

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Hal tersebut menunjukkan bahwa, Indonesia bukan negara yang berdasarkan atas kekuasaan (*machstaat*). Negara hukum dalam pengembangan ilmu hukum khususnya bidang Perundang-undangan dapat mendorong fungsi pembentukan peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilakukan untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum. Konsekuensinya adalah negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam hukum nasional yang menjamin hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu pengembangan hukum berupa ilmu Perundang-undangan dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas Perundang-undangan yang baik, perlu dibuat aturan mengenai Perundang-undangan yang baik, pada Negara yang berdasarkan atas hukum modern tujuan utamanya dari pembentukan Perundang-undangan yakni menciptakan kodifikasi hukum bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat ini tidak lain tidak bukan agar terciptanya kepastian hukum.¹

¹ Roy Marthen Moonti, 2017, *Ilmu PerUndang-undangan*, UMI Press, Makasar, hlm. 10

Sebagaimana kita ketahui bahwa, Indonesia mengikuti tradisi hukum Eropa Kontinental, yang artinya menjadikan peraturan Perundang-undangan sebagai salah satu sendi utama dalam sistem hukum nasionalnya. Atas dasar itulah, kemudian perkembangan hukum nasional harus selalu diiringi dengan perkembangan sistem hukum yang berkelanjutan dan terintegrasi, hal ini sesuai dengan kebutuhan akan perkembangan struktur hukum dengan budaya hukum. Peraturan Perundang-undangan sebagai komponen penting dalam satu kesatuan sistem hukum nasional yang harus dibangun dan dibentuk secara terintegrasi untuk memberikan jaminan bahwa pembangunan sistem hukum nasional dapat berjalan dengan teratur. Apabila ada kepastian hukum dan memberikan kemanfaatan bagi terpenuhinya kebutuhan rasa keadilan dan kemakmuran bagi masyarakat sesuai dengan amanat dari pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Maria Farida Indrati Soeprato, bahwa secara teoritik istilah “Perundang-undangan” (*legislation*), *wetgeving* atau *gesetgebung* mempunyai dua definisi, yaitu:²

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;

² Maria Farida Indrati Soeprato, 2007, *Ilmu PerUndang-undangan : (Jenis, Fungsi, dan Materi Muata*, Kanisius, Jakarta, hlm. 3

2. Perundang-undangan merupakan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Hasil dari proses pembentukan peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah itulah yang kemudian disebut dengan peraturan Perundang-undangan. Senada dengan hal ini Bagir Manan menyatakan bahwa, definisi peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :

1. Setiap keputusan yang tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang 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 dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan Perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin* (hukum dalam arti material), atau sering juga disebut *dnegan algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supra nationale algemeen verbindende voorschriften, wet, A MvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale stater verordebingen*.³

³ *Ibid*

Peraturan Perundang-undangan itu sendiri merupakan salah satu dari bentuk norma hukum. Dalam literatur hukum dan Perundang-undangan, secara umum terdapat tiga (3) macam norma hukum yang merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu:

1. keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*);
2. keputusan normatif yang bersifat penetapan administrasi (*beschikking*);
3. keputusan normatif yang disebut vonnis. Selain ketiga bentuk produk hukum diatas, juga ada bentuk peraturan yang dinamakan “*beleids regels*” (*policy rules*) ini biasanya diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi peraturan kebijaksanaan,⁴ yang sering disebut sebagai *quasi* peraturan.⁵

Sementara itu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah di ubah Beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Selanjutnya disebut UU PPP) mendefinisikan Peraturan Perundang-undangan sebagai Peraturan tertulis yang mengikat secara umum dan dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan Perundang-undangan pula.⁶

Dari ketiga definisi di atas maka menurut penulis peraturan Perundang-undangan merupakan sebuah peraturan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau

⁴ King Faisal Sulaiman, 2017, *Teori Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 7

⁵ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Perihal Undang-undang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.

1

⁶ Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan Perundang-undangan.

Kemudian menurut Sajipto Raharjo, peraturan Perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut.⁷

1. Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
2. Bersifat universal. Artinya, dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
3. Lazimnya bagi suatu peraturan Perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Menurut Burkhardt Krems, bahwa salah satu bagian besar dari ilmu Perundang-undangan, yaitu adalah teori Perundang-undangan (*Gestzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau definisi yang bersifat kognitif.⁸ Proses kejelasan dan kejernihan makna dari suatu peraturan Perundang-undangan dipengaruhi oleh proses pembentukan peraturan Perundang-undangan pembentukan peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu proses pembangunan hukum, di samping penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman

⁷ Sajipto Rahardjo, 2004, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm. 25

⁸ Maria Farida Indrati Soprpto, *Op. Cit*, hlm. 8

mengenai hukum. Sebagaimana diketahui bersama bahwa pembangunan hukum yang dilaksanakan secara komprehensif mencakup substansi hukum atau disebut isi dari peraturan perundangan-undangan.

