

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tujuan suatu negara sesungguhnya adalah cita-cita idiil suatu negara yang ingin diwujudkan negara tersebut melalui tata cara ataupun sistematika instrumen hukum yang ada di negara tersebut.<sup>1</sup> Reformasi yang bergulir pada tahun 1998, membawa perubahan besar dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Pada era Orde Baru penyelenggaraan pemerintahan cenderung menyentralisasi pemerintah daerah.<sup>2</sup> Era orde baru menggunakan tipologi kekuasaan yang bersifat otoritarian, implikasinya terjadi pada ranah politik lokal, daerah yang cenderung disejarkan dalam hal pembangunan berpusat pada satu komando yaitu Presiden. Hal tersebut berdampak pada proses partisipasi masyarakat, begitu juga dalam birokrasi dan lembaga daerah lainnya.<sup>3</sup> Keadaan negara Republik Indonesia yang wilayahnya terdiri dari ribuan pulau dan penduduknya terdiri dari ratusan suku bangsa, menjadi alasan adanya pemberian otonomi daerah kepada pemerintah daerah.

---

<sup>1</sup> Mia Kusuma Fitriana, *Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara ( Laws and Regulations in Indonesia As the Means of Realizing the Country ' S Goal)*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12, No. 02, 2015, h. 1–27.

<sup>2</sup> Yuli Asmara, *Harmonisasi Peraturan Daerah Terhadap Peraturan PerundangUndangan Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesiall*, Jurnal Lex Librum, Vol.III, No.1, 2016, h. 417-428

<sup>3</sup> Dimas Lazuardy Fidauz, *Pojok Wacana, Sentralisasi, Desentralisasi, dan Partisipasi Masyarakat*, <https://www.pojokwacana.com/sentralisasi-desentralisasi-dan-partisipasi-masyarakat/>, diakses pada tanggal 23 Januari 2024, pukul 14.11 wib

Sejak runtuhnya Orde Baru, gelombang reformasi telah mengubah format politik dan sistem pemerintahan di Tanah Air. Kewenangan pemerintahan yang tadinya sangat terpusat di Jakarta kini semakin terdistribusi ke pemerintahan di daerah-daerah berdasarkan asas desentralisasi.

Secara esensial, dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat 2 (dua) elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan.<sup>4</sup> Dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, Pemerintah Daerah diberikan hak untuk menetapkan peraturan daerah dan produk hukum daerah lainnya. Beberapa produk hukum daerah diantaranya ialah 1) Peraturan Provinsi/Peraturan Daerah yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah, 2) Peraturan Kepala Daerah Provinsi/Kabupaten yaitu peraturan yang dibuat oleh Gubernur atau Bupati/ Wali Kota, 3) Peraturan Bersama Kepala Daerah yaitu peraturan yang ditetapkan oleh dua atau lebih kepala daerah, dan 4) Peraturan DPRD yaitu peraturan yang ditetapkan oleh pimpinan DPRD provinsi dan pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.

---

<sup>4</sup> Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Cet. I, Jakarta, 2007, h. 3

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 Ayat (6) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terdapat mandat yang diberikan kepada Pemerintah Daerah yang berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan daerahnya sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi. Pembentukan peraturan daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, pen5rusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan. Dalam pembentukan peraturan daerah, ada beberapa tahapan yang harus dilalui yaitu: (1) tahapan perencanaan; (2) tahapan penyusunan; (3) tahapan pembahasan; (4) tahapan pengesahan atau penetapan, (5) tahapan pengundangan, dan (6) tahapan penyebarluasan.

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. Kondisi khusus yang dimaksud merupakan ketentuan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional sesuai karakteristik daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kedudukan dan peranan seperti itu, produk hukum daerah merupakan perekat, acuan dan sambungan yang menentukan keberhasilan berbagai kebijakan nasional.

Dalam pencapaian pemerintahan yang baik, maka diperlukan penerapan prinsip *good Governance*. Penerapan prinsip tersebut menjadi penting untuk menciptakan tata pemerintahan bersih dan berwibawa khususnya di Kota Binjai. Hal ini akan mendorong perwujudan dan penciptaan kemajuan pembangunan baik di pemerintah pusat, serta pembangunan sampai ke pemerintah yang terkecil, yaitu desa atau kelurahan. Upaya perwujudan tata pemerintah yang baik dan efektif tersebut maka dibutuhkan sistem pemerintahan yang dibangun atas dasar keterbukaan, akuntabilitas, efektifitas, dan efisiensi, serta menjunjung tinggi keberlakuan hukum dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang baik. Dengan demikian, dibutuhkan berbagai langkah serta kebijakan preventif dalam sistem kelembagaan dan sistem pengawasan yang lebih efektif.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>Marzuki. *Pertanggung jawaban Hukum BAPPEDA Kota Binjai Dalam Pengelolaan Barang Milik Daerah Untuk Mewujudkan Good (Tinjauan Peraturan Walikota Binjai Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Binjai*. Jurnal Ilmiah METADATA, Vol 3, No.3, h. 1047–1071

Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas Produk Hukum Daerah di Kota Binjai, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini disebutkan dalam pembentukan Peraturan Daerah perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam Peraturan Daerah secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik dan mudah difahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya.

Untuk menyusun produk hukum daerah di Kota Binjai, tidak lepas dari peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam proses harmonisasi dan sinkronisasi. Bagian hukum merupakan satu perangkat daerah yang mempunyai tugas membantu sekretaris daerah dalam rangka penyiapan bahan-bahan pembinaan dan penyusunan kebijakan penyelenggaraan di bidang penyusunan perundangan-undangan dan pembinaan kebijakan daerah, bantuan hukum serta penegakan hak asasi manusia dan dokumentasi hukum sesuai dengan peraturan perundangan-undangan.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk menuangkan dalam bentuk tulisan skripsi yang berjudul: **“PERAN BAGIAN HUKUM SEKRETARIAT DAERAH DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH PADA PEMERINTAH KOTA BINJAI”**.

## **B. Identifikasi dan Rumusan Masalah**

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

- a. Bagaimana pengaturan hukum dalam pembentukan produk hukum daerah di Kota Binjai?
- b. Bagaimana peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam pembentukan produk hukum di Kota Binjai?
- c. Bagaimana hambatan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintahan Kota Binjai dalam pembentukan produk hukum di lingkungan Pemerintah Kota Binjai dan solusinya?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk pengaturan hukum dalam pembentukan produk hukum daerah di Kota Binjai.
2. Untuk mengetahui peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam pembentukan Produk Hukum di Kota Binjai.
3. Untuk mengetahui hambatan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintahan Kota Binjai dalam pembentukan produk hukum di lingkungan Pemerintah Kota Binjai dan solusinya.

## **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 dan seluruh kalangan akademisi pada umumnya sehingga dapat menjadi sumbangan pemikiran yang akan dijadikan sebagai acuan guna penelitian pada masa yang akan datang.
- b. Memberikan masukan-masukan tentang penyusunan produk hukum daerah.

