

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan bahwa tujuan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan kesejahteraan sosial. Dari pernyataan tersebut maka dapat dimaknai secara jelas bahwa tujuan dari negara Indonesia adalah memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh masyarakatnya, melayani kepentingan masyarakat secara merata dan berkeadilan, memberikan perlindungan dan rasa aman, serta kemudahan dalam memberikan pelayanan. Untuk mencapai tujuan dari negara tersebut maka para pendiri bangsa menyatakan bentuk dari negara Indonesia dalam konstitusi negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Negara kesatuan berbentuk republik tersebut kemudian menganut ajaran pembagian kekuasaan dengan tujuan agar tidak ada penyalahgunaan kekuasaan dan tidak berpusat disatu tangan atau lembaga saja.

Menurut Mahfud MD, pembagian kekuasaan dibagi atas 2 (dua) macam yakni pembagian secara horizontal dan pembagian secara vertikal.¹ Pembagian kekuasaan

¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hal. 221

yang horizontal adalah pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yang masing-masing diberi fungsi dan disertai *checks and balances* yakni pembagian kekuasaan kedalam legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan yudikatif (menegakkan undang-undang melalui peradilan). Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara, yakni negara kesatuan yang membagi kekuasaan antara pusat dan daerah dan negara federasi yang membagi kekuasaan antara negara federal dan negara bagian.² Pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah tersebut melahirkan istilah pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pembagian kekuasaan vertikal dalam suatu negara kesatuan tidak berarti kekuasaan tersebut semata-mata terbagi secara utuh namun sebenarnya kekuasaan pada negara kesatuan tetap berada dan diorganisir di bawah satu pemerintah pusat artinya kekuasaan apapun yang dimiliki oleh beberapa daerah di dalam wilayah negara, dikelola sebagai suatu keseluruhan oleh pemerintah pusat harus diselenggarakan menurut kebijakan pemerintah itu. Jimly Asshiddiqie menegaskan dalam negara kesatuan dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, kekuasaan asli berada ditingkat pusat sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.³ Oleh karena itu maka kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah sangat terbatas.

Dalam konstitusi Negara Indonesia, pembagian kekuasaan di Indonesia dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Negara Kesatuan

² ibid

³ Jimly Asshiddiqie, Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Penerbit BIP, 2007, hal. 282

Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dan di ayat (5) dinyatakan Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Ketentuan dalam konstitusi tersebut kemudian ditegaskan kembali dalam undang-undang yang khusus mengatur mengenai pemerintahan daerah yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta kerja (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemda) Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Kemudian dalam Pasal 3 nya dinyatakan Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Pemda menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945. Pemerintah Daerah yang dimaksud adalah kepala daerah yakni Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai unsur

penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom yakni daerah provinsi, kabupaten, dan kota.

Setiap pemerintahan daerah yakni pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi masing-masing kepala daerahnya. Setiap daerah mempunyai kewenangan atau otonomi atas wilayah masing-masing tanpa saling mencampuri urusan pemerintahan masing-masing. Namun dalam Undang-Undang Pemda menyatakan terdapat perbedaan mendasar antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, dimana selain menjadi daerah otonom, pemerintah daerah provinsi melalui gubernur diberikan mandat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang diberikan tugas dan wewenang sebagai pemerintah pusat di daerah berdasarkan asas desentralisasi, sehingga pemerintah provinsi dapat melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah serta pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota yang di wilayahnya.⁴

Selain menjadi wakil pemerintah pusat di daerah, pemerintah daerah provinsi sebagai daerah otonom tentu mempunyai kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan yang telah diserahkan kepadanya, yang kemudian dituangkan pengaturannya dalam suatu peraturan daerah. Kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam membentuk peraturan daerah dinyatakan dalam konstitusi Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Daerah

⁴ Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018

membentuk Peraturan Daerah untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah sesuai dengan kewenangannya.