Agar Peraturan Perundang-undangan yang dihasilkan dapat mencerminkan kualitas yang baik sebagai produk hukum, maka perlu memahami beberapa dasar landasan dari pembentukan peraturan Perundang-undangan antara lain, sebagai berikut :

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi Negara Indonesia, Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum termasuk semua upaya pembaruannya.⁹

Menurut Notonegoro, nilai-nilai pancasila merupakan nilai dasar yang harus selalu ada dan melekat dalam kehidupan manusia. Dengan demikian, nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila tersebut merupakan nilai moral dasar yang selalu aktual yang selalu melingkupi antara satu dengan yang lainnya dalam tindakan manusia. Sebagai cita-cita hukum

⁹ M. Khozim, 2009, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, hlm. 12-

bangsa dan paradigma pembangunan hukum Pancasila memiliki sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia.

Pertama, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada produk hukum yang menanam benih disintegrasi. *Kedua*, hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan golongan kuat. *Ketiga*, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum). *Keempat*, hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apa pun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaan.¹⁰ Suatu peraturan Perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag, filosofische gelding*), apabila rumusannya atau norma normanya mendapatkan membenaran (*rechtsvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis.

2. Landasan sosiologis

Landasan sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Suatu peraturan Perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische grondslag, sociologische gelding*) apabila

¹⁰ Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, LP3SE, Jakarta, hlm. 55

ketentuan-ketentuan sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat. Hal ini penting agar peraturan Perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat dan tidak menjadi huruf-huruf mati belaka.

Atas dasar sosiologis inilah diharapkan suatu peraturan Perundang-undangan yang dibuat dapat diterima dalam masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan Perundang-undangan yang diterima secara wajar akan menerima daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan penerahan institusional untuk melaksanakannya.

Dalam teori pengakuan (*anerkennungstheorie*) ditegaskan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan masyarakat tempat hukum itu berlaku. Tegasnya bahwa dimensi sosial ini mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.¹¹ Dalam pembentukan Undang-undang, organ atau lembaga pembentuk Undang-undang adalah lembaga yang diberi kewenangan legislatif oleh konstitusi. Pada prinsipnya dengan kewenangan tersebut lembaga legislatif mempunyai kewenangan untuk membuat Undang-undang sesuai keinginannya. Namun demikian, dalam pembentukan tersebut disamping harus berlandaskan asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan, baik asas formal maupun asas material, harus juga dilakukan melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh konstitusi dan peraturan Perundang-undangan lainnya.

¹¹ King Faisal Sulaiman, *Op. Cit*, hlm. 55

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.¹² Secara formal landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membuat peraturan tertentu, secara material, landasan yuridis segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu. Sedangkan dari segi teknis, landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membentuk peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan Undang-undang.¹³ Suatu peraturan Perundang-undangan dapat dikatakan memiliki landasan yuridis (*jurdische gronslag, juridische gelding*), apabila ia mempunyai dasar hukum (*rechtsgrond*) atau legalitas terutama pada peraturan Perundang-undangan lebih tinggi sehingga peraturan Perundang-undangan itu lahir.

Peraturan Perundang-undangan di Indonesia memiliki jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan, Hierarki atau tata urutan peraturan Perundang-undangan di Indonesia diamatkan di dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU PPP, menegaskan: *Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*

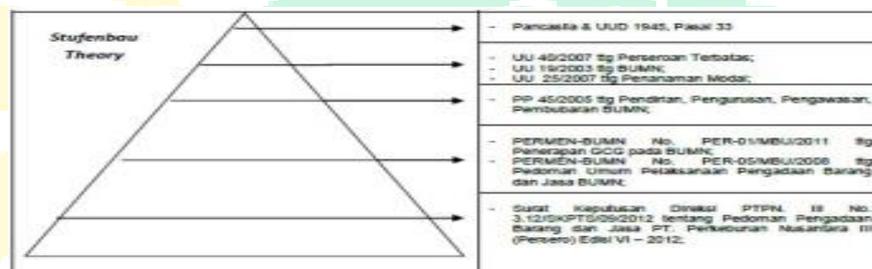
1. *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*

¹² *Ibid*, hlm 24

¹³ Putera Stomo, 2018, *Ilmu PerUndang-undangan*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 13

2. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
3. *Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;*
4. *Peraturan Pemerintah;*
5. *Peraturan Presiden;*
6. *Peraturan Daerah Provinsi; dan*
7. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*

Gambar 1. Hierarki Peraturan Perundang-undangan



Jenis dan Hierarchy dalam Pasal 7 tersebut mengadopsi dari teori Stufenbau yang merupakan teori dari Hans Kelsen bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang di mana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan/mengacu pada norma yang lebih tinggi, dan norma hukum yang tertinggi harus di ikuti oleh norma hukum di bawahnya.¹⁴

Salah satu dari jenis Peraturan Perundang-undangan yang ada di dalam Pasal 7 adalah Peraturan Daerah, baik Provinsi dan Kabupaten/kota. Peraturan Daerah merupakan peraturan yang dibuat oleh Kepala Daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan DPRD (DPRD)

¹⁴ Roy Marthen Moonti, *Op. Cit*, hlm. 18

Provinsi maupun Kabupaten/Kota.¹⁵ Peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pada dasarnya peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat ciri khas dari masing-masing daerah.

Sebagai daerah otonom, Provinsi Sumatera Barat memiliki kewenangan untuk mengatur daerahnya termasuk dalam penamaan dan sistem pemerintahan di tingkat Nagari (desa) melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat mengatur urusan Pemerintahan Nagari sebut saja Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari kemudian dicabut dengan Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari, kemudian Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari ini juga di cabut dengan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.

