

BAB II

LANDASAN TEORI

Landasan teoritis adalah upaya untuk indentifikasikan teori hukum umum atau khusus, konsep-konsep, asas-asas hukum, aturan hukum, norma-norma dan lain-lain yang akan dipakai sebagai landasan untuk membahas permasalahan penelitian.

Menurut Bernard Arief Sidharta,²⁰ teori hukum adalah seperangkat pernyataan (klaim), pandangan dan pengertian yang saling berkaitan secara logika berkenaan dengan sistem hukum tertentu atau suatu bagian dari sistem tersebut, yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga berdasarkannya dimungkinkan untuk merancang hipotesis tentang isi aturan hukum (yakni produk interpretasi aturan hukum) dan konsep yuridis yang terbuka untuk pengujian dan fungsi untuk sistematisasi kaidah-kaidah hukum dengan cara tertentu. Lebih lanjut beliau katakan teori hukum dengan demikian berfungsi untuk menjelaskan, menilai dan memprediksi. Teori hukum dapat diuji secara empirikal dengan meneliti sejauh mana metode interpretasi dan intepretasi suatu aturan hukum digunakan dalam praktek hukum dan secara rasional dikaji konsistensinya dalam kerangka sistem hukum yang berlaku.²¹

Teori dikatakan pula sebagai seperangkat, konsep, defenisi, dan proposisi-proposisi yang berhubungan satu sama lain, yang menunjukkan fenomena-fenomena. Teori dimaknai sebagai suatu konstruksi yang jelas, yang dibangun atas jalinan fakta-fakta. Teori pada dasarnya menjelaskan suatu fenomena atau

²⁰ Bernard Arief Sidharta, 2013, *Ilmu Hukum Indonesia Upaya Pengembangan Ilmu hukum Sistemik Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Cetakan Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, h. 69

²¹ Ibid

merupakan proses atau produk atau aktivitas, atau merupakan suatu sistem. Hakikat Teori dari segi manfaatnya ada dua yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritis adalah sebagai alat dalam menganalisis dan mengkaji penelitian-penelitian yang dikembangkan oleh para ahli berupa penelitian-penelitian dalam bentuk hibah bersaing atau hibah kompetisi dan disertasi. Sedangkan manfaat praktis adalah sebagai alat atau instrumen dalam mengkaji dan menganalisis sebuah fenomena-fenomena yang timbul dan berkembang dalam masyarakat, bangsa, dan negara.

JJ.H. Bruggink mengatakan yang dimaksud dengan 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 dipojokkan.²² Sedangkan Meuwissen mengklasifikasikan teori hukum atas lima jenis, meliputi: (i) teori sistem, (ii) teori hukum fungsional, (iii) teori hukum politik, (iv) teori hukum empiris, dan (v) teori hukum Marxistik.²³ Teori hukum sebagaimana dikemukakan oleh JJ.H.Bruggink dan Meuwissen di atas melihat teori hukum sebagai pisau analisis terhadap fenomena hukum yang timbul dalam masyarakat. Untuk itu, terkait penulisan disertasi ini terdapat beberapa penjustifikasian teori yang akan dipakai sebagai pisau analisis guna memecahkan permasalahan sebagaimana disinggung di atas. Keempat teori dan dua asas dan serta satu konsep yang telah disebutkan di atas merupakan pisau analisis

²² JJ.H. Bruggink alih bahasa B. Arief Sidharta, 2011, *Refleksi Tentang Hukum "pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan Ke II, Bandung, h. 160

²³ B. Arief Sidharta, 2013, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Filsafat Hukum*, PT. Rafika Aditama, Cetakan Keempat, Bandung, h. 32-34

guna membedah tiga substansi permasalahan yang ditelaah dirumuskan pada bab pendahuluan.

