

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "Negara Indonesia adalah Negara Hukum", yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana bunyi pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang". Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum yang berlaku.

Negara Indonesia dalam menyelenggarakan Pemerintah Daerah sesuai dengan pengertian pemerintah daerah yang tertulis dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dapat dikatakan menerapkan sistem desentralisasi, karena Pemerintah Pusat memberikan kepada pemerintah daerah wewenang dan juga tanggung jawab untuk mengatur urusan rumah tangganya

sendiri. Namun, pemerintah pusat dapat mencampuri urusan apapun jika merupakan kepentingan umum.¹

Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang 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. Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Pusat memberikan hak kepada Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Republik Indonesia 1945 yang menyatakan : “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Kewenangan otonomi dan Tugas

¹ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Akumni, Bandung, 1992, h. 17

pembantuan menjadi wujud dari prinsip pemencaran kekuasaan sehingga Peraturan Perundang-undangan Tingkat Pusat menjadi substansi dari pembentukan Peraturan Daerah.²

Pemerintah Daerah dalam proses penyelenggaraannya dilakukan oleh Kepala Daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, dalam menyelenggarakan Pemerintah Daerah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengurusnya bersama-sama namun dengan tugas, wewenang, dan fungsi yang berbeda. Namun dalam menyelenggarakan dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri yaitu pemerintahan daerah, Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga dibantu oleh Perangkat Daerah. Perangkat Daerah menurut Pasal 1 angka 23 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan unsur pembantu Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Perangkat Daerah Kabupaten meliputi Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan, dan Kecamatan.

Sistem otonomi daerah membuat Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam membuat suatu produk hukum daerah untuk mengatur urusan daerahnya sendiri, Pemerintah daerah berwenang

² Benediktus Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legislatif Dan Akademik Drafting*, PT.Kanisius, Yogyakarta, 2021, h.138

membentuk suatu Peraturan Daerah (perda) berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mana proses ini disebut dengan proses legislasi daerah. Dibalik itu, Pemerintah Daerah juga berkewajiban untuk menyebarluaskan peraturan yang telah dikeluarkannya kepada seluruh lapisan masyarakat untuk diketahui. Ada pula kewajiban Pemerintah Daerah untuk melakukan penyebarluasan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bagian keempat Pasal 254 bahwa Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah untuk memberikan informasi dan memperolehnya.

Penyebarluasan produk hukum daerah ini berupa Peraturan Daerah (Perda) / Peraturan Kepala Daerah (Perkada), dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan yang berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, dan Keputusan Pimpinan DPRD. Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam ketentuan Pasal 183 dan 184 mengatur bahwa Program Legislasi Daerah (Prolegda) dan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) juga harus wajib disebarluaskan.

Perkembangan sistem pemerintahan yang terjadi di Indonesia sekarang ini menuntut adanya paradigma baru dalam penyelenggaraan

pemerintahan, yaitu paradigma sistem pemerintahan yang mengarah pada "Good Governance". Tugas pemerintah daerah untuk membangun "Good Governance" dituntut untuk mulai mengembangkan dimensi keterbukaan, mudah diakses, bertanggungjawab (*accountable*) dan transparan. Salah satu bagian atau lembaga yang berada di kantor pemerintah yang bertugas melaksanakan sosialisasi dan bimbingan teknis peraturan perundang-undangan dan produk hukum daerah adalah Sub Bagian Peundang-Undangan.

Salah satu bentuk produk hukum daerah yang berupa pengaturan adalah Peraturan Daerah. Peraturan daerah ini muncul karena adanya kepentingan masyarakat di wilayah tersebut. pentingnya kegiatan sosialisasi tersebut sebagai sarana untuk memberikan pemahaman kepada seluruh masyarakat. Agar Perda ini dapat diketahui oleh seluruh masyarakat di Kota Binjai maka perlu dilakukan sosialisasi terhadap produk hukum tersebut.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk menuangkan dalam bentuk tulisan tesis yang berjudul: "**PERANAN PEMERINTAH KOTA BINJAI DALAM SOSIALISASI PRODUK HUKUM DAERAH YANG BERSIFAT PENGATURAN DI KOTA BINJAI (Studi di Pemerintah Kota Binjai)**".

B. Identifikasi dan Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah :

- a. Bagaimana peranan Pemerintah Kota Binjai dalam sosialisasi Produk Hukum Daerah di Kota Binjai?
- b. Bagaimana implementasi dari sosialisasi Produk Hukum Daerah yang bersifat pengaturan oleh Pemerintah Kota Binjai di Kota Binjai?
- c. Bagaimana hambatan dalam sosialisasi Produk Hukum Daerah yang bersifat pengaturan di Kota Binjai dan upaya mengatasinya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui peranan Pemerintah Kota Binjai dalam sosialisasi Produk Hukum Daerah di Kota Binjai.
2. Untuk mengetahui implementasi dari sosialisasi Produk Hukum Daerah yang bersifat pengaturan oleh Pemerintah Kota Binjai di Kota Binjai
3. Untuk mengetahui hambatan dalam sosialisasi Produk Hukum Daerah yang bersifat pengaturan di Kota Binjai dan upaya mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini dapat dilihat dari segi teoritis dan praktis sebagai berikut:

- 1). Secara teoritis
 - a. Hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya di bidang Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara yang akan dijadikan sebagai acuan guna penelitian pada masa yang akan datang terkait dengan sosialisasi produk hukum daerah.
 - b. Untuk menerapkan ilmu yang diterima penulis selama menjadi mahasiswa Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, serta dapat menambah wawasan dan pengetahuan penulis terhadap Metode Sosialisasi produk hukum daerah di Kota Binjai.
 - c. Memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang produk hukum daerah berupa pengaturan dan penetaan.
- 2). Secara praktis
 - a. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian, masukan dan sumbangan pemikiran yang diharapkan dapat bermanfaat baik bagi Pemerintah Kota Binjai dalam pembuatan produk hukum daerah, khususnya dalam tahap penyebarluasan produk hukum daerah kepada masyarakat.

- b. Menjadi bahan evaluasi dari pentingnya peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah terhadap indikator kualitas produk hukum daerah khususnya di Kota Binjai.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori.

a. Teori Sistem Hukum

Menurut Mochtar Kusumaatmaja, pengertian hukum tidak hanya memandang hukum sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi juga harus mencakup lembaga (*institution*) dan proses (*process*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.³ Dengan demikian maka komponen sistem hukum terdiri dari;

1. asas-asas dan kaedah;
2. Kelembagaan hukum; dan
3. proses-proses perwujudan kaidah hukum.

Dalam prespektif pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu sistem hukum terdiri dari sub-sub sistem yaitu lembaga pembentuk (*Law Making Institutions*), lembaga-lembaga pelaksana (*Implementing Institutions*), dan pihak yang akan terkena atau yang dituju oleh peraturan tersebut (*Rule Occupants*).

³ Mochtar Kusuma Atmaja, *Hukum dan Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Lembaga penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Pajajaran, Bandung, 1996, h.15.

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), sistem hukum terdiri dari elemen-elemen sebagai berikut:⁴

1. Materi hukum (tatanan hukum) yang di dalamnya terdiri dari:
 - a. perencanaan hukum;
 - b. pembentukan hukum;
 - c. penelitian hukum;
 - d. pengembangan hukum.

Untuk membentuk materi hukum harus diperhatikan politik hukum yang telah ditetapkan, yang dapat berbeda dari waktu ke waktu karena adanya kepentingan dan kebutuhan.

2. Aparatur hukum, yaitu mereka yang memiliki tugas dan fungsi penyuluhan hukum, penerapan hukum, penegakan hukum dan pelayanan hukum;
3. Sarana dan prasarana hukum yang meliputi hal-hal yang bersifat fisik;

Memandang hukum sebagai suatu sistem juga dikemukakan oleh *Kess Schut* sebagaimana dikemukakan oleh J.J.H.Brugink yang menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga unsur yang saling berkaitan yakni unsur idiil, unsur operasional dan unsur aktual.⁵

⁴ Satya Arianto, *Hak Asasi manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2003, h. 131-132

⁵ J.J.H.Brugink, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 140

Unsur idiil terdiri atas aturan-aturan, kaidah-kaidah dan asas-asas. Unsur inilah yang oleh para yuris disebut dengan “sistem hukum”. Unsur operasional terdiri dari keseluruhan organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu sistem hukum. Sedangkan unsur aktual adalah putusan-putusan dan perbuatan kongkrit yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari pengembanan jabatan maupun dari warga masyarakat, yang di dalamnya terdapat sistim hukum tersebut.

Dengan demikian maka sistem hukum dapat dipahami mempunyai arti sempit dan luas. Dalam arti sempit mencakup unsur idiil, sedangkan dalam arti luas mencakup unsur idiil, operasional dan aktual. Sistem hukum dalam arti sempit disebut pula dengan sistem hukum positif, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, hukum adat dan hukum kebiasaan. Apabila sistem hukum idiil tersebut dituangkan dalam bentuk tertulis oleh pejabat yang berwenang di bidang perundang-undangan maka disebut dengan sistem hukum perundang-undangan.

