

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Konsep Negara Hukum**

Kerangka teori merupakan teori yang dibuat untuk memberikan gambaran yang sistematis mengenai masalah yang akan diteliti. Teori ini masih bersifat sementara yang akan dibuktikan kebenarannya dengan cara meneliti dalam realitas. Pada prinsipnya, suatu teori adalah hubungan antara dua fakta atau lebih, atau pengaturan fakta menurut cara-cara tertentu dan fakta tersebut merupakan suatu fakta yang dapat diamati dan pada umumnya dapat diuji secara empiris. Dalam bentuknya yang paling sederhana, suatu teori merupakan hubungan antara dua variabel atau lebih yang telah diuji kebenarannya.

Suatu teori umumnya mengandung 3 (tiga) elemen, yaitu; Pertama, penjelasan antara hubungan berbagai unsur dalam suatu teori. Kedua, teori menganut sistem deduktif, yaitu sesuatu yang bertolak dari sesuatu yang umum (abstrak) menuju suatu yang khusus dan nyata. Ketiga, teori memberikan penjelasan atas gejala yang dikemukakannya. Dalam penelitian, fungsi teori adalah mempunyai tujuan pengarahan kepada penelitian yang akan dilakukan.

Untuk menganalisis masalah dalam penelitian tesis ini, digunakan teori, Teori konsep negara hukum, Teori kewenangan dan teori Efektivitas hukum dan teori hierarki norma hukum, yang selanjutnya akan diuraikan sebagai berikut :

Negara hukum merupakan konsep yang berawal dari istilah nomokrasi yang berkembang dari pemikiran barat. Istilah nomokrasi tersebut berasal dari kata nomos yang artinya norma, dan cratos yang artinya kekuasaan. Negara hukum merupakan suatu konsep pemerintahan negara yang didasarkan atas hukum. Berikut pandangan Aristoteles mengenai negara hukum: Yang dimaksud dengan Negara Hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. *Grand Theory* atau teori keadilan berawal dari pemikiran yang menjadi problema para pencari keadilan mengenai persoalan keadilan dalam kaitannya dengan hukum. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.<sup>1</sup>

Dalam perkembangannya, penerapan paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dengan konsep *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law*. Pengertian Negara Hukum Secara etimologis, istilah negara hukum atau negara berdasar atas hukum merupakan istilah yang berasal dari bahasa asing, seperti "rechtstaat" (Belanda), "état de droit" (Prancis), "the state according to law", "legal state", "the rule of law" (Inggris). Secara historis, istilah negara hukum sudah lama dikenal dan dianut di banyak

---

<sup>1</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, hlm. 153-154.

negara sejak abad ke XVIII. Istilah ini kemudian baru populer kira-kira abad XIX sampai dengan abad XX. Di Indonesia istilah negara hukum sudah dipergunakan sejak negara ini memproklamkan diri sebagai negara yang merdeka. Di Indonesia sendiri istilah negara hukum sudah dikenal sejak negara menyatakan diri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.<sup>2</sup>

Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*Rechtsstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*rechtsstaat*” itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

- 1) Perlindungan hak asasi manusia.
- 2) Pembagian kekuasaan.
- 3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
- 4) Peradilan tata usaha negara.

Sementara A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu :

- 1) Supremacy of law.
- 2) Equality before the law.

---

<sup>2</sup> Dr. Nany Suryawati, S.H., M.H., 2020, *Hak Asasi Politik Perempuan*, Ideas Publishing, Gorontalo, Hlm. 11

### 3) Due process of law.<sup>3</sup>

Keempat prinsip “*Rechtsstaat*” yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip “*Rule of Law*” yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Berikut tiga unsur *the rule of law* yang dikemukakan oleh A.V. Dicey diatas, yaitu :

#### 1) Supremacy of law

Adapun dari pengertian di atas *Supremacy of Law* adalah adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.<sup>4</sup> Pada hakikatnya dalam perspektif supremasi hukum, manusia bukanlah pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, tetapi yang mencerminkan hukum yang tertinggi adalah konstitusi.

Pengakuan normatif terhadap supremasi hukum terlihat dalam perumusan hukum atau konstitusi. Sedangkan pengakuan empirik terhadap supremasi hukum terlihat dari perilaku sebagian masyarakat bahwa supreme itu adalah hukum. Bahkan dalam republic yang menganut presedential yang bersifat murni, konstitusilah yang seharusnya menjadi kepala negara. Itulah sebabnya dalam sistem pemerintahan presedential, tidak mengenal perbedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

---

<sup>3</sup> Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, hlm. 9.

<sup>4</sup> *Ibid*, h. 11.

## 2) *Equality before the law*

Persamaan dalam hukum (*equality before the law*) yaitu adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik<sup>5</sup> Dalam rangka persamaan prinsip ini menekankan bahwa segala sikap dan tindakan diskriminatif baik segala bentuk dan penerapannya diakui merupakan sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus. Sementara yang dinamakan *affirmative actions* digunakan untuk mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan masyarakat yang sudah lebih maju.

## 3) *Due process of law*

Dalam setiap negara yang menganut prinsip negara hukum, maka asas legalitas (*Due Process of Law*) dipersyaratkan dalam segala bentuk tindakan pemerintahan yang harus didasarkan atas perundang-undangan yang sah dan tertulis.<sup>6</sup> Maksudnya ialah segala tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan harus ada peraturan perundang-undangan tertulis yang berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi tersebut. Sehingga dengan demikian setiap perbuatan atau tindakan administrasi badan/pejabat negara harus berdasarkan aturan atau *rules and procedures*.

---

<sup>5</sup> Ibid, h. 12.

<sup>6</sup> Ibid, h. 13

Di negara Indonesia, konsep negara hukum yang digunakan memiliki perbedaan dengan konsep negara hukum *rechtstaats* dan konsep negara hukum *the rule of law*. Perbedaan tersebut dapat dilihat berdasarkan pendapat dari Muhammad Tahir Azhari berikut ini: Menurut Muhammad Tahir Azhari unsur-unsur pokok negara hukum Republik Indonesia, adalah : a) Pancasila. b) Majelis Permusyawaratan Rakyat. c) Sistem Konstitusi. d) Persamaan. e) Peradilan Bebas.<sup>7</sup>

Dengan demikian, dalam paham negara hukum, hukumlah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, badan atau pejabat negara dalam melakukan suatu tindakan, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.

## **B. Teori Kewenangan**

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan : “ *Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.<sup>8</sup> Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

---

<sup>7</sup> M. Tahir Azhari, 2005, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsip Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, h. 83-84

<sup>8</sup> Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksbang mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*<sup>9</sup>(kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Pembentukan peraturan perundang-undangan lahir dari kewenangan atribusi dan delegasi, termasuk kewenangan pembentukan perda. Atribusi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan oleh Undang-Undang Dasar (grondwet) atau Undang-Undang (wet) kepada lembaga negara/pemerintahan untuk membentuk peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup>

Atribusi tersebut bersifat terus-menerus dan dapat dilaksanakan kapan saja atas prakarsa sendiri saat diperlukan. Atribusi kewenangan pembentukan perda dapat dilihat dari rumusan Pasal 236 UU 23 tahun 2014 sebagai berikut:

1. Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

---

<sup>9</sup> *Ibid hal. 66*

<sup>10</sup> Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Ed. Revisi. Yogyakarta: PT Kanisius, 2020, hal. 57

2. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
3. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun yang dimaksud otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Selain itu, bunyi Pasal 14 UU 12/2011 sebagai berikut : 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-undangan yang lebih tinggi.