1. Teori Kedaulatan Hukum

Istilah “kedaulatan” merupakan terjemahan dari *sovereignty* (bahasa Inggris), *souverainete* (bahasa Prancis), *souranus* (bahasa Italia), *souveriniteit* (bahasa Belanda), *Superanus* (bahasa Latin), yang berarti supremasi.²¹ *Sovereignty* berasal dari kata latin yaitu: “*superanus*” yang sinonimnya “*supernius*” atau “*hiperbus*” atau *superus*”²² berarti titik yang tertinggi. Dalam *Black’s Law Dictionary* mendefinisikan *sovereignit* sebagai berikut:²³

“it is well to (distinguish) the senses in which the word Sovereignty is used. In the ordinary popular sense it means Supremacy, the right to demand obedience. Although the idea of actual power is not absent, the prominent idea is that of some sort of title to exercise control. An ordinary would call that person (or body of persons) Sovereign in a State who is obeyed because he is acknowledged to stand at the top, whose will must be expected to prevail, who can get his own way, and make others go his, because such is the practice of the country. Etymologically the word of course means merely superiority, and familiar usage applies it in monarchies to the monarch, because he stands first in the State, be his real power great or small”.

Sovereignty pertama kali diperkenalkan oleh Jean Bodin pada 1576, dengan mengartikan *sovereignty* sebagai “*the state which made sovereign power its essential characteristic*”²⁴ (negara yang membuat kekuasaan yang berdaulat itulah

²¹ Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Cetakan Kedua, RajaGrafindo Persada, Jakarta, h. 17

²² Bahder Johan Nasution, 2012, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, CV. Mandar Maju, Bandung, Cetakan Ke-II, h. 48

²³ Bryana A. Garner, 1998, *Black’s Law Dictioneri*, West Group ST. Paul, MNN, Seventh Edition, USA, h. 1402, Departemen Pendidikan Nasional, 2012, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi Keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 298 Lihat Yan Pramadya Puspa, 1977, *Kamus Hukum Edisi Lengkap Belanda, Indonesia, Inggris*, Aneka Ilmu, Semarang, h. 778

²⁴ H. Krabbe, dkk, 1922, *The Modern Of The State*, The Hague Martinus Nijhoff, h. XVIII

karakteristik esensial”). Dalam bukunya “*Six Books Concerning the State*” Jean Bodin menyebutkan kedaulatan adalah kekuasaan satu-satunya yang:

1. asli (*urspriinglich, oorspronkelijk*), artinya tidak diturunkan dari sesuatu kekuasaan lain;
2. tertinggi, artinya tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaannya;
3. kekal (*permanent, dauerhaft, duurzaam*), artinya pemerintah dapat berganti-ganti, kepala negara dapat meninggal dunia, bahkan susunan negara dapat berubah-ubah, akan tetapi negara dengan kekuasaannya berlangsung terustanpa terputus-putus;
4. tidak dapat dibagi-bagi (*indivisible, unteilbar, ondeelbaar*), artinya karena hanya ada satu kekuasaan tertinggi, maka kekuasaan itu tidak dapat dilepaskan dan diserahkan kepada suatu badan lain.
5. tidak dapat dialihkan (*unverauszerlich, onvervreemdbaar*), artinya tidak dapat dipindahkan kepada suatu badan lain, tidak dapat dilepaskan dan diserahkan kepada sesuatu badan lain.²⁵

Defenisi kedaulatan menurut Jean Bodin penekanannya pada: “asli, tertinggi, kekal, tidak dibagi, dan dialihkan” dengan artian bahwa negara yang memiliki kedaulatan tertinggi. Selain itu, C.F. Strong mengatakan bahwa yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan cara paksaan adalah negara.²⁶ Pandangan Jean Bodin dan C.F. Strong di atas pada dasarnya mengakui pemilik kedaulatan adalah negara sebab negara yang membuat dan melaksanakan segala aturan yang dibuatnya.

Kedaulatan muncul sebagai penjustifikasian terhadap subjek hukum yang memiliki otoritas tertinggi dalam suatu negara berdaulat. Pertanyaan mendasar ialah subyek hukum mana yang memiliki kedaulatan tertinggi, apakah Tuhan, negara, hukum, atau rakyat. Tentunya pertanyaan ini dijawab variatif tergantung cara pandangan penggunanya dalam penjustifikasi terhadap fakta dan fenoma yang

²⁵ Muchtar Arfandi, 1971, *Himpunan Kuliah Ilmu-Ilmu Kenegaraan, Alumni*, Bandung, h. 160

