

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1999) telah terjadi perubahan yang mendasar terhadap sistem pemerintahan daerah. Anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga DPRD memiliki otonomi untuk memerintah. Sesungguhnya hanya DPRD dan eksekutif mendapat legitimasi secara tidak langsung. Konsekuensinya pada tataran pemerintahan lokal DPRD menjadi aktor utama penentu kebijakan. Hingga implementasinya, performa eksekutif daerah sangat ditentukan oleh performa legislatif daerah. DPRD sebagai lembaga legislasi daerah yang anggota anggotanya dipilih oleh masyarakat daerah merupakan tumpuan masyarakat agar aspirasinya diakomodasikan.

Sesuai dengan Pasal 41 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004) DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Dalam menjalankan fungsi legislasi DPRD dapat mendorong pemerintah daerah untuk membuat Peraturan-Perda yang berpihak kepada rakyat. Sebagai institusi yang mewakili berbagai aspirasi masyarakat DPRD dapat membangun komunikasi politik agar terjalin kedekatan antara penyelenggara pemerintahan dengan rakyatnya.

Kedekatan antara masyarakat dengan pimpinannya akan membuat penyelenggaraan pemerintahan daerah melakukan perubahan paradigma yaitu dari selalu menempatkan diri sebagai penguasa, berubah dengan menempatkan diri sebagai pelayan bagi masyarakatnya, serta berusaha berjalan sesuai dengan aspirasi masyarakat karena adanya kewajiban moral untuk merealisasikan keinginan rakyat yang memilihnya. Sejak diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tanggal 1 juni 2005 pemilihan kepala daerah

dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum secara langsung. Masyarakat daerah akan berharap banyak bahwa lembaga legislatif dan eksekutif di daerah lebih menyerap aspirasi di daerahnya.

Banyak harapan yang tertumpu pada era otonomi daerah misalnya saja *good governance* dengan beberapa kriteria, Rahim mengatakan kriteria dalam *good governance* lainnya yaitu : *participatory* (partisipasi) adalah adanya pelibatan masyarakat terutama aspirasinya dalam setiap pengambilan kebijakan atau formulasi rencana yang dibuat oleh pemerintah. Selain itu juga dilihat pada keterlibatan masyarakat dalam implementasi berbagai kebijakan dan rencana pemerintah, termasuk dalam pengawasan dan evaluasinya.<sup>1</sup>

Untuk menciptakan *good governance* pada penyelenggaraan pemerintahan daerah bukan sesuatu yang mudah. Kemampuan pemerintah di beberapa daerah melaksanakan kegiatan secara efisien, transparan, partisipatif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat masih sangat terbatas, untuk itu diperlukan reformasi birokrasi daerah.

Idealnya reformasi birokrasi aparatur daerah mengalami perubahan yang sangat signifikan, melakukan tindakan pembaharuan secara sistematis dan berkelanjutan dengan melakukan upaya penataan, peninjauan, penertiban, perbaikan, penyempurnaan dan pembaharuan system, kebijakan dan peraturan perundang-undangan bidang aparatur daerah termasuk perbaikan akhlak, moral (etika) sesuai dengan tuntunan lingkungan.

Reformasi memberikan harapan terhadap pelayanan publik yang lebih adil dan merata. Harapan demikian dihubungkan dengan menguatnya kontrol dari masyarakat dan besarnya kontribusi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berbagai

---

<sup>1</sup> Rahim, *Memimpin Dengan Etika*, 2010 hlm. 52

perubahan dalam pelayanan publik memang sudah berlangsung di era reformasi ini, meskipun tidak sebaik yang diharapkan.

Perbaikan akhlak, moral (selanjutnya disebut etika) akan selalu diupayakan dalam pemerintahan Kota Solok, dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan perlu adanya gagasan etika penyelenggaraan pemerintahan tersebut, yang dituangkan dalam sebuah Peraturan Daerah (Perda).

Untuk merespon hal tersebut maka pemerintah Kota Solok telah melahirkan Perda Kota Solok Nomor 01 Tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Perda No. 1 Tahun 2008). Dalam penjelasannya menyatakan :

Dalam dinamika penyelenggaraan daerah ditemukan adanya sikap, prilaku, maupun ucapan penyelenggara pemerintahan daerah yang kurang menunjukkan etika dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Sikap dan prilaku yang kurang etis tersebut dapat dilihat dalam praktek pembohongan publik, membuat pernyataan tidak benar atau bohong, tidak jujur, kurang terbuka (transparan) atas informasi kepada masyarakat kurang bertanggung jawab atas kegagalan pelaksanaan tugas; tidak konsisten dalam pelaksanaan kebijakan atau hukum-hukum; berlaku diskriminatif; kurang adil dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat; dan kurang memberikan ketauladanan yang baik. Terkadang sikap, prilaku, maupun ucapan penyelenggaraan pemerintahan daerah menunjukkan kurang memberikan penghormatan dan penegakan terhadap nilai-nilai moral yang dihormati masyarakat.<sup>2</sup>

Perda Nomor 1 tahun 2008 bukan hanya diperuntukan bagi penyelenggaraan pemerintahan tetapi juga berlaku bagi warga (masyarakat) di Kota Solok yang tertuang pada BAB V tentang hak dan kewajiban penyelenggara pemerintahan daerah dan warga masyarakat di antara hak setiap warga masyarakat yang tecantum dalam pasal 20 huruf a adalah mendapat pelayanan yang baik dari penyelenggara pemerintah dan pada huruf d mendapat perlakuan yang etis, manusiawi dan tidak semena-mena dari penyelenggara pemerintahan daerah.