2). Secara praktis

- a. Bermanfaat kepada masyarakat umum dalam memperluas pandangan mengenai peran perancang peraturan perundang-undangan yakni Bagian Hukum sekretariat daerah dalam pembentukan produk hukum daerah yang berkualitas.
- 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 Negara Hukum**

Teori merupakan pengetahuan ilmiah yang mencakup penjelasan mengenai suatu faktor dari sebuah disiplin ilmiah. Dalam dunia ilmu, teori

menempati kedudukan penting, karena teori memberikan sarana untuk dapat merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri dapat disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara lebih bermakna.<sup>6</sup>

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum menurut Pasal 1 ayat (3) UUD NKRI 1945. Pasal ini menghendaki bahwa penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas prinsip-prinsip hukum untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan ini artinya kekuasaan negara melalui aparatnya dibatasi oleh hukum (*rechtsstaat*), bukan didasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*).

Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila memenuhi unsur-unsur negara hukum. Friedrich Julius Stahl mengemukakan ciri-ciri suatu negara hukum sebagai berikut:

1. Adanya pengakuan atas hak-hak dasar manusia.
2. Adanya pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan
4. Adanya Peradilan Tata Usaha Negara<sup>7</sup>

Di samping Julius Stahl, konsep negara hukum di Eropa Kontinental juga dikembangkan oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Fichte

---

<sup>6</sup> Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2014, h. 21.

<sup>7</sup> Oemar Seno Adji, *Prasarana Dalam Indonesia Negara Hukum*, Simposium UI Jakarta, 1996, h. 24

dan lain sebagainya dengan menggunakan istilah Jerman “rechtsstaat”. Dalam tradisi Anglo-Saxon pengembangan konsep negara hukum dipelopori oleh A. V. Dicey dengan istilah “*the rule of law*”. A. V Dicey mengemukakan unsur-unsur the rule of law sebagai berikut:<sup>8</sup>

- a. *supremacy of law*.
- b. *equality before the law*.
- c. *constitution based on human rights*.

Secara embriotik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia menulis *Nomoi* sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik.<sup>9</sup> Aristoteles sebagai muridnya Plato mempertegas gagasan Plato tentang negara hukum yang dituliskannya dalam buku *Politica*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurutnya ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yakni:

- a. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;
- b. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang didasari ketentuan umum, bukan malah hukum yang dibuat sewenang-wenang dengan menyampingkan konvensi dan konstitusi; dan

---

<sup>8</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, h. 34

<sup>9</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Yogyakarta, 2010) h. 2.

- c. Pemerintahan yang berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kemauan rakyat, bukan berupa paksaan, tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.<sup>10</sup>

Sebagaimana juga menurut Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim dalam bukunya yang berjudul "Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia" menyebutkan bahwa unsur-unsur Negara hukum dapat dilihat pada Negara hukum dalam arti sempit maupun formal.

Dalam arti sempit, pada Negara hukum hanya dikenal 2 (dua) unsur penting, yaitu:

1. Perlindungan terhadap hak asasi manusia.
2. Pemisahan / pembagian kekuasaan.

Sedangkan Negara hukum dalam arti formal, unsur-unsurnya lebih banyak, yaitu mencakup antara lain :

1. Perlindungan terhadap hak asasi manusia.
2. Pembagian / pemisahan kekuasaan.
3. Setiap tindakan Pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundangundangan.
4. Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.<sup>11</sup>

Berdasarkan uraian konsep tentang Negara hukum tersebut, ada 2 (dua) substansi dasar, yaitu:<sup>12</sup>

1. Adanya paham konstitusi.
2. Sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat

Paham konstitusi memiliki makna bahwa pemerintahan berdasarkan atas hukum dasar (konstitusi), tidak berdasarkan kekuasaan

---

<sup>10</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1995, h. 20-21.

<sup>11</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1995, h. 19

<sup>12</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2006, h. 120.

belaka (*absolutisme*). Konsekuensi logis dari diterimanya paham konstitusi atau pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar (*wetmatigheid van bestuur*), berarti bahwa kekuasaan pemerintahan negara, presiden selaku eksekutif memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, presiden berhak memajukan undang-undang kepada lembaga perwakilan rakyat, presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang. Dengan prinsip ini pula presiden mengeluarkan peraturan.

Paham konstitusionalisme menghendaki eksistensi 2 (dua) elemen penting sekaligus; pertama, hukum yang menjadi pembatas bagi kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan, dan kedua akuntabilitas politik sepenuhnya dari pemerintah (*government*) kepada yang diperintah (*governed*). Melalui sistem konstitusi dalam pemerintahan inilah akan melahirkan kesamaan hak dan kewajiban warga negara serta perlindungan didalam hukum dan pemerintahan, karena pemerintah (penguasa) dalam menerapkan aturan merujuk pada aturan dasar yang berlaku (konstitusi) bukan kekuasaan yang dimiliki.

Sistem demokrasi atau paham kedaulatan rakyat adalah bahwa rakyat memerintah dan mengatur diri mereka sendiri (demokrasi). Hanya rakyat yang berhak mengatur dan menentukan pembatasan-pembatasan terhadap diri mereka sendiri. Oleh sebab itu dalam penyelenggaraan

negara modern, keikutsertaan rakyat mengatur dilakukan melalui badan perwakilan yang menjalankan fungsi membuat undang-undang.<sup>13</sup>

Implementasinya dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 telah menegaskan sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia, yang pada hakekatnya menunjukkan mekanisme penyelenggaraan Negara Republik Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam penjelasan umum, yakni:

1. Indonesia adalah negara berdasar atas hukum.
2. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolutisme.
3. Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UndangUndang Dasar.
4. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara.
5. Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
6. Menteri negara adalah pembantu Presiden, Menteri Negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
7. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas.

Dalam hal pembentukan produk hukum daerah, Indonesia sebagai negara hukum yang berarti segala tindakan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah melegitimasi tindakan tersebut. Sebagaimana Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

---

<sup>13</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Hill. Co, Jakarta, 1992, h. 41. 1

Penyusunan produk hukum daerah harus dapat dipertanggungjawabkan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu penggunaan teori negara hukum dalam tesis ini adalah untuk menjawab rumusan masalah tentang pengaturan hukum dalam pembentukan produk hukum daerah di Kota Binjai.