²⁶C.F. Strong, 1966, *Modern Political Constitutions “Konstitusi-Konstitusi Politik Negara” Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, diterjemahkan oleh Derta Sri Widowatie, Nusa Media, Bandung, h. 8

terjadi. Dalam ilmu ketatanegaraan dikenal beberapa Teori Kedaulatan, yaitu: Teori Kedaulatan Tuhan, Teori Kedaulatan Negara, Teori Kedaulatan Rakyat dan Teori Kedaulatan Hukum. Teori kedaulatan ini, lalu dikembangkan seiring sistem ketatanegaraan dalam suatu negara modern. Selain itu dikenal juga Teori Trias Politika dan Teori Demokrasi sebagai pengayaan dari teori-teori kedaulatan. Selaras dengan Teori Kedaulatan di atas, tidak semua teori digunakan dalam penulisan ini, hanya difokuskan pada Teori Kedaulatan Hukum sebagai teori pokok atau utama atau kata lain grand teori, untuk mengkaji dan menganalisis masalah pertama mengenai hakekat Pengadilan Tata Usaha Negara.

Teori Kedaulatan Hukum (*rechtssouvereniteit*) dipelopori oleh filsuf berkebangsaan Belanda bernama Krabbe. Teori ini dijabarkan dalam pelbagai karyanya, yaitu:

1. *Die Lehre der Rechtssouverenitet, Betrag zur Staatslehre (1906);*
2. *De moderne Staatsidee (1916; terjemahannya dalam bahasa Jerman dikeluarkan tahun 1919 dan dalam bahasa Inggris tahun 1922);*
3. *Het Rechtsgezag (1917);*
4. *De Innerlijke waardesder Wet (terjemahkan di Lei den 1924).²⁷*

Teori Kedaulatan Menurut Krabbe pada hakekatnya adalah:

“Hukum itu sama sekali tidak tergantung dari kendak manusia, bahkan hukum adalah suatu hal yang terlepas dari keinginan manusia. Hukum terdapat dalam kesadaran hukum tiap-tiap orang. Kesadaran hukum itu tidaklah dipaksakan dari luar, melainkan dirasakan orang dalam dirinya sendiri. Kesadaran itu memaksa orang untuk menyesuaikan segala tindakannya dengan kesadaran hukum itu”.²⁸

Sunarjati Hartono mengemukakan bahwa bagi Krabbe “hanyalah hukum yang menjadi sumber dari pada kekuasaan negara itu”.²⁹ Oleh karena itu, tugas

²⁷ Mughtar Affandi, 1971, *Himpunan Kuliah Ilmu Ilmu Kenegaraan*, Alumni, Bandung, h. 166-167

²⁸ Ibid

²⁹ Sunarjati Hartono, 1969, *Apakah The Rule Of Law itu?*, Alumni, Bandung, h. 45

negara adalah untuk menjelmakan kesadaran hukum itu dalam bentuk ketentuan-ketentuan hukum positif, yang nyata, berupa peraturan-peraturan hukum.

Teori Kedaulatan Hukum mendalilkan bahwa hukum lahir dari kesadaran individu, sedangkan Teori Kedaulatan Negara mendalilkan negara lebih tinggi dari pada hukum yang dapat pula diartikan bahwa negara tidak tunduk pada hukum karena hukum merupakan perintah dari negara itu sendiri. Teori Kedaulatan Hukum memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah hukum itu sendiri, baik raja, penguasa, maupun rakyat bahkan negara itu sendiri tunduk pada hukum. Semua sikap, tingkah laku, dan perbuatan harus menurut hukum".³⁰

Krabbe mendalilkan bahwa hukum bukanlah ketentuan-ketentuan yang dibuat penguasa. Penguasa hanya memberikan perumusan formil saja kepada hukum yang telah ada pada kesadaran hukum orang, malahan sebaliknya kekuasaan penguasa pun berasal dari hukum dan harus sesuai dengan kesadaran hukum orang. Kelemahan dari Teori Kedaulatan Hukum ini adalah bahwa anggapan tentang hukum, yaitu anggapan tentang apa yang adil dan apa yang tidak adil, tidaklah mutlak sama pada semua orang sehingga hukum tidak sama dan secara mutlak pada setiap tempat dan setiap waktu, Hal ini ditegaskan oleh Rodee, Anderson dan Christol dalam buku mereka "*Introduction to Political Science*" yang dikutip oleh Muchtar Affandi mereka berkata. '*A basic difficulty is, that law means so many differen things to so many different persons at so many different times and places*'.³¹

³⁰ H. Salim, HS, 2012, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Cetakan Kedua, Jakarta, h. 135.

