

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 disebutkan bahwa Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Prinsip yang terdapat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen merupakan prinsip yang secara jelas diberikan untuk otonomi daerah dan tugas pembantuan seperti halnya pembentukan Undang-Undang dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan dengan hal tersebut juga disampaikan dengan kebijakan daerah seperti halnya peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Terdapat beberapa Prinsip dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Indonesia yaitu :

1. Digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan Daerah Kota
3. Asas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah provinsi, daerah Kabupaten, daerah kota dan Desa.¹

¹ Christine S.T.Kancil, *Pemerintah Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm.76

Sementara itu Dalam menjalankan daerah otonomi, produk hukum seperti peraturan daerah (Perda) dan peraturan kepala daerah (Perkada) sangat dibutuhkan untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kepentingan masyarakat di daerah. Dasar hukumnya berasal dari konstitusi, yaitu Pasal 18 UUD 1945, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan tersebut.

Sementara itu Dasar hukum dalam pembentukan Peraturan Daerah tercantum dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merumuskan bahwa :

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

Peraturan daerah berfungsi untuk menjabarkan lebih lanjut ketentuan yang sudah ada di peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti undang-undang dan peraturan pemerintah, sementara itu peraturan kepala daerah (Perkada) adalah di bawah Peraturan Daerah (Perda) karena merupakan produk hukum yang bersifat

turunan (*delegated legislation*). Perkada dibentuk berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti Perda, dengan tujuan merinci atau mengatur pelaksanaan lebih teknis dari Perda tersebut. Oleh karena itu, isi Perkada tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdapat hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia tepatnya pada pasal 7 ayat (1) disebutkan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :

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; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²

Sementara itu dasar hukum pembentukan Peraturan Kepala Daerah dimana kalau tingkat provinsi dikenal sebagai peraturan Gubernur sementara di tingkat Kabupaten dikenal dengan Nama Peraturan Bupati yaitu terdapat dalam pasal Pasal 8 ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu : Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana

² Suparto, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Pekanbaru, Bike, 2019. hlm.409.

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.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 246 ditegaskan bahwa :

1. Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Perkada.
2. Ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 237 berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perkada.

Dengan adanya ketentuan diatas Peraturan kepada daerah baru diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, dalam artian disini yaitu Peraturan Kepala daerah seperti Gubernur, Bupati atau Walikota hanya berupa peraturan perundang-undangan sebagai peraturan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam

pelaksanaannya. Di samping urusan pemerintahan Esensi dari otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus daerahnya sendiri agar lebih mandiri.

Pembentukan produk hukum daerah secara yuridis diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia 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 Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 dimana dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengatur tentang tahapan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga pengundangan, termasuk kewajiban partisipasi publik dan sistematika penulisan Peraturan Bupati.

Peraturan Daerah yang merupakan salah satu produk hukum daerah yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD hanya berlaku pada wilayah yuridiksi daerah tersebut, namun dalam pembentukan Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga dalam membentuk Perda yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat maka sistematika, norma dan standar mengacu pada undang-undang tersebut, selain undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan juga perintah peraturan perundang-undangan di atasnya, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah

(Perkada). Dalam implementasinya istilah Perkada untuk provinsi disebut Peraturan Gubernur, sedangkan untuk kabupaen/kota disebut Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota. Sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah di era otonomi menghasilkan berbagai Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada).

Proses pembentukan peraturan kepala daerah (perkada) harus memperhatikan beberapa aspek yaitu aspek prosedur, substansi dan kewenangan yang mutlak harus terpenuhi. Selain itu, pembentukan perkada tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Jika berdasarkan hasil kajian ditemukan Peraturan Bupati yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka peraturan bupati tersebut dapat dibatalkan.

Kabupaten Rokan Hulu yang telah berdiri sejak tahun 1999 tentunya dalam menjalankan roda pemerintahan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, untuk tingkat daerah Produk Hukum Daerah yang di jadikan pedoman selain peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat produk Hukum Daerah tersebut seperti Peraturan daerah, peraturan kepala daerah (Peraturan Bupati) dan Keputusan Kepala Daerah (Keputusan Bupati)

Pelayanan Penyusunan Peraturan Kepala Daerah dilaksanakan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu, dimana pelayanan tersebut dilakukan untuk memastikan bahwa Peraturan Kepala Daerah yang dibentuk telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berikut ini jumlah Peraturan Bupati yang telah diterbitkan oleh Bagian Hukum Sekretariat daerah kabupaten Rokan Hulu dalam 5 Tahun Terakhir :

Tabel 1.1
Jumlah Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Bupati) Rokan Hulu
Tahun 2021 sampai dengan 2025

No	TAHUN	JUMLAH
1	2021	79
2	2022	53
3	2023	62
4	2024	91
5	2025	48

Sumber : Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu

Dari Tabel 1.1 diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Jumlah Produk Hukum daerah berupa Peraturan Bupati yang terbentuk setiap tahunnya berkisar antara 48 s/d 91 Peraturan Bupati.