### **b. Teori Legislasi**

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menentukan dengan tegas bahwa Indonesia merupakan Negara Hukum. Hal ini mengandung konsekuensi bahwa segala tindakan pemerintah maupun masyarakat harus berdasarkan hukum. Dalam mengatur kehidupan masyarakat produk hukum yang dapat dihasilkan adalah produk hukum nasional maupun produk hukum daerah. Pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) adalah merupakan istilah yang lazim dipakai. Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>14</sup> menjelaskan kata "*legal*" berarti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau (berarti) hukum. Kata "draft" dalam Kamus Inggris Indonesia,<sup>15</sup> diartikan sebagai "konsep", dengan penambahan kata "*ing*", maka "*drafting*" berarti "pengonsepan", "perancangan". Jadi "*legal drafting*" adalah pengonsepan hukum atau perancangan hukum yang berarti "cara penyusunan rancangan peraturan

---

<sup>14</sup> Sulchan Syahid, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, 2000, h. 651.

<sup>15</sup> John M.Echolls dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Jakarta, 2000, h..196

sesuai tuntutan teori, asas dan kaidah perancangan peraturan perundang-undangan".<sup>16</sup>

Burkhardt Krems,<sup>17</sup> menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan (*Staatliche Rechtssetzung*) meliputi dua hal pokok yaitu kegiatan menentukan isi peraturan (*inhalt der regeling*) di satu pihak, dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan (*form der regeling*). Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kegiatan interdisipliner. T.Koopman menyatakan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan itu semakin terasa diperlukan kehadirannya, karena di dalam negara yang berdasarkan atas hukum modern (*verzorgingsstaat*),<sup>18</sup> tujuan utama pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi nilai-nilai dan norma-norma kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat

Pengertian legislasi ditemukan dalam Black's Law Dictionary. Dalam kamus ini, legislasi diartikan banyak makna, yaitu:<sup>19</sup>

- *The act of giving or enacting laws;*
- *The power to make laws;*
- *The act of legislating;*

---

<sup>16</sup> Supardan Modeong dan Zudan Arif Fakrulloh, *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*, PT.Perca, Jakarta, 2005, h.13.

<sup>17</sup> A.Hamid. S.Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta: 1990, h. 317.

<sup>18</sup> Mahendra Putra Kurnia, et all, *Pedoman Naskah Akademis Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, Jogjakarta, 2007, h. 5

<sup>19</sup> Hendry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, United State of American, 1998, h .809

- *Preparation and enactment of laws;*
- *The making of laws via legislation, in contrast to court-made laws;*
- *Formulation of rule for the future. Laws enacted by lawmaking body.*

Dalam definisi ini, pengertian legislasi sangat luas, tidak hanya menetapkan atau memberlakukan Undang-Undang. Tetapi juga diartikan dengan:<sup>20</sup>

- Kekuasaan untuk membuat undang-undang;
- Tindakan legislatif;
- Penyusunan dan pemberlakuan undang-undang;
- Pembuatan hukum melalui undang-undang, berbeda dengan hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pengadilan; dan
- Perumusan aturan untuk masa depan. Hukum ditetapkan oleh badan legislatif.

Legislasi dalam arti sempit merupakan proses dan produk pembuatan undang-undang sedangkan dalam arti luas termasuk pembentukan peraturan pemerintah dan peraturan lain yang mendapat kewenangan dari undang-undang. Teori legislasi merupakan salah satu teori yang sangat penting di dalam kerangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena dengan adanya teori itu, dapat digunakan untuk menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat, apakah

---

<sup>20</sup> Salim, dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 34

peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut, sesuai atau tidak dengan teori legislasi.<sup>21</sup>

Menurut Salim dan Erlies Septiana Nurbaini, bahwa: “Teori legislasi merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang cara atau teknik pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundungannya.<sup>22</sup> Lebih lanjut Salim dan Erlies Septiana Nurbaini mengatakan:

Teori legislasi merupakan suatu teori yang sangat penting di dalam kerangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena dengan teori ini, dapat digunakan untuk menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat, apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut sesuai atau tidak dengan teori legislasi. Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *legislation of theory*, bahasa Belandanya disebut dengan *theorie van de wergeving* (teori membuat atau menyusun undang-undang), sedangkan dalam bahasa Jerman disebut *theorie der gesetzgebung*.<sup>23</sup>

Tak jauh beda, menurut Anis Ibrahim menjelaskan pengertian legislasi adalah sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi,

---

<sup>21</sup> Ibid

<sup>22</sup> Ibid, h. 2

<sup>23</sup> Ibid, h. 33.

pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum.<sup>24</sup>

Definisi legislasi yang disajikan oleh Anis Ibrahim sangat luas, karena tidak hanya dilihat dari proses pembuatannya, namun juga pada tahap sosialisasi. Tahap sosialisasi merupakan tahap untuk menyampaikan hasil penyusunan undang-undang kepada masyarakat. Ini berarti bahwa tahap sosialisasi merupakan tahap telah selesai kegiatan legislasi yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang.

Definisi diatas sejalan dengan pendapat beberapa ahli salah satunya Anis Ibrahim yang menyatakan bahwa legislasi merupakan proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif, yang tahapannya dimulai dari perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan sosialisasi produk hukum.<sup>25</sup>

Lebih lanjut Burkrardt Krems mengemukakan bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan bersifat interdisipliner yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu teori perundang-undangan yang berorientasi pada pencarian kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif dan ilmu perundang-

---

<sup>24</sup> Anis Ibrahim, *Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis interaksi politik dan hukum dalam proses pembentukan peraturan daerah di Jawa Timur*, Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, 2008, h.114

<sup>25</sup> Anis Ibrahim, *Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis interaksi politik dan hukum dalam proses pembentukan peraturan daerah di Jawa Timur*, Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, 2008, h.114

undangan yang berorientasi pada perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat normatif.<sup>26</sup>

Indonesia sebagai negara hukum sesuai dengan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum” sepatutnya berkaitan erat dengan teori legislasi. Berdasarkan prinsip negara hukum pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang sehingga dalam menjalankan peraturan perundang-undangan menjadi pedoman penyelenggaraan suatu negara yang berlandaskan keinginan rakyat.

Jimly Asshiddiqie, mengemukakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu:<sup>27</sup>

- 1) Prakarsa pembuatan peraturan daerah (*legislative initiation*)
- 2) Pembahasan rancangan peraturan daerah (*law making process*);
- 3) Persetujuan atas pengesahan rancangan peraturan daerah (*law enactment approval*);
- 4) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya

Di Indonesia, pembentukan peraturan per-undang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 1

---

<sup>26</sup> Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang Corruption Watch dengan Yappika, Malang, 2006, h 3

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 30

Undang-undang tersebut berbunyi “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan”.

Program Legislasi Daerah yang juga merupakan salah satu kebijakan daerah yang berisikan daftar beberapa peraturan daerah yang akan dibuat dalam satu tahun agar terencana, terpadu, dan tersistematis juga harus disusun secara partisipatif. Pengadaptasian teori legislasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat meningkatkan kualitas dari produk hukum yang dibuat oleh lembaga berwenang. Selain itu, apabila tahapan yang ada dilakukan dengan baik oleh semua lembaga terkait otomatis akan memberikan keseimbangan sosial bagi Indonesia dan kepastian hukum bagi masyarakat Indonesia.