---

<sup>2</sup> Perda Kota Solok Nomor 01 tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok.

Untuk mendapatkan pelayanan yang baik diperlukan pelayan yang baik pula dari penyelenggara pemerintah. Penyelenggara pemerintah sebagai pelayan publik melalui pelayanan prima, pelayanan yang berkualitas juga dapat dilakukan dengan konsep “layanan sepenuh hati”. Layanan sepenuh hati yang digagas oleh Patricia Patton dimaksudkan layanan yang berasal dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang dan perasaan.<sup>3</sup>

Penyelenggara pemerintahan sebagai aparat pelayanan semestinya berorientasi pada kepuasan masyarakat. Kepuasan masyarakat dapat dijadikan barometer dalam mengukur keberhasilan sebuah pelayanan. Untuk itulah penyelenggara pemerintahan dan masyarakat tidak boleh menghindari dari prinsip layanan sepenuh hati.

Paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan sudah mulai berubah dengan bergulirnya reformasi. Selama ini peran penyelenggara pemerintah sebagai penguasa berubah menjadi pelayan masyarakat. Berbagai fenomena pelayan masyarakat harus di perbaiki sehingga pelayanan publik dapat dioptimalkan.

Dinamika pelayanan yang diberikan selama ini dirasakan adanya praktek sikap perilaku maupun ucapan penyelenggara pemerintah yang kadang memberikan informasi yang kurang jelas, kurang terbuka menyampaikan kebijakan publik kepada masyarakat, berkata bohong, kurang memberikan penghormatan, kurang memberikan sikap keteladanan dan sering terjadi deskriminasi, serta kurang adil dalam tugas dan pelayanan kepada masyarakat. Melihat kondisi penyelenggaraan yang diberikan penyelenggara pemerintahan dewasa ini dirasa perlu untuk menerbitkan sebuah aturan tentang etika dalam penyelenggaraan pemerintahan baik pada tingkat Negara maupun pada level daerah.

---

<sup>3</sup> Patricia Patton. *EQ: Pelayanan Sepenuh Hati*, Terjemahan Hermes, Pustaka Delapatra, Jakarta, 1998, hlm. 1



Memperhatikan dinamika pelayanan yang diberikan oleh pemerintahan daerah selama ini dapat dikatakan bahwa Ranperda Kota Solok tentang Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok juga terinspirasi “pelayanan dan pemberdayaan” yang disampaikan oleh Wali Kota Solok pada penyampaian Ranperda Kota Solok tentang etika penyelenggaraan pemerintahan daerah dan komisi etika. Rancangan Perda Kota Solok tentang etika ini mengandung misi untuk memberikan landasan moral dalam menegakkan kode etik penyelenggara pemerintah yang hakekatnya merupakan acuan pembentukan kode etik penyelenggara pemerintahan di daerah.

Kode etik ini merupakan perangkat nilai dasar dan norma etika untuk memberikan rambu-rambu dalam bersikap, berperilaku, bertindak dan berucap guna membangun penegakan nilai moral dan norma etika untuk mewujudkan pengembangan budaya organisasi dan aktivitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, etis, akuntabel, transparansi dalam rangka mewujudkan *good lokal governance* dari Kota Solok.

*Good lokal governance* (tata pemerintah daerah yang baik) akan terwujud apabila praktek-praktek yang dilakoni oleh penyelenggara pemerintahan sesuai dengan praktek *good lokal governance* tersebut yaitu: *acuntability* (pertanggungjawaban), *tansparansi* (keterbukaan) dan penegakan hukum disamping praktek-praktek pemerintahan yang bebas KKN serta berorientasi kepada kepentingan publik daerah.

Untuk mengatur penyelenggara pemerintah pada kepentingan publik ataupun pelayanan publik pemerintah Kota Solok merasa perlu melahirkan Perda yang mengatur tentang etika pemerintahan. Untuk melahirkan Perda tersebut merupakan fungsi pertama yang harus dilakukan oleh DPRD Kota Solok. Perda tersebut dibuat oleh DPRD bersama pemerintah daerah, artinya prakarsa/ide bisa saja berasal dari DPRD maupaun pemerintahan daerah.

Perda No. 1 Tahun 2008 pada dasarnya dibentuk untuk mewujudkan suatu tata pemerintahan yang baik, tertib dan teratur didasari oleh besarnya tuntutan dari masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik dari pemerintah. Sebenarnya reformasi sudah memberikan kesempatan luas kepada masyarakat untuk menilai kinerja dari aparatur pemerintah (birokrasi) apakah sudah sesuai harapan dan keinginan dari masyarakat. Selama ini masyarakat menganggap birokrasi (pemerintah) sebagai sebuah momok karena pemerintah selama ini dikenal sebagai suatu organisasi yang terdiri dari struktur yang besar, harus melewati banyak meja, pelayanan yang berbelit belit atau terlalu lama, pelayanan yang kurang ramah dan sebagainya.

Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari pemerintahan, meskipun tuntutan tersebut tidak sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat karena secara prakteknya pelayanan publik yang terjadi selama ini masih berbelit belit, lambat, kecenderungan seperti ini terjadi karena masyarakat masih di posisikan sebagai pihak yang melayani bukan pihak yang dilayani.

Tuntutan dan harapan masyarakat ini sebenarnya telah dijawab oleh pemerintah jauh sebelum era reformasi yaitu dengan diperkenalkannya pelayan baru yang disebut dengan pelayanan prima.<sup>4</sup> Melalui SK Menpan No. 81 Tahun 1993 menyatakan bahwa pelayanan umum harus diatur dalam suatu tata pelaksanaan yang mengandung unsur kesederhanaan, kejelasan, kepastian, keterbukaan, efisiensi, keadilan, merata dan ketepatan waktu. SK Menpan tersebut sejalan juga dengan Perda No. 1 Tahun 2008 tentang etika pemerintahan Kota Solok pasal 10 tentang norma etika penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari:

- a. Kejujuran dan keikhlasan.
- b. Keadilan.
- c. Tepat janji.
- d. Taat aturan.

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm 118

- e. Tanggung jawab.
- f. Kewajiban dan kepatutan.
- g. Kecermatan dan kehati-hatian.<sup>5</sup>

Pada pasal 11 Norma etika kejujuran dan keikhlasan sebagai mana dimaksud dalam pasal 10 huruf a menuntut sikap, prilaku, tindakan dan ucapan penyelenggara pemerintahan daerah dan warga masyarakat untuk:

- a. Berterus terang dalam memberikan keterangan sesuai dengan faktanya.
- b. Tidak berbohong kepada publik.
- c. Tidak berbuat curang.
- d. Berani menyatakan kebenaran.
- e. Ikhlas dalam memberikan pelayanan.<sup>6</sup>

Oleh karena itu pada dasarnya dibutuhkan reformasi “pelayanan” dan yang “dilayani” pada pengertian yang sesungguhnya agar terdapat kepastian pelayanan publik tentang standar pelayanan yang jelas pemerintahan Kota Solok telah melahirkan Perda No. 1 Tahun 2008. Standar demikian bukan saja untuk kepastian pelayanan tetapi juga dapat digunakan untuk menilai kompetensi penyelenggara untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik.

Hak-hak masyarakat dalam pelayanan publik selama ini belum jelas untuk diketahui oleh masyarakat, demikian pula kewajiban penyelenggara dalam memberikan layanan. Mekanisme penyampaian keluhan dan komplain dan berbagai ketidakpuasan kepada pemerintah juga belum sesuai dengan standar pelayanan publik. Berdasarkan pada tuntutan tersebut pemerintahan daerah Kota Solok sudah melahirkan Perda tentang etika pemerintahan daerah yang implementasi pelaksanaannya akan dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan dan warga masyarakat.

<sup>5</sup> Perda No. 1 Tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok.

<sup>6</sup> *ibid*

Memperhatikan latar belakang masalah tersebut maka penulis merasa tertarik untuk melakukan sebuah penulisan dengan judul: **Implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Etika Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik di Kota Solok**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dalam penulisan ini penulis mengungkapkan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2008 dalam pelayanan publik di Kota Solok ?
2. Apa saja kendala-kendala dalam implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2008 dalam pelayanan publik di Kota Solok?

## **C. Tujuan Penulisan.**

Adapun tujuan penulis dalam melakukan penulisan adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2008 dalam pelayanan publik di Kota Solok.
2. Untuk mengetahui apa saja kendala-kendala dalam implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2008 dalam pelayanan publik di Kota Solok.

## **D. Manfaat Penulisan**

1. Manfaat Teoritis

Hasil penulisan ini dapat menyumbangkan pemikiran-pemikiran, membuka wawasan guna perkembangan disiplin ilmu hukum tata negara itu sendiri tentang implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2008 dalam pelayanan publik di Kota Solok.



## 2. Manfaat Praktis

Penulisan ini bermanfaat bagi berbagai pihak khususnya yang terkait dalam implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2008 dalam pelayanan publik di Kota Solok.

## E. Kerangka Teoretis dan Konseptual.

### 1. Kerangka Teoretis.

Penulisan ini memerlukan suatu tinjauan pustaka sebagai landasan teori berpikir dalam membicarakan implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2008 dalam pelayanan publik di Kota Solok. Untuk itu perlu dijabarkan sebagai berikut:

#### a. Teori Otonomi Daerah.

Pengertian "otonom" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) secara bahasa adalah "berdiri sendiri" atau "dengan pemerintahan sendiri". Sedangkan "daerah" adalah suatu "wilayah" atau "lingkungan pemerintah". Secara istilah "otonomi daerah" adalah "wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri.