Dari rumusan kedua Pasal di atas dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut terkait pembentukan peraturan daerah adalah:

1. terdapat atribusi kewenangan pembentukan perda;
2. atribusinya berasal dari UU;
3. kewenangan tersebut bersifat terus-menerus atau tidak dibatasi waktu;
4. perda dapat dibentuk kapan saja sesuai kebutuhan; dan
5. batas materi muatan perda.

Dengan demikian, peraturan daerah dibuat oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah, dapat dibentuk dengan cukup mendasarkan pada UU 23 tahun 2014 sebagai UU yang memberikan atribusi kewenangan pembentukan peraturan daerah. Selain itu, perda juga dapat mengatur materi-materi yang menampung kondisi khusus provinsi dan kabupaten/kota bersangkutan.

Kewenangan delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah baik secara tegas atau pun tidak.

Sehingga kesimpulannya, peraturan daerah dibuat oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah, atas dasar atribusi dan delegasi, artinya perda dapat dibentuk sewaktu-waktu, tanpa adanya perintah dari peraturan perundang-undangan di atasnya, untuk memenuhi kebutuhan daerah masing-masing berdasarkan kewenangan dalam UU 23

tahun 2014 dan perda juga dapat dibentuk untuk menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

### C. Teori Efektivitas Hukum

Sebelum membahas mengenai efektivitas hukum dalam masyarakat. Perlu kiranya memahami lebih dahulu pengertian sistem hukum. Pembicaraan masalah efektivitas hukum dalam Masyarakat merupakan bagian dari studi yang terletak di luar bidang studi dogmatic hukum. Ini berarti, bahwa suatu kajian terhadap efektivitas hukum dalam masyarakat tidak hanya mengkaji kaidah-kaidah hukum dan pengertian-pengertian dalam hukum saja. Berbagai kaitan dan hubungan hukum dengan faktor-faktor non-hukum perlu memperoleh perhatian.

Untuk kepentingan analisis, suatu sistem hukum dapat dibagi dalam tiga komponen, yakni:

#### 1. Komponen struktural.

Yang termasuk dalam komponen ini adalah: "*The institutions themselves, the forms they take, the processes that they perform .... Structure includesthe number and type of courts; presence or absence of federalism or pluralism, division of powers between judges, legislatorts, governors, kings, juries, administrative officers; modes of procedure in various institutions; ...*". Jadi yang dimaksud dengan komponen ini adalah bagian-bagian dari sistem hukum yang bergerak di dalam suatu mekanisme. Masuk dalam pengertian ini adalah lembaga-lembaga pembuat undang-undang, pengendalian dan berbagai badan

yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum dan penegak hukum. Hubungan serta ruang lingkup kewenangan dari berbagai lembaga atau badan yang masuk dalam komponen ini secara garis besar biasanya dapat dilihat dalam konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara.

## 2. Komponen substansi.

Yang termasuk dalam komponen ini adalah: "*... the output side of the legal system. These are the laws themselves- the rules, doctrines, statu tes, and decrees, to the extent they are actually used by the rulers and the ruled; and, in addition , all other rules and decisions which govern, whatever their formal status*". Jadi yang dimaksud dengan komponen ini adalah hasil nyata yang diterbitkan oleh sistem hukum. Hasil ini dapat terwujud hukum in concreto (kaidah hukum individual) maupun hukum in abstracto' (kaidah hukum umum). Yang dimaksud dengan hukum in abstracto (kaidah hukum umum) adalah, kaidah-kaidah yang berlakunya tidak ditujukan kepada orang-orang atau pihak-pihak tertentu, akan tetapi kepada siapa saja yang dikenai perumusan kaidah umum. Sedangkan yang dimaksud dengan kaidah hukum in concreto (kaidah hukum individual) adalah kaidah-kaidah yang berlakunya ditujukan orang-orang tertentu saja.

## 3. Komponen kultural.

Yang dimaksud dengan komponen ini adalah: . . . "*the values and attitudes which 59 bind the system together, and which determine the place of the legal system in the culture of the society as a whole*".

Dengan demikian yang dinamakan dengan komponen kultural ini adalah berupa sikap-sikap dan nilai-nilai dari masyarakat. Apakah masyarakat akan memanfaatkan lembaga pengadilan atau tidak dalam berbagai kasus dipengaruhi oleh sikap-sikap dan nilai-nilai yang dinamakan budaya hukum (*legal culture*).

Ketiga komponen dalam sistem hukum itu sangat menentukan bekerjanya atau beroperasinya suatu system hukum. Ini berarti bahwa suatu pembahasan mengenai efektivitas hukum tidak boleh tidak harus memperhatikan ketiga komponen di atas. Dan membicarakan ketiga komponen tersebut berarti tidak lagi hanya terbatas dalam lingkup kaidah dan pengertian pokok hukum saja.

Kata “efektif” berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang artinya sesuatu yang dilaksanakan berhasil dengan baik. Kata “efektif” dapat juga diartikan sebagai sesuatu yang ada efek timbulnya (pengaruhnya, kesannya akibatnya) sejak dimulai berlaku suatu undang-undang atau peraturan, menurut kamus besar bahasa Indonesia.<sup>11</sup> Sedangkan efektivitas itu sendiri adalah keadaan dimana dia diperankan untuk memantau.<sup>12</sup> Jika dilihat dari segi hukum, yang dimaksud dengan “dia” disini adalah pihak yang berwenang yaitu polisi. Kata efektivitas sendiri lahir dari kata efektif, yang artinya terjadi suatu efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan.

---

<sup>11</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002) hlm 284.

<sup>12</sup> *Ibid*, KBBI

Menurut Soerjono Soekanto salah satu fungsi hukum, baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap atau perilaku adalah menimbang perilaku manusia, masalah pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum, tapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang berifat positif maupun negative. Efektivitas penegak hukum sangat berkaitan erat dengan efektivitas hukum. Agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktualisasikan kepada masyarakat dalam bentuk kekuatan (*compliance*), dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut adalah efektif. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto antara lain sebagai berikut:<sup>13</sup>

#### 1. Faktor hukum

Hukum mengandung unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penerapannya tidak jarang terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya konkret seseorang berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja, maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka, ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama.

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *pokok-pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007),110.

Karena hukum tidak semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, melainkan juga ikut mempertimbangkan faktor-faktor lain yang berkembang dalam masyarakat. Sementara dari sisi lain, keadilan pun masih menjadi perdebatan disebabkan keadilan mengandung unsur subyektif dari masing-masing orang.