Kewenangan pemerintah daerah provinsi untuk membentuk peraturan daerah juga dinyatakan dalam Pasal 236 Undang-Undang Pemda yang menyatakan untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan daerah. Menyelenggarakan otonomi daerah berarti mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah tersebut. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah tersebut kemudian dinyatakan dalam Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Pemda yakni urusan pemerintahan konkuren yang merupakan urusan pemerintahan yang telah dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

Dalam sistem hukum di Indonesia, peraturan daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah provinsi diakui keberadaannya dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut Undang-Undang P3) yang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, memuat peraturan daerah provinsi dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang menyatakan jenis dan hierarki terdiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di atas tergambar secara jelas bahwa dari segi hierarki keberadaan peraturan daerah berada pada urutan terbawah dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dan untuk jenis peraturan daerah tingkat daerah sendiri, keberadaan peraturan daerah provinsi berada di atas peraturan daerah kabupaten/kota.

Keberadaan peraturan daerah provinsi yang berada satu tingkat di atas peraturan daerah kabupaten/kota menunjukkan bahwa peraturan daerah provinsi memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi daripada peraturan daerah kabupaten/kota. Meskipun demikian juga tidak berarti bahwa peraturan daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah provinsi dapat langsung diberlakukan di kabupaten/kota karena peraturan daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi wilayah yang bersangkutan. Namun demikian, Undang-Undang Pemda membuka peluang bagi pemerintah provinsi untuk mengatur urusan pemerintah yang ada dan dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dengan beberapa ketentuan tertentu namun masih berada di dalam koridor kewenangan pemerintah provinsi. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Pemda yang menyatakan bahwa kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/ kota;

- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Kriteria urusan tersebut jika disandingkan dengan kriteria urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, maka dalam Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Pemda, kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota

Berdasarkan kriteria urusan diatas maka dalam Undang-Undang Pemda telah jelas dinyatakan mengenai kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan masing-masing pemerintah daerah. Hal ini bertujuan agar dalam pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut tidak ada lagi konflik kewenangan karena sebagai daerah otonom, baik pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangga sendiri tanpa campur tangan daerah otonom lain.

Pada pelaksanaannya, meskipun peraturan yang dibentuk oleh suatu pemerintah daerah telah memuat pengaturan mengenai urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah tersebut, namun dalam pemberlakuannya peraturan

daerah tersebut telah menjangkau dan diberlakukan di daerah lain. Hal ini dapat ditemukan dalam pemberlakuan dan penegakan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Adaptasi Kebiasaan Baru dalam rangka Pencegahan dan Pengendalian COVID-19 (selanjutnya disebut Perda Nomor 6 Tahun 2020).

Perda Nomor 6 Tahun 2020 yang ditetapkan pada tanggal 30 September 2020 merupakan peraturan daerah yang dibentuk oleh Pemerintah Sumatera Barat pada saat negara sedang dilanda kondisi darurat pandemi Coronavirus Disease 2019 (selanjutnya disebut COVID-19). Perda Nomor 6 Tahun 2020 dimaksudkan untuk mengatur urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan Adaptasi Kebiasaan Baru dalam rangka Pencegahan dan Pengendalian COVID-19 yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota dan penggunaan sumber dayanya lebih efisien dilakukan oleh Pemerintah Sumatera Barat. Selain itu Perda Nomor 6 Tahun 2020 dibentuk dengan tujuan untuk melindungi masyarakat dari COVID-19 dan serta dampak COVID-19, mewujudkan kesadaran dalam rangka mencegah dan mengendalikan penularan COVID-19 serta memberikan kepastian hukum pelaksanaan Adaptasi Kebiasaan Baru dalam Pencegahan dan Pengendalian COVID-19 di Sumatera Barat.

