

# BAB I

## ENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Air merupakan hak dasar yang dijamin pemenuhannya dalam peraturan perundang undangan. Hal ini tercermin dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sebagai jaminan bagi warga negara untuk dapat hidup sehat. Dengan dicantumkannya hak untuk hidup sehat dan bertempat tinggal yang bersih berarti negara memberikan jaminan atas ketersediaan dan akses terhadap air. Sedangkan untuk menjamin pemenuhan kebutuhan atas air, berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 negara berupaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, yang salah satunya melalui penguasaan negara di sektor air. Amanat konstitusi ini telah dijabarkan dan diperkuat dalam peraturan perundang undangan antara lain Undang Undang Sumber Daya Air<sup>1</sup> dan Undang Undang Pemerintahan Daerah.<sup>2</sup>

Undang Undang Sumber Daya Air, menetapkan tugas dan wewenang Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengelola sumber daya air dan dapat memandatkan tugas pengelolaan sumber daya air kepada BUMD bidang pengelolaan sumber daya air. UU ini juga mengatur bahwa BUMD sebagaimana dimaksud harus: a. memiliki tugas menyelenggarakan sebagian fungsi pengelolaan sumber daya air, yaitu pembangunan, pengoperasian, dan pemeliharaan; b. memiliki tugas penggunaan sumber daya air untuk kebutuhan usaha hanya pada wilayah kerjanya; c. melakukan pelayanan yang berkualitas

---

<sup>1</sup> Undang Undang Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air

<sup>2</sup> Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

dengan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat; d. memiliki tugas memungut, menerima, dan menggunakan BJPSDA; e. mendapat tugas khusus yang diberikan oleh Pemerintah Daerah, dan f. tidak semata-mata berorientasi untuk mengejar keuntungan.

Undang Undang Pemerintahan Daerah, mengatur secara khusus BUMD dalam Bab XII, dimulai dari Pasal 331 s/d Pasal 343. UU ini mengatur bahwa daerah dapat mendirikan suatu BUMD yang ditetapkan dengan peraturan daerah. UU ini, selain mengkategorikan bentuk BUMD atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah, juga menetapkan tujuan pendirian BUMD untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, 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 memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Peraturan Pelaksana Undang Undang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang BUMD adalah Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah. Peraturan ini mendefinisikan BUMD sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Selain itu mengatur berbagai ketentuan tentang a) Kebijakan BUMD, b) pendirian BUMD, c) Modal BUMD, d) organ dan Pegawai BUMD, e) Satuan Pengawas Intern, Komite Audit, Dan Komite Lainnya, f) Perencanaan, Operasional, dan Pelaporan BUMD, g) Penggunaan Laba BUMD, h) Anak

Perusahaan BUMD, i) Penugasan Pemerintah Kepada BUMD, j) Evaluasi, Restrukturisasi, Perubahan Bentuk Hukum, dan Privatisasi BUMD, j) Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Pembubaran BUMD, k) Pembinaan dan Pengawasan BUMD.

Dalam ketentuan Pasal 402 UU Pemerintahan Daerah memerintahkan BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Ketentuan tersebut juga dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 sebagai peraturan pelaksana UU Pemerintahan Daerah, dengan memerintahkan bahwa semua peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan BUMD dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.

Sebagai daerah otonom, Kota Surabaya telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum (Peraturan Daerah Kota Surabaya Tentang PDAM) yang digunakan sebagai dasar hukum penyelenggaraan/pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum milik Pemerintah Kota Surabaya (PDAM Surya Sembada Kota Surabaya).

Peraturan Daerah Kota Surabaya Tentang PDAM ini dibentuk berdasarkan materi muatan yang terkandung dalam Undang Undang Sumber

Daya Air dan Undang Undang Pemerintahan Daerah yang lama.<sup>3</sup> Kedua undang undang ini nyatanya telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan dibentuknya Undang Undang Sumber Daya Air dan Undang Undang Pemerintahan Daerah terbaru sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017.