## 2. Faktor Penegak Hukum

Penegakan hukum berkaitan dengan pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum (*law enforcement*). Bagian-bagian *law enforcement* itu adalah aparat penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum secara proporsional. Aparatur penegak hukum melingkupi pengertian mengenai insitusi penegak hukum dan aparat penegak hukum, sedangkan aparat penegak hukum dalam arti sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakiman, penasehat hukum dan petugas sipil lembaga permasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur diberikan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing yang meliputi kegiatan penerimaan laporan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi serta upaya pembinaan kembali terpidana.

Ada tiga elemen penting mempengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparatur penegak hukum, antara lain:

1. Insitusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaanya;
2. Budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai

kesejahteraan aparatnya;

3. Dan perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaanya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya.

Upaya penegak hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

### 3. Faktor Sarana atau Fasilitas Hukum

Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan sebagainya. Selain ketersediaan fasilitas, pemeliharaan pun sangat penting demi menjadi keberlangsungan. Sering terjadi bahwa suatu peraturan sudah difungsikan, sementara fasilitasnya belum tersedia lengkap. Kondisi semacam ini hanya akan menyebabkan kontra-produktif yang harusnya memperlancar proses justru mengakibatkan terjadinya kemacetan.

### 4. Faktor Masyarakat

Penegak hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu

mengenai hukum. Artinya, efektivitas hukum juga bergantung pada kemauan dan kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegak hukum, adapun langkah yang bisa dilakukan adalah sosialisasi dengan melibatkan lapisan-lapisan social, pemegang kekuasaan dan penegak hukum itu sendiri. Perumusan hukum juga harus memerhatikan hubungan antara perubahan-perubahansosial dengan hukum yang pada akhirnya hukum bisa efektif sebagai sarana pengatur perilaku masyarakat.

#### 5. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan. Karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau nonmaterial. Hal ini dibedakan sebab sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup, struktur, substansi dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup, struktur, substansi, dan kebudayaan. Struktur mencangkup wadah atau bentuk dari sistem tersebut umpamanya, menyangkup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban dan seterusnya.

Hukum mempunyai pengaruh langsung atau pengaruh yang tidak langsung didalam mendorong terjadinya perubahan social. Cara-cara untuk memengaruhi masyarakat dengan sistem yang teratur dan direncanakan terlebih dahulu dinamakan *social engineering* atau

*social planning*.<sup>14</sup> Agar hukum benar-benar dapat memengaruhi perlakuan masyarakat, maka hukum harus disebar luaskan, sehingga melembaga dalam masyarakat. Adanya alat-alat komunikasi tertentu merupakan dalam masyarakat. Adanya alat-alat komunikasi tertentu merupakan salah satu syarat bagi penyebaran serta pelebagaan hukum. Komunikasi hukum tersebut dapat dilakukan secara formal yaitu, melalui suatu tata cara yang teroganisasi dengan resmi.

Ditemukan oleh Soerjono Soekanto, bahwa suatu sikap tindak perilaku hukum dianggap efektif, apabila sikap tindakan atau perilaku lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, artinya apabila pihak lain tersebut mematuhi hukum<sup>6</sup>. Undang-undang dapat menjadi efektif jika peranan yang dilakukan pejabat penegak hukum semakin mendekati apa yang diharapkan oleh undang-undang dan sebaliknya menjadi efektif jika peranan yang dilakukan oleh penegak hukum jauh dari apa yang diharapkan undang-undang.<sup>15</sup>

## **D. Konsep Efektivitas dan Efektivitas Hukum**

### **1. Pengertian Efektivitas**

Efektivitas berasal dari kata dasar efektif, menurut kamus besar bahasa Indonesia kata efektif memiliki arti yang sangat luas bisa efek, pengaruh, akibat atau hasil. Berbicara tentang efektivitas, maka tidak bisa dilepaskan dengan keberhasilan atas suatu tugas atau kebijakan. Efektivitas adalah unsur pokok mencapai tujuan atau sasaran yang telah

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, *kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta Rajawali Pers, 1982),115.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 116.

ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan sebelumnya. Demikian juga dalam pelaksanaan kebijakan itu dikatakan efektif jika kebijakan itu bisa berjalan sesuai dengan harapan pembuat kebijakan.

Menurut Hasan Sholeh pengertian efektivitas adalah suatu keadaan yang mengandung tentang terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki seseorang untuk melakukan suatu perbuatan tertentu yang memang dikehendakinya. Maka, sesuatu itu dikatakan efektif kalau akan menimbulkan akibat atau mempunyai maksud sebagaimana dikehendaki.<sup>16</sup>

Menurut Soewono Handyaningrat, definisi efektivitas adalah suatu tujuan sasaran yang tercapai sesuai rencana yang ditetapkan, efektivitas belum tentu efisien tetapi efisien tentu saja efektif. Kemudian yang menjadi indikator keefektifan adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam perencanaan yang berpengaruh besar terhadap masyarakat banyak, baik politik, ekonomi, sosial dan budaya.<sup>17</sup>

Menurut Barda Nawawi Arief, efektivitas mengandung arti “keefektifan” pengaruh atau efek keberhasilan, atau kemandirian/kemujaraban.<sup>18</sup> Dengan kata lain efektivitas berarti tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai, atau dengan kata lain sasaran tercapai karena adanya proses kegiatan.

---

<sup>16</sup> Hasan Sholeh, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Salembaempat, Jakarta, 2002, Hlm24

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, *Fakto-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, Hlm 8.

<sup>18</sup> Barda Nawawi Arief, 2003, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 85

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, disimpulkan bahwa efektivitas merupakan suatu sasaran atau tujuan yang dikehendaki telah tercapai, maka hal tersebut dapat dikatakan efektif, begitu pula sebaliknya apabila sasaran tidak tercapai dalam waktu yang ditentukan, maka pekerjaan itu tidak efektif. Hal itu menjadi tujuan ukuran untuk menentukan efektif tidaknya tujuan atau sasaran yang digariskan atau dengan kata lain untuk mengukur tingkat efektivitas adalah perbandingan antara rencana atau target yang telah ditentukan dengan hasil yang dicapai.

Pengertian efektivitas yaitu berada pada pencapaian tujuan. Ini dapat dikatakan efektif apabila tujuan atau sasaran yang dikehendaki dapat tercapai sesuai dengan rencana semula dan menimbulkan efek atau dampak terhadap apa yang diinginkan atau diharapkan. Tingkat efektivitas dapat diukur dengan membandingkan antara rencana atau target yang telah ditentukan dengan hasil yang dicapai, maka usaha atau hasil pekerjaan tersebut itulah yang dikatakan efektif, namun jika usaha atau hasil pekerjaan yang dilakukan tidak tercapai sesuai dengan apa yang direncanakan, maka hal itu dapat dikatakan tidak efektif.