Menurut HS Natabaya, yang dimaksud dengan sistem peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi, dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, yang terdiri dari atas; asas-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hierarki, fungsi, pengundangan, penyebarluasan, penegakan dan pengujiannya yang

dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶

Lawrence M. Friedman adalah seorang sejarawan dan juga professor hukum yang berasal dari Amerika. Friedman mengemukakan pendapat bahwa efektif dan berhasil tidaknya suatu penegakan hukum terletak pada tiga unsur sistem hukum.

Sistem hukum merupakan keseluruhan aspek dan elemen yang tersusun sebagai satu kesatuan terpadu tentang hukum. Sistem hukum terdiri atas struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.

1. Struktur Hukum

Struktur hukum merupakan seluruh pranata hukum yang terdiri atas aparat perumusan hukum, aparat pelaksanaan hukum, dan aparat penegakan hukum. Struktur hukum memiliki fungsi, yaitu berkenaan dengan:

- a. Pembuatan hukum
- b. Pembudayaan dan penyebarluasan hukum
- c. Penegakan hukum
- d. Administrasi hukum

Walaupun suatu peraturan perundang-undangan telah disusun oleh lembaga yang berwenang, namun apabila dari pranata hukum tidak menjalankan fungsinya sesuai yang disebutkan diatas, maka

⁶ HS.Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Konstitusi Press dan Tatanusa, Jakarta, 2008, h.32-33

perundang-undangan hanya akan menjadi angan-angan belaka. Maka struktur hukum disini bergerak dan berperan dalam pembuatan, penyebarluasan, penegakan hukum dan juga sebagai administrasi hukum terhadap subyek hukum.

Diantara keempat fungsi tersebut, fungsi penyebarluasan hukum memegang peranan sangat penting, yang mana suatu hukum adalah berawal dari peraturan perundang-undangan yang disampaikan terhadap masyarakat, dari penyampaian tersebut diharapkan masyarakat menjadi mengerti sehingga masyarakat secara sadar akan mematuhi suatu hukum yang berlaku.

2. Substansi hukum

Substansi hukum merupakan seluruh peraturan atau produk hukum yang dibentuk dan dihasilkan oleh struktur hukum itu sendiri, yaitu dapat berupa produk hukum secara tertulis maupun tidak tertulis.

Substansi Hukum menurut Lawrence M. Friedman adalah *"The substance is composed of substantive rules and also about how institutions should behave"*.⁷ Ini berarti bahwa substansi hukum terdiri dari aturan substantif dan juga bagaimana seharusnya institusi berperilaku.

3. Budaya Hukum

⁷ Lawrence M. Friedman, *System Hukum Dalam Perspektif Ilmu Sosial, The Legal System: A Sosial Science Perspektive*, Nusa Media, Bandung, 2009, h.16.

Budaya Hukum merupakan sikap, perilaku, dan seluruh kebiasaan manusia yang dapat membentuk kekuatan sosial masyarakat untuk menaati hukum atau melanggar hukum. Salah satu pilar penting dari sistem hukum adalah kesadaran hukum. Kesadaran hukum yang muncul dapat melahirkan masyarakat yang memiliki sikap patuh atau taat terhadap hukum yang ada. Kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat dapat menopang berlakunya sebuah hukum secara efektif, namun sebaliknya bahwa suatu kesadaran dan kepatuhan yang rendah akan menjadikan suatu tanda tanya pula mengapa hukum tidak ditaati atau dipatuhi oleh mereka.

Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam perspektif sistem hukum Lawrence M. Friedman memiliki kedudukan sebagai struktur hukum. Bagian Hukum Sekretariat Daerah menjadi bagian dari struktur hukum karena Bagian Hukum Sekretariat Daerah merupakan bagian dari suatu lembaga dalam pemerintahan daerah yang berperan dalam pelayanan publik masyarakat khususnya terkait sosialisasi produk hukum daerah.

Oleh karena itu penggunaan teori ini sistem hukum ini adalah untuk menjawab rumusan masalah tentang peranan serta kedudukan pemerintah daerah dalam sosialisasi peraturan daerah.

b. Teori Negara Hukum

Negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini terlihat pada

bentuk negara Republik Indonesia yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, kemudian dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machsstaat*)”. Berdasarkan hal tersebut terlihat bahwa cita-cita negara hukum (*rule of law*) yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukanlah sekedar negara yang berlandaskan pada hukum yang ditetapkan semata-mata atas dasar kekuasaan, yang mengarah pada kekuasaan mutlak atau otoriter tetapi negara berdasarkan hukum yang adil, yang didasarkan pada keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Gagasan awal tentang negara hukum muncul pada tulisan Plato, *Nomoi*, yang mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Selanjutnya gagasan dari Plato ini didukung dan dikembangkan lebih lanjut oleh muridnya, Aristoteles, dalam karyanya yaitu *Politica*. Aristoteles menyatakan bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.⁸

Dengan menganut konsep negara hukum (*rechtsstaat*) maka dinamika Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam segala urusan

⁸ Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1995, h. 20

dan aktivitas kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, dan juga kenegaraan, hukum harus dijadikan dasar dan/atau alasan pembedanya. Sehingga dengan demikian secara formal tidak dibenarkan menggunakan dasar pembedaan lain selain dengan hukum. Dalam kondisi seperti ini kedudukan hukum sangat strategi untuk dinamika kehidupan masyarakat, bahkan untuk eksistensi bangsa dan negara. Oleh karena itu maka hukum adalah kebutuhan segenap unsur negara, dan tentunya setiap warga masyarakat harus mengetahui dan paham tentang eksistensi hukum yang sangat fundamental ini. Agar masyarakat mengetahui dan paham hukum maka pemerintah berkepentingan untuk sosialisasi hukum baik secara preventif maupun secara represif. Diantaranya adalah dengan cara penyuluhan hukum. Dengan demikian secara yuridis kegiatan penyuluhan hukum adalah salah satu bentuk dari tindak administrasi negara yang dalam melaksanakan kewenangannya bermaksud untuk sosialisasi hukum dengan tujuan agar seluruh warga masyarakat tahu dan memahami hukum yang dalam pelaksanaannya tentu harus tunduk dan berdasarkan kepada aturan yang menjadi sumber asas legalitasnya.

Secara sosiologis kegiatan penyuluhan hukum adalah salah satu upaya yang harus dilakukan dan mendapat dukungan segenap warga masyarakat agar hukum dapat berfungsi sebagaimana mestinya, sehingga hukum dapat memberikan manfaat (*utility*) bagi kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara.

Seperti pendapat Soerjono Soekanto bahwa: “tujuan utama penyuluhan hukum adalah, agar warga masyarakat memahami hukum yang berlaku, sehingga hukum tersebut melembaga dan bahkan menjiwai warga masyarakat bersangkutan.”⁹

Dengan mengetahui dan memahami hukum, selanjutnya baru ditingkatkan untuk dapat menghargai hukum. Seperti dikemukakan oleh Soerjono Soekanto bahwa:

“berprosesnya tahap memahami hukum menjadi menghargai hukum adalah bila dalam proses memahami tersebut warga masyarakat menghayati tentang adanya manfaat hukum bagi kehidupan bersama di dalam masyarakat bersangkutan, dan hal ini bila warga masyarakat tersebut mengetahui tujuan dan tugas hukum yang sesungguhnya diperlukan bagi kepentingan umum”.¹⁰

Keterkaitan teori ini dengan penelitian adalah untuk mengetahui upaya sosialisasi peraturan daerah terhadap masyarakat Kota Binjai.

c. Teori Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan. Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan

⁹ Soerjono Soekanto., *Beberapa Cara dan Mekanisme Dalam Penyuluhan Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2016, h. 5

¹⁰ *Ibid*, h. 13

kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.¹¹

Dapat dipahami bahwa implementasi merupakan salah satu tahap dalam kebijakan publik. Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjabar atau sering disebut sebagai peraturan pelaksanaan.

Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat dan kemudian disosialisasikan.

Guntur Setiawan berpendapat, implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan

¹¹ Affan Gaffar, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar Kedsama, Yogyakarta, 2009, h. 294

tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektifitas.¹²

Teori Implementasi menurut Edward dan Emerson, menjelaskan bahwa terdapat empat variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik atau program, diantaranya; komunikasi atau kejelasan informasi, konsistensi informasi, ketersediaan sumber daya dalam jumlah dan mutu tertentu, sikap dan komitmen dari pelaksana program atau kebijakan birokrat, dan struktur birokrasi atau standar operasi mengatur tata kerja dan tata laksana.

Variabel-variabel tersebut saling berkaitan satu sama lain untuk mencapai tujuan implementasi kebijakan peraturan. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada publik, ketersediaan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pelaku yang terlibat, dan struktur pelaksana kebijakan. Ketersediaan sumberdaya pendukung untuk melaksanakan kebijakan yaitu sumber daya manusia, merupakan aktor penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan dan merupakan potensi manusiawi yang melekat keberadaanya pada seseorang meliputi isik maupun non fisik berupa kemampuan seorang pegawai yang terakumulasi baik dari latar belakang pengalaman, keahlian, keterampilan, dan hubungan personal. Informasi merupakan sumberdaya kedua yang penting dalam implementasi kebijakan peraturan. Informasi yang disampaikan atau

¹² Guntur Setiawan, *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*, Balai Pustaka, Jakarta, 2004, h. 39.

memperlancar pelaksanaan kebijakan atau program. Kewenangan merupakan hak untuk mengambil keputusan, hak untuk mengarahkan orang lain dan hak untuk memberi perintah. Sikap dan komitmen dari pelaksana kebijakan peraturan. Kunci keberhasilan implementasi kebijakan adalah sikap terhadap penerima dan dukungan atas kebijakan yang telah ditetapkan. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan peraturan. Struktur birokrasi menjelaskan susunan tugas dan para pelaksana kebijakan, memecahkannya dalam rincian tugas serta menetapkan prosedur standar operasi.

