

BAB II

NEGARA HUKUM, EFEKTIVITAS HUKUM, PERATURAN DAERAH, DAN BUDAYA HUKUM

A. Negara Hukum

1. Pengertian Negara Hukum

Negara hukum adalah negara yang diidealkan mampu menepis ambisi-ambisius personal dan kelompok yang dapat mencederai representasi mayoritas rakyat (*volks*) atau warga masyarakat dalam menjalankan kebijakan pemerintahan negara.¹⁸

Negara hukum dijalankan oleh pemerintahan yang berdasarkan dengan prinsip-prinsip hukum dan demokrasi, asas legalitas, persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*).¹⁹

Negara hukum bersandar pada dasar hukum (*constitution*), konstotisi atau hukum dasar (*grondrecht*) dan implementasi pemerintahannya dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip hukum (*funthamentale recht*) atau (*principle of law*), *equality before the law*, dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan (*humanright*).²⁰

¹⁸Nurul Qamae, Amiruddin, dan Rusli, *Negara Hukum atau Negara Kesatuan (Rechtsstaat or Machtstaat)* (Makassar: CV. Soccoal Politic Genius (SIGn), 2018), hlm. 1.

¹⁹*Ibid.*, hlm. 2.

²⁰*Ibid.*, hlm. 2.

Negara hukum adalah negara yang pemerintahannya melayani kebutuhan mayoritas segenap rakyatnya (*public service*), tanpa membeda-bedakan asal usulnya, agamanya, dan strata sosialnya. Sama dihadapan hukum negara (hukum positif). Pemerintahan dijalankan bukan berdasarkan kekuasaan, melainkan wewenang atau akumulasi hak dan kewajiban (*right and liability*).

Kebijakan-kebijakan (*policy*) negara hukum selalu cenderung bersifat kompromis dan realistis untuk kebutuhan-kebutuhan mendasar bagi rakyat dan atau segenap warga masyarakat.²¹

Negara hukum yang pemerintahannya melayani kebutuhan-kebutuhan rakyatnya dengan baik, merupakan suatu kewajiban pemerintahan, bukan hal yang berlebihan dan bukan pula hal yang perlu diistimewakan. Sudah begitulah seharusnya dan kepatutannya (*propriety*).²²

2. Negara Hukum Indonesia

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam perubahankempat pada tahun 2002, konsepsi negara hukum atau "*rechtsstaat*" yang sebelumnya hanya tercantum dalam penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 Ayat (3) yang menyatakan, "Negara Indonesia adalah negara hukum". Dalam konsep negara hukum itu, maka yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik dan ekonomi.

²¹*Ibid.*, hlm. 2.

²²*Ibid.*, hlm. 3.

Menurut Arief Sidharta, Scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 hal sebagai berikut:²³

- a. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berkarakter dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
- b. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara hukum untuk tujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat "*predictable*". Asas-asas yang terkandung dalam asas kepastian hukum, antara lain:
 - 1) Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
 - 2) Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - 3) Asas non retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dahulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
 - 4) Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil, dan manusiawi;

²³Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", *Jurnal Hukum Rule of Law*, Jakarta, No 3, Vol 2, (2004): hlm. 124-125.

- 5) Asas non loquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada tau tidak jelas;
- 6) Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.

c. Berlakunya Persamaan (*Similia Similius atau Equality before the law*)

Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang lain atau kelompok tertentu, atau mendiskriminasi orang atau kelompok orang tertentu. Pada prinsip ini terkandung adanya jaminan persamaan bagi semua orang dihadapan hukum dan pemerintahan, tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.

d. Asas Demokrasi

Setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:

- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
- b. Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh Badan Perwakilan Rakyat;

- c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
 - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian nasional oleh semua pihak;
 - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
 - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
 - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
- 5) Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak
 - b. Syarat-syarat fundamental dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan khususnya dalam konstitusi;
 - c. Pemerintah harus secara rasional menatap tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna. Maknanya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

B. Efektivitas Hukum

1. Pengertian Efektivitas

Secara bahasa kata efektivitas berasal dari kata efektif. Berdasarkan kamus John M. Echols dan Hassan Shadily efektif berarti berhasil dan ditaati.²⁴ Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif berarti dapat membawa hasil ataupun berhasil guna tentang usaha atau tindakan.²⁵

Efektivitas selalu berhubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang telah tercapai. Efektivitas menunjukkan sampai seberapa jauh pencapaian hasil yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.²⁶

Berikut ini disajikan beberapa pengertian efektivitas menurut para ahli, sebagai berikut:

- a. Hidayat, efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target telah tercapai baik itu kuantitas, kualitas dan waktu.
- b. Prasetyo Budi Saksono, efektivitas adalah seberapa besar tingkat kelekatan output yang dicapai dengan output yang diharapkan.²⁷

2. Pengertian Efektivitas Hukum

Tujuan hukum adalah untuk mencapai kedamaian dengan mewujudkan kepastian dan keadilan dalam masyarakat. kepastian hukum menghendaki perumusan kaedah-kaedah hukum yang berlaku umum, yang

²⁴ Lysa Angrayni, *Efektivitas Rehabilitasi Pecandu Narkotika serta Pengaruhnya Terhadap Tingkat Kejahatan di Indonesia*, (Ponorogo: Uwais Inspirasi Indonesia, 2018), hlm. 80.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 80

²⁶ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 86.

²⁷ Lysa Angrayni, *Op.cit.*, hlm. 14.

berarti pula bahwa kaedah-kaedah tersebut harus ditegakkan atau dilaksanakan dengan tegas. Hal ini menunjukkan bahwa hukum harus diketahui dengan pasti oleh para masyarakat, oleh karena itu, hukum tersebut terdiri dari kaedah-kaedah yang ditetapkan untuk peristiwa-peristiwa zaman sekarang dan untuk masa-masa mendatang. Setiap warga masyarakat mengetahui dengan pasti hal-hal apakah yang boleh dilakukan dan apa yang dilarang untuk dilaksanakan, di samping bahwa warga masyarakat mengetahui dengan pasti, disamping bahwa warga masyarakat tidak dirugikan kepentingan-kepentingan di dalam batas-batas yang layak.²⁸

3. Pengertian Efektivitas Penegakan Hukum

Efektivitas penegakan hukum merupakan suatu indikator penilaian terhadap penegakan suatu hukum, dalam artian untuk mengukur keberhasilan atau target yang telah ditetapkan dalam penerapan suatu hukum.²⁹

Menurut Achmad Ali bahwa ketika kita ingin mengetahui sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati, lebih lanjut Achmad Ali mengemukakan bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksana peran, wewenang dan fungsi para penegak hukum baik di dalam

²⁸ Nur Fitriyani Siregar, Efektivitas Mediasidi dalam perkara

²⁹Bambang Sutiyiso, *Aktualisasi Hukum dalam Era Reformasi* (Jakarta: Rajawali Press, 2004), hlm. 59.

menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakan perundang-undangan tersebut.³⁰

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam bermasyarakat dan bernegara.

Penegakan hukum adalah upaya yang dilakukan untuk menjadikan hukum baik dalam arti formil yang sempit sampai material yang luas sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh subjek hukum maupun oleh aparaturnya penegak hukum yang resmi diberi tugas dan wewenang oleh undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.³¹

*The law enforcer's roles in regard to occult crime? Maintaining order - law enforcers may be called upon to provide a protection role to maintain the public order.*³² (Peran penegak hukum dalam hal kejahatan yaitu menjaga ketertiban, penegak hukum bertanggung jawab untuk memberikan peran perlindungan untuk menjaga ketertiban umum).

Penegakan hukum tekanannya selalu diletakkan pada aspek ketertiban, hal ini mungkin disebabkan oleh karena hukum diitendikan

³⁰Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan* (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 377.

³¹Ali Geno Berutu, "Penerapan Qanun Aceh di Kota Subulussalam (Kajian Atas Qanun No. 12, 13 dan 14 Tahun 2003)" Tesis Tidak diterbitkan, Pascasarjana Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, (2016): hlm. 33.

³²Diane, *Occult Crime a Law Enforcement Primer* (London: Diane Publishing Company, 1993), hlm. 44.

dengan penegakan perundang-undangan, asumsi seperti ini sangat keliru, karena hukum itu harus dilihat dalam suatu sistem yang menimbulkan interaksi tertentu dalam berbagai unsur sistem hukum. Sistem hukum tidak hanya mengacu pada aturan (*codes of rules*) dan peraturan (*regulations*) namun mencakup bidang yang luas yang meliputi struktur, lembaga dan proses (*procedure*) yang mengisinya serta terkait dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Menurut Lawrence Friedman, unsur-unsur sistem hukum itu terdiri dari struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).³³

Struktur hukum meliputi badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta lembaga-lembaga terkait seperti Kejaksaan, Kepolisian, Pengadilan, Komisi Yudisial dan lain-lain. Sedangkan substansi hukum adalah mengenai norma, peraturan maupun undang-undang. Budaya hukum adalah meliputi pandangan, kebiasaan maupun perilaku masyarakat mengenai pemikiran nilai-nilai dan pengharapan dari sistem hukum yang berlaku, dengan kata lain, budaya hukum itu adalah iklim dari pemikiran sosial tentang bagaimana hukum itu dipublikasikan, dilanggar atau dilaksanakan.³⁴

Penegakan hukum yang baik menyangkut penyerasian antara nilai-nilai dengan kaidah-kaidah serta dengan perilaku nyata dari manusia, guna

8. ³³Lawrence Friedman, *American Law* (London: W.W. Norton & Company, 1984), hlm.