Dalam rangka pembentukan Peraturan Kepala Daerah dalam hal ini Peraturan Bupati Rokan Hulu, Bagian Hukum sebagai fasilitator harus memperhatikan beberapa hal dimana selain dasar hukumnya harus pasti, juga harus melalui proses yang benar dan akurat. Sehingga akan menghasilkan peraturan kepala daerah yang berkualitas, meliputi kualitas yang diukur dengan pemakaian produk hukum yang relatif lama serta tidak menimbulkan multi persepsi atau multi tafsir.³

³ Hasil Wawancara dengan Bapak H. Erinaldi, SH.MH selaku Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu, Senin, 17 November 2025.

Namun untuk mendapatkan Peraturan Kepala Daerah yang berkualitas tersebut tidaklah mudah sebab proses pembentukannya sangat panjang dan membutuhkan waktu serta tenaga agar dalam pembentukannya tidak terjadi kesalahan-kesalahan sehingga menyebabkan Peraturan Kepala Dearah tersebut tidak berkualitas.

Untuk mengatasi lahirnya peraturan Kepala Daerah dalam hal ini Peraturan Bupati Rokan Hulu yang bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi dan tidak berkualitas maka sebelum rancangan Peraturan Bupati tersebut ditetapkan oleh Bupati terlebih dahulu dilakukan pembahasan atau harmonisasi pada Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten. Hal ini sebagaimana yang tercantum pada Pasal 42 Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang berbunyi :

- (1) Kepala Daerah menetapkan Perkada berdasarkan atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.
- (2) Pimpinan Perangkat Daerah pemrakarsa menyusun rancangan Perkada.
- (3) Rancangan Perkada sebagaimana dimaksud pada ayat (2), setelah disusun disampaikan kepada biro hukum provinsi atau nama lainnya dan bagian hukum kabupaten/kota atau nama lainnya untuk dilakukan pembahasan.

Adapun tujuan dilakukannya harmonisasi oleh bagian hukum adalah Untuk mengetahui apakah suatu Peraturan Bupati telah memenuhi aspek prosedur, subtansi dan kewenangan serta peraturan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan

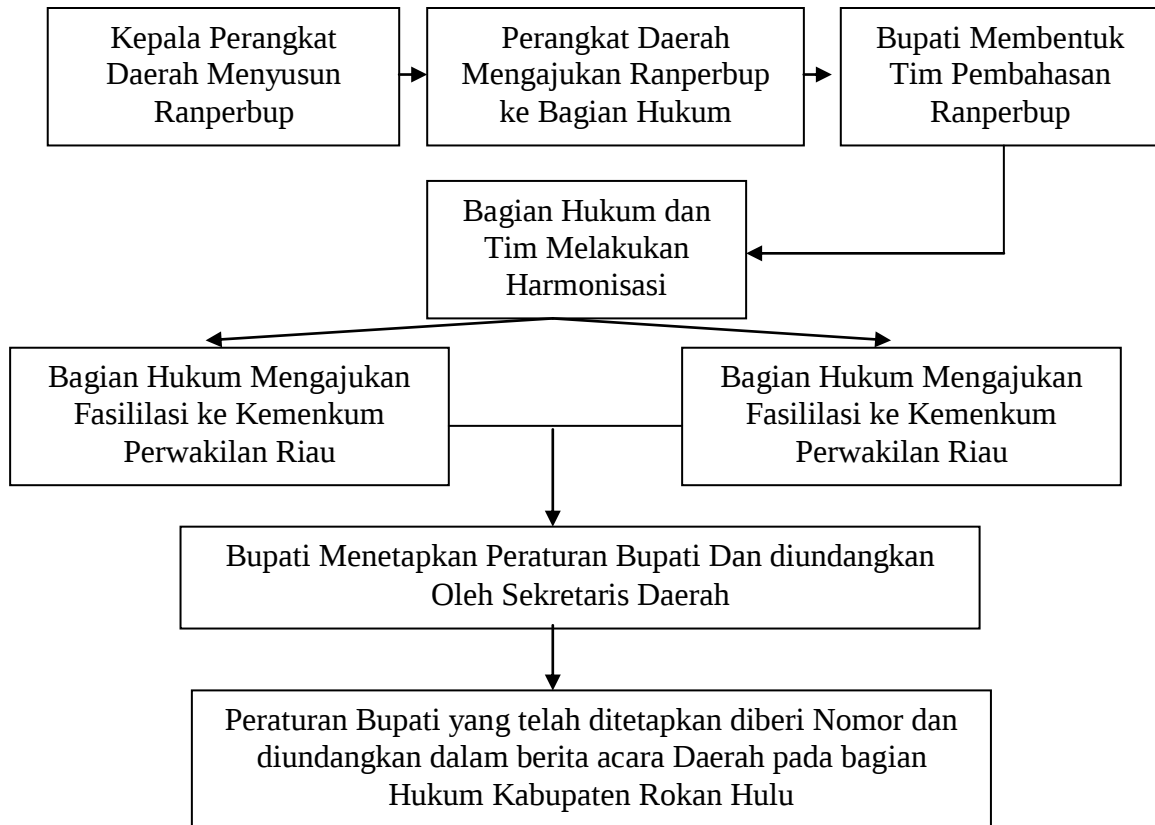
perundang-undangan, kepentingan umum dan/atau kesusilaan maka harus melalui proses Harmonisasi dan Fasilitasi sehingga Peraturan Bupati tersebut benar benar berkualitas.