Keterkaitan antara teori implemetasi ini dengan tesis ini adalah untuk menilai dan menjawab rumusan permasalahan tentang hambatan-hambatan dalam sosialisasi produk hukum daerah di Kota Binjai dan upaya mengatasinya.

2. Kerangka Konsep

Konsepsi adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Kerangka konsep merupakan bagian penelitian yang menyajikan konsep atau teori dalam bentuk kerangka konsep penelitian.¹³ Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi

¹³Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 2019, h. 34.

operasional.¹⁴ Kerangka konsepsi yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah:

1. Peranan

Peran diartikan sebagai perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dimasyarakat. Kedudukan dalam hal ini diharapkan sebagai posisi tertentu di dalam masyarakat yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan adalah suatu wadah yang isinya adalah hak dan kewajiban tertentu. Sedangkan hak dan kewajiban tersebut dapat dikatakan sebagai peran. Oleh karena itu, maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu dapat dikatakan sebagai pemegang peran (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas.¹⁵

2. Pemerintah Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang

¹⁴ Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, hal 3

¹⁵ R. Sutyo Bakir, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Karisma Publishing Group, Tangerang, 2009, h. 348

menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya. Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah dalam penelitian tesis ini adalah Pemerintah Daerah Kota Binjai.

3. Sosialisasi

Sosialisasi hukum adalah proses melalui mana individu memperoleh sikap dan keyakinan tentang hukum.¹⁶ Tujuan sosialisasi produk hukum daerah oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Binjai adalah sebagai bentuk pelaksanaan fungsi legislasinya. Tujuan sosialisasi ini lebih jauh agar masyarakat mengetahui dan memahami produk hukum daerah yang telah disahkan sehingga masyarakat dapat melaksanakan kehidupannya sesuai dengan aturan yang ditetapkan pemerintah daerah.

4. Produk Hukum Daerah

¹⁶ Alex R. Piquero, dkk., *Developmental Trajectories of Legal Socialization among Serious Adolescent Offenders*, Article, J.Crim Law Criminol, Vol. 96 No. 1, 2005

Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 menyatakan bahwa produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Peraturan Daerah atau nama lainnya, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan adapula yang berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Keputusan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

4. Pemerintah Kota Binjai

Binjai adalah salah satu kota di Provinsi Sumatera Utara, Indonesia. Binjai terletak sekitar 22 km di sebelah barat ibu kota Provinsi Sumatera Utara, yaitu Kota Medan. Sebelum berstatus kota, Binjai adalah ibu kota Kabupaten Langkat yang kemudian dipindahkan ke Stabat. Binjai berbatasan langsung dengan Kabupaten Langkat di sebelah barat dan utara serta Kabupaten Deli Serdang di sebelah timur dan selatan.¹⁷

F. Asumsi (Anggapan Dasar)

Asumsi adalah suatu anggapan dasar tentang realita, harus diverifikasi secara empiris. Asumsi dasar ini bisa memengaruhi cara pandang peneliti terhadap sebuah fenomena dan juga proses penelitian

¹⁷ https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Binjai

secara keseluruhan, karena setiap penelitian pasti menggunakan pendekatan yang berbeda sehingga asumsi dasarnya pun berbeda pada setiap penelitian.¹⁸ Asumsi dalam penelitian ini bahwa Produk hukum daerah merupakan instrumen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebab materi muatan produk hukum daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Binjai memiliki peran yang penting dalam mensosialisasikan produk hukum daerah.

G. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi yang diketahui dan penelusuran kepustakaan yang dilakukan khususnya di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, penulisan tesis terkait dengan judul : **“PERANAN PEMERINTAH KOTA BINJAI DALAM SOSIALISASI PRODUK HUKUM DAERAH YANG BERSIFAT PENGATURAN DI KOTA BINJAI (Studi di Pemerintah Kota Binjai)”**.

Adapun penelitian yang berkaitan dengan sosialisasi produk hukum yang pernah dilakukan adalah:

¹⁸ Djojuroto Kinayati dan M.L.A Sumayati. *Penelitian, Analisis dan Pedoman Apresiasi*, Nuansa Cendekia, Bandung, 2014

1. Galuh Sekar Widjayanti,, dengan judul : Peran Pemerintah Daerah Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Jepara (Studi Kasus Terhadap Ranperda Perusahaan Umum Daerah Air Minum). Permasalahan dalam tesis tersebut adalah:
 - a. Bagaimanakah peran pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang perusahaan umum daerah air minum di Kabupaten Jepara?
 - b. Apa sajakah faktor pendukung dan kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang perusahaan umum daerah air minum di Kabupaten Jepara?
2. Zihan Zikriyan Jusraini, dengan judul : Penyebarluasan Produk Hukum Daerah Provinsi Jambi dan Kota Jambi Melalui Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Permasalahan dalam tesis tersebut adalah:
 - a. Bagaimana penerapan penyebarluasan produk hukum daerah Provinsi Jambi dan Kota Jambi melalui JDIIH dan apa saja faktor kendala yang dihadapi dalam penyebarluasan produk hukum tersebut melalui JDIIH?
 - b. Apakah terhadap daerah yang tidak menyebarluaskan produk hukum daerah melalui JDIIH dapat dikenakan sanksi administratif dan bagaimana mekanisme dan penerapan sanksi administratif

tersebut menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

3. Intan Yulianti, dengan judul : Peran Fungsi Legislasi DPRD Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kabupaten Sukoharjo). Adapun yang menjadi permasalahan adalah:
- a. Bagaimanakah peran fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sukoharjo dalam pembentukan peraturan daerah?
 - b. Faktor-Faktor apa sajakah yang menjadi pemnghambat pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sukoharjo?

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa tesis ini merupakan hasil karya yang asli dan bukan merupakan hasil jiplakan dari tesis orang lain. Tesis ini dibuat berdasarkan hasil pemikiran sendiri, refrensi dari buku-buku, undang-undang, makalah-makalah, serta media elektronik yaitu internet dan juga mendapat bantuan dari berbagai pihak. Berdasarkan asas-asas keilmuan yang rasional, jujur, dan terbuka, maka penelitian dan penulisan tesis ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah.

H. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian.

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk

menyelidiki keadaan, kondisi, situasi, peristiwa, kegiatan, dan lain-lain, dan hasilnya dipaparkan dalam bentuk laporan penelitian.¹⁹ Pendekatan kualitatif yaitu pendekatan penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, tindakan, dan lain-lain, secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.²⁰

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah yuridis normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian yuridis normatif adalah suatu penelitian yang menempatkan norma sebagai obyek penelitian, baik norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, norma hukum yang bersumber dari suatu undang-undang²¹. Disebut juga penelitian hukum doktrinal yaitu penelitian hukum yang menggunakan data sekunder. Penelitian hukum normatif dikenal sebagai penelitian hukum yang bersifat kualitatif. Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang menggunakan sumber data primer.²²

2. Metode Pendekatan

Jenis pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Pendekatan normatif yaitu penelitian yang

¹⁹ S. Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*. (Edisi. Revisi). Rineka Cipta, Jakarta, 2010, h. 3

²⁰ J.L. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya. Bandung, 2010, h. 27.

²¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Loc.Cit*, h. 70

²² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 2018, h. 10.

menekankan pada data sekunder. Jenis pendekatan penelitian ini dipilih pendekatan-pendekatan sebagai berikut :

- a. Pendekatan perundang-undangan (*The Statute Approach*) yaitu dengan meneliti kebijakan-kebijakan atau peraturan-peraturan yang berlaku di Indonesia terkait kebijakan produk hukum daerah.
- b. Pendekatan analisis konsep hukum yaitu dengan meneliti pendapat-pendapat, pernyataan-pernyataan, komentar-komentar dalam muatan hukum yang berkaitan dengan pemahaman tentang sosialisasi produk hukum daerah dan peranan bagian hukum dalam mensosialisasikan produk hukum daerah.

3. Alat Pengumpulan Data

Pada kegiatan penelitian diperlukan teknik untuk mengumpulkan data. Pada penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan kondisi yang alamiah, sumber data primer dan teknik pengumpulan data lebih banyak pada wawancara mendalam (*in depth interview*) dan dokumentasi. Maka pada penelitian ini peneliti menggunakan beberapa cara untuk mengumpulkan data, diantaranya adalah:

1. Observasi

Nasution dalam Sugiyono berpendapat bahwa observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan.²³ Sementara itu Marshal (1995) dalam Sugiyono menyatakan "*though observation, the researcher*

²³ Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2010, h. 64

learn about behavior and the meaning attached to those behavior" (melalui observasi, peneliti belajar tentang perilaku dan makna yang timbul dari perilaku tersebut.²⁴

2. Wawancara

Wawancara mendalam merupakan kegiatan untuk mendapatkan informasi dari para informan dengan cara tatap muka atau bertemu langsung. Pedoman wawancara disusun terlebih dahulu dan dapat dikembangkan sesuai dengan keadaan di lapangan. Penunjukan informan dengan prosedur *purposif* yaitu menentukan kelompok peserta yang mejadi informan sesuai dengan kriteria terpilih yang relevan dengan masalah penelitian tertentu.²⁵

3. Dokumentasi

Dokumentasi ini dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data sekunder yang berhubungan dengan masalah sosialisasi produk hukum daerah oleh pemerintah daerah bagian Hukum seperti dalam bentuk arsip, monografi, buletin, artikel surat kabar yang semuanya menyangkut data demografis dan data yang berkenaan dengan fokus penelitian. Data pendukung yang berasal dari dokumen-dokumen, catatan-catatan, laporan-laporan serta arsip-arsip yang berkaitan dengan Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam sosialisasi produk hukum Daerah.