³⁴Ali Geno Berutu, *Op.cit.*, hlm. 33.

untuk mewujudkan hal tersebut, Soerjono Soekanto telah merumuskan ke dalam tiga macam berlakunya hukum yaitu:

- a. Berlakunya hukum secara yuridis, mengenai hal ini beberapa tokoh memberikan pernyataan seperti Hans Kelsen yang menyatakan bahwa, hukum mempunyai kelakuan yuridis, apabila penentuannya berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatnya. Dalam hal ini perlu diperhatikan apa yang dimaksud dengan efektivitas hukum yang dibedakan dengan hal berlakunya hukum oleh karena efektivitas merupakan fakta. W. Zavenbereng berpendapat bahwa suatu kaidah hukum mempunyai kelakuan yuridis, jika kaidah tersebut terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan, dan Logemann yang berpendapat bahwa kaidah hukum mengikat, apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya.
- b. Berlakunya hukum secara sosiologis yang berintikan pada efektivitas hukum. Mengenai hal ini ada dua teori yang menyatakannya sebagai berikut:
 - 1) Teori kekuasaan yang pada pokoknya menyatakan bahwa hukum berlaku secara sosiologis. Apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, dalam hal tersebut terlepas dari masalah apakah masyarakat menerima atau menolaknya.
 - 2) Teori pengakuan yang berintikan pangkal pada pendirian. Bahwa berlakunya hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh mereka kepada sistem hukum tersebut.

- 3) Berlakunya hukum secara filosofis yaitu hukum tersebut merupakan suatu kesesuaian dengan apa yang dicita-citakan hukum, sebagai nilai positif yang tertinggi, misalnya Pancasila.³⁵

4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Hukum

Tugas utama penegakan hukum adalah untuk mewujudkan keadilan, karenanya dengan penegakan hukum itulah hukum menjadi kenyataan. Tanpa penegakan hukum, maka hukum tak ubahnya hanya merupakan rumusan tekstual yang tidak bernyali, atau disebut dengan hukum yang mati.

Konsep penegakan hukum yang bersifat total, menuntut agar semua nilai yang ada dibalik norma hukum turut ditegakkan tanpa kecuali. Konsep yang bersifat full menghendaki perlunya pembatasan dari konsep total dengan suatu hukum formil dalam rangka perlindungan kepentingan individual. Konsep penegakan hukum aktual muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan yang ada dan kurangnya peran serta masyarakat.³⁶

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Berdasarkan teori efektivitas yang dikemukakan Soerjono Soekanto bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 faktor. Faktor-faktor ini mempunyai arti netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut, faktor-faktor tersebut adalah:

³⁵Ali Geno Berutu, *Op.cit.*, hlm. 36.

³⁶Agus Rahardjo, *Cybercrime Pemahaman dan Upaya Pencegahan Kejahatan Berteknologi*, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 76.

a. Faktor Hukum

Hukum mengandung unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penerapannya tidak jarang terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya konkrit seseorang berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika hakim memustuskan suatu perkara secara penerapan undangundang saja, maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka, ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama, karena hukum 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 masi menjadi perdebatan disebabkan keadilan mengandung unsur subyektif dari masing-masing orang.

b. Faktor Penegak Hukum

Penegakan hukum berkaitan dengan pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum (*law enforcement*). Bagian-bagian *law enforcement* itu adalah aparaturnegak 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

permasalahan. 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.

c. 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.³⁷

d. 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

³⁷ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 112.

masyarakat akan mempersulit penegak hukum, adapun langkah yang bisa dilakukan adalah sosialisasi dengan melibatkan lapisan-lapisan sosial, pemegang kekuasaan dan penegak hukum itu sendiri. Perumusan hukum juga harus memperhatikan hubungan antara perubahan-perubahan sosial dengan hukum yang pada akhirnya hukum bisa efektif sebagai sarana pengatur perilaku masyarakat.

e. 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 mencakup wadah atau bentuk dari sistem tersebut umpamanya, menyangkup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajiban, dan seterusnya. Substansi ini mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bag pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).

Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan. Hal itulah yang akan menjadi pokok pembicaraan di dalam bagian mengenai faktor kebudayaan ini.³⁸

Tingkat efektivitas dapat diukur dengan membandingkan antara rencana atau target yang telah ditentukan dengan hasil yang akan dicapai maka usaha atau hasil pekerjaan tersebut yang dikatakan efektif. Terdapat beberapa pendekatan yang bisa diterapkan untuk mengetahui tingkat efektivitas instansi.³⁹

Hari Lubis dan Martani Huseini mengemukakan bahwa ada tiga pendekatan untuk mengukur efektivitas instansi yaitu:⁴⁰

a. Pendekatan Sumber (*Resource Approach*)

Pendekatan ini mengukur efektivitas dari input. Pendekatan ini mengutamakan adanya keberhasilan organisasi untuk memperoleh sumber daya baik fisik maupun non fisik yang sesuai dengan kebutuhan instansi.⁴¹

b. Pendekatan Proses (*Proses Approach*)

³⁸Hidayatullah, *Efektivitas Mediasi dalam Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Depok* (Jakarta: UIN Hidayatullah Press, 2011), hlm. 26.

³⁹Danang Eko Prasetya, "Efektivitas Pengelolaan Terminal Kertonegoro di Kabupaten Ngawi (Studi Kasus: Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Terminal Kertonegoro Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Kabupaten Ngawi)", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, (2015): hlm. 34.

⁴⁰Lubis, Hari daMartani, *Teori Organisasi* (Bandung: Ghalia Indonesia, 1987), hlm. 55.

⁴¹*Ibid*, hlm. 55.

Pendekatan ini melihat sejauh mana efektivitas pelaksanaan program dari semua kegiatan proses interval atau mekanisme organisasi. Pendekatan proses mengukur efektivitas dengan efisiensi dan kondisi kesehatan dari suatu instansi internal diantaranya efisien waktu dan biaya, prosedur pelayanan, koordinasi antara atasan dan bawahan, responsivitas pegawai, dan sarana prasarana.⁴²

c. Pendekatan Sasaran (*Goal Approach*)

Pendekatan sasaran berpusat pada *output*, mengukur keberhasilan suatu instansi agar mencapai tujuan atau hasil (*output*) yang sudah direncanakan. Pendekatan ini mencoba melakukan pengukuran bahwa sejauh mana suatu instansi sukses mewujudkan sasaran yang telah direncanakan.⁴³

C. Peraturan Daerah

Negara Indonesia telah memastikan dirinya menjadi negara hukum. Negara hukum yaitu suatu konsep negara yang berdasar pada keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang adil dan baik. Hukum dibuat tentu untuk dilaksanakan, pelaksanaan hukum tersebut diwujudkan dalam bentuk tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan, tindakan-tindakan itu disebut

⁴²*Ibid*, hlm. 55.

⁴³*Ibid*, hlm. 57.

sebagai penegak hukum. Penegakan hukum inilah peranan para penegak hukum dibutuhkan.⁴⁴

Peraturan Daerah merupakan peraturan yang dibuat oleh Kepala Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi daerah.⁴⁵

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dimaksud Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bupati/Walikota.

Hakikat Peraturan Daerah dalam sistem perundang-undangan nasional merupakan justifikasi terhadap eksistensi Peraturan Daerah yang tidak terlepas dari Hierarki atau tata tata urutan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

⁴⁴Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Cet. Ke-7*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 202.

⁴⁵*Ibid*, hlm. 202.

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
4. Peraturan Pemerintah.
5. Peraturan Presiden.
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yakni Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan yang 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 Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta peraturan daerah lain.

Kewenangan membuat peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan hak otonomi dari daerah dan sebaliknya peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Peraturan daerah merupakan pilar utama yang memayungi realisasi otonomi daerah. Peraturan daerah memiliki karakteristik bersifat mengatur (*regelling*), khususnya mengatur relasi antara pemerintah daerah, masyarakat lokal, *stakeholders* lokal seperti dunia usaha. Peraturan daerah bukan hanya mengatur kehidupan politik, sosial dan budaya masyarakat, akan tetapi juga masalah ekonomi daerah. Oleh karena itu,

Peraturan daerah menjadi instrumen penting dalam meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan daerah pada umumnya.⁴⁶

Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya yakni memihak kepada kepentingan rakyat, menunjang tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.⁴⁷

Fungsi Peraturan Daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan juga merupakan fungsi delegasian dari Keputusan Presiden.