Dalam praktiknya, Perda Nomor 6 Tahun 2020 diberlakukan dan dilaksanakan di daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat. Pemberlakuan tersebut tidak hanya penerapan terhadap ketentuan-ketentuan yang ada saja, namun juga disertai dengan penegakan hukum yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah tersebut. Sebagai contoh pada Tahun 2021, di Kota Payakumbuh dalam operasi yustisi yang dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Payakumbuh, telah

melaksanakan penegakan terhadap Perda Perda Nomor 6 Tahun 2020 dengan menindak 114 pelanggar.⁵ Sedangkan di Kota Padang Panjang, dalam operasi yustisi yang dilakukan pada bulan Februari Tahun 2022, telah menindak 35 pelanggar Perda Nomor 6 Tahun 2020.⁶ Dengan adanya penindakan tersebut maka dapat diketahui bahwa penegakan hukum terhadap pelanggaran Perda Nomor 6 Tahun 2020 yang merupakan peraturan daerah provinsi dilaksanakan secara langsung oleh Pemerintah Daerah Kota Payakumbuh dan Kota Padang Panjang.

Pelaksanaan penegakan peraturan daerah tersebut jika merujuk kepada Pasal 89 Perda Nomor 6 Tahun 2020 maka dalam Pasal 89 ayat (1) Perda Nomor 6 Tahun 2020 dinyatakan bahwa penegakan hukum terhadap pelanggaran ketentuan adaptasi kebiasaan baru ditegakkan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Sumatera Barat (selanjutnya disebut Satpol PP Sumbar). Apabila dalam hal pelanggaran hukum dilakukan oleh perorangan atau penanggungjawab kegiatan atau usaha yang berada di daerah kabupaten/kota, maka Satpol PP Sumbar tersebut melakukan koordinasi dengan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten/Kota, baik sebelum atau sesudah penegakan dalam kurun waktu paling lambat 1 x 24 jam (satu kali dua puluh empat jam).⁷ Berdasarkan ketentuan tersebut penegakan terhadap pelanggaran ketentuan tersebut semestinya dilaksanakan oleh Satpol PP Sumbar. Sedangkan Penegakan terhadap pelanggar yang berada di Kabupaten/kota, tetap dilaksanakan oleh Satpol PP Sumbar dengan berkoordinasi dan kerjasama dengan

⁵ <https://sumbar.antarane.ws.com/berita/479853/satpol-pp-payakumbuh-naikkan-18-pelanggar-perda-ke-persidangan>, diakses pada tanggal 2 Maret 2022

⁶ <https://www.harianhaluan.com/news/pr-102709267/tak-bermasker-tim-yustisi-padang-panjang-jaring-35-pelanggar-prokes>, diakses pada tanggal 2 Maret 2022

Satuan Polisi Pamong Praja Kota Payakumbuh dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Padang Panjang. Hal ini dikarenakan sejatinya penegakan Perda Nomor 6 Tahun 2020 sebagai peraturan daerah provinsi merupakan tugas dari Satpol PP Sumbar dan penegakan hukum tersebut berkaitan langsung dengan penjatuhan sanksi bagi pelanggar oleh Pemerintah Daerah Provinsi.

Berangkat dari hal tersebut di atas, maka penulis tertarik melakukan penelitian berkaitan pelaksanaan penegakan peraturan daerah provinsi di wilayah kabupaten/kota di Sumatera Barat oleh Satpol PP kabupaten/kota dengan judul **“Penegakan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Adaptasi Kebiasaan Baru dalam rangka Pencegahan dan Pengendalian COVID-19 di Kabupaten/Kota di Sumatera Barat”**.

B. Rumusan Masalah

Dari pemaparan yang dikemukakan pada latar belakang di atas, maka beberapa hal yang dapat dirumuskan permasalahannya, yaitu :