Perubahan dan pemberlakuan kebijakan hukum dalam peraturan perundang undangan terbaru dan berkedudukan lebih tinggi daripada Peraturan Daerah Kota Surabaya Tentang PDAM diatas, dapat menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pemberlakuan Peraturan Daerah Kota Surabaya Tentang PDAM sebagai dasar hukum penyelenggaraan BUMD PDAM Kota Surabaya sendiri. Ketidakpastian hukum dimaksud berupa adanya pertentangan materi muatan antara Peraturan Daerah Kota Surabaya Tentang PDAM dengan peraturan perundang undangan terbaru dan berkedudukan lebih tinggi. Bilamana permasalahan ini tidak segera ditangani, maka akan menghambat terwujudnya tujuan pendirian BUMD PDAM Kota Surabaya untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah dan pemberian kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat.

Dengan demikian berdasarkan pada permasalahan hukum sebagaimana telah diuraikan diatas, berupa potensi pertentangan materi muatan Peraturan Daerah Kota Surabaya Tentang PDAM dengan materi muatan Undang Undang Sumber Daya Air dan Undang Undang Pemerintahan Daerah terbaru, termasuk

---

<sup>3</sup> Undang Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, mendasari peneliti untuk mengajukan proposal penelitian hukum dengan judul “Kepastian Hukum Penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya”.

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada uraian permasalahan hukum sebagaimana diuraikan diatas, peneliti mengajukan beberapa rumusan masalah hukum, antara lain:

- a. apakah penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku?
- b. Keabsahan penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian hukum yang berjudul Kepastian Hukum Penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya, ini, adalah:

- a. Untuk menganalisis apakah penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku;
- b. Untuk menganalisis keabsahan penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat:

- a. secara teoritis berupa adanya sumbangan pemikiran dalam rangka menambah bahan kepustakaan hukum kaitannya dengan kepastian hukum Penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum.
- b. secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber referensi dan pedoman bagi pemerintah daerah kota Surabaya dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya, serta Penyelenggara Perusahaan Daerah Air Minum dalam rangka memperbaiki produk hukum daerah yang digunakan sebagai dasar hukum penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya agar sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

### **1.1.1. Deskripsi Kota Surabaya<sup>4</sup>**

Kota Surabaya adalah salah satu daerah otonom dari 38 daerah kabupaten/kota yang berada dalam daerah Provinsi Jawa Timur. Kota yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam lingkungan Provinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965.

Daerah yang memiliki visi “Surabaya Kota Sentosa yang berkarakter dan berdaya global berbasis ekologi” ini, memiliki karakteristik yang berbeda dengan daerah/kota lainnya yang termasuk dalam bagian daerah Provinsi Jawa

---

<sup>4</sup> Pemerintah Kota Surabaya, *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Walikota*, Akhir tahun Anggaran 2020, hal 13-17



Timur. Perbedaan tersebut dapat terlihat dari aspek geografis, demografis, pertumbuhan ekonomi, dan potensi unggulan daerah.

*Pertama*, secara geografis, daerah ini terletak pada  $07^{\circ}9^0$  s/d  $07^{\circ}21^0$  Lintang selatan dan  $112^{\circ}36^0$  s/d  $112^{\circ}54^0$  bujur timur. Daerah ini terbagi dalam 31 kecamatan dan 154 kelurahan dengan batas wilayah. Sebelah utara berbatasan dengan laut Jawa dan Selat Madura, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Sidoarjo, sebelah timur berbatasan dengan Selat Madura dan Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Gresik.

*Kedua*, demografis Kota Surabaya memperlihatkan bahwa jumlah penduduk pada tahun 2020 sebanyak 2.970.730 jiwa yang tersebar pada 31 kecamatan. Dengan komposisi penduduk berjenis kelamin perempuan sebanyak 1.496.742 jiwa atau 50,38%. Sementara penduduk laki-laki tercatat sebanyak 1.473.988 jiwa atau 49,62%. Dari data demografis tersebut diketahui Indeks Pembangunan Manusia (IPM (umur Panjang dan hidup sehat, pengetahuan dan standar hidup yang layak)) Kota Surabaya secara umum terus mengalami kemajuan selama periode 2016-2020 meningkat dari 79,47 di tahun 2015 dan 82,23 pada tahun 2020, dengan rata-rata pertumbuhan 0,55% per tahun.