Ternyata hadirnya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari juga tidak semua Kabupaten/Kota di Sumatera Barat taat pada amanah Peraturan Daerah provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari. Walaupun sudah kembali menerapkan sistem pemerintahan Nagari namun dalam penyelenggaraannya belum kembali ke karakter pemerintahan Nagari. Sosok yang tampil dalam penyelenggaraan

¹⁵Maria Farida Indrati Soprpto, *Op. Cit*, hlm.

pemerintahan Nagari masih sama dengan sosok desa, yaitu dipisahkan urusan administrasi dan urusan adat isitadat berdasarkan hak asal usul. Pemerintahan Nagari dijalankan sepenuhnya berdasarkan Undang-undang bukan adat salingka Nagari. Terlebih Pasca diundangkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari yang notabene juga mencabut Peraturan Daerah yang menjadi pedoman Pelaksanaan Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat, yang diharapkan bisa mengembalikan jati diri Nagari yang sesungguhnya. Namun, semenjak Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari hingga hari ini, belum ada tindaklanjut dari pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Barat.

Maka hal inilah yang kemudian melatarbelakangi Penelitian ini, Melalui Penelitian yang berbentuk Tesis dengan judul, **“Problematika Implementasi Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar belakang Masalah yang telah Peneliti uraikan di atas, maka Peneliti merumuskan permasalahan yang akan di bahas dalam Penelitian ini, sebagai berikut:

1. Bagaimana Eksistensi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari?
2. Bagaimanakah Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari di Sumatera Barat serta Kendalanya?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan Penelitian tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis eksistensi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari ditinjau dari ilmu Perundang-undangan
2. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari di Sumatera Barat serta kendala bagi pemerintah kabupaten di Sumatera Barat belum menindaklanjuti Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, yaitu:

1. Secara Teoritik
 - a. Memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu Pengetahuan, khususnya di bidang hukum tata negara mengenai problematika Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari
 - b. Dapat menjadi sumbangan pemikiran dan referensi bagi penelitian lain terkait problematika Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari

2. Secara Praktis

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan menambah wawasan pengetahuan dalam bidang ilmu hukum, utamanya hukum tata negara tentang problematika Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari
- b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan memberikan informasi tentang Problematika Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.
- c. Bagi instansi terkait, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan (*input*) yang berguna dalam memberikan pertimbangan untuk pengambilan kebijakan, khususnya Problematika Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran penelitian terkait dengan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari yang berbentuk tesis belum ada di lakukan. Hasil penelusuran kepustakaan, tidak ditemukan penelitian lain berbentuk tesis yang mendekati topik penelitian ini. Penelitian tesis ini mengambil judul '*Problematika Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari*'. Oleh karena itu, keaslian tesis ini dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi yaitu kejujuran, rasional, objektif serta terbuka. Hal ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan

kebenaran ilmiah sehingga dengan demikian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah, keilmuan dan terbuka untuk kritisi yang bersifat membangun.

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian hukum sangat diperlukan untuk menjelaskan nilai-nilai oleh postulat hukum sampai kepada filosofisnya sebagai pisau analisis dalam sebuah penelitian.¹⁶ Dengan demikian kerangka teori ini dapat diartikan sebagai kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori dari para peneliti mengenai suatu kasus ataupun permasalahan yang menjadi bahan perbandingan, landasan yang kuat bagi suatu penelitian¹⁷

a. Teori Efektivitas Hukum

1) Definisi Efektivitas Hukum

Menurut Hans Kelsen, Jika Berbicara tentang efektifitas hukum, dibicarakan pula tentang Validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum., bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit*, hlm. 254

¹⁷ M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm.

harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.¹⁸

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya. Jadi efektivitas hukum menurut pengertian di atas mengartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.¹⁹

Tujuan hukum adalah untuk mencapai kedamaian dengan mewujudkan kepastian dan keadilan dalam masyarakat. Kepastian hukum menghendaki perumusan kaedah-kaedah hukum yang berlaku umum, yang berarti pula bahwa kaedah-kaedah tersebut harus ditegakkan atau dilaksanakan dengan tegas. Hal ini menyebabkan bahwa hukum harus diketahui dengan pasti oleh para warga masyarakat, oleh karena hukum tersebut terdiri dari kaedah-

¹⁸ Sabian Utsman, 2009, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum: Makna Dialog Antara Hukum & Masyarakat, dilengkapi Proposal Penelitian Hukum (Legal Research)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 12

¹⁹ *Ibid*, hlm. 13

kaedah yang ditetapkan untuk peristiwa-peristiwa masa kini dan untuk masa-masa mendatang serta bahwa kaedah-kaedah tersebut berlaku secara umum. Dengan demikian, maka di samping tugas-tugas kepastian serta keadilan tersimpul pula unsur kegunaan di dalam hukum. Artinya adalah bahwa setiap warga masyarakat mengetahui dengan pasti hal-hal apakah yang boleh dilakukan dan apa yang dilarang untuk dilaksanakan, di samping bahwa warga masyarakat tidak dirugikan kepentingan-kepentingannya di dalam batas-batas yang layak.²⁰