Dan pengertian lebih luas lagi adalah wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> <http://www.transparansi.or.id/tentang/otonomi-daerah/> diakses pada tanggal 30 oktober 2015

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 1 ayat 5 adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara itu daerah otonom dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 1 ayat (6) dijelaskan selanjutnya yang disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah ini merupakan fenomena politis yang sangat dibutuhkan dalam era globalisasi (penjagadan, penduniaan) dan demokrasi, apalagi jika dikaitkan dengan tantangan masa depan memasuki era perdagangan bebas yang ditandai tumbuhnya berbagai bentuk kerjasama regional (*sijori*), perubahan pola atau sistem informasi global.<sup>8</sup> Semangat inilah yang mendorong agar setiap daerah memiliki hak otonomi seluas-luasnya dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerahnya masing-masing.<sup>9</sup>

Reformasi sebagai sarana dalam melakukan perubahan agar praktik-praktik politik, pemerintah, ekonomi, dan sosial budaya yang dalam pandangan masyarakat tidak sesuai dengan kehidupan masyarakat harus ditata ulang, termasuk juga mengenai kebijakan sentralisasi yang selama ini selalu merugikan daerah. Sebab paradigma yang berlaku sebelumnya bahwa sumber-sumber kekayaan yang ada di daerah-daerah adalah bagian yang amat penting bagi

<sup>8</sup> HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 7.

<sup>9</sup> Sebagaimana yang diamanatkan UUD 1945 pada pasal 18 ayat (5) Tentang Pemerintahan Daerah

penghasilan nasional. Sehingga menurut kacamata pemerintahan pusat sumber kekayaan yang berasal dari suatu daerah adalah milik nasional yang dihasilkan oleh suatu daerah tidak bisa hanya digunakan untuk kepentingan daerah bersangkutan. Asas pemerintahan merupakan salah satu pedoman kerja pemerintahan pusat sehingga sumber kekayaan yang ada di daerah tertentu dibagikan pula ke daerah-daerah lain. Akibatnya, kekayaan suatu daerah tidak dapat dinikmati sendirian oleh daerah bersangkutan.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta adanya perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah.<sup>10</sup>

Melalui reformasi, otonomi daerah menjadi kebijakan yang dibuat untuk bisa membangun tata kelola baru yang lebih baik dibanding masa sebelumnya. Otonomi daerah memiliki prinsip-prinsip yang harus ada untuk bisa mencapai tujuan.<sup>11</sup> Prinsip itu adalah:

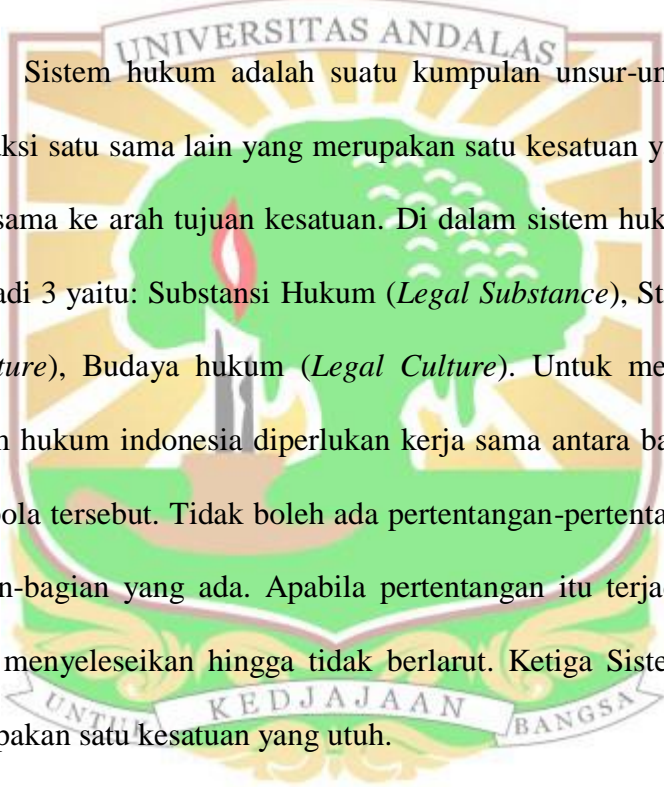
- 1) Adanya pemberian kewenangan dan hak kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
- 2) Dalam menjalankan wewenang dan hak mengurus rumah tangganya, daerah tidak dapat menjalankan di luar batas-batas wilayahnya.
- 3) Penyelenggaraan otonomi daerah harus dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, pelayanan yang prima, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- 4) Penyelenggaraan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemampuan daerah dan dilaksanakan secara bertanggung jawab untuk mensejahterakan masyarakat.
- 5) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.

<sup>10</sup> *Ibid*, hal. 8

<sup>11</sup> <http://www.transparansi.or.id/tentang/otonomi-daerah/> *op.cit*

## b. Teori Efektivitas Hukum.

Lawrence M. Friedman menjelaskan ada tiga unsur atau komponen dalam sistem hukum, atau biasa disebut *Three Elements of Legal System*, merupakan faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu komponen struktur, komponen substansi, dan komponen kultur atau budaya hukum<sup>12</sup>. Ketiga komponen tersebut membentuk satu kesatuan yang bulat dan utuh, serta saling berhubungan, atau biasa disebut dengan sistem.