## **2. Efektivitas Hukum**

Efektivitas Hukum adalah kesesuaian antara apa yang diatur dalam hukum pelaksanaannya. Bisa juga karena kepatuhan masyarakat kepada hukum karena adanya unsur memaksa dari hukum. Hukum dibuat oleh otoritas berwenang adakalanya bukan abstraksi nilai dalam masyarakat. Jika demikian, maka terjadilah hukum tidak efektif, tidak bisa dijalankan,

atau bahkan atas hal tertentu terbit pembangkangan sipil. Dalam realita kehidupan masyarakat, seringkali penerapan hukum tidak efektif, sehingga wacana ini menjadi perbincangan menarik untuk dibahas dalam prespektif efektivitas hukum.

Persoalan efektivitas hukum mempunyai hubungan sangat erat dengan persoalan penerapan, pelaksanaan dan penegakan hukum dalam masyarakat demi tercapainya tujuan hukum. Artinya hukum benar-benar berlaku secara filosofis, yuridis dan sosiologis.

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa efektivitas hukum berkaitan erat dengan faktor-faktor sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a. Usaha menanamkan hukum di dalam masyarakat, yaitu penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi, mengakui, dan menaati hukum.
- b. Reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistem nilai-nilai yang berlaku. Artinya masyarakat mungkin menolak atau menentang hukum karena takut pada petugas atau polisi, menaati suatu hukum hanya karena takut terhadap sesama teman, menaati hukum karena cocok dengan nilai-nilai yang dianutnya.
- c. Jangka waktu penanaman hukum yaitu panjang atau pendek jangka waktu dimana usaha-usaha menanamkan itu dilakukan dan diharapkan memberikan hasil.

Menurut Achmad Ali, kesadaran hukum, ketaatan hukum dan efektivitas perundang-undangan, adalah 3 unsur yang saling berhubungan.

---

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, 1985, *Beberapa Aspek Sosial Yuridis Masyarakat*, Bandung, Alumni, hlm. 45

Seiring orang mencampuradukkan antara kesadaran hukum dan ketaatan hukum, padahal kedua hal itu sangat erat hubungannya, namun tidak persis sama. Kedua unsur itu sangat menentukan atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan dalam masyarakat.<sup>20</sup>

Berkaitan dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, bahwa yang dimaksud dengan efektivitas pelaksanaan peraturan daerah adalah ukuran pencapaian tujuan yang ditentukan pengaturannya dalam peraturan daerah. Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa efektivitas peraturan daerah diukur dari suatu target yang diatur dalam peraturan daerah, telah tercapai sesuai dengan apa yang ditentukan lebih awal. Untuk mencapai tujuan tersebut maka perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut: rumusan peraturan perundang-undangan harus diterima oleh masyarakat, menjadi tujuan bersama masyarakat yaitu cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan, dan cita-cita kesusilaan. Peraturan daerah juga harus sesuai dengan suatu paham atau kesadaran hukum masyarakat, harus sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat, serta harus mempunyai dasar atau tujuan pembentukan yang telah diatur sebelumnya dan atau ditetapkan pada peraturan yang lebih tinggi kewenangan berlakunya.<sup>21</sup>

Mengukur efektivitas, bukanlah suatu hal yang sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikan. Bila dipandang dari sudut

---

<sup>20</sup> Achmad Ali, 2008, *Menguak Tabir Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia. Hlm 191

<sup>21</sup> Ari Yohan Wambrau, 2013, “Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Daerah Perpajakan dan Retribusi Daerah dalam Memperoleh Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Supiori Provinsi Papua”, Skripsi Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 33-34

produktivitas, maka seorang manajer produksi memberikan pemahaman bahwa efektivitas berarti kualitas dan kuantitas (*output*) barang dan jasa. Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang telah dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau yang diharapkan.

Kriteria atau ukuran tentang pencapaian tujuan secara efektif atau tidak menurut Sondang P. Siagian, antara lain:

- a. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan agar karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai.
- b. Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahui bahwa strategi adalah jalan yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan agar para implementer tidak tersesat dalam pencapaian tujuan organisasi.
- c. Kejelasan analisa dan perumusan kebijaksanaan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan artinya kebijakan harus mampu menjembatani tujuan-tujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional.
- d. Perencanaan yang mantap, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi dimasa depan.
- e. Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program pelaksanaan yang tepat sebab apabila tidak,

para pelaksanaan akan kurang memiliki pedoman bertindak dan bekerja.

- f. Tersedianya saran dan prasarana kerja, salah satu indikator efektivitas program adalah kemampuan bekerja secara produktif. Dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin disediakan oleh organisasi.
- g. Pelaksanaan yang secara efektif dan efisien, bagaimana baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut tidak akan mencapai sarannya, karena dengan pelaksanaan organisasi semakin didekatkan pada tujuannya.
- h. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik, mengingat sifat manusia yang tidak sempurna maka efektivitas suatu program menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian agar program yang dibuat dapat terlaksana dengan baik.<sup>22</sup>

Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya

---

<sup>22</sup> Sondang P Siagian, 1986, *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, Jakarta, Gunung agung, hlm. 76

karena seorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.<sup>23</sup>

Dalam bukunya Achmad Ali yang dikutip oleh Marcus Priyo Guntarto yang mengemukakan, faktor-faktor dalam mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum yaitu: <sup>24</sup>

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
- d. Jika hukum yang dimaksud merupakan perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan.
- e. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
- f. Berat ringannya sanksi yang diancam aturan hukum itu harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
- g. Kemungkinan bagi penegak hukum yang memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang

---

<sup>23</sup> Achmad Ali, 2009, *Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta, Penerbit Kencana, Hal 376

<sup>24</sup> Marcus Priyo Gunarto, 2011, *Kriminalisasi dan Penalisasi dalam Rangka Fungsionalisasi Perda dan Retribusi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, hlm 71,

memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).

- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target berlakunya aturan tersebut.
- i. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut.
- j. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

Faktor yang banyak mempengaruhi efektifitas suatu perundang-undangan pada umumnya adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam penjelasan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam penegakan perundang-undangan tersebut.

Menurut Soerjono Soekanto tolok ukur efektivitas dalam penegakan hukum ada lima yaitu:<sup>25</sup>

- a. Faktor Hukum
- b. Faktor Penegakan Hukum
- c. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung
- d. Faktor Masyarakat
- e. Faktor Kebudayaan

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, dan sebagai tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum. Dari lima faktor penegakan hukum tersebut faktor penegak hukumnya sendiri merupakan titik sentralnya.

Menurut Achmad Ali, bekerjanya perundang-undangan dapat ditinjau dari dua perspektif, yaitu: <sup>26</sup>

- a. Perspektif organisatoris

Perspektif organisatoris yang memandang perundang-undangan sebagai institusi yang ditinjau dari ciri-cirinya. Pada perspektif organisatoris, tidak terlalu memperhatikan pribadi-pribadi yang pergaulan hidupnya diatur oleh hukum atau perundang-undangan.

- b. Perspektif individu

---

<sup>25</sup> Soerjono Soekanto, 2007, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta, Penerbit PT. Raja Grafindi Persada. Hal. 5.