²⁴ *Ibid*

²⁵ Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, h. 107

4. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian yang sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan sumber yang akan diteliti. Pengumpulan data difokuskan pada pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasannya. Pengumpulan data dalam penelitian ini mempergunakan data primer dan data sekunder.

Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan cara studi dokumen-dokumen yang relevan dengan penelitian ini di perpustakaan dan melakukan identifikasi data. Data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan tersebut selanjutnya akan dipilah-pilah guna memperoleh pasal-pasal yang berisi kaedah-kaedah hukum yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang sedang dihadapi dan disistematisasikan sehingga menghasilkan klasifikasi yang selaras dengan permasalahan penelitian ini. Selanjutnya data yang diperoleh tersebut akan dianalisis secara induktif kualitatif untuk sampai pada kesimpulan, sehingga pokok permasalahan yang ditelaah dalam penelitian ini akan dapat dijawab.

5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan setelah selesai pengumpulan data

dalam periode tertentu. Berdasarkan jenis penelitian yang dipilih oleh peneliti yaitu penelitian deskriptif maka diperlukan penyesuaian dengan pemilihan analisis data. Telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya bahwa penelitian deskriptif adalah dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara riil mengenai situasi tertentu atau keterkaitan hubungan antara berbagai fenomena aktual secara teratur menggambarkan suatu fenomena. Oleh karena itu penulis memilih analisis data yang sesuai dengan penelitian data deskriptif.

BAB II

PERANAN PEMERINTAH KOTA BINJAI DALAM SOSIALISASI

PODUK HUKUM DAERAH DI KOTA BINJAI

A. Sosialisasi Hukum Sebagai Kewenangan Otonomi Daerah

Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang. Oleh karena itu, untuk melaksanakan ketentuan konstitusi tersebut maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disahkan pada tanggal 30 September 2014 dan mulai berlaku pada tanggal 2 Oktober 2014. Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah mengalami beberapa kali perubahan, yakni perubahan pertama dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang dan perubahan kedua dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemberian otonomi kepada suatu daerah adalah untuk mengelola kehidupan bersamanya berdasarkan nilai, tradisi, adat, dan kebiasaan

setempat ditujukan untuk mencegahnya terjadinya pemusatan kekuasaan yang dapat melahirkan dictator.²⁶

Desentralisasi atau otonomi daerah juga dapat mencegah disintegrasi bangsa dan menjadi pelindung integrasi negara karena adanya ketidakpuasan masyarakat daerah atas kebijakan kebijakan pusat.²⁷ Semakin sentralisasi suatu negara, maka semakin tinggi ketidakpuasan lokal yang nilai-nilai, tradisi dan kondisinya tidak terakomodasi dalam kehidupan sosial, politik dan pemerintahan nasional sehingga dapat memicu perpecahan bangsa.

Otonomi daerah sebagai amanat UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan momentum yang tepat untuk menciptakan hukum yang lebih sesuai dengan konteks lokal. Pelaksanaan otonomi daerah berdampak besar pada pola penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Otonomi daerah mengamanatkan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi & tugas pembantuan. Terhadap kewenangan mengatur yang dimiliki, maka pemerintah daerah dapat mengelola semua potensi daerah termasuk membuat dan membentuk produk hukum sesuai dengan masalah yang dihadapi, keunikan dan kebutuhan daerah melalui mekanisme pembuatan produk hukum daerah dalam bentuk peraturan daerah maupun keputusan daerah sebagai salah satu landasan hukum dalam

²⁶ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Indonesia*,. Gunung Agung, Jakarta, 1998, h. 15

²⁷ Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, BPF, Yogyakarta, 2004, h. 16

penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam pembentukan produk hukum daerah terdapat 4 (empat) unsur tertib regulasi yaitu : Tertib Kewenangan, Tertib Prosedur, Tertib Substansi dan Tertib Implementasi.

Menurut Zudan Arif Fakrulloh kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak yang dimiliki oleh pejabat untuk memerintah atau bertindak. Parameter yang dipakai dalam penggunaan wewenang adalah kepatuhan hukum ataupun ketidakpatuhan hukum (*improper legal or improper illegal*).²⁸

Tertib kewenangan dalam pembentukan peraturan dan keputusan adalah proses perumusan norma ke dalam produk hukum untuk memposisikan kewenangan atau wewenang berdasarkan kekuasaan hukum, hak yang dimiliki oleh pejabat untuk memerintah atau bertindak dalam membuat peraturan dan keputusan secara benar akurat dan sesuai dengan tujuan yang dikehendaki.

B Pengertian Sosialisasi

Pengertian sosialisasi adalah merupakan sebagai sebuah proses seumur hidup yang berkaitan dengan bagaimana individu mempelajari cara-cara hidup, norma, dan nilai sosial yang terdapat dalam kelompoknya agar dapat berkembang menjadi pribadi yang bisa diterima oleh masyarakat. Fungsi umum dari sosialisasi tersebut dapat dilihat dari

²⁸ Zudan Arif Fakrulloh, *Tertib Regulasi Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum Lex Librum, Vol 4 No. 2, 2018, h. 716

dua sudut pandang, yaitu sudut pandang individu dan kepentingan masyarakat.²⁹

Pengertian sosialisasi menjadi perhatian ilmuwan karena sangat berarti dalam kehidupan masyarakat. Pengertian sosialisasi dalam arti luas adalah suatu proses interaksi dan pembelajaran yang dilakukan seseorang sejak ia lahir hingga akhir hayatnya di dalam suatu budaya masyarakat. Sedangkan pengertian sosialisasi dalam arti sempit adalah proses pembelajaran yang dilakukan individu dalam mengenal lingkungannya, baik lingkungan fisik maupun sosial.

1) David Gaslin

pengertian Sosialisasi ialah proses belajar yang dialami seseorang untuk memperoleh pengetahuan tentang nilai dan norma agar ia dapat berpartisipasi sebagai anggota kelompok masyarakat. Pengetahuan tentang nilai dan norma oleh masyarakat dapat terjadi karena dipaksakan dan tanpa sengaja.

2) David B. Brinkerhoft Dan Lynn K.White, memberi pengertian :

sosialisasi ialah suatu proses belajar peran, status dan nilai yang diperlukan untuk partisipasinya dalam institusi sosial.

3) James. W. Vander Zanden

²⁹ Sadriah Lahamit, *Sosialisasi Peraturan Daerah Dalam Rangka Optimalisasi Fungsi Legislasi Anggota Dprd Provinsi Riau (Studi Pelaksanaan Sosialisasi Peraturan Daerah di Masa Pandemi Covid 19)*, Jurnal Ilmu Administrasi Publik: Publika : JIAP Vol. 7 No. 1, 2021

menurutnya sosialisasi ialah proses interaksi sosial dimana orang memperoleh pengetahuan, nilai, sikap dan perilaku esensial untuk berpartisipasi secara efektif dalam masyarakat.

4) Sukandar Wiraatmaja

menurut pendapatnya pengertian sosialisasi ialah proses belajar mulai bayi untuk mengenal dan memperoleh sikap, pengertian, gagasan dan pola tingkah laku yang disetujui oleh masyarakat.

5) Wright Wright menurut pendapatnya

pengertian sosialisasi ialah proses ketika individu mendapatkan kebudayaan kelompoknya dan menginternalisasikan “sampai tingkat tertentu” norma-norma sosialnya, sehingga membimbing orang itu untuk memperhitungkan harapan-harapan orang lain.

6) Prof. Dr. Nasution, S.H.

menurut pendapatnya pengertian sosialisasi ialah proses membimbing individu ke dalam dunia sosial “sebagai warga masyarakat yang dewasa.

7) Soerjono Soekanto,

menurut pendapatnya pengertian sosialisasi ialah proses sosial tempat seorang individu mendapatkan pembentukan sikap untuk berperilaku yang sesuai dengan perilaku orang-orang di sekitarnya.

8) Paul B. Horton menurut pendapatnya

pengertian sosialisasi ialah suatu proses dimana seseorang menghayati serta memahami norma-norma dalam masyarakat tempat tinggalnya sehingga akan membentuk kepribadiannya.

9) Giddens menurut pendapatnya

pengertian sosialisasi ialah sebuah proses yang terjadi ketika seorang bayi yang lemah berkembang secara aktif melalui tahap demi tahap sampai akhirnya menjadi pribadi yang sadar akan dirinya sendiri pribadi yang berpengetahuan dan terampil akan cara hidupnya dalam kebudayaan tempat ia tinggal.