Bagaimana Hukum di Indonesia sangat sulit untuk dijawab secara tepat dan bahkan sukar untuk mendekati ketepatan sekalipun. Beberapa gejala dapat dikemukakan untuk memberikan petunjuk-petunjuk serta gambaran yang agak luas. Sejak tahun 1945 Indonesia telah mengalami proses transformasi di bidang hukum, sejak tahun tersebut antara lain telah banyak Perundang-undangan baru yang diperlakukan, disamping banyaknya keputusan-keputusan badan-badan peradilan yang telah berbeda dengan yurisprudensi zaman kolonial. Walaupun demikian, masih banyak kaedah-kaedah hukum dari zaman kolonial yang tetap berlaku secara tegas maupun samar-samar, dan walaupun ada yang telah dihapuskan masih sulit untuk menghapuskan alam pikiran lama

²⁰ Soerjono Soekanto, 1974, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia Suatu Tinjauan Secara Sosiologis*, Alumni, Bandung, hlm. 40

yang masih berorientasi pada sistem hukum di Indonesia telah banyak dipengaruhi oleh cita-cita baru yang timbul dan tumbuh sejak proklamasi kemerdekaan pada tahun 1945.²¹

Apa yang menjadi cita-cita yang baru tentang isi hukum nasional masih sulit untuk ditetapkan secara tegas, terutama oleh karena masyarakat Indonesia terdiri dari bagian-bagian masyarakat yang mempunyai ciri-ciri sosial dan budaya yang berbeda, hal mana mengakibatkan pula terdapatnya perbedaan-perbedaan di dalam cara dan pandangan hidup. Lagi pula peranan hukum telah melemah sejak berlangsungnya revolusi fisik yang menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan social dan kebudayaan pada masyarakat Indonesia, hal mana pada taraf-taraf tertentu menyebabkan terjadinya disorganisasi dan keadaan anomie tersebut merupakan keadaan dimana warga masyarakat tidak mempunyai pegangan ukuran atau pedoman bagi kegiatan-kegiatannya dalam arti mana yang merupakan kegiatan-kegiatan yang baik dan mana yang buruk. Keadaan ini bertambah parah pada periode berikutnya terutama sebelum tahun 1966. Revolusi fisik yang berlangsung setelah tahun 1945 tidaklah secara menyeluruh menghapuskan hukum yang berlaku pada zaman colonial. Kalaupun ada yang dihapuskan, maka belum ada hukum penggantinya, halmana terutama disebabkan oleh karena tujuan utama daripada revolusi fisik adalah untuk mencapai

²¹ *Ibid*, hlm. 16

dan mempertahankan hukum kemerdekaan. Kelemahan-kelemahan system hukum lama yang berasal dari zaman Kolonial baru disadari pada awal tahun enam puluh, akan tetapi semenjak itu, kehidupan dan perkembangan hukum tidaklah begitu menguntungkan oleh karena adanya eksploitasi dari kegiatan-kegiatan politik.

Periode 1960-1965 ditandai dengan menurunnya wibawa hukum, sehingga para warga masyarakat pun pudar kepercayaannya terhadap hukum. Suatu revolusi sebagaimana dialami oleh bangsa Indonesia merupakan suatu proses yang berlangsung dengan cepat, bersifat kompleks dan bahkan dengan kekerasan dalam merubah nilai-nilai, struktur sosial, lembaga-lembaga politik, kebijaksanaan-kebijaksanaan, maupun kepemimpinan. Perubahan-perubahan yang kemudian mengikutinya pada tahap-tahap berikutnya lebih merupakan proses reformasi yang terutama bertujuan untuk membina serta mengembangkan dasar-dasar serta nilai-nilai baru yang dihasilkan oleh revolusi. Pekerjaan dan masalah-masalah yang dihadapi oleh para pelopor reformasi jelas lebih sulit, oleh karena lebih banyak menyangkut masalah-masalah konsolidasi, pembinaan dan pengembangan, dalam proses mana dia seringkali harus berhadapan dengan unsur-unsur masyarakat masyarakat yang mempunyai kepentingan-kepentingan yang tertanam dengan kuatnya.²²

²² *Ibid*, hlm. 33

Periode menurunnya kewibawaan hukum mengalami perubahan-perubahan setelah bagian-bagian masyarakat dengan dipelopori oleh para mahasiswa berhasil untuk menghentikan legitimasi pemerintahan di bawah pimpinan Soeharto. Kepercayaan masyarakat terhadap wibawa hukum secara perlahan-lahan mulai pulih, walaupun belum sepenuhnya. Pada masa itulah mulai terdengar suara-suara dari berbagai golongan masyarakat yang antara lain menginginkan ditegakkannya kembali supremasi hukum atau yang lebih dikenal dengan sebutan penegakan kembali *rule of law*, keadaan ini terutama disebabkan oleh karena masyarakat telah sampai pada puncak penderitaannya karena keadaan ekonomi yang parah serta ketiadaan kependeritaannya karena keadaan ekonomi yang parah, serta ketidadaan ketertiban di dalam arti tidak adanya kepastian tentang apa yang menjadi wadah hak-hak dan kewajiban-kewajiban para warga masyarakat. Dengan demikian maka untuk mengakhiri kepincangan-kepincangan tersebut, antara lain, diperlukan usaha-usaha untuk menegakkan kembali *rule of law*, masalahnya tidak semudah itu, kiranya perlu ditegaskan terlebih dahulu apa yang dimaksudkan dengan *rule of law* tersebut. Istilah atau pengertian *rule of law* paling sedikit dapat dipakai dalam dua arti, yaitu dalam arti formil dan materiil (ideologis). Di dalam arti yang formil, maka *rule of law* dimaksudkan sebagai kekuasaan public yang terorganisir, yang berarti bahwa setiap system kaedah

kaedah yang didasarkan pada hirarki perintah merupakan *rule of law*. Dalam arti yang formil ini, maka *rule of law* mungkin menjadi alat yang paling efektif dan efisien untuk menjalankan pemerintahan yang tiranis.²³