*Ketiga*, pertumbuhan ekonomi Kota Surabaya pada tahun 2020 mengalami kontraksi di angka -4,85% akibat adanya pandemi COVID-19. Hal ini terlihat dari penurunan pendapatan asli daerah (PAD) Kota Surabaya pada tahun 2020 sebesar Rp. 4.289.734.103.124,98 sementara pada tahun 2019, PAD Kota Surabaya sebesar Rp. 5.381.920.253.809,67.

### **1.1.2. Konsep Peraturan Daerah**

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, yakni melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta kuasa peraturan perundang undangan yang lebih tinggi, lembaga pemerintahan daerah dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan dalam peraturan daerah.<sup>5</sup> Pengertian dasar dari Peraturan daerah dapat ditemukan dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah, Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta peraturan pelaksanaannya yang mendefenisikan peraturan daerah adalah peraturan perundang undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bupati/Walikota.

Materi muatan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang undangan yang lebih tinggi. Pembentukan peraturan daerah harus mengikuti tahapan umum pembentukan peraturan perundang undangan yakni mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

### **1.1.3. Konsep Badan Usaha Milik Daerah**

Menurut Donner ada 4 (empat) macam bentuk penguasa, yaitu sebagai pemelihara ketertiban, pengelola keuangan, tuan tanah dan pengusaha.<sup>6</sup> Dalam kedudukannya sebagai pengusaha, dilatarbelakangi keterlibatan negara sebagai

---

<sup>5</sup> Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta (Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah)*, Cita Media, Yogyakarta, 2006, hal 40

<sup>6</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Djogjakarta, 2015, hal 8



pihak yang berperan dalam pengelolaan dan perlindungan sumber daya alam, dimanfaatkan dalam rangka penyelenggara pembangunan ekonomi nasional, agar terwujudnya kesejahteraan umum. Keterlibatan negara sebagai pengusaha dikarenakan beberapa kegiatan yang karena sifatnya sebagaimana ditentukan perundang undangan ditetapkan hanya dapat dilakukan oleh penguasa misalnya mengusahakan usaha penyediaan air minum. Bentuk kongkret keterlibatan pemerintah sebagai pengusaha adalah melalui penanaman modal/menginvestasikan sejumlah modal dalam bentuk usaha perniagaan dan mendirikan suatu badan usaha milik negara/daerah (BUMN/BUMD).

Philipus M. Hadjon menyatakan pada umumnya bentuk BUMN/BUMD dikelompokkan dalam 3 (tiga) bentuk pokok usaha negara/daerah yakni perusahaan jawatan (Perjan), perusahaan umum (Perum), dan perusahaan persero (Persero). Ciri ciri pokok dari ketiga bentuk usaha negara diatas, yakni:<sup>7</sup>

a. Perusahaan Jawatan (Perjan):

- 1) Makna usaha adalah *public service*, artinya pengabdian serta pelayanan kepada masyarakat. Usahanya dijalankan dan pelayanan diberikan dengan berpegang teguh pada syarat-syarat efisiensi, efektivitas dan ekonomis, serta manajemen effectiveness dan pelayanan kepada umum yang baik dan memuaskan;
- 2) Disusun sebagai suatu bagian dari susunan kementerian/ pemerintah daerah;
- 3) Sebagai salah satu bagian dari susunan kementerian/pemerintah daerah, maka perusahaan jawatan mempunyai hubungan hukum public (*publicrechtelijke verhouding*). Bila ada atau melakukan tuntutan/dituntut hukum, maka kedudukannya adalah sebagai pemerintah atau seizin pemerintah;
- 4) Hubungan usaha antara pemerintah yang melayani dengan masyarakat yang dilayani, sekalipun terdapat system bantuan/subsidi, harus selalu

---

<sup>7</sup> Ibid, hal 189-192

didasarkan atas *businesszakelijkheid*, *cost accounting principles* dan *manajemen effectiveness*.