Untuk lebih jelasnya secara garis besar terdapat beberapa tahap proses pembentukan Peraturan kepala daerah yaitu :⁴

1. Bagian Hukum Sekretariat Daerah pada setiap akhir tahun (bulan Desember) menyurati kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) agar menyampaikan Draf Rancangan Peraturan Kepala Daerah yang akan dibentuk pada tahun berikutnya.
2. Pemohon/OPD terkait datang ke Bagian Hukum dengan menyerahkan draft Rancangan Peraturan Bupati disertai surat pengantar dari Kepala OPD terkait dengan membawa data dukung penyusunan.
3. Bagian Hukum bersama Pemohon/OPD terkait melakukan pembahasan terkait Rancangan Peraturan Bupati tersebut.
4. Bagian Hukum bersama OPD terkait melakukan harmonisasi Rancangan Peraturan Kepala Dearah ke Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Riau
5. Setelah hasil Harmonisasi dari Kementerian Hukum dan HAM keluar, bagian hukum bersama OPD melakukan Perbaikan terhadap Peraturan Bupati tersebut kemudian Rancangan Peraturan Kepala Daerah tersebut dibawa ke Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Riau untuk di harmonisasi kembali.
6. Setelah proses harmonisasi selesai dilakukan kemudian dilakukan proses pamarafan dan menandatangani oleh Bupati Rokan Hulu.

⁴ Ibid.

Untuk lebih jelasnya berikut ini digambarkan alur mekanisme pembentukan Peraturan Bupati Rokan Hulu dapat dilihat pada gambar 1.1 berikut ini :



Gambar 1.1
Alur Mekanisme Pembentukan Peraturan Bupati Rokan Hulu

Dengan demikian terkait pembentukan Peraturan Bupati (Perbup), tidak melalui Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), namun ditetapkan sepihak oleh Pemerintah Daerah Kabupaten dalam hal ini Bupati setelah melalui proses pembentukan yang panjang karena setiap rancangan Peraturan Bupati wajib dilakukan harmonisasi oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan

Hulu difasilitasi oleh Kemenkumham Wilayah Riau dan Fasilitasi oleh Gubernur melalui Biro Hukum Sekretariat Provinsi Riau

Peraturan Kepala Daerah (perkada) dalam hal ini Peraturan Bupati Rokan Hulu adalah salah satu produk hukum daerah tingkat kabupaten yang merupakan instrumen daerah dalam pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penerapan pelaksanaan dalam penyusunan Perkada terkadang belum memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan, hal ini dapat diidentifikasi dalam setiap “konsideran” raperkada saat pengajuan dimana pihak yang mengajukan Rancangan Peraturan Kepala Daerah adalah Organisasi Perangkat Daerah yang membidangi urusan yang membutuhkan aturan pelaksana berupa Peraturan Kepala Daerah.

Pada saat ini pengusul Peraturan Kepala Daerah dalam tataran pelaksanaan dipahami bahwa pengajuan Rancangan Peraturan Kepala Daerah masih sebagai dasar pelaksanaan program atau kegiatan, padahal idealnya setiap penyusunan harus mengacu sesuai dengan ketentuan sehingga peraturan yang terbentuk tetap selaras dengan peraturan lebih tinggi dan peraturan sederajat.