Dengan dilaksanakannya penyusunan produk hukum daerah, diharapkan produk hukum daerah yang dibuat berencana, terpadu, dan sistematis sehingga akan tepat bermanfaat untuk masyarakat dan dapat meminimalisir adanya produk hukum daerah yang bermasalah. Misalnya saja, berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri, sebanyak 1983 Peraturan Daerah yang dibatalkan masih terdapat ribuan Peraturan Daerah yang direkomendasikan untuk dievaluasi dan/atau dibatalkan.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Sunarno Danusastro, *Penyusunan Program Legislasi Daerah Yang Partisipatif*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 4, 2012, h. 647

.Hubungan tori ini adalah untuk menjawab rumusan masalah tentang proses pembentukan produk hukum daerah di Kota Binjai. Produk Hukum Daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan.

### **c. Teori Harmonisasi**

Dalam kajian ilmu hukum yang diterbitkan di Jerman pada tahun 1992, istilah harmonisasi hukum pertama kali digunakan. Kajian tentang harmonisasi hukum ini bertujuan untuk menunjukkan keragaman hukum dan kebijakan pemerintah serta keterkaitannya yang dapat menimbulkan perbedaan pendapat. Proses harmonisasi atau penyelarasan peraturan perundang-undangan yang sedang disusun atau akan disusun dapat diartikan sebagai suatu proses menghasilkan ketentuan-ketentuan yang berpegang pada asas-asas hukum dan peraturan perundang-undangan yang sehat.<sup>29</sup>

Harmonisasi hukum, menurut L.M. Gandhi, meliputi perubahan peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum, dan asas hukum untuk meningkatkan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*gerechtigheid*), dan kesetaraan (*bilijkeid*).

---

<sup>29</sup> Ince Sayuna, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, h. 16.

*utilitas* dan kejelasan hukum tanpa membahayakan atau membahayakan pluralisme hukum bila diperlukan.<sup>30</sup>

Harmonisasi idealnya dilakukan selama proses legislasi. Berikut dua aspek harmonisasi.

- a. Pengharmonisasian materi muatan rancangan undang undang dengan:
  - 1) Pancasila;
  - 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945/ harmonisasi vertikal;
  - 3) Undang-Undang/harmonisasi horizontal;
  - 4) Asas-asas Peraturan Perundang-Undangan:
  - 5) Asas pembentukan;
  - 6) Asas materi muatan; dan
  - 7) Asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum rancangan Undang-Undang yang bersangkutan.
- b. Pengharmonisasian rancangan Undang-Undang dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang meliputi:
  - 1) Kerangka Peraturan Perundang-Undangan;
  - 2) Hal-hal khusus;
  - 3) Ragam bahasa; dan
  - 4) Bentuk rancangan peraturan Perundang-Undang.<sup>31</sup>

Sehingga teori harmonisasi apabila dikaitkan dengan tesis ini dapat membantu menjawab rumusan masalah terhadap faktor penghambat Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintahan Kota Binjai dalam pembentukan produk hukum di lingkungan Pemerintah Kota Binjai dan solusinya.

---

<sup>30</sup> Tussen eenheid en verscheidenheid, *Opstellen over harmonisati instaaat en bestuurecht*, Germany, 1998

<sup>31</sup> Risky Dian Novita Rahayu Rochim, *Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang- Undangan tentang Kebebasan Hakimll*, Jurnal Ilmiah, Universitas Brawijaya, Malang, 2014, h, 7

## 2. Kerangka Konsep

Konsepsi adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.<sup>32</sup> Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi operasional.<sup>33</sup> Kerangka konsepsi yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah :

### 1. Peran

Peran berarti sesuatu yang dimainkan atau dijalankan.<sup>34</sup> Peran didefinisikan sebagai sebuah aktivitas yang diperankan atau dimainkan oleh seseorang yang mempunyai kedudukan atau status sosial dalam organisasi. Peran menurut terminology adalah seperangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh yang berkedudukan dimasyarakat. Dalam bahasa Inggris peran disebut "*role*" yang definisinya adalah "*person's task or duty in undertaking*". Artinya "tugas atau kewajiban seseorang dalam suatu usaha atau pekerjaan". Peran diartikan sebagai perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam

---

<sup>32</sup>Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 2019, h. 34.

<sup>33</sup> Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, hal 3

<sup>34</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2014

masyarakat. Sedangkan peranan merupakan tindakan yang dilakukan oleh seorang dalam suatu peristiwa.<sup>35</sup>

## 2. Bagian Hukum Sekretariat Daerah

Bagian Hukum Sekretariat Daerah adalah Sekretariat Daerah Kota Binjai yang melaksanakan tugas membantu Sekretaris Daerah dalam penyusunan kebijakan daerah di bidang pemerintahan dan hukum, dan pengoordinasian penyusunan kebijakan daerah di bidang kesejahteraan rakyat berdasarkan Peraturan Walikota Binjai Nomor 4 Tahun 2020 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kelola Sekretariat Daerah Kota Binjai

## 3. Pembentukan Produk Hukum Daerah

Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan Daerah yang dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan

## 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

---

<sup>35</sup> Torang Syamsir, *Organisasi & Manajemen (Perilaku, Struktur, Budaya & Perubahan Organisasi)*, Alfabeta, Bandung, 2014, h. 86.

Stabat. Binjai berbatasan langsung dengan Kabupaten Langkat di sebelah barat dan utara serta Kabupaten Deli Serdang di sebelah timur dan selatan.<sup>36</sup>

#### **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 secara keseluruhan, karena setiap penelitian pasti menggunakan pendekatan yang berbeda sehingga asumsi dasarnya pun berbeda pada setiap penelitian.<sup>37</sup> Asumsi dalam penelitian ini bahwa dalam pembentukan produk hukum daerah maka tidak terlepas dari kinerja dari fungsi yang dijalankan oleh bagian hukum itu sendiri. Setiap produk hukum daerah harus disusun dengan memperhatikan aspek filosofis, sosiologi dan yuridis yang harus dipenuhi sehingga produk hukum tersebut akan efektif dalam penerapannya dan tidak akan bertentangan dengan ketertiban umum atau peraturan yang lebih tinggi. Dalam setiap penyusunan produk hukum daerah, termasuk aspek kewenangan dan aspek keadilan.

---

<sup>36</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Kota\\_Binjai](https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Binjai)

<sup>37</sup> Djojuroto Kinayati dan M.L.A Sumayati. *Penelitian, Analisis dan Pedoman Apresiasi*, Nuansa Cendekia, Bandung, 2014

## **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 : “PERAN BAGIAN HUKUM SEKRETARIAT DAERAH DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH PADA PEMERINTAH KOTA BINJAI”.