³¹ Muchtar Affandi, *Op Cit*, h. 167

Jellinek dengan teori *Selbstbindung*, yaitu suatu teori yang menyatakan bahwa negara dengan sukarela mengikatkan diri atau mengharuskan dirinya tunduk kepada hukum sebagai penjelmaan dari kehendak sendiri.³² Teori Jellinek ini merupakan bentuk kritik terhadap teori Krabbe, bahwa bukanlah negara yang memiliki kedaulatan melainkan kesadaran hukum yang memiliki kedaulatan. Pandangan ini kemudian dibantah oleh Krabbe dengan mengatakan hukum yang berasal dari kesadaran hukum individual memiliki cara berlaku dan kekuatannya mengikat negara, karena perasaan kesususilaan, estetika, dan keagamaan.

Teori Krabbe dapat disanggah oleh Struycken, dalam bukunya "*Recht en Gezag Critiche Bescchauwing van Krabe's Moderne Staatsidee*".³³ Struycken mengatakan bahwa rasa hukum individu tidak dapat dijadikan sumber hukum karena ia selalu berubah pada setiap waktu, pandangan Struycken sejalan dengan Rodee, Anderson dan Christol sebagai telah disinggung di atas. Namun, A.M. Doner ikut memperkuat Teori Krabbe, ia mengatakan tunduknya negara terhadap hukum sebagai "*de doordringing van de staat met het recht*"³⁴ artinya hukum mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara. Selain itu, Peperzak³⁵ menilai, sumber hukum berasal dari kesadaran hukum masyarakat tidak lain sebagai kristalisasi moral sehingga setiap pihak secara moral pula harus mentaati hukum ("*hance the feeling that there is amoral duty to obey the law*"...). Hal senada juga dikatakan oleh Lawrence M. Friedman bahwa "tidak ada siapa pun bahkan Walikota

³² Dossy Iskandar & Bernard L. Tanya, 2005, *Ilmu Negara "Beberapa Isu Utama"*, Srikandi, Surabaya, h.127

³³ Ibid, h. 128

³⁴ Ibid

³⁵ ibid

Mephis, Gubernur New York, Presiden, dan Mahkamah Agung itu sendiri, yang benar-benar tertinggi secara mutlak adalah hukum.³⁶

Benih Teori Kedaulatan Hukum dari Krabbe ini sesungguhnya sudah ditabur oleh Aristoteles sejak zaman Yunani kuno. Aristoteles bahkan sampai pada suatu kesimpulan, bahwa salah satu kriteria dari suatu negara yang baik adalah harus terlihat secara formal dianutnya kedaulatan hukum oleh negara itu. Lebih jauh Aristoteles mengatakan, tidaklah benar apa yang dimekukakan oleh Plato bahwa pemerintah yang berdasarkan hukum dapat diganti dengan pemerintah oleh penguasa yang bijaksana, sebab penguasa yang bagaimanapun bijaksananya tidak dapat menggantikan hukum karena hukum mempunyai sifat yang terlepas dari perseorangan. Hukum adalah akal yang tidak dapat dipengaruhi oleh keinginan, demikian pandangan Aristoteles untuk menguatkan teorinya tentang negara hukum.

Inti teori kedaulatan hukum yang mengajarkan tunduknya negara kepada hukum, membawa konsekuensi bahwa setiap kekuasaan yang ada dalam negara harus tunduk terhadap hukum. jadi hukum merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara, oleh karena itu berpegang pada inti teori kedaulatan hukum, maka kekuasaan kehakiman pun harus tunduk pada hukum. konsekuensi semua kekuasaan yang berada di bawah tetanan negara hukum juga harus tunduk pada hukum. pada awalnya pemikiran negara hukum muncul sejak zaman Yunani kuno yang dikemukakan oleh Plato dengan konsepnya bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik yang disebut dengan istilah *Nomoi*. Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas

³⁶ Lawrence M. Friedman, 2001, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar "American Law An Introduction"* diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, Tatanusa, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Jakarta, h. 17

ketika didukung oleh muridnya Aristoteles dengan karyanya *Politica*, menurut Aristoteles suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum. ada tiga unsur dari pemerintah yang berkonstitusi, yaitu: Pertama, Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; Kedua, pemerintah dilaksanakan menurut hukum didasarkan pada ketentuan-ketentuan umum; Ketiga. Pemerintah berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat. Dalam kaitan dengan konstitusi Aristoteles mengatakan bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara, dan menentukan apa yang dimaksud dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat selain itu konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan tersebut.