- 5) Tidak dipimpin oleh suatu direksi tetapi oleh seorang kepala (yang merupakan bawahan suatu bagian dari kementerian/pemerintah daerah;
- 6) Seperti halnya dengan badan/Lembaga lainnya mempunyai dan memperoleh pasilitas dari negara;
- 7) Pegawainya pada pokoknya adalah pegawai negeri;
- 8) Pengawasan dilakukan baik secara hierarki maupun secara fungsional seperti bagian-bagian lain dalam suatu kementerian/pemerintah daerah.

Saat ini tidak ada perusahaan lagi dengan status Perjan.

b. Perusahaan Umum (Perum):

- 1) Makna usahanya melayani kepentingan umum (kepentingan produksi, distribusi, dan konsumsi secara keseluruhan) dan sekaligus memupuk keuntungan (dijalankan dengan syarat efisiensi, efektivitas, dan *economic cost-accounting principles* serta bentuk pelayanan (*service*) yang baik terhadap masyarakat atau nasabahnya;
- 2) Berstatus badan hukum dan diatur berdasarkan undang undang/peraturan daerah (*dengan wetsduiding*);
- 3) Pada umumnya bergerak di bidang jasa-jasa vital (*public utility*).
- 4) Mempunyai nama dan kekayaan sendiri serta kebebasan bergerak seperti pada perusahaan swasta;
- 5) Dapat dituntut dan menuntut, dan hubungan hukumnya diatur secara hubungan hukum Peraturan Daerah (*privatrechtelijke*);
- 6) Modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, serta dapat mempunyai dan memperoleh dana dari kredit-kredit dalam dan luar negeri atau dari obligasi (masyarakat);
- 7) Pada prinsipnya secara finansial harus dapat berdiri sendiri, kecuali karena politik pemerintah tidak mengizinkan tercapainya tujuan ini;
- 8) Dipimpin oleh suatu direksi;
- 9) Pegawainya adalah pegawai perusahaan negara yang diatur sendiri diluar ketentuan yang berlaku bagi pegawai negeri/perusahaan negara perseroan;
- 10) Organisasi, tugas, wewenang, tanggungjawab, pertanggungjawaban dan cara pertanggungjawaban serta pengawasan dan lain sebagainya, diatur secara khusus, yang pokok-pokoknya akan tercermin dalam undang undang/peraturan daerah yang mengatur pembentukan perusahaan negara ini;
- 11) Yang karena sifatnya apabila diantaranya ada yang berupa public utility, maka dipandang perlu untuk kepentingan umum politik tarif dapat ditentukan oleh pemerintah;
- 12) Laporan tahunan perusahaan yang memuat neraca untung rugi dan neraca kekayaan disampaikan kepada pemerintah/pemerintah daerah.

c. Perusahaan Persero (Persero):

- 1) Makna usahanya adalah untuk memupuk keuntungan (keuntungan dalam arti, karena baiknya pelayanan dan pembinaan organisasi yang baik, efektif dan efisien serta ekonomis secara bussines-zakelijke, cost-accounting principles, manajemen effectiveness dan pelayanan umum yang baik dan memuaskan memperoleh untung dan laba);
- 2) Status hukumnya berbentuk badan hukum Peraturan Daerah, yang berbentuk perseroan terbatas;
- 3) Hubungan hubungan usahanya diatur berdasarkan hukum Peraturan Daerah;
- 4) Modal seluruhnya atau Sebagian milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, dengan demikian dimungkinkan adanya join atau mixenterprice dengan swasta (nasional/asing) dan adanya penjualan saham-saham perusahaan milik negara;
- 5) Tidak memiliki pasilitas pasilitas milik negara;
- 6) Dipimpin oleh suatu direksi;
- 7) Pegawainya berstatus sebagai pegawai perusahaan swasta biasa;
- 8) Peranan pemerintah, adalah sebagai pemegang saham dalam perusahaan. Intensitas medezegghenschap terhadap perusahaan tergantung dari besarnya jumlah saham (modal) yang dimiliki, atau berdasarkan perjanjian tersendiri antara pihak pemerintah dan pihak pemilik (atau sendiri) lainnya.