10) Koentjaraningrat

menurut pendapatnya pengertian sosialisasi ialah seluruh proses dimana seorang individu sejak masa kanak-kanak sampai dewasa berkembang, berhubungan, mengenal dan menyesuaikan diri dengan individu-individu lain yang hidup dalam masyarakat sekitarnya.

11) Pengertian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

pengertian sosialisasi ialah suatu proses belajar seseorang anggota masyarakat untuk mengenal dan menghayati kebudayaan masyarakat di lingkungannya.

Pengertian sosialisasi diatas secara umum mengisyaratkan bahwa sosialisasi merupakan kebutuhan kodrati manusia dalam penanaman nilai-nilai dan norma-norma yang tumbuh dalam masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Penanaman nilai dan

norma tersebut pada akhirnya menghasilkan bentuk perilaku manusia baru.

Sosialisasi menjadi terminologi yang banyak digunakan dalam berbagai kajian khususnya dalam rumpun ilmu-ilmu sosial. Secara praktis, sosialisasi digunakan dalam 2 (dua) bentuk makna kata yang berbeda. Pertama, sosialisasi digunakan untuk mengungkap penyertaan kata terhadap konsep utama agar memiliki kejelasan arti atau pemahaman, seperti "sosialisasi nilai-nilai kebangsaan". Dalam konteks ini konsep utamanya yaitu nilai-nilai kebangsaan, terminologi sosialisasi digunakan untuk memperjelas konsep utama yang mana terminologi sosialisasi tidak mengubah atau membentuk konsep yang baru.

Kedua, sosialisasi digunakan untuk melengkapi kata atau menjadi bagian kata dari konsep yang sudah ada dengan tujuan membentuk konsep baru, seperti "sosialisasi produk hukum". Dalam konteks ini konsep yang sudah ada yaitu produk hukum yang memiliki dasar pemahaman tersendiri, pelekatan terminologi sosialisasi kedalam konsep politik akan memunculkan konsep baru yang akan memiliki pemahaman yang baru pula. Peraturan daerah yang disosialisasikan diharapkan menjadi norma dan kebiasaan yang bernilai positif bagi masyarakat Kota Binjai.

Sosialisasi merupakan proses yang dilakukan setelah suatu kebijakan dibuat dan dilakukan sebelum kebijakan memasuki tahap implementasi. Sosialisasi bukan merupakan rangkaian dari proses

kebijakan publik yang mana proses kebijakan publik sebagaimana diungkapkan oleh Jones dan Winarno terdiri dari tahap formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Hal ini didasarkan kepada pemahaman bahwa sosialisasi tidak menjadi bagian urgensi kebijakan yang tanpa adanya sosialisasi mengakibatkan proses kebijakan tidak bisa berjalan.

Sosialisasi dalam penelitian ini diartikan sebagai: "upaya penyebarluasan isi atau substansi suatu kebijakan yang telah dibuat dengan maksud untuk memunculkan pengetahuan dan pemahaman dari berbagai pihak yang terkait, termasuk didalamnya kelompok sasaran (target group) agar mau dan mampu menjalankan perannya dalam menyukseskan tujuan sebagaimana tercantum dalam kebijakan tersebut". Dari pemahaman tersebut maka dapat dijelaskan pengertian sosialisasi dalam konteks kebijakan publik memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

Pertama, sosialisasi merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang diberi kewenangan sebagaimana diatur dalam suatu kebijakan, aktor tersebut pada umumnya merupakan aparat pemerintah yang secara legal-formal memiliki kewenangan dan terikat dengan kebijakan yang telah dibuat tersebut, apakah itu pihak yang terlibat langsung dalam proses perumusan kebijakan (dalam tahap formulasi kebijakan), atau pihak yang sengaja ditunjuk oleh pemerintah untuk melakukan kegiatan sosialisasi, atau juga pihak yang akan terlibat

langsung dalam implementasi kebijakan tersebut, sehingga pihak-pihak tersebut harus memastikan bahwa pihak lainnya beserta kelompok sasaran mengetahui isi atau substansi dari suatu kebijakan yang telah dibuat tersebut.

Kedua, adanya penyebarluasan informasi yang dilakukan mengenai isi atau substansi kebijakan yang telah dibuat tersebut yang mana hal ini merupakan penjabaran isi atau substansi dari suatu kebijakan yang telah dibuat. Kejelasan akan adanya informasi dalam proses sosialisasi akan menentukan tingkat pengetahuan dan pemahaman dari pihak-pihak yang akan terlibat dalam implementasi suatu kebijakan yang telah dibuat, sehingga isi atau substansi kebijakan tersebut harus benar-benar jelas, rinci dan dapat dipahami dengan mudah.

Ketiga, adanya kelompok sasaran atau dalam istilah lainnya disebut target group yang mana kelompok tersebut merupakan objek yang akan dikenakan suatu kebijakan. Kelompok sasaran menjadi penentu apakah kebijakan yang telah dibuat akan berhasil atau tidak, hal ini dikarenakan maksud dari suatu kebijakan yang dibuat tersebut yaitu untuk merespons atau menanggulangi permasalahan yang ada dalam kelompok sasaran tersebut.

Keempat, adanya tujuan untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman mengenai isi atau substansi kebijakan yang telah dibuat, hal ini merupakan inti dari kegiatan sosialisasi kebijakan publik yang mana

pihak-pihak yang akan terlibat dapat mengetahui dan memahami suatu kebijakan yang telah dibuat tersebut. Dengan adanya pengetahuan dan pemahaman, maka pihak-pihak tersebut dapat memahami kedudukan dan perannya masing-masing yang diharapkan dapat secara optimal terlibat dan berkontribusi dalam pelaksanaan suatu kebijakan yang telah dibuat.

Kelima, adanya respons yang diharapkan yaitu berupa keterlibatan berbagai pihak yang terkait dalam tahap implementasi kebijakan. Dengan telah dilakukannya sosialisasi yang memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada pihak-pihak yang terkait, maka berbagai pihak tersebut akan memiliki sikap dan tindakan berupa kesadaran dan rasa tanggungjawab untuk menyukseskan implementasi kebijakan yang telah dibuat sesuai dengan perannya masing-masing

C. Proses Penyusunan Produk Hukum Daerah

Proses penyusunan produk hukum daerah harus sesuai dengan ketentuan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Prinsipnya adalah produk hukum daerah harus dapat dipertanggungjawabkan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam pengertian umum dalam hukum administrasi negara norma hukum (produk hukum) publik dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu: Peraturan perundang-undangan (*Regeling*) dan keputusan (*Beschiking*). Peraturan perundangundnagan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Keputusan (*Beschiking*) adalah penetapan tertulis yang dibuat oleh pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, bersifat konkrit, individual dan final.

Produk hukum daerah meliputi berbagai produk pengaturan atau penetapan (keputusan). Yang termasuk bentuk pengaturan adalah Peraturan Daerah atau dengan nama lain disebut Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan yang berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan Badan DPRD.

Peraturan Daerah adalah produk hukum daerah yang dibuat oleh DPRD bersama dengan Kepala Daerah. Materi peraturan daerah meliputi: seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Termasuk dalam hal ini adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda).

Fungsi Perda adalah sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dan Undang-undang Pemerintahan Daerah, merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah (namun tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945), serta sebagai instrumen/alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Keputusan Kepala Daerah adalah penetapan yang bersifat *konkrit, individual, dan final*. Apabila berbicara tentang hukum sebagai suatu norma maka tidaklah terlepas dari ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau teory* yang menyatakan bahwa suatu norma dibuat menurut norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi inipun dibuat menurut norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian seterusnya sampai kita berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibuat oleh norma lagi melainkan ditetapkan terlebih dahulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat.³⁰

³⁰ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, 2005.

Penyusunan produk hukum yang bersifat pengaturan berbentuk peraturan daerah dilakukan berdasarkan Program Pembentukan Perda dan dapat dilakukan di lingkungan Pemerintah Daerah maupun di lingkungan DPRD.

Kepala daerah memerintahkan kepada pimpinan SKPD menyusun Rancangan Perda berdasarkan Program Pembentukan Perda. Pimpinan SKPD menyusun Rancangan Perda disertai naskah akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Rancangan Perda sebagaimana dimaksud di atas selanjutnya diajukan kepada biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota.

Dalam hal Rancangan Perda mengenai PBD; pencabutan Perda; atau perubahan Perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi hanya disertai dengan penjelasan atau keterangan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.

Rancangan Perda yang disertai naskah akademik sebagaimana dimaksud telah melalui pengkajian dan penyelarasan, yang terdiri atas:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang akan diwujudkan;
- c. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Rancangan Perda yang berasal dari kepala daerah dikoordinasikan oleh biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi sebagaimana dimaksud di atas dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Rancangan Perda yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk dilakukan pembahasan. Apabila dalam satu masa sidang kepala daerah dan DPRD menyampaikan Rancangan Perda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas Rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan Rancangan Perda yang disampaikan oleh kepala daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Produk hukum meliputi dua peraturan, yakni Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Provinsi. Ia menilai secara normatif penyusunan produk hukum daerah dengan pusat memang berbeda. Namun secara tahapan kurang lebih sama, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Dalam

perencanaan, penyusunan produk hukum daerah harus berdasarkan Program Legislasi Daerah (Prolegda), sama hal dengan di pusat berdasarkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Dalam tahap penyusunan, Peraturan Perundang-undangan dapat berasal dari eksekutif atau legislatif.