Adapun penelitian yang berkaitan dengan pemukiman yang pernah dilakukan adalah:

1. Fathi Jannata Lasmono,, dengan judul : Harmonisasi Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah. Permasalahan dalam tesis tersebut adalah:
  - a. Bagaimana tindakan Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi Sumatera Selatan terhadap pengharmonisasian materi muatan dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan dengan instansi vertikal (Kementrian Hukum dan HAM) sejak perubahan UUD 1945 pasca reformasi?
  - b. Bagaimanakah kendala terhadap pengharmonisasian materi muatan dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan dengan instansi vertikal (Kementrian Hukum dan HAM) sejak perubahan UUD 1945 pasca reformasi?

2. Yulian Sapto Satriyo, dengan judul : Peranan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Dalam Kajian Permasalahan Hukum Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Karang Anyar. Permasalahan dalam tesis tersebut adalah:
  - a. Bagaimana peran bagian hukum dalam kajian permasalahan hukum SKPD?
  - b. Bagaimana hambatan yang dihadapi bagian hukum dalam kajian permasalahan hukum?
  
3. Ahmad Izzudin, dengan judul : Efektivitas Tugas Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Salatiga Dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2018. Adapun yang menjadi permasalahan adalah:
  - a. Bagaimana Tugas Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Salatiga Dalam Pelaksanaan Fungsi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2018?
  - b. Bagaimana Efektivitas Tugas Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Salatiga Dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2018?

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.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup>

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-undang. Disebut juga penelitian hukum

---

<sup>38</sup> S. Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*. (Edisi. Revisi). Rineka Cipta, Jakarta, 2010, h. 3

<sup>39</sup> J.L. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya. Bandung, 2010, h. 27.

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.<sup>40</sup>

## **2. Metode Pendekatan..**

Jenis pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Pendekatan normatif yaitu penelitian yang 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.
- b. Pendekatan analisis konsep hukum yaitu dengan meneliti pendapat-pendapat, pernyataan-pernyataan, komentar-komentar dalam muatan hukum yang berkaitan dengan pemahaman tentang produk hukum daerah dan peranan bagian hukum dalam pembuatan produk hukum daerah.

## **3. Alat 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

---

<sup>40</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 2018, h. 10.

permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasannya.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau yang disebut dengan data sekunder dan data yang diperoleh dari lapangan (*field research*) berupa hasil pengamatan, hasil wawancara dengan narasumber, dokumentasi, serta catatan lapangan yang disusun peneliti selama proses penelitian dilapangan. Jenis data yang digunakan dalam penelitian kualitatif sumber data yang diperoleh berasal dari kata-kata atau tindakan dan selebihnya merupakan data.

#### **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**

Teknik yang digunakan dalam menyelesaikan penelitian atau permasalahan yang ada ditempat penelitian. Analisis data dilakukan saat pengumpulan data dilapangan secara berkesinambungan. Apabila jawaban dari hasil wawancara belum memuaskan maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan sampai peneliti mendapatkan data yang ingin diperoleh. Aktivitas dalam analisis data dengan memerlukan teknik analisis data kualitatif dilakukan dengan tiga tahap yaitu:

### **a. Reduksi data**

Teknik menganalisis data dengan cara merangkum, memilah hal yang bersifat pokok dan memfokuskan pada hal-hal yang bersifat penting. Reduksi data dilakukan dengan tujuan agar dapat memberikan gambaran yang lebih jelas terhadap data yang diperoleh.

### **b. Penyajian data**

Sekumpulan informasi tersusun yang kemungkinan untuk menarik kesimpulan dan mengambil tindakan selanjutnya. Bentuk penyajian

data antara lain berupa teks naratif, matrik, grafik, maupun bagan, namun dalam penelitian ini bentuk penyajian data lebih merujuk pada penyajian secara deskriptif.

c. Menarik kesimpulan

Semua data yang telah direduksi, digambarkan lagi secara rinci agar mudah dipahami oleh peneliti maupun orang lain. Data yang dirincikan ini adalah data yang diperoleh dari hasil pengumpulan data baik berupa pengamatan maupun penelitian

**BAB II**

**PENGATURAN HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM**

**DAERAH DI KOTA BINJAI**

**A. Gambaran Umum tentang Pemerintahan Daerah**

Dasar hukum tentang Pemerintahan Daerah mengalami banyak perubahan, berawal dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah hingga yang terakhir diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah membawa perubahan besar dalam pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia. Saat ini, pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa daerah ialah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi serta tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang Dasar 1945. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Menurut C.F.Strong, pemerintahan daerah merupakan organisasi dimana terdapat hak untuk menjalankan kekuasaan berdaulat.

Pemerintahan ini jika diartikan secara luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.<sup>41</sup>

Pemerintah daerah sendiri dapat diartikan sebagai kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang dalam tugasnya memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintahan daerah dapat pula diartikan sebagai penyelenggaraan urusan pada pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dan dekonsentrasi, istilah tersebut berarti proses atau kegiatan.<sup>42</sup> Kepala daerah memiliki kedudukan penting dalam struktur pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.<sup>43</sup> Menurut Sarundajang, kepala daerah merupakan orang yang paling utama dalam mengkoordinasikan aspek perwakilan pada proses pemerintahan daerah. Pemerintah daerah memiliki fungsi sebagai perlindungan, pelayanan publik, dan pembangunan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugasnya, kepala daerah harus menjalankan ketiga fungsi pemerintahan tersebut.<sup>44</sup>

Adapun dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ini dijalankan oleh kepala daerah yang memimpin pelaksanaan urusan

---

<sup>41</sup> Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2012, h. 28

<sup>42</sup> Marsono, *Sejarah Pemerintahan Dalam Negeri*, CV Eko Jaya, Jakarta, 2005

<sup>43</sup> A. Fauzi, *Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik*. Jurnal Spektrum Hukum, 2019, h.119-136.

<sup>44</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka sinar Harapan, Jakarta, 2002.

pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Kepala daerah yang dimaksud ini terdiri dari Gubernur, Bupati, atau Wali Kota, dan perangkat daerah. Perangkat daerah ini secara umum terdiri dari staff yang membantu dalam menyusun kebijakan dan koordinasi yang diwadahi oleh lembaga sekretariat, unsur pendukung kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah, serta unsur pelaksanaan urusan daerah yang diwadahi oleh lembaga dinas daerah.