Rule of law dalam arti materil atau ideologis mencakup ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk yang antara lain mencakup aspek-aspek sebagai berikut:

- a) Ketaatan dari segenap warga masyarakat terhadap kaedah-kaedah hukum yang dibuat serta diterapkan oleh badan-badan legislative, eksekutif dan yudikatif.
- b) Kaedah-kaedah hukum harus selaras dengan hak-hak azasi manusia. Negara mempunyai kewajiban untuk menciptakan kondisi-kondisi social yang memungkinkan terwujudnya aspirasi-aspirasi manusia dan penghargaan yang wajar terhadap martabat manusia.
- c) Terdapat tata cara yang jelas dalam proses mendapatkan keadilan terhadap perbuatan yang sewenang-wenang dari penguasa.
- d) Adanya badan yudikatif yang bebas dan merdeka yang akan dapat memeriksa serta memperbaiki setiap tindakan yang sewenang-wenang dari badan eksekutif dan legislative.²⁴

²³ *Ibid*, hlm. 35

²⁴ Salman Luthan, 1997, *Penegakkan Hukum Dalam Konteks Sosiologi*, Jurnal Hukum, Vol. 4, No. 7, hlm. 57-70

e) Teori efektivitas hukum sebagai kaidah merupakan patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Metode berpikir yang dipergunakan adalah metode deduktif-rasional, sehingga menimbulkan jalan pikiran yang dogmatis. Di lain pihak ada yang memandang hukum sebagai sikap tindak atau perilaku yang teratur (ajeg). Metode berpikir yang digunakan adalah induktif-empiris, sehingga hukum itu dilihatnya sebagai tindak yang diulang-ulang dalam bentuk yang sama, yang mempunyai tujuan tertentu.²⁵

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum akan disoroti dari tujuan yang ingin dicapai, yakni efektivitas hukum. Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar supaya masyarakat mematuhi kaidah hukum adalah dengan mencantumkan sanksi-sanksinya. Sanksi-sanksi tersebut bisa berupa sanksi negatif atau sanksi positif, yang maksudnya adalah menimbulkan rangsangan agar manusia

²⁵ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan, Op. Cit*, hlm. 45

tidak melakukan tindakan tercela atau melakukan tindakan yang terpuji.²⁶

Diperlukan kondisi-kondisi tertentu yang harus dipenuhi agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. Kondisi-kondisi yang harus ada adalah antara lain bahwa hukum harus dapat dikomunikasikan. Komunikasi hukum lebih banyak tertuju pada sikap, oleh karena sikap merupakan suatu kesiapan mental sehingga seseorang mempunyai kecenderungan untuk memberikan pandangan yang baik atau buruk, yang kemudian terwujud di dalam perilaku nyata. Apabila yang dikomunikasikan tidak bisa menjangkau masalah-masalah yang secara langsung dihadapi oleh sasaran komunikasi hukum maka akan dijumpai kesulitan-kesulitan. Hasilnya yaitu hukum tidak punya pengaruh sama sekali atau bahkan mempunyai pengaruh yang negatif. Hal itu disebabkan oleh karena kebutuhan mereka tidak dapat dipenuhi dan dipahami, sehingga mengakibatkan terjadinya frustrasi, tekanan, atau bahkan konflik.²⁷

2) Faktor-faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Hukum

Berdasarkan teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto di atas yang menyatakan bahwa efektif atau tidaknya

²⁶ *Ibid*, hlm. 48

²⁷ *Ibid*

suatu hukum ditentukan oleh 5 faktor yaitu faktor hukumnya sendiri (Undang-undang), Faktor penegak hukum (pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum), Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, Faktor masyarakat (lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan), Faktor kebudayaan (sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup).

a) Faktor Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undangundang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja.²⁸

b) Faktor Penegak Hukum Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas

²⁸ Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, 1st ed., Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 8

kurang baik, ada masalah. Selama ini ada kecenderungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Sayangnya dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan wibawa penegak hukum. Hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut.²⁹

c) Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, bahwa para penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.³⁰

d) Faktor Masyarakat Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat.

²⁹ *Ibid*, hlm. 21

³⁰ *Ibid*, hlm. 37

Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

- e) Faktor Kebudayaan yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup. Kebudayaan hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianut) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.³¹

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, serta sebagai tolok ukur dari efektifitas hukum. Dari lima faktor penegakan hukum tersebut faktor penegakan hukumnya sendiri merupakan titik sentralnya. Hal ini disebabkan oleh baik Undang-undangnya disusun oleh penegak hukum, penerapannya pun dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegakan hukumnya sendiri juga merupakan panutan oleh masyarakat luas.