Sistem hukum adalah suatu kumpulan unsur-unsur yang ada dalam interaksi satu sama lain yang merupakan satu kesatuan yang terorganisasi dan kerjasama ke arah tujuan kesatuan. Di dalam sistem hukum Indonesia terbagi menjadi 3 yaitu: Substansi Hukum (*Legal Substance*), Struktur Hukum (*Legal Structure*), Budaya hukum (*Legal Culture*). Untuk mencapai tujuan dalam sistem hukum Indonesia diperlukan kerja sama antara bagian-bagian menurut tiga pola tersebut. Tidak boleh ada pertentangan-pertentangan dalam di antara bagian-bagian yang ada. Apabila pertentangan itu terjadi, sistem itu sendiri yang menyelesaikan hingga tidak berlarut. Ketiga Sistem itu bersama-sama merupakan satu kesatuan yang utuh.

Menurut Lawrence Meir Friedman sebagaimana dikutip oleh Ade Maman Suherman, berhasil tidaknya penegakan hukum bergantung pada:<sup>13</sup>

- 1). Substansi Hukum (*Legal Substance*) menurut Lawrence Meir Friedman disebutkan sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan

<sup>12</sup> <http://dedeandreas.blogspot.com/2015/03/teori-sistem-hukum-lawrence-m-friedman.html>

<sup>13</sup> Ade Manan Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum: Civil Law, Common law, Hukum Islam*, PT Raja Garfindo, 2008. Jakarta, hlm 11



oleh orang-orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup dan dia bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*Law books*).

Substansi hukum adalah aturan atau norma yang merupakan pola perilaku manusia dalam masyarakat yang berada dalam sistem hukum tersebut. Substansi Hukum, yang merupakan perundang-undangan seperti Undang-Undang Dasar—1945, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan presiden, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Daerah.

- 2). Struktur Hukum (*Legal Structure*) menurut teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Kewenangan lembaga penegakan hukum dijamin oleh undang-undang, sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagusnya suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung oleh aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan.

Struktur hukum (*legal structure*) merupakan institusionalisasi dan entitas-entitas hukum. Sebagai contoh adalah struktur kekuasaan pengadilan (di Indonesia) yang terdiri dari Pengadilan Tingkat I, Pengadilan Banding dan Pengadilan Tingkat Kasasi, jumlah hakim serta *integrated justice system*. Selain itu, juga dikenal adanya Peradilan

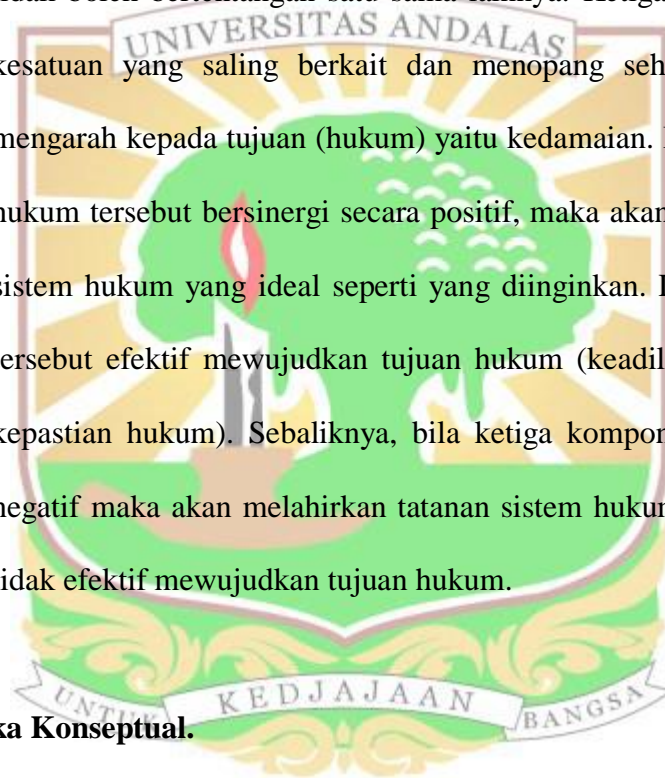
Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Pajak. Selanjutnya Friedman menegaskan bahwa hukum memiliki elemen pertama dari sistem hukum, antara lain struktur hukum, tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga. Struktur Hukum, yang merupakan lembaga-lembaga hukum seperti kepolisian, kejaksaan, kehakiman, kepengacaraan, dan lain-lain.