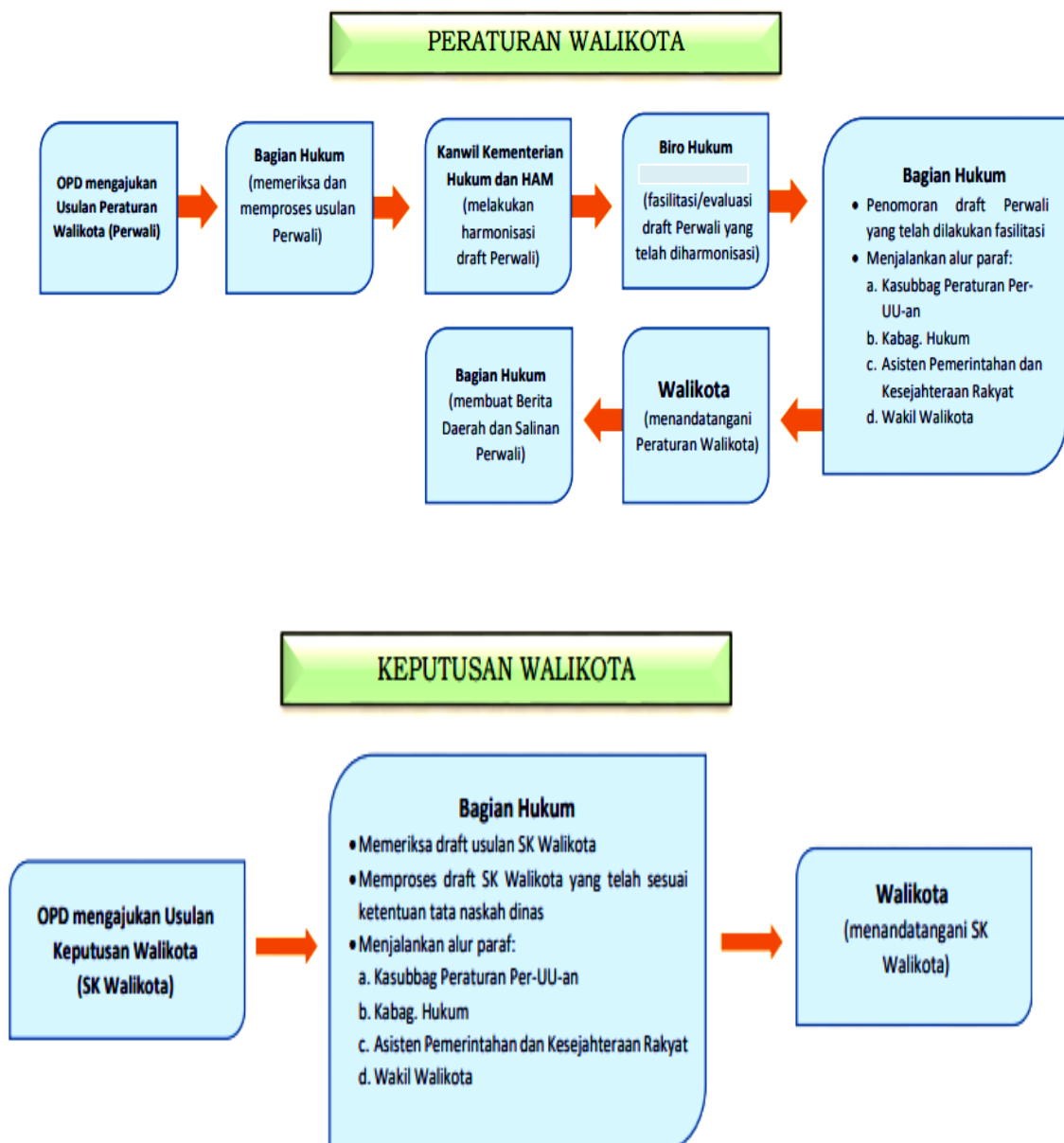
Terkait pembahasan terdiri dari dua tingkat yakni, pembahasan tingkat I yang dilakukan oleh eksekutif bersama legislatif. Dan tingkat II, rancangan peraturan perundang-undangan yang telah disetujui bersama oleh legislatif dan eksekutif disampaikan oleh pimpinan legislatif kepada pimpinan eksekutif untuk disahkan menjadi undang-undang. Kemudian setelah disetujui bersama RUU dikirimkan ke presiden untuk mendapatkan pengesahan melalui tanda tangan. Presiden diberi waktu 30 hari untuk melakukan penandatanganan. Jika lewat dari itu dan RUU belum ditandatangani, RUU secara otomatis tetap sah menjadi UU.

Terakhir penyebarluasan Undang-undang dilakukan oleh DPR RI dan pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan, Pembahasan Peraturan Perundang-Undangan, hingga Pengundangan Undang-Undang. Tujuan pengundangan adalah agar masyarakat mengetahui isi peraturan perundang-undangan tersebut dan dapat menjadi acuan kapan suatu peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mengikat.

Adapun beberapa bentuk produk hukum daerah sebagaimana yang penulis gambarkan di bawah ini:³¹

Tabel 1

Produk Hukum Daerah



³¹ Sumber: Pemerintah Kota Binjai, 2024



Adapun mekanisme persyaratan berkas pengajuan produk hukum daerah dapat digambarkan sebagai berikut:³²

PERSYARATAN BERKAS PENGAJUAN PRODUK HUKUM DAERAH

No	Persyaratan kelengkapan berkas/dokumen	SK Sekda	SK Walikota	Peraturan Walikota	Peraturan Daerah
1.	Surat pengantar dari OPD	✓	✓	✓	✓
2.	Softcopy/file draft usulan produk hukum	✓	✓	✓	✓
3.	Draft usulan produk hukum	✓	✓	✓	✓
4.	Telaahan Staf atau Peraturan yang mendasari pengajuan Produk Hukum	✓	✓	✓	✓
5.	Rencana Kerja dan anggaran (RKA) / Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) terhadap usulan yang berkaitan dengan honor	✓	✓		
6.	Rekomendasi dari Inspektorat bagi pejabat yang akan menjabat Pengguna Anggaran (PA) dan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) serta Bendahara atau ada penggantian Pejabat Bendahara	✓	✓		
7.	Usulan berkaitan TIM dilengkapi dengan tabel berisi Nama, NIP, Pangkat/Gol, Jabatan dan PTTB dan Jabatan dalam Tim	✓	✓		
8.	Daftar Hadir Rapat (bila melakukan Rapat)			✓	✓
9.	Naskah Akademik / Naskah Penjelasan				✓

³² Sumber : Bagian Hukum Pemerintah Kota Binjai, 2024

Alur dan persyaratan kelengkapan berkas sebagaimana yang telah disebutkan di atas bertujuan agar tercipta keteraturan dan tertib administrasi serta sebagai upaya untuk meningkatkan sistem pengelolaan administrasi surat dan/atau naskah dinas yang mengacu pada asas efektifitas dan efisiensi serta keabsahan dokumen/produk administrasi. Terhadap pengajuan usulan produk hukum oleh OPD baik berupa Keputusan Sekretaris Daerah, Keputusan Walikota Binjai, Peraturan Walikota Binjai, dan Peraturan Daerah Kota Binjai yang tidak sesuai dengan kelengkapan dokumen yang dipersyaratkan belum dapat diproses sebagaimana mestinya oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Binjai dan wajib untuk melengkapi/menyesuaikan persyaratan yang ada terlebih dahulu.

D. Peranan Pemerintahan Kota Binjai Dalam Mensosialisasikan Produk Hukum Daerah

Peran adalah suatu konsep perilaku apa yang dapat dilaksanakan oleh individu-individu dalam masyarakat sebagai organisasi. Peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu, yang penting bagi struktur sosial masyarakat. Peran adalah suatu rangkaian yang teratur yang ditimbulkan karena suatu jabatan. Manusia sebagai makhluk sosial memiliki kecenderungan untuk hidup berkelompok. Dalam kehidupan berkelompok tadi akan menjadi interaksi antara anggota masyarakat yang satu dengan anggota masyarakat yang lainnya. Tumbuhnya

interaksi diantara mereka ada saling ketergantungan. Dalam kehidupan bermasyarakat itu muncul apa yang dinamakan peran (*role*). Peran merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan seseorang, apabila seseorang melaksanakan hak-hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka orang yang bersangkutan menjalankan suatu peran. Untuk memberikan pemahaman yang lebih jelas ada baiknya terlebih dahulu kita pahami tentang pengertian peran.³³

Kata “Peran” diabil dari istilah teater dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kelompok-kelompok masyarakat. Arti peran adalah bagian-bagian yang tidak dimainkan pada setiap keadaan dan cara bertingkah laku untuk menyelaraskan diri kita dengan keadaan.³⁴ Peran merupakan seperangkat patokan, yang menduduki suatu posisi.³⁵

Peran diartikan sebagai perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dimasyarakat. Kedudukan dalam hal ini diharapkan sebagai posisi tertentu di dalam masyarakat yang mungkin tinggi. Sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan adalah suatu wadah yang isinya adalah hak dan kewajiban tertentu. Sedangkan hak dan kewajiban tersebut dapat dikatakan sebagai peran. Oleh karena itu, maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu dapat