1. Bagaimanakah penegakan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Adaptasi Kebiasaan Baru dalam rangka Pencegahan dan Pengendalian COVID-19 di Kabupaten/Kota di Sumatera Barat?
2. Bagaimana efektivitas penegakan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Adaptasi Kebiasaan Baru dalam rangka Pencegahan dan Pengendalian COVID-19 di Kabupaten/Kota di Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang dipaparkan di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Pelaksanaan penegakan Peraturan Daerah Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Adaptasi Kebiasaan Baru dalam rangka Pencegahan dan Pengendalian COVID-19 di Kabupaten/Kota di Sumatera Barat.
2. Efektivitas pelaksanaan penegakan Peraturan Daerah Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Adaptasi Kebiasaan Baru dalam rangka Pencegahan dan Pengendalian COVID-19 di Kabupaten/Kota di Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas tersebut, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Manfaat secara teoritis adalah dalam rangka memperdalam ilmu pengetahuan serta mempertajam analisis penulis dalam memecahkan masalah dengan melakukan penelitian ilmiah khususnya dalam penegakan peraturan daerah provinsi sumatera barat di kabupaten/kota di sumatera barat.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis adalah dalam rangka memberikan sumbangan pemikiran guna mengembangkan hukum serta memberikan informasi kepada pihak yang berkepentingan dan sebagai saran atau masukan khususnya kepada penyelenggara pemerintahan daerah sehingga dalam pembentukan produk hukum dan pelaksanaann produk hukum yang dibentuk tersebut sesuai dengan

urusan, kewenangan, dan cita hukum nasional yang berdasarkan pada UUD 1945 dan bersumberkan dari Pancasila.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan dan informasi, penelitian mengenai Penegakan Peraturan Daerah Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Adaptasi Kebiasaan Baru dalam rangka Pencegahan dan Pengendalian COVID-19 di Kabupaten/Kota di Sumatera Barat sampai saat ini belum pernah dilakukan. Namun terdapat beberapa penelitian berupa tesis yang serupa dengan penegakan peraturan daerah tentang COVID-19 di daerah yakni:

1. Faizan Maulidah, dengan judul Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2020 Dalam Penegakan Protokol Kesehatan di Sidoarjo. Program Pasca Sarjana Universitas Negeri Sunan Ampel Surabaya, dengan rumusan masalah sebagai berikut:
 - a. Bagaimana implementasi PERDA provinsi Jawa Timur No. 2 Tahun 2020 dalam penegakan protokol kesehatan di Sidoarjo?
 - b. Bagaimana penerapan sanksi pada protokol kesehatan dalam perspektif keadilan John Rawls?
2. Jukri Retno, dengan judul Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Protokol Kesehatan *Corona Virus Disease* (COVID-19) oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Kota Padang. Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas Padang, dengan rumusan masalah sebagai berikut:
 - a. Bagaimanakah penegakan hukum dan penerapan sanksi bagi pelanggar protokol kesehatan dalam masa pandemi *Corona Virus Disease* (COVID-19)?

- b. Apakah kendala yang timbul pada saat penindakan pelanggaran protokol kesehatan?

Kedua penelitian di atas jika dihubungkan dengan penulisan yang dilakukan penulis maka pada hakikatnya penulis dan kedua penulis tersebut sama-sama melakukan kajian terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Faizan Maulidah melaksanakan penelitian terhadap pelaksanaan penegakan PERDA provinsi Jawa Timur No. 2 Tahun 2020 di Sidoarjo yang didasarkan kepada perspektif keadilan oleh John Rawls. Sedangkan Jukri Retno melaksanakan penelitian terhadap penegakan peraturan daerah Kota Padang di Kota Padang namun lebih berfokus kepada pelaksanaan protokol kesehatan serta pemberian sanksi berdasarkan kepada ketentuan yang terdapat Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Kedua tulisan tersebut jika dibandingkan dengan penelitian yang dilakukan penulis maka tidak terdapat kesamaan karena objek penelitian yang dilakukan penulis adalah pelaksanaan penegakan peraturan daerah provinsi Sumatera Barat di kabupaten/kota di wilayah Sumatera Barat yang didasarkan kepada kewenangan pemerintah daerah provinsi Sumatera Barat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan efektivitas pelaksanaan peraturan daerah tersebut di kabupaten/kota di Sumatera Barat.

F. Kerangka Teoretis dan Konseptual

1. Kerangka Teoretis

Teori hukum yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *theory of law*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *rechtstheorie* mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam proses pembelajaran maupun di dalam penerapan hukum karena adanya teori hukum dalam kerangka memecahkan berbagai persoalan dimana dalam hukum normatif tidak diatur.⁸ Dalam pada itu teori hukum juga merefleksi ciri khas dari pengembangan hukum praktis, yaitu ia mempelajari makna dan struktur dari pembentukan dan penemuan hukum⁹.

