya mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya, dapat dijelaskan dengan beberapa alasan berikut <sup>36</sup>:

- a. Sebagai perwujudan fungsi dan peranan negara modern yang lebih menekankan upaya memajukan kesejahteraan umum (*welfare state*).
- b. Hadirnya otonomi daerah dapat pula didekati dari perspektif politik, negara sebagai organisasi kekuasaan yang didalamnya terdapat lingkungan kekuasaan-kekuasaan, baik pada tingkat supra struktur, maupun infrastruktur cenderung menyalahgunakan kekuasaan.
- c. Dari perspektif manajemen pemerintahan negara modern adanya kewenangan yang diberikan Kepada daerah yaitu berupa keleluasaan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya, merupakan perwujudan dari adanya tuntutan efisiensi dan efektifitas pelayanan kepada masyarakat demi mewujudkan kesejahteraan umum.

<sup>35</sup>Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Jakarta, FHUII Press, Cet. Pertama, 2004, hlm. 41.

<sup>36</sup>Krishna D. Darimurti, CS, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Penganturan dan Pelaksanaannya*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan ke II, 2003, hlm.17.

Dengan demikian, dalam rangka efisiensi dan efektifitas PDAM dalam memberikan pelayanan air minum sebagai salah unsur penting yang menyangkut hajat hidup orang banyak, dan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, maka perlu dilakukan penataan terhadap organisasi pada Perusahaan Daerah Air Minum dengan melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual merupakan suatu kerangka yang didasarkan pada suatu peraturan perundang undangan tertentu dan juga berisikan defenisi-defenisi yang dijadikan pedoman dalam penulisan penelitian ini. Untuk itu penulis akan menguraikan secara ringkas tentang maksud dari pemilihan judul dalam penelitian ini.

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
2. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

3. Peraturan Daerah adalah PeraturanPerundang-undangan yang dibentuk oleh DewanPerwakilan Rakyat Daerah denganpersetujuan bersama Walikota.
4. Pembentukan perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.
5. Perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
6. Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan yang selanjutnya disebut pengharmonisasian konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan adalah proses penyelarasan substansi rancangan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga menjadi peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
7. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adatah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.
8. Perusahaan Daerah Air Minum yang selanjutnya disingkat PDAMadalah Badan Usaha Milik Daerah yang bergerak di bidang pengelolaan air.
9. Walikota Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Pada Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat KPM adalah organ perusahaan umum Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam

perusahaan umum Daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas.

10. Perancang Peraturan Perundang-undangan adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional perancang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum lainnya.

### 3. Metode Penelitian

#### 3.1 Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan Masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat yuridis sosiologis (*Sociological Research*) yang menekankan pada praktek di lapangan dikaitkan dengan aspek hukum atau perundang undangan yang berlaku berkenaan dengan objek penelitian yang dibahas dan melihat norma-norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan kenyataan atau fakta-fakta yang ditemukan.

Untuk melaksanakan metode penelitian diatas diperlukan langkah-langkah sebagai berikut :

##### a. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang memberikan data tentang suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang ditengah-tengah masyarakat sehingga dengan

adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek yang akan diteliti.

b. Sumber dan Jenis data

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari :

1. Studi Lapangan

Studi lapangan yang dilakukan untuk meneliti sejauh mana pengharmonisasian yang dilakukan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Padang dengan mempelajari data-data yang diperoleh dari orang yang terlibat langsung dalam kasus penelitian ini.

2. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan yang dilakukan di :

1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
2. Perpustakaan Wilayah Daerah Sumatera Barat

Jenis Data yang dikumpulkan adalah :

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian yakni dengan melakukan wawancara secara semi struktur yaitu berupa daftar pertanyaan disiapkan terlebih dahulu kemudian dilakukan wawancara. Wawancara

dilakukan terhadap pihak-pihak terkait pada Bagian Hukum Sekretariat daerah Kota Padang, dan PDAM Kota Padang.