Teori kedaulatan hukum dari Krabbe ini, penulis gunakan sebagai pisau analisi dalam memecahkan permasalahan pertama dan permasalahan ketiga, permasalahan pertama mengenai hakikat Pengadilan Tata Usaha Negara dalam negara hukum yang lebih menyoroti pada aspek filosofis atau aspek ontologi, sedangkan permasalahan ketiga mengenai akibat hukum yang mesti dikenakan bagi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak mematuhi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap. Untuk menilai aspek dogmatika hukum menyebabkan terjadinya kesenjangan norma yang menyebabkan terjadi pengabain atau pengingkaran terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Bagir Manan pengertian perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya sebagai berikut :

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis, karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, writtenlaw*)
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*)
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkkret atau individu tertentu²⁴.

Menurut Prof. Bagir Manan, Peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh Lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku²⁵. Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Teori ini dikemukakan oleh William Chamblis dan Robert B. **Seidman**. Berdasarkan teori ini, bekerjanya hukum dalam masyarakat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial, lembaga-lembaga pembuat hukum dan lembagalembaga pelaksana hukum. Oleh karena itu bekerjanya hukum tidak bisa dimonopoli oleh hukum. Teori ini digunakan untuk menganalisis permasalahan pertama, karena teori ini berkaitan dengan lembaga-lembaga pembuat hukum,

²⁴ Mahendra kurniawan,dkk, *Pedoman Naska Akademik Perda Partisipatif*, yogyakarta, kreasi total media,2007, cet.ke. 1.hal.5

²⁵ Bagir Manan, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan hukum Nasional*, (Armico, Bandung, 1987), h. 13 (<https://repository.uin-suska.ac.id> , diakses 27 Mei 2024, pukul, 02:23)

penegak hukum, maupun kekuatan-kekuatan sosial, antara lain politik budaya masyarakat, dan wangsa. Kekuatan-kekuatan sosial itulah yang kemudian menyebabkan hukum mengalami dinamika²⁶.

Robert B. Seidman menyatakan bahwa “*the law of the noon transferability of law*” (hukum tentang tidak dapat ditransfernya hukum). Pada prinsipnya teori ini menyatakan bahwa “tidak semua aturan yang berlaku pada suatu masyarakat tertentu dapat ditransfer dan berlaku dengan baik pada masyarakat lain karena adanya perbedaan sistem nilai yang dianut oleh masyarakat bersangkutan. Dari uraian diatas maka dapat dipahami bahwa efektif berlakunya hukum sangat ditentukan oleh “*culture*” bagaimana hukum itu dapat diterima oleh masyarakat karena sejalan dengan nilai, budaya, sistem yang hidup dalam masyarakat. Bahwa basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, maka hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan dikeluarkan diharapkan sesuai dengan keinginan, tetapi efek dari peraturan tersebut tergantung dari kekuatan sosial seperti budaya hukumnya baik, maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi sebaliknya apabila kekuatannya berkurang atau tidak ada maka hukum tidak akan bisa berjalan. Karena masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum.

²⁶ William J. Camblis dan Robert B. Seidman, 1971. *Law, Order, and Power*; Reading, Mess Addison, Wesley.

Menurut Robert B. Seidman, untuk melihat bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat dilihat dari tiga elemen, yaitu:

1. lembaga pembuat peraturan;
2. lembaga pelaksana peraturan; dan
3. pemangku peran.

Tiga elemen tersebut, disebut dengan proses pembuatan hukum; proses penegak hukum dan pemakai hukum, merupakan hal yang sangat penting untuk nilai berfungsinya hukum dalam Masyarakat. Hukum diharapkan dapat berfungsi optimal, dan bekerja dengan baik dalam masyarakat, serta harus diperhatikan secara sungguh-sungguh. Ketiga komponen ini mendukung berjalannya sistem hukum di suatu negara. Secara realitas sosial, keberadaan sistem hukum yang terdapat dalam masyarakat mengalami perubahan-perubahan sebagai akibat pengaruh, apa yang disebut dengan modernisasi atau globalisasi baik itu secara evolusi maupun revolusi. Pendekatan model Seidman bertumpu pada fungsinya hukum, berada dalam keadaan seimbang. Artinya hukum akan dapat bekerja dengan baik dan efektif dalam masyarakat yang diaturnya²⁷.