Peraturan Perundang-Undangan harus memiliki 3 (tiga) landasan. Adapun landasan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis adalah suatu rumusan Peraturan Perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan, dan cita-cita kesusilaan.

b. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis adalah suatu Peraturan Perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh

⁴⁶Sirajudin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 185.

⁴⁷Rozali Abdillah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepada Daerah Secara Langsung Cet. Ke-1*, (Jakarta:PT Rajagrafindo Persada, 2005), hlm. 131.

karena itu, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan “hukum yang hidup di masyarakat”.

c. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah suatu Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi.⁴⁸

D. Budaya Hukum

Hukum sering kali hanya dimaknai secara perspektif sebagai bentuk dari kehendak negara dalam menjalankan norma-normayang dipaksakan kepada rakyatnya. Hukum dengan karakteristik normatifnya hanya dipahami pada serangkaian dogma yang ditulis dan tertutup dari lingkungan sosial dan budaya bahkan religi. Hukum menjadi serangkaian doktrin yang dianalisis secara dogmatik, dan menghilangkan unsur dinamika hukum. Hukum juga bergerak, hukum juga dilakukan, dijalankan dan dimaknai, serta diterapkan sebagai gerak norma pengendali perilaku kelompok-kelompok manusia. Karakter normatif hukum selayaknya juga dimaknai secara deskriptif pada perilaku-perilaku berhukum dari kelompok manusia yang dinamis.⁴⁹

Perbedaan persepsi masyarakat terhadap ketentuan perundang-undangan akan menimbulkan akibat bahwa penegakan hukumnya juga berbeda-bedaantara kelompok masyarakat tertentu dan kelompok masyarakat lain.

⁴⁸*Ibid.*, hlm. 14-15.

⁴⁹Syamsudin, *Kontruksi Baru Budaya Hukum Jakim Berbasis Hukum Progresif* (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 1.

Istilah budaya hukum pertama-tama dikemukakan oleh Friedman untuk menyebut kekuatan-kekuatan sosial (*social forces*) yang memengaruhi bekerjanya hukum di masyarakat, yang berupa elemen-elemen nilai dan sikap masyarakat berhubungan dengan institusi hukum. Lebih lanjut dikemukakan bahwa istilah budaya hukum mengacu pada pengetahuan publik, sikap dan pola perilaku masyarakat berkaitan dengan sistem hukum.

Manusia di dalam hidup bermasyarakat pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud di dalam pasangan-pasangan nilai, misalnya, ada pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketentraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi, pasangan nilai kelestarian dengan nilai inovatisme, dan seterusnya.⁵⁰

Friedman, menelaah budaya hukum dari pelbagai perspektif. Ia menganalisa budaya hukum nasional yang dibedakan dari sub-budaya hukum yang berpengaruh secara positif atau negatif terhadap hukum nasional. Ia juga membedakan budaya hukum internal dan budaya hukum eksternal. Budaya hukum internal merupakan budaya hukum warga masyarakat yang melaksanakan tugas-tugas hukum secara khusus, seperti polisi, jaksa, hakim dalam menjalankan tugasnya, sedangkan budaya hukum eksternal merupakan budaya hukum

⁵⁰Ika Darmika, "Budaya Hukum (Legal Culture) dan Pengaruhnya Terhadap Penegakan Hukum di Indonesia" *Jurnal Hukum to-ra*, Vol. 2, No. 3, (2016): hlm. 429.

masyarakat pada umumnya. Misalnya bagaimana sikap dan pengetahuan masyarakat terhadap ketentuan perpajakan, perceraian dan sebagainya.⁵¹

*Legal culture, as Friedman defined it, has proven to be a useful concept. However, the concept also has its critics. Some feel that the concept is too general and focuses too little on law. Cotterrell criticises the concept as too broad.*⁵²
(Budaya hukum, seperti yang didefinisikan Fredman telah terbukti menjadi konsep yang berguna. Namun, konsep ini juga memiliki kritik. Beberapa merasa konsepnya terlalu umum dan berfokus pada hukum. Cotterrell mengkritik konsep itu sebagai terlalu luas).

⁵¹M. Syamsudin, "Korupsi dalam Perspektif Budaya Hukum", *UNISIA*, No. 64, Vol. XXX, (2007): hlm. 189.

⁵²Nina Louisa Arold, *The Legal Culture of The European Court of Human Rights* (Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2007), hlm. 14