<sup>26</sup> Shinta Anugrawati, 2014, "*Efektivitas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Maros*", Skripsi Universitas Hasanuddin Makassar, hlm. 25

Perspektif individu lebih banyak berfokus pada segi individu atau pribadi, dimana pergaulan hidupnya diatur oleh perundang-undangan. Perspektif individu ini lebih berfokus pada masyarakat sebagai kumpulan pribadi-pribadi.

Faktor kepentingan yang menyebabkan seseorang menaati atau tidak menaati hukum. Dengan kata lain, pola-pola perilaku warga masyarakat yang banyak mempengaruhi efektivitas perundang-undangan.

Efektif atau berfungsi tidaknya suatu hukum dalam arti undang-undang ataupun produk hukum lainnya, maka pikiran diarahkan pada kenyataan apakah hukum itu benar-benar berlaku atau tidak di dalam masyarakat. Mengenai berlakunya hukum sehingga dapat efektif di dalam masyarakat termasuk seperti yang ditulis dalam tesis ini, ada 2 komponen yang dapat diperhatikan, yaitu:

- a. Sejauh mana perubahan masyarakat harus mendapatkan penyesuaian dari hukum atau bagaimana hukum harus menyesuaikan diri dengan perubahan masyarakat.
- b. Sejauh mana hukum berperan dalam menggerakkan masyarakat dalam menuju suatu perubahan yang terencana, dapat dikatakan hukum berperan aktif atau dikenal dalam istilah sebagai hukum sebagai anggota alat rekayasa sosial. Apabila membicarakan masalah efektif atau berfungsi tidaknya suatu hukum dalam arti undang-undang atau produk hukum lainnya, maka pada umumnya pikiran diarahkan pada

kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak dalam masyarakat.

Dalam teori-teori hukum biasanya dapat dibedakan antara 3 macam hal berlakunya hukum sebagai kaidah mengenai pemberlakuan kaidah hukum menurut Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, bahwa :<sup>27</sup>

- a. Kaidah hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya atau bila berbentuk menurut cara yang telah ditetapkan atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara kondisi dan akibatnya.
- b. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak terima oleh warga masyarakat atau kaidah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat.
- c. Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Apabila ditelaah secara mendalam, maka untuk berfungsinya atau efektifnya suatu hukum haruslah memenuhi ketiga unsur tersebut, sejalan dengan hal tersebut. Menurut Mustafa Abdullah agar suatu peraturan atau

---

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto, 1987, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta, Remadja Karya, hlm. 23

kaidah hukum benar-benar berfungsi harus memenuhi beberapa faktor yaitu:<sup>28</sup>

- a. Kaidah hukum atau peraturan itu sendiri
- b. Petugas yang menegakan atau yang menerapkan
- c. Fasilitas yang diharapkan akan dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum atau peraturan tersebut
- d. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup tersebut.

Persoalan penyesuaian hukum pada perubahan yang terjadi di dalam masyarakat merupakan bagaimana hukum tertulis dalam arti peraturan perundang-undangan karena harus diingat bahwa kelemahan dalam peraturan perundang-undangan itu susah termasuk didalamnya peraturan daerah yaitu sifatnya statis dan kaku. Dalam keadaan yang mendesak, peraturan perundang-undangan itu harus disesuaikan dengan perubahan masyarakat, akan tetapi tidak mesti seperti itu karena sebenarnya hukum tertulis atau perundang-undangan telah mempunyai senjata ampuh dalam kesenjangan tersebut, yang dimaksud dalam kesenjangan yaitu dalam suatu peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah ditetapkan adanya sanksi untuk mereka yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan daerah tersebut.

## **E. Konsep Ketertiban dan Ketenteraman**

### **1. Pengertian Ketertiban dan Ketentraman**

---

<sup>28</sup>Mustafa Abdullah dan Soerjono Soekanto, 1982, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Jakarta, CV. Rajawali, hlm. 14

Ketika mendefinisikan pengertian ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, peraturan perundang-undangan menjadikan frase ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dalam satu kesatuan frase, tidak dipisahkan antara ketertiban dan ketenteraman. Dalam ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja memberikan pengertian berikut:

“Ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tenteram, tertib, dan teratur.” Hal ini dapat dimaknai bahwa “ketertiban” dan “ketenteraman” merupakan dua hal atau kondisi yang terkait satu sama lain, tidak dapat dipisahkan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tertib memiliki arti teratur, menurut aturan, rapi, sopan dan aturan. Ketertiban memiliki arti peraturan atau keadaan serba teratur dengan baik. Masih di dalam KBBI, tenteram memiliki arti aman, damai atau tenang. Ketenteraman diartikan keadaan tenteram, keamanan atau ketenangan hati/pikiran.

Ermaya Suradinata, mendefinisikan Ketenteraman dan ketertiban adalah suatu keadaan agar pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur. Ketenteraman dan ketertiban ini dapat terganggu oleh berbagai sebab dan keadaan diantaranya oleh pelanggaran hukum yang berlaku, yang menyebabkan terganggunya ketenteraman dan ketertiban masyarakat, bencana alam maupun bencana

yang ditimbulkan oleh manusia atau organisasi lainnya, dan faktor dari bidang Ekonomi dan Keuangan”.<sup>29</sup>

Berdasar beberapa pengertian di atas, ketertiban mengacu pada kondisi yang terkait dengan kepatuhan individu terhadap berbagai aturan, norma, adat istiadat yang berlaku di masyarakat. Sementara ketenteraman adalah kondisi yang memungkinkan individu/masyarakat dapat beraktivitas secara leluasa tanpa rasa takut. Sejalan dengan pengertian yuridis di atas, ketertiban dan ketenteraman saling terkait, dimana ketertiban umum dapat menghadirkan ketenteraman, sebaliknya ketenteraman memberikan ruang yang kondusif bagi masyarakat untuk berlaku tertib.

## **F. Konsep Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah**

### **1. Pengertian Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah**

Pemerintahan daerah merupakan bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang ada di daerah.<sup>30</sup> Menurut B.N. Marbun dan Mahfud MD, pemerintahan daerah merupakan lembaga eksekutif saja yang berfungsi sebagai pelaksana dari apa yang disepakati oleh pihak legislatif dan pihak eksekutif.<sup>31</sup>

Sementara menurut Sayuti Una, Pemerintahan daerah merupakan pemerintahan yang di dalamnya hanya memuat pengertian adanya satu

---

<sup>29</sup> Ermaya Suradinata, *Organisasi dan Manajemen Pemerintahan dalam Kondisi Era Globalisasi*, Bandung: Ramadhan 2002, hal. 108

<sup>30</sup> Encik Muhammad Fauzan, 2017. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Setara Press: Malang. Hlm; 135.