Selanjutnya menurut Sjachran Basah mengatakan : “ Fungsi hukum yang diharapkan selain dalam fungsinya yang klasik, juga dapat berfungsi sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara “²⁸.

²⁷ <https://id.scribd.com/document/367243808/Teori-Robert-B-Seidman>. 12.21

²⁸ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni Bandung, 1992, hal.13, di akses 28 Mei 2024, pukul, 20:06

Dalam pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan :

“Materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undang yang lebih tinggi”

Program pembentukan peraturan daerah merupakan tahapan awal perencanaan dalam pembentukan peraturan daerah. Berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014, sebutan program legislasi daerah dirubah menjadi program pembentukan peraturan daerah yang mana dijelaskan dalam pasal 403 undang-undang ini bahwa:

“Semua ketentuan mengenai program legislasi daerah dan badan legislasi daerah yang sudah ada selama undang-undang berlaku harus dibaca dan dimaknai sebagai program pemebentukan peraturan daerah dan badan pembentukan peraturan daerah, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini.”

Ruang lingkup dari peraturan daerah, didalam UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa, peraturan daerah meliputi :

1. Peraturan daerah propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi bersama dengan Gubernur.
2. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota bersama-sama dengan bupati/walikota
3. Peraturan desa/peraturan yang setingkat dibuat oleh Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa

Menurut Mochtar Kusumaatmadja pengertian hukum tidak hanya memandang hukum sebagai suatu perangkat kaidah dan azas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat tetapi, juga harus mencakup

lembaga (*institution*) dan proses (*proces*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan²⁹.

Berdasarkan Pasal 39 UU Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah baik di Kabupaten maupun Kota. Ketentuan tersebut secara implisit menempatkan DPRD sebagai institusi yang sangat penting dalam perancangan peraturan daerah. Program Pembentukan Peraturan Daerah disusun oleh Pemerintah Daerah dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.³⁰

Sejak tahun 2011, keberadaan naskah akademik telah menjadi satu keharusan didalam peraturan daerah, sesuai dengan ketentuan pasal 43 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 2011. Naskah akademik bermanfaat untuk mengumpulkan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi pendekatan, ruang lingkup, dan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan; bahan pertimbangan yang digunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan perundang-undangan kepada Presiden ; dan bahan dasar bagi penyusunan rancangan perundang-undangan.³¹

Mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinati dan didukung oleh cara atau

²⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum dan Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, LPHK, F.H. Universitas Pajajaran, Bandung, 1986, hal.15, di akses 28 Mei 2024, pukul, 20:17

³⁰ Muhammad Suharjono, "*Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*," *Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 19 (2014): 21–37, di akses 28 Mei 2024, pukul, 20:25

³¹Jaringan Dokumen dan Informasi Hukum, <http://jdih.den.go.id/14/tahapan-proses-penyusunan-naskah-akademik-dalam-rancangan-peraturan>.

metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan³².

Dalam Pasal 1 angka 10 UU Nomor 12 Tahun 2011 di jelaskan bahwa:

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

Pembangunan sebagai proses mewujudkan kesejahteraan mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan hukum. Banyak peranan-peranan positif yang dapat dimainkan oleh hukum. Peranan hukum berada dalam semua tahap pembangunan yaitu mulai dari perencanaan, implementasi legislatif, pengambilan keputusan di bidang eksekutif dan administrasi, penyusunan pengaturan-pengaturan yang bersifat Peraturan Daerah dan penyelesaian sengketa. Hubungan antara hukum dan pembangunan tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum, ekonomi dan institusi.

Kedudukan yang strategis dari peraturan daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan dapat menjadi baik jika pembentukan peraturan daerah tersebut dilakukan dengan baik dan menjadi bumerang jika dilakukan dengan tidak baik³³.