- 3). Budaya Hukum (*Legal Culture*) menurut teori Lawrence Meir Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum: kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Budaya hukum (*legal culture*) merupakan sikap dan nilai-nilai yang terkait dengan tingkah laku bersama yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya. Budaya hukum juga merupakan unsur yang penting dalam sistem hukum, karena budaya hukum memperlihatkan pemikiran dan kekuatan masyarakat yang menentukan bagaimana hukum tersebut ditaati, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum, sistem hukum itu sendiri tidak berdaya. Permasalahan budaya hukum tidak hanya dapat ditangani dalam satu lembaga saja, tetapi perlu penanganan secara simultan dan antar departemen, serta diupayakan

secara bersama-sama dengan seluruh aparat penegak hukum dan masyarakat. Peranan tokoh masyarakat, para ulama, pendidik, tokoh agama, sangat penting dalam memantapkan budaya hukum. Budaya Hukum, yang merupakan gagasan, sikap, kepercayaan, pandangan-pandangan mengenai hukum, yang intinya bersumber pada nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat yang bersangkutan.

Ketiga sub sistem tersebut di atas tidak dapat dipisah-pisahkan dan tidak boleh bertentangan satu sama lainnya. Ketiganya merupakan suatu kesatuan yang saling berkait dan menopang sehingga pada akhirnya mengarah kepada tujuan (hukum) yaitu kedamaian. Bila ketiga komponen hukum tersebut bersinergi secara positif, maka akan mewujudkan tatanan sistem hukum yang ideal seperti yang diinginkan. Dalam hal ini, hukum tersebut efektif mewujudkan tujuan hukum (keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum). Sebaliknya, bila ketiga komponen hukum bersinergi negatif maka akan melahirkan tatanan sistem hukum yang semrawut dan tidak efektif mewujudkan tujuan hukum.



## 2. Kerangka Konseptual.

### a. Peraturan Perundang-undangan.

Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gezeetzgebung*) dalam beberapa kerpuustakaan memiliki dua pengertian berbeda. Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* diartikan dengan perundang-undangan atau pembuatan undang-undang<sup>14</sup>, istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang- undang, dan

<sup>14</sup> John M. Echols dan Hassan Sadily, *Kamus English – Indonesia*, cet. XV, Jakarta PT. Gramedia 1987, hlm. 353

keseluruhan dari pada undang-undang Negara<sup>15</sup>, sedangkan istilah *gesetzgeung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan<sup>16</sup>.

Pengertian *wetgeving* dalam *juridies woordenboek* diartikan sebagai berikut:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan Negara baik ditingkat pusat, maupun ditingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah<sup>17</sup>.

Menurut Bagir Manan, pengertian perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala kongkret tertentu.
4. Dengan mengambil paham tentang keputusan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering disebut dengan *algemen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supranationale algemeen verbindende voorschrift*, *wet*, *AMvB*, *de ministeriele verordening*, *de gemeentelijke raadsverordeningen*, *de provinciale staten verordeningen*<sup>18</sup>.

Dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2004 (UU No. 10 Tahun 2004) jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 (UU No. 12 Tahun 2011) tentang

<sup>15</sup> S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda – Indonesia*, Jakarta PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1985, hlm. 802

<sup>16</sup> Adolf Heiken, SJ, *Kamus Jerman –Indonesia*, cet, III, Jakarta PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992, hlm. 202

<sup>17</sup> S.J., Fockema Andeae, *Reghtsgeleerd Handwoordenboek*, Groningen/Batavia, J.B, Wolters, 1948

<sup>18</sup> Bagir Manan, "Ketentuan-ketentua tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional (Makalah Disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-boro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum) Jakarta, 19-20 Oktober 1994, hlm. 1-3



pembentukan peraturan perundangan-undangan, dirumuskan pula tentang kedua pengertian tersebut dalam pasal 1 angka 1 dan angka 2, yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Pembentukan peraturan perundang-undangan, adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.
2. Peraturan perundang-undangan, adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Walaupun pasal (1) UU No. 10 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2011 memberikan penjelasan terhadap istilah proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan produk dari proses peraturan perundang-undangan dalam definisi tersebut, namun Maria Farida Indrati berpendapat bahwa pengertian tersebut perlu diberi catatan, antara lain sebagai berikut:

1. Mengenai pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan dalam definisi tersebut terdapat hal hal yang tidak tepat yaitu:
  - a. Penulisan kata “perumusan: dan “teknik penyusunan” adalah perumusan yang berlebihan (Duplikasi), oleh karena itu dalam melakukan perumusan peraturan perundang-undangan setiap perancang akan selalu mengikuti peraturan yang telah ditetapkan.
  - b. Pemakaian istilah “pengesahan” dalam definisi tersebut berakibat yang dimaksud peraturan perundang-undangan hanyalah undang-undang, oleh karena itu peraturan perundang-undangan yang lain tidak memerlukan

pengesahan, tetapi cukup dengan suatu penetapan. Sebaiknya ditulis “pengesahan atau penetapan”

- c. Pemakaian istilah “penyebarluasan” adalah tidak tepat, oleh karena penyebarluasan (sosialisai) selama ini dilakukan setelah suatu peraturan perundang-undangan selesai dibentuk, artinya setelah disahkan atau ditetapkan, dan diundangkan. Dengan demikian memasukkan kata penyebarluasan dapat berakibat peraturan perundang-undangan tersebut dianggap belum selesai proses pembentukannya, apabila seluruh masyarakat di Indonesia belum mengetahui keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut.