Selanjutnya J.J. H. Bruggink mendefinisikan teori hukum adalah suatu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum, dan sistem tersebut untuk sebagian yang penting dipoitifkan.¹⁰ Kemudian Van Apeldoorn dalam Munir Fuady memberikan cakupan dari teori hukum sebagai berikut¹¹ :

- a) tentang pengertian-pengertian hukum.
- b) tentang objek ilmu, pembuatan undang-undang, dan yurisprudensi.
- c) tentang hubungan hukum dan logika.

Berdasarkan hal tersebut, dalam penelitian ini penulis menggunakan teori penegakan hukum, teori otonomi daerah serta teori efektivitas hukum.

a) Teori Otonomi Daerah

Secara etimologis, istilah "*autonomie*" berasal dari bahasa Yunani (*autos* = sendiri; *nomos* = Undang-Undang) dan berarti perundang-undangan

⁸ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, PT. RajaGrafindo, Buku Kedua, Jakarta, 2015, hlm. 5.

⁹ Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, *Dasar-dasar Filasafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2016, hlm. 162-163.

¹⁰ H Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, (alih bahasa Arief Sidarta), PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 159-160.

¹¹ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Prenamedia Grup, Jakarta, 2014, hlm. 2.

sendiri (*zelfwetgeving*).¹² Dengan demikian, otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian. Otonomi daerah berarti kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri.¹³ Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan otonomi daerah. Otonomi daerah dipahami sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani yang terdiri atas *autos* dan *nomous autos* artinya sendiri dan *nomous* artinya hukum atau peraturan sehingga otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian. Otonomi daerah berarti kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri.¹⁴

Sarundajang menyatakan bahwa otonomi daerah pada hakekatnya adalah¹⁵:

- 1) hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom;
- 2) dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya;

¹² Juanda, *Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah menurut UUD 1945*. Disertasi Pascasarjana Unpad, Bandung, 2004, hlm. 6.

¹³ Widarta, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm. 2.

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 35.

- 3) daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya; dan
- 4) otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.

Pemberian otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan professional.¹⁶ Filosofi atau prinsip pelaksanaan otonomi daerah adalah *sharing of power, distribution of power* dan *empowering of regional administration*. Filosofi tersebut dalam kerangka mencapai *the ultimate goal of autonomy*, yaitu kemandirian daerah terutama kemandirian masyarakat. Daerah memiliki kewenangan, bukan sekedar penyerahan urusan untuk menyelenggarakan pemerintah daerah. Dan juga tidak sekedar menyelenggarakan urusan-urusan yang timbul sebagai akibat munculnya aspirasi-aspirasi masyarakat.¹⁷ Sebagai bagian dari program reformasi, Pemerintah Republik Indonesia telah mulai melaksanakan otonomi daerah secara sungguh-sungguh. Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. Dengan kata lain bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang dijalankan berdasarkan desentralisasi, dengan otonomi yang seluas-luasnya.

¹⁶ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 97.

¹⁷ Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi Daerah, Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 135.

Menurut Hamzah¹⁸ pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatar belakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin akibat keterbatasan dan kekurangan yang dimiliki pemerintah pada hampir semua aspek. Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semua didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi, oleh karenanya pengawasan dan pengendalian pusat kepada daerah sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan atau bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.

Daerah otonom selain melaksanakan asas desentralisasi juga dapat disertai kewenangan untuk melaksanakan tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah adalah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan bukan saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat akan tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat atasnya.

Sementara itu, Bagir Manan mengatakan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan.¹⁹ Tugas

¹⁸ Hamzah, *Op. Cit.*, hlm. 137.

¹⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 34.

pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh.

b) Teori Penegakan Hukum

Penegakan berasal dari kata tegak. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, penegakan mempunyai arti proses, cara, atau perbuatan menegakan.²⁰ Menegakan berarti memelihara, mempertahankan, mewujudkan atau melaksanakan apa yang menjadi cita-cita. Oleh karena itu maka penegakan hukum berarti proses, cara atau perbuatan untuk mewujudkan atau melaksanakan apa yang menjadi tujuan hukum tersebut.