³²Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Buku Pedoman Tentang Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah* 2012, hal.1

³³ Rudy Hendra Pakpahan, *Pengujian Perda Oleh Lembaga Eksekutif dan Yudikatif*, laporan, universitas sumatera utara, hal.5

Dalam pasal 64 UU Nomor 12 Tahun 2011 bahwa :

1. Penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan tehnik penyusunan peraturan perundang-undangan.
2. Ketentuan mengenai tehnik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana pada ayat (1) tercantum dalam lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-undang ini.
3. Ketentuan mengenai perubahan terhadap tehnik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan Presiden.

Sejak dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, khususnya perubahan kedua, kedudukan Peraturan Daerah semakin tegas sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan mengikat umum. Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-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.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Menurut Stajipto Rahardjo, secara kontekstual dalam sistem hirarkhi peraturan perundang-undangan dikenal dengan tiga azas mendasar. Adapun tiga azas sebagaimana dimaksud antara lain :

1. Asas *lex superior de rogat lex inferior*, peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.
2. Asas *lex specialist derogat lex generalis*, peraturan yang lebih khusus akan mengesampingkan peraturan yang umum apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.
3. Asas *lex posterior de rogat lex priori*, peraturan yang baru akan mengesampingkan peraturan yang lama³⁴.

Secara yuridis didalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatakan bahwa yang dimaksud dengan hirarkhi adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan kepada asas berlakunya undang-undang. Dengan demikian Peraturan Daerah ketika dibuat tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dalam pembentukan peraturan daerah harus berdasarkan kepada asas-asas hukum umum dan asas-asas hukum khusus. Penegasan terhadap asas-asas pembentukan peraturan ini ditegaskan dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa azas pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi:

1. Asas kejelasan tujuan.
adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.
adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.
adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
4. Asas dapat dilaksanakan.
adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

³⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006, cet vi, hal.358

5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan.
adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Asas kejelasan rumusan.
adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan.
adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah, apabila dilihat dari hirarkhi peraturan perundang-undangan atau kedudukannya, merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional, mengandung makna bahwa peraturan daerah tidak dapat dipisahkan dari sistem hukum nasional, dimana keberadaan atau keabsahannya peraturan daerah jelas ada landasan hukumnya yaitu ditempatkannya peraturan daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 setelah amandemen³⁵.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, bahwa Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. Asas Pengayoman
adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

³⁵H.M.Azis, Dasar-dasar Konstitusional Pemerintah Daerah dan Pembentukan Peraturan Daerah, Makalah disampaikan pada pendidikan dan pelatihan penyusunan perancangan perundang-undangan, bulan juni, 2010, Jakarta. hal.4

2. Asas Kemanusiaan
adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Asas Kebangsaan
adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Asas Kekeluargaan
adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Asas Kenusantaraan
adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Asas Bhineka Tunggal Ika
adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
7. Asas Keadilan
adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan
adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum
adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
10. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan
adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Peraturan daerah merupakan jabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta perda daerah lainnya.³⁶

Agar peraturan daerah bisa berfungsi secara efektif harus dilakukan hal-hal diantaranya :

1. Mensosialisasikan peraturan daerah dengan menyebarluaskan ke tengah-tengah masyarakat, terutama *stakeholder* yang bersangkutan.
2. Melakukan upaya penegakan hukum peraturan daerah, untuk itu dibentuk satuan polisi pamong praja.³⁷

Mahfud MD berpendapat bahwa : “Proses pembentukan hukum positif (*in abstracto*) akan sesuai dan selalu dipengaruhi konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses tersebut, secara konseptual yang berlaku dan dianut oleh negara dapat ditelaah secara dikotomis yaitu konfigurasi politik demokratis dan otoriter”.

Selanjutnya Dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 menyebutkan penyusunan peraturan daerah melalui program pembentukan peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

1. Kepala Daerah memerintahkan pimpinan SKPD menyusun program legislasi daerah.
2. Penyusunan program pembentukan peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah provinsi dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.

³⁶ Mahendra Kurnia, dkk. op.cit. hal.19, di akses 1 Juni 2024, pukul, 20:11

³⁷ Rozali Abudalah, *Pelaksanaan Otonomi Luas*, Jakarta, PT.Raja Grafindo Persada.2011), cet ke 4, ha;. 137, di akses 1 Juni 2024, pukul, 20:17

3. Penyusunan program pembentukan peraturan daerah dapat mengikut sertakan instansi vertikal terkait yang terdiri atas ;
 - a. Instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum ; dan/atau
 - b. Instansi vertikal terkait sesuai dengan ;
 1. Kewenangan
 2. Materi muatan ; atau
 3. Kebutuhan
4. Hasil penyusunan program pembentukan peraturan daerah diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi/kabupaten/kota kepada Sekertaris Daerah .
5. Kepala Daerah menyampaikan hasil penyusunan program pembentukan peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah.