³¹ *Ibid*

b. Teori Implementasi Kebijakan Publik

Kamus Webster dalam Solichin Abdul Wahab pengertian implementasi dirumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Dari definisi tersebut maka implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah presiden atau dekrit presiden).³²

Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan. Kebijakan terkait juga dengan proses pembuatan kebijakan. Dunn mengemukakan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang

³² Solichin Abdul Wahab, 2005, *Analisa Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 64.

dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut aturan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.³³

Dalam kaitannya dengan definisi Implementasi kebijakan ini Penulis mengutip beberapa pendapat sebagai berikut :

1) Van Meter dan Van Horn

Winarno mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut: *Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions.* Definisi tersebut memiliki makna bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.³⁴ implementasi kebijakan sebagai Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok, pemerintah ataupun swasta yang diarahkan untuk menjacapi tujuan yang telah ditetapkan dalam

³³ Wiliam N. Dunn, 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada Universtiy Press, Yogyakarta, hlm. 22.

³⁴ Budi Winarno, 2012, *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*, CAPS, Yogyakarta, hlm. 102.

keputusan/kebijakan sebelumnya. Tindakan atau upaya-upaya tersebut mencakup upaya-upaya untuk mengubah keputusan/kebijakan menjadi Tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan, baik perubahan dalam skala yang besar maupun perubahan dalam skala yang kecil, yang telah ditetapkan melalui keputusan/kebijakan.³⁵

Tindakan-tindakan tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Yang perlu ditekankan adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah Undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

2) Mazmanian dan Sabatier

Dalam Wahab menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Fokus perhatian

³⁵ *Ibid*, 149-150

implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.³⁶ Implementasi kebijakan berkaitan dengan proses dimana setelah masalah publik masuk dalam agenda kebijakan maka berbagai opsi dirancang untuk mengatasinya. Selanjutnya pemerintah membuat beberapa pilihan kebijakan dan menerapkan kebijakan tersebut. Beberapa dari cara untuk mengimplementasikan adalah dengan proses top-down yaitu proses yang menekankan bagaimana mengimplementasikan kebijakan secara efektif dari pembuat kebijakan ke sasaran. Cara yang kedua menggunakan pendekatan bottom-up yaitu implementasi kebijakan berdasarkan perspektif sasaran kebijakan.

3) Nugroho

Menyatakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang dilakukan yaitu³⁷ :

- a) Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program

³⁶ Solichin Abdul Wahab, *Op. Cit.*, hlm. 65.

³⁷ Ryant Nugroho Dwijowijoto, 2003, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Elex Media Komputindo, Jakarta, hlm. 158.

- b) Melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kedua pilihan langkah tersebut membutuhkan cara yang lebih sistematis untuk memahami.

4) William Dunn

Dunn menyebutkan bahwa implementasi kebijakan lebih bersifat kegiatan praktis, termasuk di dalamnya mengeksekusi dan mengarahkan.³⁸ Selanjutnya William Dunn mengemukakan bahwa terdapat beberapa tahapan dalam rangka mengimplementasikan suatu kebijakan, yakni:³⁹

- a) Tahap penyusunan agenda
- b) Tahap formulasi kebijakan
- c) Tahap adopsi/rekomendasi kebijakan
- d) Tahap implementasi/pelaksanaan kebijakan
- e) Tahap penilaian / evaluasi kebijakan.

Berdasarkan pada pendapat-pendapat para ahli yang telah Penulis kemukakan diatas maka dapat disimpulkan bahwa, implementasi kebijakan merupakan sebuah proses dimana kebijakan diterapkan atau aplikasi rencana dalam praktek. Implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan

³⁸ William Dunn, 1981, *Public Policy Analsis: An Introduction*, diterjemahkan oleh Samodra Wibawa, dkk, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, UGM Press, Yogyakarta, hlm. 56

³⁹ *Ibid*, hlm. 25

dari target group, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Kebijakan, terutama dalam bentuk Undang-undang atau Peraturan Daerah merupakan bentuk kebijakan publik yang masih memerlukan penjelasan atau peraturan pelaksanaan, yang diatur di dalam peraturan yang tingkatannya lebih rendah seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Peraturan Kepala Daerah.⁴⁰

2. Kerangka Konseptual

Judul tesis ini adalah "*Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari*". Untuk menghindari kesalahan persepsi dalam penelitian ini, maka kerangka konseptual dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Implementasi

Implementasi merupakan suatu penerapan ide, konsep, kebijakan atau inovasi dalam bentuk Tindakan praktis sehingga memberikan dampak, baik perubahan pengetahuan, keterampilan maupun sikap dan nilai.⁴¹

⁴⁰ D. Riant Nugroho, 2008, *Public Policy*, PT. Eles Media Komputindo, Jakarta, hlm. 159

⁴¹ H. Oemar Hamalik, 2007, *Dasar-Dasar Pengembangan Kurikulum*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 237

b. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan sebuah peraturan yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah. Peraturan Daerah dibuat berdasarkan Undang-undang atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan Perundang-undangan lain yang berlaku, kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah.⁴² Kemudian, dalam rangka membuat peraturan Perundang-undangan maupun peraturan daerah minimal ada 3 (tiga) dasar atau landasan yang harus ada dalam membuat Peraturan Daerah yaitu:⁴³

- 1) Landasan filosofis, Perundang-undangan dihasilkan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag*) apabila rumusnya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Jadi Undang-undang tersebut mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila difikirkan secara mendalam.
- 2) Landasan Sosiologis, suatu Perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.