³³ Mohamad Miftah Thoha, *Kepemimpinan dalam Manajemen Suatu. Pendekatan Prilaku*. PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, h. 52

³⁴ B.S. Wolfman, *Peran Kaum Wanita: Bagaimana Menjadi Cakap dan Seimbang Dalam Aneka Peran*, Kanisius, Yogyakarta, 1992, h. 10

³⁵ Edy Suhardono. *Teori Peran: Konsep, Derivasi dan Implikasinya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, h. 15

dikatakan sebagai pemegang peran (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas.³⁶ Sebagaimana yang dikemukakan oleh Soerjono, peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan.³⁷ Lebih lanjut Soerjono mengatakan:

Peranan merupakan aspek dinamis dari kedudukan seseorang dan karena kedudukan itu ia melakukan suatu tindakan atau gerak perubahan yang dinamis dimana dari usaha itu diharapkan akan tercipta suatu keadaan atau hasil yang diinginkan. Tindakan tersebut dijalankan dengan memanfaatkan kewenangan, kekuasaan, serta fasilitas yang dimiliki karena kedudukannya.³⁸

Dari hal di atas lebih lanjut kita lihat pendapat lain tentang peran yang telah ditetapkan sebelumnya disebut sebagai peran normatif. Sebagai peran normatif dalam hubungannya dengan tugas dan kewajiban dinas perhubungan dalam menegakan hukum mempunyai arti penegakan hukum secara total *enforcement*, yaitu penegakan hukum secara penuh.³⁹

Dengan adanya peranan ini menimbulkan konsekuensi tertentu yaitu adanya suatu kewajiban yang harus dilaksanakan seseorang sesuai dengan peranan atau status kedudukannya. Apabila seseorang

³⁶ R. Sutyo Bakir, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Karisma Publishing Group, Tangerang, 2009, h.348

³⁷ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Press, Jakarta, 2002, h. 24

³⁸ Ibid, h. 212

³⁹ Ibid, h. 220

melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, ia menjalankan suatu peran, Perbedaan antara kedudukan dan peran adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Keduanya tak dapat dipisahkan karena yang satu tergantung pada yang lainnya.

Aspek–aspek peranan menurut Soerjono Soekanto sebagai berikut :⁴⁰

1. Peranan meliputi norma–norma yang di hubungkan dengan posisi seseorang dalam masyarakat.
2. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan juga dapat dilakukan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Peran ideal, dapat diterjemaahkan sebagai peran yang diharapkan dilakukan oleh pemegang peran tersebut. Misalnya Pemerintahan Kota Binjai sebagai suatu organisasi formal tertentu diharapkan berfungsi dalam mensosialisasikan produk hukum daerah agar dapat diketahui dan dipatuhi oleh masyarakat di Kota Binjai.

Secara sosiologis peranan adalah aspek dinamis yang berupa tindakan atau perilaku yang dilaksanakan oleh seseorang yang menempati atau memegang suatu posisi dan melaksanakan hak-hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya. Jika seseorang menjalankan peran tersebut dengan baik, dengan sendirinya akan berharap bahwa

⁴⁰ Ibid

apa yang dijalankan sesuai dengan keinginan diri lingkungannya. Peran secara umum adalah kehadiran di dalam menentukan suatu proses keberlangsungan.⁴¹ Peranan merupakan dinamisasi dari statis ataupun penggunaan dari pihak dan kewajiban atau disebut subyektif. Peran dimaknai sebagai tugas atau pemberian tugas kepada seseorang atau sekumpulan orang.

Kota Binjai mempunyai latar belakang sejarah yang cukup panjang sebelum perkembangannya sebagai salah satu Daerah Tingkat II di Provinsi Sumatera Utara. Wilayah Kota Binjai seluas 90,23 km² dikelilingi oleh Kabupaten Deli Serdang. Batas area di sebelah Utara adalah Kecamatan Binjai Kabupaten Langkat dan Kecamatan Hamparan Perak Kabupaten Deli Serdang, di sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Sunggal Kabupaten Deli Serdang, di sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat dan Kecamatan Kotalimbaru Kabupaten Deli Serdang dan di sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Selesai Kabupaten Langkat. Binjai terdiri dari 5 (lima) kecamatan, 37 (tiga puluh tujuh) kelurahan dan 284 SLS/Lingkungan.⁴²

Berdasarkan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 bahwasannya Visi dan Misi Kepala Daerah menjadi Visi dan Misi Organisasi Perangkat

⁴¹ Ibid, h. 242

⁴² Aminuddin Z, *Fungsi Humas Pemerintah Kota Binjai Dalam Penyebaran Informasi Kebijakan Publik*, Jurnal Penelitian Komunikasi dan Pembangunan, Vol. 17 No. 2, 2016, h. 106

Daerah (OPD). Artinya OPD tidak memiliki visi dan misi khusus, tapi bertugas membantu Kepala Daerah untuk mencapai Visi dan Misi Kepala Daerah.

Adapun Visi Wali Kota Binjai Periode 2021-2026 adalah “Mewujudkan Binjai yang lebih maju, berbudaya dan religius”. Dengan Misi antara lain :

1. Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Efektif, Efisien, Melayani dan Profesional;
2. Meningkatkan Infrastruktur Pertumbuhan Ekonomi Berbasis Pemberdayaan Masyarakat yang Berwawasan Lingkungan;
3. Mewujudkan Sumber Daya Manusia dan Masyarakat Kota Binjai yang Berkualitas.

Sebagai suatu produk hukum, peraturan perundang-undangan pada dasarnya bersifat universal dan mengikat untuk umum, Hal tersebut memiliki konsekuensi logis bahwa peraturan perundang-undangan harus memperhatikan landasan-landasan tertentu untuk mempertahankan eksistensinya.

Pembentukan Peraturan Daerah telah menjadi topik yang populer di masyarakat, melibatkan Lembaga Legislasi Daerah, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam konteks ini, Lembaga Legislasi Daerah berperan dalam menghasilkan Produk Hukum Daerah, yang biasanya berupa Peraturan Daerah di tengah perkembangan masyarakat yang semakin demokratis dan kritis, menuntut proses

pembentukan produk hukum daerah harus mempunyai landasan ilmiah yang cukup kuat sebagai dasar mengapa suatu permasalahan masyarakat di daerah harus diselesaikan dengan pembentukan peraturan daerah. Untuk menghindari peraturan hukum daerah yang cacat hukum dan tidak selaras, perlu diperhatikan prinsip negara hukum, prinsip demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan prinsip-prinsip umum yang baik dalam perundang-undangan. Selain itu, pembentukan peraturan hukum daerah juga harus direncanakan, diukur, dan diintegrasikan dengan baik.

Produk hukum daerah tidak dapat didasarkan hanya pada asumsi-asumsi semata, akan tetapi harus didasarkan data dan informasi yang akurat dan bersifat kekinian. Pembentukan produk hukum daerah yang tidak dilandasi oleh data dan informasi yang akurat hanya akan menghilangkan kedayagunaannya di dalam masyarakat. Untuk itu Pemerintah Daerah Kota Binjai telah mengesahkan Peraturan Walikota Binjai Nomor 4 Tahun 2020 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Binjai, dimana dalam peraturan tersebut Sekretariat Daerah Kota Binjai berkedudukan sebagai unsur penunjang pemerintah daerah dalam bidang penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah.

Mengingat pentingnya fungsi pengawasan produk hukum dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, maka peran sekretariat hukum daerah, dalam proses pembentukan produk hukum daerah merupakan bagian terpenting dalam pencapaian suatu tujuan pembentukan kawasan hukum.⁴³

Kepala Bagian Hukum mempunyai tugas pokok membantu Sekretaris Daerah melalui Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat dalam melaksanakan mengoordinasikan perumusan perundang-undangan, telaahan produk-produk hukum, memberikan bantuan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), mempublikasikan, mendokumentasikan dan menginformasikan produk-produk hukum.

Prinsip otonomi dan tugas pembantuan memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya sendiri, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah.

Pemerintahan Kota Binjai sendiri termasuk anggota JDIH Nasional yang berkewajiban mengelola sistem JDIH, kewajiban ini tepatnya diamanatkan ke sekretariat pemerintahan daerah yang mengurus bagian hukum. Di Kota Binjai tugas ini dilakukan oleh sub bagian dokumentasi dan Informasi bagian hukum sekretariat daerah Kota Binjai.