HS Natabaya berpandangan bahwa: Sistem peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi, dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, yang terdiri dari: asasa-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hirakhi, fungsi, pengundangan, penyebarluasan, penegakan, dan pengujian yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945³⁸.

3. Teori Kewenangan

Teori kewenangan berasal dari Istilah terjemahan bahasa Inggris yaitu *authority of theory*, Teori kewenangan berasal dari dua suku kata yaitu teori dan kewenangan. Solly Lubis menguraikan pengertian wewenang dengan membedakannya dengan tugas (*functie*), yakni satuan urusan pemerintahan yang dibebankan kepada organ tertentu untuk dilaksanakan, dan wewenang adalah pelaksanaan teknis urusan yang dimaksud.

³⁸ HS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008, hal. 32-33., di akses 1 Juni 2024, pukul 21.09

Ateng Syafrudin menyatakan, kewenangan (authority, gezag) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang. Dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (rechtsbevoegheden) dimana wewenang hanya mengenai suatu bagian (onderdeel) tertentu saja dari kewenangan.

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (bestuur), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

H.D Stout mengatakan, wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik⁸⁹ Stroink dan J.G Steenbek menyebutkan, ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Mengenai atribusi dan delegasi disebutkan bahwa berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Sedangkan mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang, dalam hal mandat tidak terjadi pelimpahan wewenang apapun (setidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal.

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Mengenai hal tersebut H.D. Van Wijk/ Willem Konijnenbelt dikutip oleh Ridwan HR mendefinisikan sebagai berikut:

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Madat terjadi ketika organ pemerintahan mengisinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Hadjon mengemukakan bahwa wewenang adalah faktor penting dan mendasar dalam hal pembentukan peraturan perundangundangan termasuk Peraturan Daerah, kewenangan diartikan sebagai konsep hukum publik maka kewenangan pemerintahan sekurangkurangnya terdiri dari tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan komformitas hukum. Komponen pengaruh bermakna penggunaan wewenang pemerintahan dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum, sedangkan komponen dasar hukum bermakna bahwa wewenang pemerintahan selalu harus ditunjukkan dasar hukumnya, komformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang dan standar khusus yang mencakup wewenang tertentu saja.

Dasar kewenangan pembentukan perundang-undangan meliputi dua landasan kewenangan, yaitu :

1. Landasan kewenangan formal, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar pada ketentuan yang memberikan kewenangan kepada lembaga atau pejabat yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan tersebut.

2. Landasan kewenangan materiil, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat yang memberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundangundangan tersebut dari sudut materi muatannya.

Kewenangan Penyusunan propemperda di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait, yaitu instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau instansi vertikal terkait sesuai dengan kewenangan, materi muatan; atau Kebutuhan. Selanjutnya hasil penyusunan Propemperda diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum Kabupaten/Kota kepada Bupati/Walikota melalui sekretaris daerah. Bupati/Walikota kemudian menyampaikan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.

4. Kerangka Pemikiran

Program pembentukan peraturan daerah pada prinsipnya harus sesuai dengan azas berlakunya undang-undang serta teori-teori pembentukan undang-undang, sehingga tidak terjadi kesalahan dalam penyusunan peraturan daerah serta menghasilkan peraturan daerah yang berkualitas dan pemberlakuannya tepat dan berfungsi dengan baik bagi masyarakat.

Dengan adanya UU Nomor 12 Tahun 2011 dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 diharapkan dapat memberikan konsep dan rumusan yang tepat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di daerah khususnya kabupaten Fakfak.

Peraturan daerah merupakan peraturan terendah dalam sistem hirarki peraturan perundang-undangan yang memiliki arti strategis dalam menjalankan otonomi daerah.

Kerangka berpikir dalam penelitian ini yaitu berupa abstraksi dari dimensi yang sedang diteliti sesuai dengan judul penelitian ini adalah : “Analisis Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten FakFak”