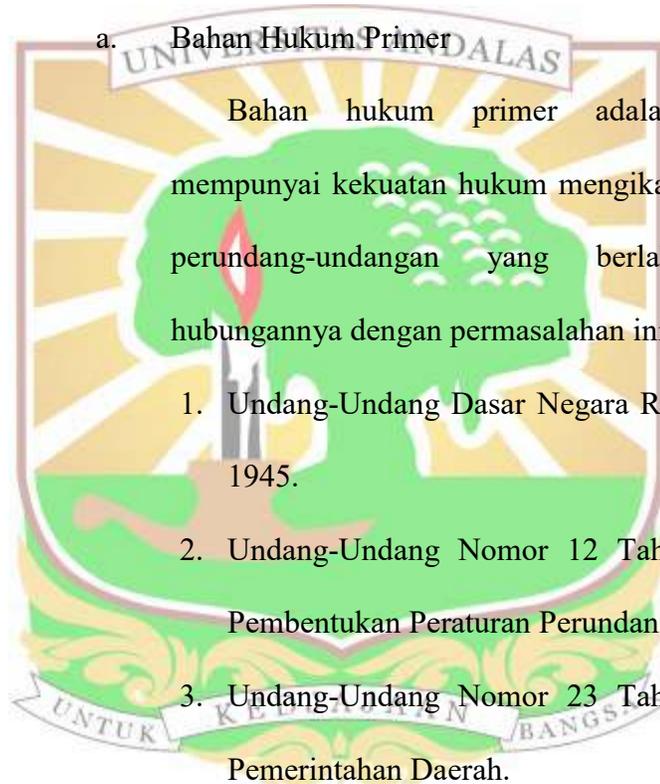
## 2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang merupakan hasil penelitian terhadap bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah terdiri dari:

### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yang mencakup perundang-undangan yang berlaku yang ada hubungannya dengan permasalahan ini. Seperti:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



5. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Pembinaannya.

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

7. Peraturan presiden Nomor 83 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

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

9. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

10. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, pembulatan dan



Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

12. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia

Nomor 24 Tahun 2017 tentang Pedoman Materi Muatan Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

13. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 8 Tahun 2013 tentang Perusahaan Daerah Air Minum.

14. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

15. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Padang.

16. Peraturan Walikota Padang Nomor 63 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder



Bahan hukum sekunder adalah meliputi data-data yang ada di Bagian Hukum Sekretariat Daerah dan PDAM Kota Padang, penjelasan dari bahan hukum primer, atau bahan-bahan lain yang sesuai dengan penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Misalnya Kamus Hukum dan Ensiklopedi Hukum.

3. Alat Pengumpul Data Atau Instrumen Data

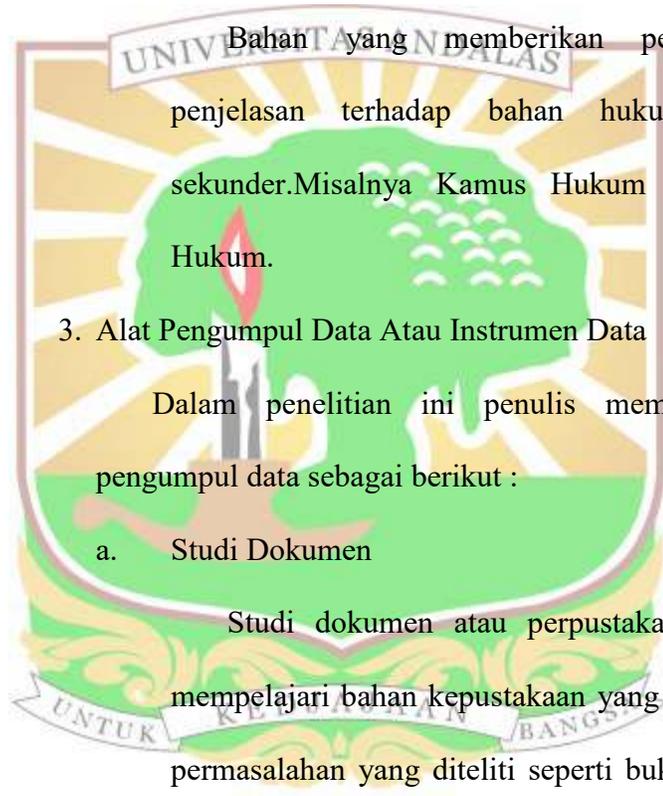
Dalam penelitian ini penulis mempergunakan alat pengumpul data sebagai berikut :