⁴² Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan PerUndang-undangan.

⁴³ Amiroeddin Syarief dan Rojidi Ranggawijaya, 1998, *Pengantar Ilmu PerUndang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 31

3) Landasan yuridis, landasan yuridis (*rechtground*) atau disebut juga dengan landasan hukum adalah dasar yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya. Landasan yuridis dibedakan pula mejadi dua macam, yaitu:

- a) Segi formal, yaitu ketentuan hukum yang memberikan wewenang kepada badan pembentuknya.
- b) Segi material, adalah ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah atau persoalan apa yang harus diatur.

Selanjutnya secara Konstitusional dasar terbentuknya Peraturan Daerah didasarkan pada ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa “*Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. Regulasi peraturan daerah merupakan bagian dari kegiatan legislasi lokal dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, yang berkaitan dengan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Peraturan daerah mengatur semua urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah pada penelitian ini adalah Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.

c. Nagari

Nagari Menurut Sofyan Thalib, adalah kesatuan masyarakat hukum yang merupakan unit pemerintahan terendah dalam Provinsi Sumatera Barat, pemerintahan Nagari adalah penguasa nagari yang melaksanakan administrasi pemerintahan dalam nagari. Struktur pemerintahan adat Minangkabau terbentuk atas dasar keamanan wilayah dan kesamaan hubungan darah. Nagari Minangkabau wujud dari konsep kesamaan wilayah yaitu sekumpulan orang yang tinggal dalam sebuah wilayah dengan batas-batas tertentu. Kesamaan atau pertalian darah dalam masyarakat Adat Minangkabau dapat dilihat dari keberadaan suku-suku di dalam sebuah nagari.⁴⁴

Sedangkan definisi Nagari dalam Ketentuan Pasal 1 Angka 2 menyebutkan bahwa, Nagari adalah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, Adat Basandi Syara' – Syara' Basandi Kitabullah dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.

Selanjutnya dari beberapa definisi di atas penulis menyimpulkan bahwa, Pemerintahan Nagari merupakan penyelenggaraan urusan

⁴⁴ Syofyan Thalib, 2002, *Kembali ke Pemerintahan Nagari*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, hlm. 8

pemerintahan yang dilakukan oleh organ-organ Pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk kepentingan masyarakat Nagari dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

G. Metode Penelitian

Metodologi adalah suatu sarana pokok pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, oleh karena itu suatu penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten dengan mengadakan analisa dan konstruksi.⁴⁵ Penelitian adalah usaha mencari kebenaran, salah satunya adalah melalui kegiatan ilmiah, dalam penelitian tersebut mencari data suatu bahan-bahan yang dapat digunakan untuk Penelitian karya ilmiah. Penelitian pada hakekatnya merupakan kegiatan pengumpulan data, pengolahan data, analisis data dan konstruksi data yang semuanya dilaksanakan secara sistematis dan konsisten. Data adalah gejala yang dicari untuk diteliti.

Berdasarkan uraian-uraian, latar belakang permasalahan, maka Peneliti dalam tesis ini menggunakan spesifikasi penelitian yang bersifat deskriptif analitis. Penelitian yang bersifat deskriptif bertujuan untuk mengukur dan mencermati terhadap fenomena sosial tertentu serta memberikan gambaran mengenai gejala yang menjadi pokok permasalahan yang dibahas sedangkan penelitian yang bersifat analitis bertujuan menganalisis masalah yang timbul

⁴⁵ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 1

dalam penelitian.⁴⁶ Jadi jelaslah bahwa spesifikasi penelitian yang dilakukan bersifat penelitian kualitatif.

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian Hukum Empiris, yakni mengkaji ketentuan hukum yang berlaku dan apa yang terjadi dalam kehidupan masyarakat.⁴⁷ Ronny Hanitjo Soemitro mengemukakan penelitian hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu;⁴⁸

- a. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data skunder.
- b. Penelitian hukum empiris atau penelitian hukum sosiologis yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data primer.

Metode yang dipergunakan dalam Penelitian tesis ini adalah metode pendekatan yuridis empiris. Metode penelitian hukum empiris ialah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata serta meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.⁴⁹ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *socio legal research*. Sabian Utsman menjelaskan bahwa hukum dapat dipelajari dan diteliti sebagai suatu studi tentang hukum yang senyatanya hidup di masyarakat sebagai studi yang non-doktrinal dan bersifat empiris.

⁴⁶ Sofian Effendi, Masri Singarimbun, 1981, *Metode Penelitian Survei*, LP3SE, Jakarta, hlm. 10

⁴⁷ Bambang Waluyo, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 15

⁴⁸ Ronny Hanitjo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 10

⁴⁹ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 174

Sementara diketahui bahwa penelitian hukum yang sosiologis menekankan pada pentingnya langkah-langkah observasi, pengamatan dan analitis yang bersifat empiris atau yang lebih dikenal dengan *sociolegal research*.⁵⁰ Hal itu karena penelitian ini terfokus pada Problematika Hukum Pelaksanaan Pemerintahan Nagari Pasca Diundangkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di 4 (empat) Kabupaten di Sumatera Barat, yaitu; i) Kabupaten Tanah Datar; ii) Padang Pariaman; Kabupaten Solok; dan iv) Kabupaten Sijunjung.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang langsung diperoleh dari objek penelitian, dengan melakukan wawancara dengan Kepala Bagian Hukum yang berasal dari empat kabupaten yang menjadi objek penelitian, yaitu; i) Kabupaten Tanah Datar; ii) Kabupaten Padang Pariaman; iii) Kabupaten Solok; dan iv) Kabupaten Sijunjung. Kemudian wawancara mendalam juga dilakukan dengan Kepala Dinas PMDPPKB dari empat kabupaten tersebut.