<sup>31</sup> *Ibid.* Hlm; 136.

lembaga kedudukan yang fungsinya untuk menyelenggarakan bidang pemerintahan (eksekutif) dalam arti sempit atau pemerintahan saja.<sup>32</sup>

Pengertian pemerintahan daerah secara normatif dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dua kali dengan Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015 (selanjutnya disebut UU Pemda) yang menentukan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas- luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sementara dalam rangka efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara

---

<sup>32</sup> Sayuti Una, 2004. *Pergeseran Kekuasaan Pemerintah Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*. UII Press: Yogyakarta. Hlm; 69.

Kesatuan Republik Indonesia.<sup>33</sup> Untuk mewujudkan hal tersebut, di setiap pemerintahan yang ada di daerah tentu saja harus diberikan otonomi masing-masing. Otonomi diberikan kepada daerah otonom untuk mengurus sendiri urusan daerahnya serta menggali potensi daerah seluas-luasnya.

Sementara pengertian otonomi daerah menurut Hans Kelsen adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi.<sup>34</sup> Dari pengertian yang diberikan oleh Hans Kelsen sepertinya masih terlalu abstrak untuk dipahami sehingga Ni`matul Huda berusaha memberikan defenisi bahwa Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan dari pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.<sup>35</sup>

Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggara-annya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang

---

<sup>33</sup> Haw Widjaja, 2013. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Rajawali Pers: Jakarta. Cetakan ke 4. Hlm : 37.

<sup>34</sup> Ni`matul Huda, 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Nusa Media: Bandung. Cetakan ke-3. Hlm; 70.

<sup>35</sup> *Ibid.* Hlm; 83-84.

ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga otonomi daerah yang diadopsi.<sup>36</sup>

Secara normatif pengertian otonomi daerah dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 UU Pemda yang menentukan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban, daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sementara daerah otonom adalah Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>37</sup>

## **2. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia, setidaknya memiliki tiga asas dalam menyelenggarakan pemerintahannya, yaitu; asas desentralisasi, asas tugas pembantuan, dan asas dekonsentrasi. Meskipun demikian, penyelenggaraan pemerintahan di daerah tetap juga berpedoman pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) sebagai asas pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan secara

---

<sup>36</sup> Ni matul Huda, 2012. *Loc. Cit.*

<sup>37</sup> Abdul Manan, 2018. *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*. Prenada Media Grup: Jakarta Timur. Cetakan ke-1. Hlm; 83.

nasional.<sup>38</sup>

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah;<sup>39</sup>

- a. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah; yang meliputi prinsip otonomi yang luas, otonomi nyata, dan otonomi bertanggung jawab;
- b. Asas Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi;
- c. Asas Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi;
- d. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan/atau bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

## **G. Konsep Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

### **1. Pengertian Peraturan Daerah**

Secara sederhana perda dapat digolongkan dalam dua jenis, yaitu;

---

<sup>38</sup> Haw Widjaja, 2013. *Op.Cit.* Hlm; 173.

<sup>39</sup> Lihat dalam Ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dua kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

perda provinsi dan perda kabupaten atau kota.<sup>40</sup> Dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 dan angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah dijelaskan bahwa Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur, sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Sementara ketentuan Pasal 1 angka 25 UU Pemda mencoba membagi jenis perda dengan menentukan bahwa peraturan daerah yang selanjutnya disebut perda atau disebut dengan nama yang lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Kemudian penjabaran lebih lanjut mengenai pengertian perda terdapat pada ketentuan Pasal 1 angka 4 yang menentukan bahwa Perda provinsi atau nama lainnya dan perda kabupaten/kota atau nama lainnya yang selanjutnya disebut perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Dari semua ketentuan Pasal di atas, terdapat kata “atau nama lainnya” sehingga dapat dipahami bahwa perda yang dimaksud dapat saja memiliki perbedaan nama di daerah-daerah tertentu. Misalnya dapat ditemui dalam berbagai ketentuan baik itu dalam Undang-Undang Nomor

---

<sup>40</sup> Lihat ketentuan Pasal 4 ayat (1) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah yang telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

12 Tahun 2011, UU Pemda, maupun Permendagri Nomor 120 Tahun 2018. Perda yang dimaksud seperti Perda Khusus untuk Perda Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dan Perda Istimewa DIY yang biasa juga disingkat Perdais untuk Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

## **2. Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

Perda merupakan dasar bagi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga agar perda dapat menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik, maka pembentukannya harus dilakukan dengan baik. Untuk membentuk perda yang baik, secara filosofis, teoritis, yuridis, praktis dan ekonomis, pemerintah daerah harus menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai landasan dalam pembuatan perda.<sup>41</sup>

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) meliputi;<sup>42</sup>

- a. Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Asas Tertib Penyelenggara Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara
- c. Asas Kemanfaatan adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang

---

<sup>41</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaya, 2013. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Rajawali Perss. Jakarta. Hlm; 84.

<sup>42</sup> Blogspot.com. *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Diakses pada tanggal 10 Mei 2024.

harus memperhatikan secara seimbang antara kepentingan individu dengan kepentingan individu lainnya, antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat, kepentingan masyarakat dengan kepentingan masyarakat lainnya, antara kepentingan negara dan warga negara, kepentingan manusia dan ekosistem, dan kepentingan pria dan wanita.

- d. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan kolektif.
- e. Asas Keterbukaan adalah asas keterbukaan untuk membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif terhadap penyelenggara negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- f. Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- g. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- h. Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan asas hukum yang harus diperhatikan di dalam penyusunan

dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sama halnya dengan asas hukum yang berlaku terhadap pembentukan perda kabupaten atau kota, di mana perda kabupaten atau kota juga merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan maka secara otomatis berlaku asas hukum yang sama dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya.

Di dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 setidaknya terdapat 7 (tujuh) asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu;<sup>43</sup>

- a. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. 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.
- c. 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.

---

<sup>43</sup> Lihat penjelasan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- d. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara sosiologis, filosofis, maupun yuridis.
- e. 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.
- f. 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.
- g. 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.

### **3. Kedudukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam Sistem Hukum Nasional**

Sebagai bagian integral dari sistem hukum nasional, perda kabupaten atau kota memegang peran penting dalam menata pembangunan hukum nasional. Perda kabupaten atau kota sebagai produk hukum

pemerintah daerah kabupaten atau kota dapat dimaknai sebagai pranata hukum sebagai batas-batas dalam melaksanakan setiap kebijakan pemerintah daerah kabupaten atau kota. Keberadaan perda kabupaten atau kota dalam sistem hukum nasional diakui dan dijadikan sebagai alat legitimasi untuk melaksanakan dan menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam pelaksanaan otonomi, perda kabupaten atau kota mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan terhadap masyarakat.<sup>44</sup>

Kedudukan perda kabupaten atau kota dalam sistem hukum nasional Indonesia dapat dilihat pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.<sup>45</sup> Dalam ketentuan pasal tersebut memberikan posisi perda kabupaten atau kota pada urutan ketujuh dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Akan tetapi jika dirunut mulai dari konstitusi, dapat dilihat pada ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian ketentuan Pasal 236 ayat (1) UU Pemda ditentukan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk perda.