Dalam rangka mensosialisasikan produk hukum daerah di Kota Binjai maka hal ini menjadi wewenang dan tugas dari Bagian Hukum

⁴³ M. I. Akbar, *Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Padang Dalam Proses Pembentukan Produk Hukum Daerah, Berdasarkan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah*. Bung Hatta, Vol. 8 No. 1, 2017

Sekretariat Daerah/subbagian Dokumentasi dan Informasi. Subbagian Dokumentasi dan Informasi dipimpin oleh Kepala Subbagian yang dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bagian. Kepala Subbagian Dokumentasi dan Informasi mempunyai tugas:⁴⁴

- a. melaksanakan inventarisasi dan dokumentasi produk hukum daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- b. menghimpun serta mengolah data dan informasi sebagai bahan dalam rangka pembentukan kebijakan daerah;;
- c. melaksanakan pengelolaan jaringan dokumentasi dan informasi hukum;
- d. memberikan pelayanan administrasi informasi produk hukum;
- e. melaksanakan sosialisasi, penyuluhan dan diseminasi produk hukum daerah maupun peraturan perundang-undangan lainnya;
- f. melaksanakan evaluasi dan pelaporan terhadap dokumentasi dan informasi produk hukum daerah;
- g. melaksanakan layanan penerbitan salinan peraturan daerah, peraturan walikota dan keputusan walikota;
- h. melaksanakan layanan dokumentasi dan publikasi produk-produk hukum daerah;

⁴⁴ Peraturan Walikota Binjai Nomor 4 Tahun 2020 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Binjai

- i. melaksanakan penyebaran penerbitan himpunan lembaran daerah, himpunan berita daerah dan katalog keputusan walikota;
- j. menyusun analisa jabatan dan analisa beban kerja;
- k. menyusun standar operasional prosedur;
- l. menyusun Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKJIP) dan Perjanjian Kinerja (PK);
- m. menyusun Rencana Strategis Perangkat Daerah (Renstra-PD) dan Indikator Kinerja Utama (IKU); dan
- n. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bagian yang berkaitan dengan tugasnya.

Berikut ini tabel susunan keanggotaan Tim Pelaksana Kegiatan Pengelolaan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kota Binjai Tahun 2024:

Tabel 2

Susunan Keanggotaan Tim Pelaksana Kegiatan Pengelolaan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kota Binjai Tahun 2024

No	Jabatan dalam Dinas	Jabatan dalam Tim
1	Kepala Bagian Hukum Setdako Binjai	Ketua
2	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda pada Bagian Hukum Setdako Binjai	Sekretaris
3	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda pada Bagian Hukum Setdako Binjai	Anggota

4	Analisis Hukum Ahli Muda pada Bagian Hukum Setdako Binjai	Anggota
5	Jabatan Pelaksana pada Bagian Hukum Setdako Binjai 4 (empat) orang	Anggota
6	PNS pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Binjai	Anggota
7	PNS pada Pusat Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional	Anggota

Dalam proses pembentukan peraturan daerah yang dilaksanakan oleh DPRD bersama Kepala Daerah harus memperhatikan salah satu aspek yaitu aspek keterbukaan, bahwa setiap pembentukan peraturan daerah diperlukan adanya keterbukaan bagi masyarakat, baik itu akademisi atau praktisi agar dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, persiapan, dan penyusunan untuk memberikan masukan atau pertimbangan secara lisan atau tertulis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Aspek keterbukaan dalam proses penyusunan Peraturan Daerah secara tidak langsung dapat meningkatkan partisipasi dari masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Partisipasi yang dimaksudkan adalah meningkatnya pemahaman masyarakat dalam pengambilan keputusan pemerintah dan tersedianya gagasan baru dalam memperluas pemahaman akan suatu isu. Partisipasi mengurangi kemungkinan akan adanya konflik dalam menerapkan suatu keputusan

dan mendukung penerapan suatu akuntabilitas, serta mendorong publik untuk mengamati apa yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan baik dalam skala nasional maupun regional pada dasarnya menggunakan asas fiksi hukum. Fiksi hukum yang dimaksud adalah siapapun tanpa kecuali dianggap tahu hukum. Menjadi kesalahan besar jika seseorang tidak tahu hukum (*ignorante legis est lata culpa*). Diundangkannya sebuah peraturan perundang-undangan oleh instansi yang berwenang mengandaikan semua orang mengetahui peraturan tersebut. Dengan kata lain tidak ada alasan bagi pelanggar hukum untuk menyangkal dari tuduhan pelanggaran dengan alasan tidak mengetahui hukum atau peraturannya. Ketidaktahuan masyarakat terhadap hukum dapat disebabkan banyak faktor. Tetapi secara umum lebih disebabkan oleh akses mereka terhadap sumber-sumber informasi hukum yang dimiliki oleh pemerintah yang dinilai sangat minim sehingga mempersulit masyarakat untuk dapat menghindari asas fiksi hukum terhadap dirinya.

Sebagai salah satu antisipasi terhadap kemungkinan masyarakat terjerat oleh asas fiksi hukum tersebut maka terdapat suatu asas yang dapat menaggulangnya yakni asas *publisitas*, dengan asas publisitas yang mensyaratkan agar masyarakat memiliki *aksesibilitas* dalam memperoleh informasi hukum. Asas *publisitas* dalam arti materiel menunjukkan kewajiban pemerintah untuk mempublikasikan peraturan perundang-undangan, terlebih yang sifatnya mengikat umum, kepada

masyarakat agar mereka mengetahui dan memahaminya sebagai prasyarat terwujudnya kepatuhan masyarakat terhadap aturan hukum yang berlaku dalam suatu wilayah.

Asas publisitas ini kemudian diperkuat dengan terkandungnya dalam aturan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yakni dalam pasal Pasal 253 :

(1) DPRD dan kepala Daerah wajib melakukan penyebarluasan sejak penyusunan program pembentukan Perda, penyusunan rancangan Perda, dan pembahasan rancangan Perda. (2) Penyebarluasan program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan bersama oleh DPRD dan kepala daerah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani pembentukan Perda. (3) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. (4) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari kepala daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. (5) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Kemudian lebih lanjut dalam Pasal 254 :

(1) Kepala daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam lembaran daerah dan Perkada yang telah diundangkan dalam berita daerah. (2) Kepala daerah yang tidak

menyebarkan Perda dan Perkada yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati/wali kota. (3). Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.

Melalui penyebaran peraturan daerah yang telah disahkan kepada publik di harapkan bahwa masyarakat dalam lingkup nasional dan regional dapat mengetahui segala peraturan yang berlaku di wilayahnya, sehingga mampu menciptakan kehidupan masyarakat yang terlindungi hukum dengan mengedepankan aspek keadilan hukum tanpa adanya kasus penegakan hukum yang terbentur dengan asas fiksi hukum. Terlebih dengan masyarakat di daerah yang lebih sulit untuk mengakses informasi di bandingkan dengan masyarakat di wilayah kota-kota besar di Indonesia ataupun kota metropolitan, sehingga penyebaran melalui metode selain media elektronik harus di maksimalkan oleh pemerintah Daerah selaku pihak regulator.

Dalam peraturan Perundang-undangan maupun peraturan menteri terkait penyebaran peraturan daerah belum memuat aturan yang lebih mendetail tentang metode sosialisasi peraturan daerah yang efektif

serta *feedback* atau umpan balik dari proses sosialisasi tersebut, sehingga dapat menyentuh seluruh elemen masyarakat. Hal ini sangat berpengaruh terhadap penyabarlusan peraturan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten khususnya. Maka dari itu pemerintah di daerah otomatis harus berinisiatif mencari metode tersendiri dalam mensosialisasikan peraturan daerahnya dengan tingkat efektifitas yang berbeda-beda pula dalam proses pelaksanaannya.

Kota Binjai sebagai salah satu daerah otonom di wilayah Indonesia, juga memiliki hak untuk membuat produk hukumnya sendiri sebagaimana di atur oleh undang-undang. Dengan adanya hak Pemerintahan Kota Binjai untuk membuat produk hukumnya, maka lahir pula kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah Kota Binjai. Kewajiban tersebut adalah untuk mensosialisasikan produk hukum tersebut kepada masyarakat luas. Observasi yang penulis lakukan terlihat bahwa Pemerintah Kota Binjai sudah melaksanakan tugasnya dalam mensosialisasikan produk hukum daerahnya agar diketahui oleh masyarakat luas.

Peranan Pemerintah Kota Binjai dalam mensosialisasikan produk hukum daerahnya juga terlihat dari keseriusan Pemerintah Kota Binjai agar produk hukum diketahui secara menyeluruh kepada seluruh masyarakat di wilayahnya melalui Jaringan Dokumen dan Informasi

Hukum (JDIH) Kota Binjai. Adapun metode yang dapat digunakan dalam penyebarluasan suatu peraturan daerah antara lain :⁴⁵

- a) Pengumuman melalui berita (TV) atau media cetak (Koran) oleh kepala bagian kabupaten/kota.
- b) Sosialisasi secara langsung oleh Bagian Hukum/kepala bagian hukum atau dapat pula oleh Perangkat Daerah Pemrakarsa, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat yang berkompeten.
- c) Sosialisasi melalui seminar dan lokakarya (semiloka).
- d) Sosialisasi melalui sarana internet. Untuk ini Pemda dan DPRD memiliki fasilitas *website* agar masyarakat mudah mengakses segala perkembangan kedua lembaga tersebut.

Pemerintah daerah wajib mensosialisasikan produk hukum daerah seperti perda maupun peraturan lainnya yang telah diundangkan dalam lembaran dan peraturan kepala daerah yang telah diundangkan dalam berita daerah. Untuk menegakkan peraturan daerah, dibentuk satuan polisi pamong praja yang bertugas membantu kepala daerah untuk menegakkan perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Anggota Satuan polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil dan penyidikan, serta penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan perda dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut umum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk menegakkan Perda maka dapat di tunjuk

⁴⁵ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Binjai : Muhammad Iqbal, S.H., M.H

pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda.⁴⁶

⁴⁶ Hasil wawancara dengan Kasubbag Perundang-Undangan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Binjai : Emma