Pemerintahan daerah pada dasarnya diselenggarakan sebagai bentuk perwujudan dalam mempercepat terlaksananya kesejahteraan masyarakat dengan melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem negara Indonesia.<sup>45</sup> Pemerintahan daerah ini juga diselenggarakan dengan mengingat bahwa wilayah negara Indonesia ini begitu luas dan terbagi-bagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu terbagi lagi atas kabupaten dan kota, yang mana masing-masing dari daerah tersebut mempunyai pemerintahan daerahnya sendiri untuk mengatur urusan pemerintahannya. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah ini, pemerintah daerah juga diberikan hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan yang lainnya untuk menjalankan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

---

<sup>45</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*. Sinar Grafika, Malang, 2017, h. 1.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan ini, pemerintah daerah juga mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang mana mempunyai 3 (tiga) hal pokok yang dimuat di dalamnya, yaitu:<sup>46</sup>

- a. Telah adanya pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan tertentu yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah.
- b. Telah diberikan kepercayaan serta tanggung jawab untuk menetapkan dan memutuskan sendiri langkah-langkah dalam menyelesaikan suatu kewenangan tersebut.
- c. Mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun yang diwakilkan pada dewan perwakilan rakyat daerah dalam berdiskusi serta mengambil keputusan untuk menyelesaikan suatu kewenangan tersebut.

Kemudian, pemerintahan daerah ini juga memiliki suatu eksistensi. Adapun eksistensi dari pemerintahan daerah ini menurut Harson, yaitu sebagai:<sup>47</sup>

- a. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah

*Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah ini artinya adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonomnya harus

---

<sup>46</sup> Setya Retnami, *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2001, h. 8

<sup>47</sup> Sarundajang, *Loc.cit*, h. 77.

tetap berada dalam sistem pemerintahan negara. Artinya dalam menyelenggarakan pemerintahan daerahnya tidak boleh bertentangan dengan sistem pemerintahan negara, meskipun pemerintah lokal daerah ini memiliki hak inisiatifnya sendiri dan memiliki kewenangan untuk menjalankan urusan rumah tangganya sendiri atas kebijaksanaannya sendiri.

b. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif

*Local State Government* atau pemerintah lokal administratif ini dibentuk dengan mengingat bahwa penyelenggaraan seluruh pemerintahan tidak dapat dijalankan sendiri oleh pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan luasnya wilayah yang dimiliki Indonesia serta banyaknya urusan pemerintahan yang ingin dijalankan. Maka dari itu dibentuklah pemerintahan lokal administratif yang mana pejabat-pejabat yang memimpin ini diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah ini sejatinya juga harus didasarkan pada sistem manajemen pemerintahan yang baik, dengan berpedoman pada kinerja yang transparansi, akuntabilitas, efektif, dan efisien. Sehingga dengan menerapkan adanya kinerja tersebut, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah ini akan:

- a. Terselenggara dengan efektif dan efisien
- b. Pembangunan daerah menjadi merata

- c. Pelayanan kepada masyarakat dilakukan secara cepat, murah, mudah, dan berkualitas.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluasluasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.<sup>48</sup> Pemerintah daerah mempunyai hak untuk menempatkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau WaliKota, dan perangkat daerah.

Pasal 18 A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa: “hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur oleh undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya sebatas oleh kekhususan dan keragaman daerah saja. Hubungan

---

<sup>48</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, 2017, h. 5

tersebut juga berlanjut mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Pasal 18 A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa: “hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Pemerintahan daerah dalam pelaksanaan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah yang berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah, antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Asas Senralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat.
- b. Asas Desentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom.
- c. Asas Dekonsentrasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah.
- d. Asas Tugas Pembantuan, asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya.

Asas desentralisasi daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi itu sendiri memiliki tiga bentuk yaitu:<sup>49</sup>

- a. Desentralisasi Teritorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang memiliki pemerintahan sendiri (*zelf regende gemmenchappen*), yaitu persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas dalam satu wilayah atau daerah.
- b. Desentralisasi Fungsional (termasuk juga yang menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu.
- c. Desentralisasi Administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelyk*), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat daerah itu sendiri.

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.

---

<sup>49</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, h.30-34.

Salah satu penjelamaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah

## **B. Pengertian Produk Hukum Daerah dan Jenisnya**

Telah diketahui bersama bahwa norma hukum di Indonesia diaktualisasikan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;

## 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sebagaimana telah disebutkan di muka bahwa definisi Produk hukum daerah terdapat dalam Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyebutkan bahwa: “Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD”.

Produk hukum daerah dalam hal ini termasuk pula peraturan daerah ditempatkan pada posisi terendah dalam hierarki peraturan Perundang-undangan. Namun meskipun merupakan produk terendah, peraturan daerah merupakan salah satu bentuk peraturan pelaksana undang-undang. Namun, dalam hal tertentu, peraturan daerah juga dapat mengatur sendiri hal-hal yang tidak diperintahkan oleh undang-undang seperti dalam hal ini pelaksanaan otonomi daerah.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Tim Visi Yustisia, *UUD Negara Republik Indonesia 1945-Lembaga-Lembaga Negara beserta Pimpinannya dan Peraturan Perundang-Undangan Kabinet Kerja (Jokowi-JK)*, Redaksi, Jakarta, 2014, h. 137.

Definisi dari peraturan daerah sendiri dapat dilihat dalam beberapa undang-undang, seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa:

1. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
2. Pasal 1 angka 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah: Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

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 perundang-undangan 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 konkret, individual dan final.

Menurut Hamid S. Attamimi, menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik berupa produk hukum daerah, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi :

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; Kedua, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; Ketiga, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan

Keempat, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.<sup>51</sup>

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan perubahannya yang terakhir dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn,, dalam membentuk Peraturan Daerah, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik yang sejalan dengan pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto meliputi:

- a. Asas Kejelasan Tujuan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;

---

<sup>51</sup> A Hamid S Attamimi. *Ilmu Perundang - Undangan Dasar - Dasar dan Pembentukannya*. Kanisius, Yogyakarta, 1998.

- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. Asas Kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
- d. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofii, sosiologis maupun yuridis.
  - 1) Aspek Filosofis adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
  - 2) Aspek Sosiologis adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.

- 3) Aspek Yuridis adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Peraturan Daerah.
- e. Asas hasil guna dan daya guna adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
  - f. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
  - g. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;
  - h. Asas materi muatan adalah materi muatan peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang

Pembentukan Peraturan Perundang- undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut :<sup>52</sup>

- 1) Asas kekeluargaan adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- 2) Asas Kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
- 3) Asas Bhinneka Tunggal Ika adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- 4) Asas Keadilan adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
- 5) Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan

---

<sup>52</sup> Urnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, h. 47.

latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;

- 6) Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- 7) Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;
- 8) Asas pengayoman adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- 9) Asas Kemanusiaan adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 10) Asas kemanusiaan adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 11) Asas Kebangsaan adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sudikno Mertokusumo, asas-asashukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan, dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) yakni Pertama, asas yang berkaitan dengan pembentukan atau proses Peraturan Perundang-undangan dan; Kedua, asasyang berkaitan dengan materi muatan atau substansi Peraturan Perundang-undangan.<sup>53</sup>

Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah, terdiri atas Perda Provinsi dan Perda Kab/Kota

Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh. Perda Khusus

---

<sup>53</sup> Sudikno Mertokusumo, Loc.cit

yang selanjutnya disingkat Perdasus adalah Perda Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dalam rangka pelaksanaan pasal tertentu dalam Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Papua dan Papua Barat. Perda Istimewa DIY selanjutnya disingkat Perdais adalah Perda DIY yang dibentuk oleh DPRD DIY bersama Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan kewenangan istimewa.