Satjipto Rahardjo berpendapat penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.²¹ Keinginan hukum yang dimaksud adalah hal yang telah dirumuskan dalam aturan hukum yang telah di buat dan diwujudkan serta bagaimana penegakan hukum tersebut dijalankan. Penegakan hukum diusahakan untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan dengan menerapkan sanksi-sanksi.

Menurut Soerjono Soekanto penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah atau pandangan nilai yang mantap dan mengejewantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.²² Penegakan

²⁰ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>, diakses tanggal 20 Juli 2022

²¹ Satjipto Rahardjo, 1983, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru, hlm. 24

²² Dellyana, Shant. 1988, *Konsep Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Liberty hlm. 32

hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum in concreto dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.²³

Menurut Jimly Asshiddiqie, penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.²⁴ Penegakan hukum dalam negara dilakukan secara preventif dan represif.²⁵ Penegakan secara preventif dilakukan sebagai upaya untuk mencegah agar tidak terjadinya pelanggaran hukum oleh masyarakat. Sedangkan penegakan hukum represif dilakukan dengan pemberian sanksi apabila usaha preventif telah dilakukan ternyata masih dilakukannya usaha pelanggaran hukum, dimulai dengan penyelidikan, penyidikan, sampai pada penerapan sanksi administratif maupun sanksi pidana.²⁶

c) Teori Efektivitas Hukum

Menurut Barda Nawawi Arief, efektivitas mengandung arti “keefektifan” pengaruh atau efek keberhasilan, atau kemanjuran/kemujaraban.²⁷ Hukum dapat efektif di masyarakat apabila terjadi kesesuaian apa yang diatur dengan

²³ Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 14.

²⁴ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, *Jurnal Penegakan Hukum*, www.Jimly.com, diakses pada 6 Agustus 2022

²⁵ Teguh Prasetyo Adan Abdul Halim Barkatullah, 2005, *Politik Hukum Pidana*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 111

²⁶ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Cetakan keenam, Jakarta, Penerbit Rineka Cipta., hal. 11-12

²⁷ Barda Nawawi Arief, 2003, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 85

apa yang dilaksanakan. Menurut Lawrence Friedman efektif atau tidaknya penegakan hukum tergantung pada:²⁸

1) Substansi Hukum;

Substansi hukum disebut sebagai sistem Substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan dan aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab Undang-Undang (*law book*).

2) Struktur Hukum atau Pranata Hukum;

Struktur hukum atau Pranata Hukum disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Kewenangan lembaga penegak hukum ini dijamin oleh Undang-Undang sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, mereka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagus suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung oleh aparat penegak yang baik maka keadilan hanya angan-angan.

3) Budaya Hukum

Budaya hukum atau kultur hukum adalah sikap manusia terhadap hukum, sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya.

²⁸ Lawrence M. Friedman, *American Law As An Introduction*, dalam Ade Maman Suherman, 2008, Pengantar Perbandingan Sistem Hukum: Civil Law , Common Law, Hukum Islam, Radjawali Pers, Jakarta, hlm. 11

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.

Substansi hukum yang baik tidak akan dapat dirasakan manfaatnya kalau tidak ditunjang oleh struktur hukum yang baik. Demikian pula struktur hukum yang baik tidak akan berjalan dengan baik kalau tidak ditunjang oleh adanya substansi hukum yang baik pula. Serta substansi dan struktur hukum yang baik tidak dapat dirasakan eksistensinya kalau tidak didukung oleh budaya hukum masyarakat dengan baik.

Menurut Soerjono Soekanto, ada lima hal yang mempengaruhi efektif atau tidaknya penegakan hukum, yaitu:²⁹

- 1) Faktor hukum atau peraturan itu sendiri. Hukum atau peraturan itu sendiri bisa menjadi faktor yang mempengaruhi efektif atau tidaknya penegakan hukum karena kemungkinan terjadinya ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis.
- 2) Faktor Penegakan Hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan seperti hakim, jaksa, pengacara dan sebagainya. Jika hukumnya baik tetapi mental dari penegak

²⁹Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 8

hukum belum mantap, maka bisa menyebabkan terjadinya gangguan dalam sistem hukum tersebut.

- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Kalau hukumnya baik, mental penegak hukumnya juga baik, tetapi sarana yang mendukung penegakan hukum kurang memadai, maka hukum tadi bisa saja tidak berjalan sesuai rencana.
- 4) Faktor masyarakat. Faktor masyarakat disini adalah bagaimana kesadaran masyarakat akan hukum yang ada.
- 5) Faktor kebudayaan. Faktor kebudayaan maksudnya adalah bagaimana hukum yang ada bisa masuk kedalam dan menyatu dengan kebudayaan yang ada, sehingga semuanya berjalan dengan baik.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual berisikan konsep dasar yang digunakan dalam penulisan suatu penelitian ilmiah. Salah satu cara untuk menjelaskan konsep adalah definisi. Definisi merupakan suatu pengertian yang relatif lengkap tentang suatu istilah, dan biasanya definisi bertitik tolak pada referensi.³⁰

Adapun konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Penegakan

Penegakan berasal dari kata tegak. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, penegakan mempunyai arti proses, cara, atau perbuatan menegakan.³¹ Menegakan berarti memelihara, mempertahankan, mewujudkan atau melaksanakan apa yang menjadi cita-cita. Oleh karena itu

³⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 48.

³¹ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>, diakses tanggal 20 Juli 2022

maka penegakan hukum berarti proses, cara atau perbuatan untuk mewujudkan atau melaksanakan apa yang menjadi tujuan hukum tersebut.

b. Peraturan Daerah

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 dan angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 mendefinisikan Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

c. Kabupaten/Kota.

Kabupaten/Kota adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia. Kabupaten maupun kota merupakan daerah otonom yang diberi wewenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Kabupaten dipimpin oleh seorang bupati dan Kota dipimpin oleh Walikota.

G. Metode Penelitian

Metodologi penelitian hakikatnya merupakan pembeda karya ilmiah dengan jenis tulisan-tulisan lainnya. Dalam melaksanakan penelitian ini berikut dijelaskan metodologi yang digunakan:

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat yuridis sosiologis atau empiris 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.

a. Jenis dan Sumber Data

Dalam penulisan ini, Penulis menggunakan data yang terdiri atas:

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 yaitu aparat sipil negara yang bertugas di Dinas Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Provinsi Sumatera Barat; Dinas Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kota Payakumbuh; dan Dinas Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kota Padang Panjang.

2) Data Sekunder

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

a) Bahan hukum primer

- i. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- 
- ii. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - iii. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
 - iv. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja; dan
 - v. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Adaptasi Kebiasaan Baru dalam rangka Pencegahan dan Pengendalian COVID-19.

b) Bahan hukum sekunder

Bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan-penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, atau pendapat para pakar dan ahli hukum.

c) Bahan hukum tersier

Bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.³²

b. Alat Pengumpul Data atau Instrumen Data

³² Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 114

Dalam penelitian ini penulis mempergunakan alat pengumpul data sebagai berikut :

1) 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.

2) 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 diteliti oleh penulis di lapangan³³.

c. Pengolahan Data dan Analisis Data

1) Pengolahan Data

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

a) Editing

Editing yaitu data yang diperoleh penulis akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data-data yang diperoleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan³⁴. Karena dalam

³³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta., 2008, hlm. 67.

³⁴ Bambang Sunggono, *Op.Cit.*, hlm. 125.

pengumpulan data tidak seluruhnya data yang dikumpulkan dimasukkan tetapi mengambil yang diperlukan dari semua data yang terkumpul.

b) Coding

Coding yaitu proses pemberian tanda atau kode tertentu terhadap hasil wawancara dari responden³⁵. Memakai pengolahan data coding karena di dalam penelitian ada beberapa hal yang harus dijelaskan dengan tanda-tanda tertentu.

2) Analisis Data

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

³⁵ *Ibid*, hlm. 126.