Keberadaan perda kabupaten atau kota merupakan wujud nyata dalam pelaksanaan hak otonomi secara luas yang dimiliki suatu daerah dan

---

<sup>44</sup> Wahiddin Adams. *Penguatan Integrasi Peraturan Daerah dalam Kesatuan Sistem Hukum Nasional*. Kerangka Ilmiah Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional. Hlm; 8.

<sup>45</sup> Lihat ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

juga merupakan kewenangan atribusi yang diberikan langsung oleh UUD NRI Tahun 1945 sebagai upaya dalam mewujudkan kemandirian daerah dan memajukan masyarakat.<sup>46</sup>

Keberadaan perda kabupaten atau kota sebagai bagian dari integral sistem hukum nasional juga erat kaitannya dengan harmonisasi perda kabupaten atau kota,<sup>47</sup> di mana sistem hukum nasional itu akan kuat apabila terdapat harmonisasi di dalamnya sebagai satu kesatuan sistem hukum. Harmonisnya perda kabupaten atau kota dengan peraturan perundang-undangan lainnya menciptakan sistem hukum nasional yang kuat. Perda kabupaten atau kota memiliki kedudukan yang kuat sebagai salah satu sumber hukum yang terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>48</sup>

#### **4. Materi Muatan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan sangat menentukan kualitas peraturan perundang-undangan itu. Peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*) sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun di daerah, karena akan dapat menunjang pemerintahan dan pembangunan sehingga akan lebih memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan negara sebagaimana

---

<sup>46</sup> Wahiddin Adams. *Loct.cip*. Hlm; 38

<sup>47</sup> *Ibid*. Hlm; 48.

<sup>48</sup> Yuli Asmara Triputra, 2016. Harmonisasi Peraturan Daerah terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Lex Librun*. Volume 3, Nomor 1. Desember 2016. Hlm:418

diamanatkan dalam konstitusi.<sup>49</sup>

Sebagaimana telah dijelaskan di awal bahwa otonomi daerah yang dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi yang seluas-luasnya sehingga dapat dipahami bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan rumah tangganya. Sebagai konsekuensi dari hal tersebut, maka daerah otonom memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah dalam memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Perumusan kebijakan daerah tersebut diantaranya adalah melalui perda. Dengan demikian, posisi perda menjadi sangat penting sebagai bingkai legal kebijakan.<sup>50</sup>

Dalam membentuk perda kabupaten atau kota, sangat penting diperhatikan aspek pemberlakuannya yang menurut I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na`a, maka harus memenuhi tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.<sup>51</sup> Landasan berlaku secara filosofis adalah bahwa rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenaran atau dapat dikatakan bahwa perundang-undangan harus mencerminkan sistem nilai dari masyarakat yang bersangkutan. Landasan berlaku secara sosiologis adalah bahwa peraturan

---

<sup>49</sup>I Nengah Suantara, dkk, 2015. *Klinik Perancangan Produk Hukum Daerah*. Klinik Manual dan Buku Ajar yang disusun oleh Tim Penyusun Fakultas Hukum Universitas Udayana. Denpasar Bali. Hlm; 35

<sup>50</sup> Anis Ibrahim, 2008. *Legislasi dan Demokrasi: Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*. In-Trans Publishing. Malang. Hlm; 221.

<sup>51</sup> I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na`a, 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*. Alumni: Bandung. Hlm; 78.

perundang-undangan harus mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, termasuk pula kecenderungan dan harapan masyarakat. Sedangkan landasan berlakunya secara yuridis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi.<sup>52</sup>

Adapun hal yang harus diperhatikan dalam materi muatan Perda Kabupaten atau Kota, yaitu;

**a. Hal-hal yang Diatur**

Secara umum, materi muatan dalam perda kabupaten atau kota sama dengan materi muatan perda provinsi. Hal itu telah ditentukan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa 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-undangan yang lebih tinggi.

Perlu diketahui bahwa bahan materi muatan segala peraturan perundang-undangan tersebut di atas juga disebutkan dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menentukan sebagai berikut;<sup>53</sup>

(1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam;

---

<sup>52</sup> I Nengah Suantara, dkk, 2015. *Op.Cit.* Hlm; 36.

<sup>53</sup> Putera Astomo, 2018. *Ilmu Perundang-Undangan Teori dan Praktik di Indonesia* Rajawali Pers. Jakarta. Cetakan ke-1. Hlm; 70

- a. Undang-Undang;
  - b. Peraturan Daerah Provinsi; atau
  - c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00. (lima puluh juta rupiah);
- (3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Sementara yang diatur dalam ketentuan Permendagri PHD sebagai berikut;

- Pasal 1 ayat (1); Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a terdiri atas;
  - a. Perda Provinsi; dan
  - b. Perda Kabupaten/Kota.
- Pasal 4 ayat (2); Perda memuat materi muatan;
  - a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
  - b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang.
- Pasal 4 ayat (3); selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Pasal 4 ayat (6); Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada

ayat (1) huruf b memuat materi muatan untuk mengatur;

- a. Kewenangan Kabupaten/Kota;
- b. Kewenangan yang lokasinya dalam daerah Kabupaten/Kota;
- c. Kewenangan yang penggunaannya dalam daerah Kabupaten/ Kota;
- d. Kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah Kabupaten/Kota;
- e. Kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah Kabupaten/Kota.

Kemudian ketentuan dalam Pasal 5 Permendagri PHD memuat tentang ketentuan pidana yang ketentuannya sama dengan ketentuan yang telah diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hanya saja terdapat penambahan ketentuan pada Pasal 15 di ayat (4) Peremendagri PHD bahwa perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.

**b. Hal-hal yang Dilarang**

Dalam UU Pemda telah diatur bahwa perda dan perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.<sup>54</sup>

Bertentangan dengan kepentingan umum meliputi;

- a. Terganggunya kerukunan antar warga masyarakat;
- b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. Terganggunya ketentraman dan ketertiban umum;

---

<sup>54</sup> Lihat ketentuan Pasal 250 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
- e. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, dan gender.

#### 5. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota

Pada dasarnya, pembentukan peraturan perundang-undangan “termasuk perda kabupaten atau kota” merupakan salah satu dari pembangunan hukum, di samping penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman mengenai hukum itu sendiri.<sup>55</sup> Pembentukan peraturan daerah kabupaten atau kota sendiri merupakan amanat Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Th. 1945 yang telah menentukan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Ketentuan pasal tersebut berusaha dikomentari oleh Jimly yang menjelaskan bahwa pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain, seperti peraturan gubernur, peraturan bupati, peraturan walikota untuk melaksanakan tugas pembantuan.<sup>56</sup>

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pembentukan perda sama halnya dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan yang berpedoman pada

---

<sup>55</sup> Putera Astomo, 2018. *Op.Cit.* Hlm: 71

<sup>56</sup> Jimly Asshiddiqie, 2013. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Sinar Grafika. Jakarta. Cetakan ke-2. Hlm; 60.

ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping itu, dalam setiap proses atau tahap-tahap dalam pembentukan perda kabupaten atau kota juga tidak terlepas dari adanya politik hukum sehingga sifat perda yang akan dihasilkan sangat bergantung bagaimana sikap dan pandangan politik hukum bagi para pembentuk perda kabupaten atau kota bersangkutan.

Politik hukum menurut Mahfud MD adalah garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum juga merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara.<sup>57</sup>

Dari pandangan Mahfud MD di atas, tentu saja dapat dipahami bahwa politik hukum dalam pembentukan perda kabupaten atau kota juga memiliki peran yang tak kalah pentingnya dengan pada saat pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Politik hukum digunakan sebagai suatu kajian awal untuk melihat fenomena yang ada di dalam masyarakat dan hukum seperti apa yang masyarakat butuhkan. Tidak sampai di situ, dalam proses pembahasan sampai pada pelaksanaan perda kabupaten atau kota itu masih tidak bisa dilepaskan dari peran politik hukum. Tentu saja dalam pembentukannya tidak terlepas dari dasar atau landasan filosofis, yuridis, dan sosiologisnya.

---

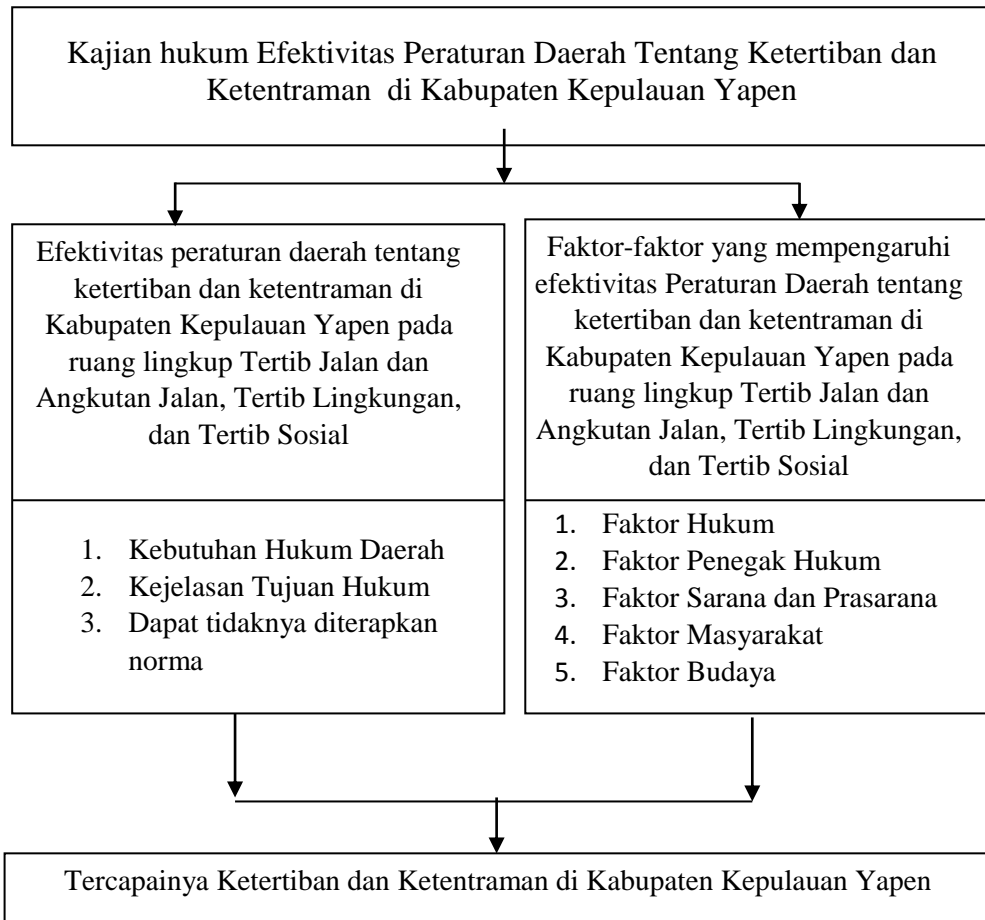
<sup>57</sup> Mahfud MD, 2017. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Rajawali Pers. Jakarta. Cetakan ke-2.15

Secara normatif, pembentukan perda kabupaten atau kota telah diatur secara rinci dan berjenjang. Hal itu dapat dilihat mulai dari ketentuan Pasal 18 ayat (6), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, kemudian dalam UU Pemda, hingga lebih konkritnya terdapat dalam Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.

#### **H. Kerangka Berpikir**

Latar belakang penelitian ini berasal dari Kabupaten Kepulauan Yapen merupakan kabupaten “tua” di Provinsi Papua. Sejak awal berdirinya, Kabupaten Kepulauan Yapen telah terjadi perkembangan yang cukup signifikan dalam bidang pemerintahan, Kabupaten Kepulauan Yapen mempunyai Slogan ACIS (aman ceria indah dan sehat) dan sebagai pencetus zona damai di Papua yang menjadi contoh untuk Kabupaten lain di Papua, sudah memiliki Peraturan Daerah tentang Ketertiban dan Ketentraman yaitu Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2020 namun masih banyak pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat sehingga perlu diteliti bagaimana efektivitas dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi efektivitas Peraturan Daerah tentang Ketertiban dan Ketentraman di Kabupaten Kepulauan Yapen pada ruang lingkup Tertib Jalan dan Angkutan Jalan, Tertib Lingkungan dan Tertib Sosial.

### Bagan Kerangka Berpikir



#### I. Defenisi Konseptual

Definisi konseptual adalah unsur penelitian yang menjelaskan tentang karakteristik sesuatu masalah yang hendak diteliti. Berdasarkan landasan teori yang telah dipaparkan di atas, dapat dikemukakan definisi konseptual dari masing-masing variabel, sebagai berikut:

1. Ketertiban adalah suatu ukuran dalam suatu lingkungan kehidupan yang terwujud oleh adanya perilaku manusia baik pribadi maupun sebagai anggota masyarakat yang mematuhi kaidah hukum, norma agama, norma sosial dan peraturan perundang-undangan.

2. Ketentraman adalah situasi dan kondisi yang mengandung arti bebas dari gangguan dan ancaman baik fisik maupun psikis, bebas dari rasa ketakutan dan kekhawatiran.
3. Efektivitas Hukum adalah kesesuaian antara apa yang diatur dalam hukum pelaksanaannya. Bisa juga karena kepatuhan masyarakat kepada hukum karena adanya unsur memaksa dari hukum.
4. Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.
5. Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.
6. Angkutan adalah perpindahan orang dan/atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan Kendaraan di Ruang Lalu Lintas Jalan.
7. Tertib sosial adalah kondisi masyarakat yang aman, dinamis dan teratur dari hasil interaksi sosial yang berjalan harmonis.
8. Tertib lingkungan adalah suatu aturan yang ditetapkan untuk menciptakan keharmonisan, keamanan, dan kenyamanan bagi semua individu yang tinggal atau beraktivitas di suatu wilayah.