- b. Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/walikota.
- c. Peraturan DPRD adalah peraturan yang ditetapkan oleh pimpinan DPRD provinsi dan pimpinan DPRD kabupaten/kota

Produk hukum daerah berbentuk penetapan terdiri:

- a. keputusan kepala daerah;
- b. keputusan DPRD;
- c. keputusan pimpinan DPRD; dan
- d. keputusan badan kehormatan DPRD

Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final.

## **C. Pengaturan Pembentukan Produk Hukum Daerah di Kota Binjai**

### **1. Dasar Hukum Pembentukan Produk Hukum Daerah Kota Binjai**

Dasar hukum terkait produk hukum daerah di Kota Binjai merujuk pada beberapa peraturan perundang-undangan antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 157);

- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2023 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 144);
- e. Peraturan Arsip Nasional Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 758);
- f. Peraturan Daerah Kota Binjai Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kota Binjai (Lembaran Daerah Kota Binjai Tahun 2016 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Kota Binjai Nomor 13) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Binjai Nomor 1 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Binjai Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kota Binjai (Lembaran Daerah Kota Binjai Tahun 2023 Nomor 1, Tambahan Lembaran Daerah Kota Binjai Nomor 44);
- g. Peraturan Walikota Binjai Nomor 40 Tahun 2023 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Kota Binjai
- h. Peraturan Walikota Binjai Nomor 27 Tahun 2013 tentang Tata cara Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Daerah Kota Binjai Tahun 2013 Nomor 27);

## **2. Pengaturan Mekanisme Pembentukan Produk Hukum Daerah di Pemerintahan Kota Binjai**

Pembentukan peraturan daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam pembentukan peraturan daerah, ada beberapa tahapan yang harus dilalui yaitu: (1) tahapan perencanaan; (2) tahapan penyusunan; (3) tahapan pembahasan; (4) tahapan pengesahan atau penetapan, (5) tahapan pengundangan, dan (6) tahapan penyebarluasan.

Sebelum penyusunan peraturan daerah (perda), dilakukan proses perencanaan penyusunan perda dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda). Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa pengertian prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Selanjutnya pada Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa perencanaan penyusunan perda dilakukan dalam program pembentukan perda (Propemperda). Ada 2 (dua) istilah dalam penyebutan perencanaan penyusunan perda, yaitu Prolegda

(sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011) dan Propemperda (sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Walaupun istilahnya berbeda tetapi memiliki pengertian yang sama. Adapun proses penyusunan Propemperda sebagaimana diatur dalam Pasal 239 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, adalah:

1. Perencanaan penyusunan perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.
2. Program pembentukan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda.
3. Program pembentukan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan DPRD.
4. Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan perda tentang APBD.
5. Dalam program pembentukan perda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
  - a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
  - b. APBD.
6. Selain daftar kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dalam program pembentukan perda Kabupaten/Kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai:

- a. penataan Kecamatan; dan
  - b. penataan Desa.
7. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan perda di luar program pembentukan Perda karena alasan:
- a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaaan konflik, atau bencana alam;
  - b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
  - c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah;
  - d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota; dan
  - e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

Selanjutnya pada Pasal 32 sampai dengan Pasal 41 UU Nomor 12 Tahun 2011 mengenai Program Legislasi Daerah merupakan landasan yuridis terkait mekanisme koordinasi yang baik antara instansi

di lingkungan pemerintah daerah dalam penyusunan peraturan daerah, maupun antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Khusus di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota, kedudukan alat kelengkapan dewan, yaitu Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) sangat penting, karena badan ini yang diharapkan dapat menampung aspirasi, baik yang berasal dari komisi-komisi, fraksi-fraksi, maupun dari masyarakat yang berkaitan dengan masalah perda.

Prolegda/Propempemperda memiliki beberapa fungsi, yaitu:<sup>54</sup>

1. Memberikan gambaran objektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah;
2. Menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan peraturan daerah untuk jangka panjang, menengah, atau jangka pendek sebagai pedoman bersama dalam pembentukan peraturan daerah;
3. Menyelenggarakan sinergi bersama antar lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah;
4. Mempercepat proses pembentukan peraturan daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan rancangan peraturan daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan; dan

---

<sup>54</sup> Wahiduddin Adams, *Penyusunan Program Legislasi Daerah (prolegda) Dalam Rangka Mewujudkan Produk Hukum Daerah yang Komprehensif*, disampaikan pada workshop "Peningkatan Kapasitas Anggota DPRD se-Indonesia yang diselenggarakan INSCO Regional Government Management Consultant tanggal 27 April dan 1 Mei 2006 di Jakarta

5. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan peraturan daerah.

Pada Bab III, Pasal 10 s/d Pasal 18 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengatur tentang mekanisme penyusunan propemperda. Proses penyusunan propemperda kabupaten/kota dilakukan dalam 3 (tiga) tahapan, yaitu penyusunan propemperda di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota, penyusunan propemperda di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota, dan Penyusunan Propemperda Kabupaten/Kota.

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

penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.

Penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Bapemperda. Ketentuan mengenai penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam Peraturan DPRD tentang Tata Tertib.

Penyusunan Propemperda Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/ Wali Kota. Propemperda Kabupaten/ Kota ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda Kabupaten/Kota. Penyusunan dan penetapan Propemperda Kabupaten/Kota ini dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD Kabupaten/Kota. Penyusunan Propemperda Kabupaten/Kota memuat daftar rancangan Perda Kabupaten/Kota yang didasarkan atas:

- a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah

Penyusunan dan penetapan Propemperda Kabupaten/Kota mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya

Berdasarkan ketentuan Peraturan Walikota Binjai Nomor 27 Tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebelum propemperda ditetapkan, DPRD dan Bupati/Walikota harus mengkonsultasikan rancangan Propemperda kepada Gubernur melalui Biro Hukum paling lambat minggu kedua bulan November. Jawaban hasil konsultasi rancangan Propemperda disampaikan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan konsultasi rancangan Propemperda diterima oleh Biro Hukum. Jika sampai dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) hari Gubernur tidak memberikan jawaban hasil konsultasi, maka rancangan Propemperda dapat langsung ditetapkan.

Hasil penyusunan Propemperda Kabupaten/Kota antara DPRD Kabupaten/Kota dan pemerintah daerah Kabupaten/Kota disepakati menjadi Propemperda Kabupaten/Kota dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD Kabupaten/Kota serta ditetapkan dengan Keputusan DPRD Kabupaten/Kota.