a. Studi Dokumen

Studi dokumen atau perpustakaan yaitu dengan mempelajari bahan kepustakaan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti seperti buku-buku karangan ahli hukum, peraturan perundang-undangan, dan kamus.

b. Interview/wawancara

Metode wawancara digunakan untuk memperoleh informasi tentang hal-hal yang tidak dapat diperoleh melalui pengamatan. Wawancara adalah teknik



pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang di teliti oleh penulis dilapangan.<sup>37</sup>

#### 4. Pengolahan Data dan Analisis Data

##### a. Pengolahan Data

Setelah semua data yang diperoleh baik data skunder maupun data primer kemudian dilakukan pengolahan data melalui proses :

##### 1. Editing

Editing yaitu data yang diperoleh penulis akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data data yang di peroleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan.<sup>38</sup> Karena dalam pengumpulan data tidak seluruhnya data yang dikumpulkan dimasukan tetapi mengambil yang diperlukan dari semua data yang terkumpul.

##### 2. Coding

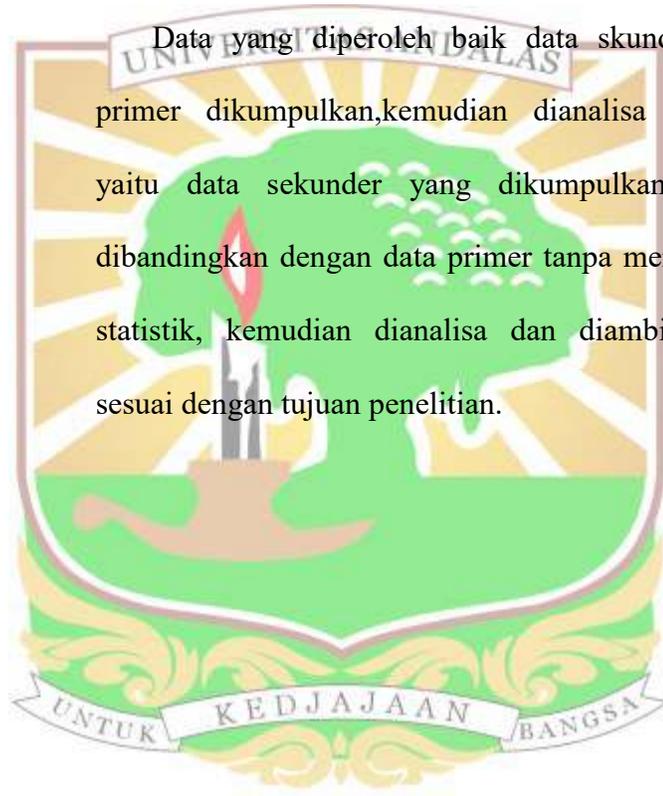
<sup>37</sup>Soerjono Soekanto ,*Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, 1984hlm 67.

<sup>38</sup>Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Radja Grafindo, 2003, hlm 125.

Coding yaitu proses pemberian tanda atau kode tertentu terhadap hasil wawancara dari responden<sup>39</sup>. Memakai pengolahan data coding karena didalam penelitian ada beberapa hal yang harus dijelaskan dengan tanda-tanda tertentu.

b. Analisis Data :

Data yang diperoleh baik data skunder maupun data primer dikumpulkan, kemudian dianalisa secara kualitatif yaitu data sekunder yang dikumpulkan, dikelompokan, dibandingkan dengan data primer tanpa menggunakan rumus statistik, kemudian dianalisa dan diambil kesimpulannya sesuai dengan tujuan penelitian.



<sup>39</sup>Ibid, hlm 126.