⁵⁰ Sabian Utsman, *Op. Cit*, hlm. 310

b. Sumber Data Sekunder

Data sekunder menjadi bahan hukum yang mendukung dan melengkapi data primer yang berkaitan dengan masalah penelitian.

Data sekunder meliputi antara lain dokumen Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari tentang Nagari, buku, dan sebagainya.⁵¹ Data sekunder juga diperoleh melalui studi kepustakaan berupa:

- 1) Bahan hukum primer yang memiliki kekuatan hukum mengikat yang terdiri dari:
 - a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana terakhir kali diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 - c) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - d) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
 - e) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa

⁵¹ Salim HS, 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.

f) Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari

- 2) Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, antara lain adalah buku-buku serta tulisan-tulisan yang berhubungan dengan Pemerintahan Nagari, Peraturan Daerah, dan problematikahukum.
- 3) Bahan Hukum Tersier yang menunjang penggunaan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder antara lain adalah jurnal, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum dan data yang diperoleh melalui internet.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode Pengumpulan data dalam penelitian ini adalah :

- a. Wawancara yaitu mencoba mendapatkan keterangan/pendapat secara langsung dari seseorang responden atau informan.⁵² Dalam wawancara biasanya peneliti akan melakukan percakapan informan, dengan mengajukan beberapa pertanyaan dengan tatap muka.⁵³ Percakapan ini akan dilakukan berkali-kali bersama informan di lokasi penelitian. Metode ini digunakan peneliti untuk memperoleh data-data yang tidak didapatkan dalam metode observasi dan mengungkap persoalan dari keterangan-keterangan informan. Kemudian, untuk mencari data guna

⁵² Kenjoro Nengrat.1993. *Metode Wawancara Dalam Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.129

⁵³ Andi Prastowo.2012. *Metode Penelitian Kualitatif*. Ar-Ruzz Media, Yogyakarta, hlm. 213.

menghasilkan informasi yang baik, maka dalam penelitian ini Peneliti akan mencari data-data dari beberapa informan . Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah Kepala Bagian Hukum di Pemerintahan Kabupaten Pasaman Barat, Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Sijunjung dan Kabupaten Solok Selatan.

- b. Study Dokumen adalah mencari data mengenai hal-hal atau variabel berupa catatan, transkrip, dan buku-buku, surat kabar, majalah dan sebagainya.⁵⁴ Peneliti menggunakan metode ini untuk mendapatkan data-data yang bersumber pada dokumentasi tertulis yang sesuai dengan keperluan penelitian.
- c. Studi Pustaka adalah teknik pengumpulan data yang digunakan selain menggunakan dokumentasi juga menggunakan kepustakaan. Teknik kepustakaan yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara membaca, menelaah dan mencatat sebagai literature atau bahan bacaan yang sesuai dengan pokok bahasan, kemudian disaring dan dituangkan dalam kerangka pemikiran secara teoritis.⁵⁵

5. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Teknik Pengolahan data

⁵⁴ Suharsimi Arikunto, 2011, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktik*, 6th ed, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 231

⁵⁵ Kartini Kartono, 1980, *Pengantar Metodologi Research Sosial*, Alumni, Bandung, hlm.

Pengolahan Bahan Hukum Setelah bahan hukum terkumpul, selanjutnya dilakukan pengolahan bahan hukum dengan melalui beberapa tahapan sebagai berikut:

- 1) Editing, yaitu Penelitian meneliti kembali terhadap bahan hukum yang diperoleh sehingga kelengkapan dapat dilengkapi apabila ditemukan bahan hukum yang belum lengkap serta memformulasikan bahan hukum yang Peneliti temukan ke dalam kalimat yang lebih sederhana.
- 2) Sistematisasi, yaitu Peneliti melakukan seleksi terhadap bahan hukum, kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum dan menyusun data hasil penelitian tersebut secara sistematis yang dilakukan secara logis, artinya ada hubungan dan keterkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lain.
- 3) Deskripsi, yaitu Peneliti menggambarkan hasil penelitian berdasarkan bahan hukum yang diperoleh kemudian menganalisisnya.⁵⁶

b. Teknik Analisa data

Analisis bahan hukum setelah bahan hukum diolah, kemudian dilanjutkan dengan teknik analisis bahan hukum dengan menggunakan analisis kualitatif yaitu melakukan pembahasan terhadap bahan hukum yang telah didapat dengan mengacu kepada landasan teoritis yang

⁵⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, 13th, Kencana, Jakarta, hlm. 181

ada.⁵⁷ Teknik analisis bahan hukum data yang telah diperoleh dari hasil penelitian ini disusun dan dianalisis kualitatif, kemudian selanjutnya data tersebut diuraikan secara deskriptif guna memperoleh gambaran yang dapat dipahami secara jelas dan terarah untuk menjawab permasalahan yang diteliti.



⁵⁷ *Ibid*