Dalam pembuatan produk hukum daerah maka mengacu pada beberapa hal:

a. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

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 APBD; pencabutan Perda; atau perubahan Perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi hanya disertai dengan penjelasan atau keterangan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015

tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menggantikan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 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 pemantapan konsepsi. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi sebagaimana dimaksud di atas dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum

Rancangan Perda yang berasal dari kepala daerah dikoordinasikan oleh biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan 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.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi yaitu:<sup>55</sup>

- 1). sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
- 2). merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>55</sup> Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Edisi kelima, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, 2011, h. 8.

Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

- 3). sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 4). sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”. Peraturan Daerah memuat materi muatan:

- 1). penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- 2). penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud di atas Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Perda kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:

- 1). kewenangan kabupaten/kota;
- 2). kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- 3). kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- 3). kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- 5). kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan / pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain sanksi tersebut, Peraturan Daerah dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. Sanksi administratif berupa :

- 1). teguran lisan;
- 2). teguran tertulis;
- 3). penghentian sementara kegiatan;

- 4). penghentian tetap kegiatan;
- 5). pencabutan sementara izin;
- 6). pencabutan tetap izin;
- 7). denda administratif; dan/atau
- 8). sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dan Peraturan DPRD

Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut perkada adalah peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/walikota. Perkada ditetapkan atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Pimpinan perangkat daerah pemrakarsa menyusun rancangan Perkada. Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”

Selain itu, dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”. Sehingga peraturan Perundang-undangan termasuk peraturan gubernur maupun peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud diatas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Adanya perintah peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi juga secara langsung memberikan kewenangan serta kewajiban bagi badan/pejabat pemerintahan untuk mengatur suatu hal yang lebih teknis, rinci dan jelas (tidak samar-samar) dalam suatu peraturan kepala daerah. Perangkat Daerah sebagai unsur pembantu Gubernur dan DPRD dalam menjalankan kewenangan daerah tersebut diharapkan agar lebih jeli dan responsif terhadap dinamika peraturan Perundang-undangan yang ada sehingga apa yang menjadi tujuan dibentuknya peraturan Perundang-undangan tersebut dapat terwujud.

Wewenang (*authority*) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Sedangkan “wewenang” menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dari kedua pengertian tersebut dapat dimaknai bahwa wewenang merupakan hak yang berada di tangan seseorang dan di dukung oleh legitimasi penuh yang digunakan untuk tujuan/kepentingan tertentu.

Berdasarkan lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah membagi urusan pemerintahan/kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Pembagian urusan pemerintahan atau kewenangan tersebut bertujuan agar terciptanya efisiensi, efektifitas dan sinergitas diantara cabang kekuasaan pemerintahan tersebut dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang merata. Dengan berbekal urusan pemerintahan/kewenangan yang telah dibagi dalam rangka menjalankan otonomi daerah maka hal tersebut merupakan modal dasar yang dimiliki oleh kepala daerah dalam menetapkan peraturannya. Tanpa adanya perintah peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan dasar kewenangan yang jelas maka Gubernur atau Bupati/Walikota tidak dapat menetapkan suatu peraturan kepala daerah.

Karena belum tentu setiap permasalahan urusan pemerintahan yang ada di daerah harus diselesaikan dengan regulasi (peraturan kepala daerah) melainkan hanya butuh implementasi dalam bentuk program/kegiatan.

Perencanaan penyusunan perkara dan peraturan DPRD merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing. Perencanaan penyusunan Perkada dan Peraturan DPRD disusun berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan. Ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Rancangan peraturan DPRD provinsi dapat diajukan oleh anggota DPRD provinsi, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda. Pimpinan DPRD provinsi menyusun rancangan peraturan DPRD provinsi. Rancangan sebagaimana Peraturan DPRD dilakukan pembahasan oleh perangkat daerah pemrakarsa dengan Bapemperda untuk harmonisasi dan sinkronisasi.

Peraturan DPRD dibentuk untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban DPRD. Peraturan DPRD terdiri atas:

- a. peraturan DPRD tentang tata tertib;
- b. peraturan DPRD tentang kode etik; dan/atau

- c. peraturan DPRD tentang tata beracara badan kehormatan.

Ketentuan mengenai penyusunan rancangan peraturan DPRD provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan rancangan peraturan DPRD kabupaten/kota.

- c. Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD

Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final. Dalam penyusunan Keputusan Kepala Daerah, Pimpinan perangkat daerah menyusun rancangan keputusan kepala daerah sesuai dengan tugas dan fungsi. Rancangan keputusan kepala daerah diajukan kepada sekretaris daerah setelah mendapat paraf koordinasi pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota. Sekretaris daerah mengajukan rancangan keputusan kepala daerah kepada kepala daerah untuk mendapat penetapan.

Keputusan DPRD yang berupa penetapan, untuk menetapkan hasil rapat paripurna. Keputusan DPRD berisi materi muatan hasil dari rapat paripurna. Dalam hal keputusan DPRD ditetapkan secara langsung dalam rapat paripurna, rancangan keputusan DPRD disusun

dan dipersiapkan oleh sekretariat DPRD dan pengambilan keputusan dilakukan dengan:

- a. penjelasan tentang rancangan keputusan DPRD oleh pimpinan DPRD;
- b. pendapat fraksi terhadap rancangan keputusan DPRD; dan
- c. persetujuan atas rancangan keputusan DPRD menjadi keputusan DPRD.

Keputusan DPRD ditetapkan oleh pimpinan dalam rapat paripurna DPRD. Keputusan pimpinan DPRD berupa penetapan untuk menetapkan hasil rapat pimpinan DPRD. Keputusan pimpinan DPRD berisi materi muatan penetapan hasil rapat pimpinan DPRD dalam rangka menyelenggarakan tugas fungsi DPRD yang bersifat teknis operasional. Rancangan keputusan pimpinan DPRD disusun dan dipersiapkan oleh sekretariat DPRD. Keputusan pimpinan DPRD ditetapkan oleh pimpinan DPRD dalam rapat pimpinan DPRD. Keputusan badan kehormatan DPRD dalam rangka penjatuhan sanksi kepada anggota DPRD.

Keputusan badan kehormatan DPRD harus dilaporkan dalam rapat paripurna DPRD. Keputusan badan kehormatan DPRD berisi materi muatan penjatuhan sanksi kepada anggota DPRD yang terbukti melanggar peraturan DPRD tentang tata tertib dan/atau peraturan DPRD tentang kode etik. Rancangan keputusan badan kehormatan

DPRD disusun dan dipersiapkan oleh badan kehormatan DPRD. Keputusan badan kehormatan DPRD disusun berdasarkan hasil penelitian, penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan DPRD tentang tata tertib dan/atau peraturan DPRD tentang kode etik. Keputusan badan kehormatan DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada anggota DPRD yang bersangkutan, pimpinan fraksi, dan pimpinan partai politik yang bersangkutan. Keputusan badan kehormatan dilaporkan dalam rapat paripurna DPRD.