2. Mengenai pengertian peraturan perundang-undangan terdapat beberapa unsur yaitu:

- a. Merupakan suatu keputusan yang tertulis.
- b. Dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang.
- c. Mengikat umum.

Rumusan dalam definisi tersebut tidak sepenuhnya dapat memberikan pemahaman yang tegas tentang apa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan, oleh karena peraturan dari suatu lembaga Negara atau pejabat yang berwenang belum tentu merupakan suatu peraturan perundang-undangan. Dengan perkataan lain, suatu peraturan yang tertulis tersebut dapat bersifat umum, abstrak dan berlaku terus menerus sebagai suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan kebijakan dibidang pemerintahan, dan dapat juga disebut sebagai peraturan yang berlaku secara intern (*intern regelingen*). Selain itu lembaga Negara atau pejabat yang berwenang “dalam definisi tersebut haruslah dibaca dengan “yang berwenang membentuk

peraturan perundang-undangan”. Penegasan tersebut perlu dikemukakan oleh karena suatu lembaga Negara yang diakui oleh Undang-undang Dasar 1945 belum tentu mempunyai wewenang membentuk peraturan perundang-undangan, misalnya, badan pemeriksa keuangan, dewan perwakilan rakyat dan sebagainya.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut di atas, pembahasan ilmu dibidang perundang-undangan akan mencakup pembahasan tentang proses pembentukan atau perbuatan membentuk peraturan negara, dan sekaligus pembahasan tentang seluruh peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan negara, baik dipusat maupun di daerah.

Menurut Maria Farida pembentukan hukum nasional dapat diartikan:

Dengan pembentukan hukum tidak tertulis yang berwujud hukum kebiasaan dan hukum adat yang berlaku dalam kehidupan masyarakat adat, dapat juga diartikan dalam pembentukan hukum yang tertulis, yang dibentuk oleh lembaga berwenang, yang berwujud peraturan perundang-undangan yang bersifat legislatif maupun administratif<sup>19</sup>.

Pembentukan hukum nasional saat ini terasa sangat mendesak, oleh karena perkembangan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dari masa penjajahan Hindia Belanda sampai berlakunya perubahan undang-undang dasar 1945 dalam era reformasi telah berlaku berbagai jenis peraturan perundang-undangan. Hukum yang berlaku saat ini dapat juga dibedakan antara hukum tidak tertulis, hukum tercatat, dan hukum tertulis.

Hukum tidak tertulis (*ongeschreven recht*) merupakan sinonim dari hukum kebiasaan (*gewoonte recht*), yang di Indonesia juga disebut dengan nama hukum adat (adat berarti kebiasaan, yakni perbuatan yang diulang-

<sup>19</sup> Maria Farida Indrati.S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, hlm.14

ulang dengan cara atau bentuk yang sama). Hukum tidak tertulis merupakan bentuk hukum yang tertua<sup>20</sup>.

Menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka hukum tertulis berlaku umum dan mengikat seperti yang diungkapkannya yaitu:

Hukum tertulis yang berlaku umum (*algemeen geldend*) dan mengikat orang banyak (*algemeen bindend*) serta yang mempunyai lingkup laku wilayah manusia (*Personengebied*), wilayah ruang (*ruimtegebied*), dan wilayah waktu (*tijdsgebied*) yang lebih luas, tidak menentu mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari pada hukum tidak tertulis<sup>21</sup>.

Selanjutnya Soejono dan Purbacaraka menyebutkan:

Hukum tertulis selain sebagai wahana bagi hukum baru yang dibentuk setelah Indonesia merdeka dalam rangka memenuhi kebutuhan kehidupan kenegaraan, kebangsaan dan kemasyarakatan, yang senantiasa berkembang, juga untuk “menjembatani” antar lingkup aneka adat dan hukum tidak tertulis lainnya, atau untuk mengatasi kebutuhan kepastian hukum tidak tertulis dalam hal pihak-pihak mengkehendaknya<sup>22</sup>.

Dalam perkembangannya pembentukan hukum tertulis tidak dapat selalu diandalkan terbentuk dengan cara kodifikasi, yang memerlukan waktu yang lama, maka untuk memenuhi kebutuhan tersebut, pembentukan hukum nasional tidak dapat dilakukan dengan cara lain kecuali dengan membentuk hukum yang tertulis dengan cara modifikasi, yang pembentukannya relatif lebih cepat.

#### **b. Pelayanan Publik.**

Sektor pelayanan publik merupakan objek pembenahan reformasi birokrasi pasca reformasi. Munculnya regulasi terkait pembenahan struktur serta teknis pelayanan publik tidak serta-merta memperbaiki kualitas pelayanan publik. Pelayanan publik juga berkaitan nilai-nilai moral, bagaimana prinsip melayani yang baik. Artinya pembenahan sektor pelayanan

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 1989, hal. 6

<sup>21</sup> *ibid*

<sup>22</sup> *ibid*



publik perlu diiringi dengan perbaikan kualitas sumber daya manusia. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.<sup>23</sup>

Menurut pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2008 Tentang Pelayanan Publik (selanjutnya disebut UU Pelayanan Publik), “Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan, penyelenggara pelayanan publik setidaknya mampu menghadirkan suasana pelayanan yang dapat memberikan kenyamanan kepada setiap penduduk atas akses terhadap barang maupun jasa. Sehingga diperlukan beberapa prinsip untuk dapat mencapai kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yang baik. UU Pelayanan Publik memuat azas-azas yang harus ditaati dalam pemenuhan penyelenggaraan pelayanan publik yang baik, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 4 bahwa :

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif;

---

<sup>23</sup> Lijan Poltak Sinambela, Dkk, *Reformasi Pelayanan Publik; Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta, Bumi Aksara, Cet 5 2010, hlm 1.

- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Secara teoritis tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari :

1. Transparansi, yakni pelayanan bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
4. Partisipatif, yakni pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi,kebutuhan dan harapan masyarakat;
5. Kesamaan hak, yakni pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain;
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yakni pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik<sup>24</sup>.

## F. Metode Penulisan

Untuk memperoleh data yang konkrit dan sinkron dengan permasalahan yang penulis angkat, maka penulis menggunakan metode penulisan sebagai berikut:

### 1. Pendekatan Penulisan

Pendekatan masalah yang dilakukan adalah pendekatan secara yuridis sosiologis (empiris) yaitu pendekatan terhadap masalah dengan melihat dan

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 6

memperhatikan norma hukum yang berlaku dihubungkan dengan fakta yang ada dari permasalahan yang ditemui dalam penulisan<sup>25</sup>.

## 2. Tipe Penulisan

Penulisan yang dilakukan adalah bertipe kualitatif deskriptif, yaitu penulisan yang menggambarkan secara lengkap mengenai suatu keadaan sehingga dapat dihasilkan suatu pembahasan. Keadaan yang digambarkan dalam penulisan adalah implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2008 dalam pelayanan publik di Kota Solok .

## 3. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum

### a. Data primer.

Data yang belum diolah dan diperoleh langsung dari kegiatan penulisan yang dilakukan. Data primer yang dikumpulkan adalah data yang berkenaan dengan implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2008 dalam pelayanan publik di Kota Solok.

### b. Data Sekunder

Data yang sudah diolah dan diperoleh dari penulisan kepustakaan yang berupa buku-buku, jurnal-jurnal hukum, dan peraturan perundang-undangan. Data sekunder terdiri atas:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu: bahan-bahan yang isinya mengikat, mempunyai kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh legislator, pemerintah dan lainnya yang berwenang untuk itu, antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

<sup>25</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penulisan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta , 2007, hlm 72-79

- b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
- c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- d) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2008 Tentang Pelayanan Publik.
- e) Perda Kota Solok Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Etika Pemerintahan Daerah.

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu: bahan-bahan yang menjelaskan bahan hukum primer, bahan hukum yang meliputi buku-buku, literatur-literatur, yang menunjang bahan hukum primer.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

##### a. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan suatu teknik pengumpul data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan *content analysis*, yakni dengan cara menganalisis dokumen-dokumen yang penulis dapatkan di lapangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.<sup>26</sup>

##### b. Wawancara

Agar data yang diperoleh lebih konkrit, maka penulis melakukan teknik wawancara terhadap responden di lapangan. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan memperoleh keterangan lisan melalui tanya jawab

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penulisan Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2006, hlm 21



dengan subyek penulisan (pihak-pihak) sesuai dengan masalah yang penulis angkat.<sup>27</sup>

Penulis mewawancarai subjek penulisan dengan menggunakan teknik wawancara tidak berstruktur atau tidak terpimpin yaitu wawancara tidak didasarkan pada suatu sistem atau daftar pertanyaan yang ditetapkan sebelumnya.<sup>28</sup>. Pada teknik wawancara ini penulis melakukan komunikasi langsung dengan responden yang terkait dengan tema dari penulisan penulis.

## 5. Pengolahan dan Analisis Data

### a) Pengolahan Data

#### *Editing.*

Teknik *editing* yaitu meneliti, menyesuaikan atau mencocokkan data yang telah didapat, serta merapikan data tersebut. Data yang telah tersusun, dikoreksi lagi, apakah data tersebut baik, dan mampu menunjang pembahasan masalah pada penulisan ini, serta terjamin kebenarannya, bila telah yakin dan mampu mempertanggungjawabkan data tersebut, baru kemudian dilakukan penyusunan data itu dalam pembahasan.

#### *Coding.*

Teknik *coding* yaitu meringkas hasil wawancara dengan para responden dengan cara menggolong-golongkan ke dalam kategori-kategori tertentu yang telah ditetapkan.<sup>29</sup>

### b) Analisis Data.

<sup>27</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penulisan Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm: 95

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hlm: 228

<sup>29</sup> Bambang Sunggono, *Op. Cit*, hlm 127

Data yang telah diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan angka-angka atau rumus statistik sebagaimana halnya penulisan kuantitatif, tetapi lebih kepada melakukan penilaian terhadap data yang ada dengan bantuan berbagai Peraturan Perundang-undangan, literatur atau bahan-bahan yang berkaitan.