Untuk kepentingan penelitian ini, Khususnya pada perusahaan BUMD diatur dalam Pasal 331 s/d Pasal 343 Undang Undang Pemerintahan Daerah. UU ini mengatur bahwa daerah dapat mendirikan suatu BUMD yang ditetapkan dengan peraturan daerah. UU ini, selain mengkategorikan bentuk BUMD atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah, juga menetapkan tujuan pendirian BUMD untuk a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya; 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. Peraturan Pelaksana Undang Undang

Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang BUMD adalah Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah. Peraturan ini mendefinisikan BUMD sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

### **1.6 Orisinalitas Penelitian**

Setelah menelusuri berbagai bahan kepustakaan berupa karya tulis ilmiah dalam media elektronik, diketahui ada beberapa penelitian yang objek kajiannya berkaitan dengan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya antara lain:

Dian Juniarto Kuncoro, Studi Deskriptif Tentang Kualitas Pelayanan Penanganan Keluhan Pelanggan Perusahaan daerah Air Minum Kota Surabaya, Program Studi S1 Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga, Tahun 2016. Dengan fokus penelitian pada kualitas pelayanan PDAM Kota Surabaya dalam penanganan keluhan pelanggan terhadap pelayanan PDAM Surya Sembada Surabaya.

Nusa Idaman Said dan Dinda Krishumartani Hartaja, Kondisi Kualitas Air Baku Instalasi Ngagel Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Surabaya, dengan fokus penelitian pada kondisi kualitas air baku di intake ngagel serta menentukan tingkat pencemaran dengan menggunakan metode indeks pencemaran.

R. Gagak Eko Bhaskoro dan Tutut Ramadhan, Evaluasi Kinerja Instalasi Pengolahan Air Minum (IPAM) Karangpilang I PDAM Surya

Sembada Kota Surabaya secara Kuantitatif, dengan focus penelitian pada bagaimana mengukur kinerja tiap-tiap unit instalasi pengolahan air minum (IPAM) Karang Pilang I Kota Surabaya dan perbandingan kualitas air produksi yang dihasilkan oleh IPAM Karangpilang I dengan standar PERMENKES No.492/2010.

Berdasarkan pada uraian beberapa penelitian diatas, proposal penelitian hukum yang penulis ajukan dengan judul “Kepastian Hukum Penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya”, dengan fokus penelitian pada apakah penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya sesuai dengan perundang undangan yang berlaku dan keabsahan penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya tidak memiliki persamaan/kemiripan dengan penelitian terdahulu baik berdasarkan judul, focus penelitian maupun jenis penelitiannya. Dengan demikian berdasarkan pada pertimbangan diatas, maka proposal penelitian hukum yang peneliti ajukan ini, diharapkan dapat disetujui untuk dilanjutkan.

## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.1.4. Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Dimana tipe pada penelitian ini dimulai pada adanya permasalahan hukum dalam system hukum positif. berupa adanya pertentangan norma hukum dalam peraturan perundang undangan, adanya kekaburan norma hukum (*abscurnorm*) dalam peraturan perundang undangan, yang disebabkan karena tidak jelas dan pastinya perumusan norma/konsep hukum dalam peraturan perundang undangan. atau



ketiadaan aturan hukum positif yang digunakan sebagai dasar menyelesaikan permasalahan social yang terjadi dalam masyarakat atau dalam penyelenggaraan pemerintahan.

#### **1.1.5. Metode Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan 3 (tiga) pendekatan yaitu pendekatan perundang undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan perundang undangan (*statute approach*) merupakan pendekatan pertama dan utama dalam penelitian ini. Hal ini dikarenakan pendekatan ini mutlak digunakan dalam penelitian hukum. Melalui pendekatan ini peneliti akan menginventarisasi dan menganalisis peraturan perundang undangan yang berkaitan dengan objek penelitian.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan utama dalam penelitian hukum ini. Hal ini karena pendekatan konseptual mutlak digunakan dalam penelitian hukum. Pendekatan ini memberikan pemahaman dan dasar pijakan konsepsi hukum dalam perturan perundang undangan digunakan dalam rangka membangun argumentasi untuk menemukan kesimpulan jawaban dari objek penelitian ini.

Pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan ini penting digunakan dalam setiap penelitian hukum, berbeda dengan pendekatan perundang undangan dan pendekatan konseptual, yang memastikan pemberian kepastian hukum terhadap sesuatu objek kajian dalam hukum positif. Pendekatan historis memberikan pengetahuan kepada peneliti tentang dasar



pertimbangan pengaturan dan keadaan social kemasyarakatan yang melatar belakangi pembentukan suatu peraturan perundang undangan.

Ketiga pendekatan ini akan memberikan pedoman kepada peneliti untuk menemukan dasar pemikiran dan hukum yang berlaku sebagai dasar menemukan jawaban terhadap permasalahan hukum yang diajukan. Kemudian hasil jawaban dari rumusan permasalahan hukum yang diajukan dapat memberikan pedoman kepada pihak yang berkepentingan dalam memperbaiki dan menyelesaikan permasalahan hukum/social yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat dalam pengelolaan perusahaan daerah air minum kota surabaya.

#### **1.1.6. Sumber Bahan Hukum**

Sumber bahan hukum merupakan asal, dasar pembentukan dan pemberlakuan hukum positif yang berkaitan dengan objek penelitian. Sumber bahan hukum dikelompokkan dalam 3 (tiga) kelompok yaitu sumber bahan hukum primer, sumber bahan hukum sekunder dan sumber bahan hukum tersier.

Sumber bahan hukum primer adalah sumber bahan hukum yang bersifat formal/resmi. Dikatakan sebagai sumber hukum formal/resmi dikarenakan sumber bahan hukum ini merupakan dokumen hukum resmi dan memiliki kekuatan hukum yang dibentuk oleh negara, baik berupa peraturan perundang undangan, putusan pengadilan atau traktat. Beberapa sumber bahan hukum primer dalam penelitian ini tak terbatas pada:

- 1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam lingkungan Provinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965;
- 2) Undang Undang Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air;
- 3) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Sementara sumber bahan hukum sekunder atau dikatakan sebagai sumber bahan hukum penunjang/penjelas dari sumber bahan hukum primer, berupa buku buku hukum atau dokumen dokumen resmi yang dibentuk negara sebagai penjelas sumber bahan hukum primer. Sementara sumber bahan hukum tersier adalah sumber bahan hukum pelengkap dari sumber bahan hukum primer dan sekunder, sumber bahan hukum ini berfungsi memberikan informasi/pengetahuan tentang arti dan makna istilah hukum/konsep hukum dalam sumber bahan hukum primer/ sumber bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan objek penelitian yang diteliti, misalnya berupa kamus kamus hukum seperti *blaks law dictionary*, atau buku buku non hukum sepanjang memiliki relevansi dengan objek penelitian.

### **1.8 Sistematika Penulisan**

Pada umumnya sistematika penulisan skripsi ini, tersusun dalam 4 (empat) bab, antara lain:

Bab I tentang Pendahuluan, bab ini menguraikan latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, kajian pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II tentang Tinjauan Yuridis Penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya. Pada bab ini akan diuraikan tentang Praktik Penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya, Ruanglingkup Pengaturan Materi Muatan Peraturan Daerah Kota Surabaya Tentang Perusahaan Daerah Air Minum, dan Analisis Validitas Yuridis Materi Muatan Peraturan Daerah Kota Surabaya Dengan Peraturan Perundang Undangan Yang Berlaku.

Bab III tentang Keabsahan Penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya. Pada bab ini akan diuraikan tentang Indikator Keabsahan Peraturan Daerah Perusahaan Daerah Air Minum Sebagai Dasar Hukum Penyelenggaraan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surabaya, Akibat Hukum Pertentangan Materi Muatan Peraturan Daerah Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Dengan Peraturan Perundang Undangan Lebih Tinggi, dan Upaya Hukum Terhadap Pertentangan Materi Muatan Peraturan Daerah Kota Surabaya Dengan Peraturan Perundang Undangan Yang Berlaku.

Bab IV adalah bab penutup, berisi kesimpulan dan saran sesuai dengan fokus penelitian.