Pada saat ini masalah dalam pembentukan Peraturan Bupati Rokan Hulu meliputi kendala perencanaan dimana pihak yang merancang Peraturan Bupati masih kurang memahami dalam pembentukan Peraturan Kepala daerah sehingga berpotensi cacat hukum karena tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, selain itu Organisasi Perangkat Daerah masih kurang memahami kapan peraturan kepala daerah tersebut dibutuhkan dan diperlukan sehingga sering terjadi

keterlambatan dimana program sudah terlaksana atau sedang dilaksanakan baru Peraturan Kepala Daerahnya dibentuk.⁵

Selain itu pada saat ini proses pembentukan Peraturan Bupati membutuhkan waktu yang lama tidak bisa selesai dalam hitungan minggu sebab setelah dilakukan pembahasan di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu kemudian difasilitasi oleh Kementerian hukum Perwakilan Provinsi Riau dan Fasilitasi oleh Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Riau setelah itu baru proses Pamarafan, Menandatangani dan pengundangan oleh Bagian Hukum.⁶

Selain itu dalam proses pembentukan peraturan Kepala Daerah Ruang partisipasi masyarakat seringkali hanya bersifat seremonial atau formalitas, bukan kesempatan yang efektif untuk menyerap aspirasi secara langsung dimana Peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan kepala daerah masih kurang dipahami atau tidak diimplementasikan dengan baik.

Masih terdapatnya pemahaman bahwa peraturan berupa peraturan bupati dibentuk hanya dijadikan sebagai dasar legalitas dalam pelaksanaan kegiatan tetapi tidak memiliki dasar yuridis dalam nya maka sangat beresiko apalagi peraturan bupati tersebut berkaitan dengan keuangan, sebab pertanggungjawaban kegiatan yang didasari dengan peraturan yang tidak memiliki kekuatan hukum dapat menimbulkan masalah hukum dikemudian hari, karena sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang 12 Tahun 2011, untuk dapat dikatakan sebagai produk hukum yang

⁵ Hasil Wawancara dengan Bapak Sauri, SH, selaku Perancang Peraturan Perundang-undangan Pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu, Selasa 18 November 2025.

⁶ Ibid

memiliki kekuatan hukum perkada harus memiliki landasan yuridis berupa perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan, tanpa dasar itu peraturan tersebut tidak diakui keberadaannya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Atas dasar uraian tersebut diatas maka penulis tertarik untuk belakukan penelitian dengan judul Tinjauan Yuridis Terhadap Mekanisme Pembentukan Peraturan Bupati Rokan Hulu.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Tinjauan Yuridis Terhadap Mekanisme Pembentukan Peraturan Bupati Rokan Hulu?
2. Apa saja Hambatan yang dihadapi dalam pembentukan peraturan Bupati Rokan Hulu?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Untuk mengetahui Tinjauan Yuridis Terhadap Mekanisme pembentukan Peraturan Kepala Daerah di Kabupaten Rokan Hulu
2. Untuk mengetahui Hambatan yang dihadapi dalam pembentukan peraturan Kepala Daerah di Kabupaten Rokan Hulu.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan studi yang berkaitan dengan perkembangan Ilmu Hukum khususnya, serta informasi dan referensi bagi penelitian lain yang ingin melakukan kajian lebih dalam tentang proses pembentukan Peraturan Kepala Daerah khususnya di Kabupaten Rokan Hulu.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pertimbangan bagi pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu khususnya Bagian Hukum agar dalam melaksanakan melakukan Harmonisasi terhadap Rancangan Peraturan Bupati lebih teliti dan hati-hati supaya Peraturan Bupati Tersebut tidak bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi.

1.5 Batasan Masalah

Batasan masalah merupakan penentuan ruang lingkup atau area spesifik yang akan diteliti agar penelitian menjadi lebih fokus dan terarah, mencegah pembahasan yang terlalu luas atau menyimpang dari topik utama, untuk itu dalam penulisan penelitian ini hanya terfokus pada proses pembentukan Peraturan Kepala Daerah dalam hal ini adalah Peraturan Kepala Daerah Kabupaten Rokan Hulu (Peraturan Bupati Rokan Hulu) dan Hambatan yang dihadapi dalam pembentukan peraturan Bupati Rokan Hulu tersebut.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Peraturan Perundang-Undangan

2.1.1 Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berbunyi Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

sementara itu Menurut Attamimi pengertian peraturan perundang-undangan sendiri adalah peraturan negara, di tingkat pusat dan di tingkat daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundangundangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.⁷

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;

⁷ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2019, hal. 19

2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.⁸

2.1.2 Hirarki Peraturan Perundang-Undangan

Sementara itu Hierarki peraturan perundang-undangan merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang.⁹

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdapat hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia tepatnya pada pasal 7 ayat (1) disebutkan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :

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; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

⁸ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2016, hlm. 3.

⁹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Theory Hans Kelesen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2016, hal. 110.

Selanjutnya, Pasal 8 ayat (1) Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu mencakup peraturan yang ditetapkan salah satunya oleh Bupati/Walikota.

2.2 Teori Kewenangan dan Teori Efektivitas Hukum

2.2.1 Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).¹⁰

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat hukum. Sedangkan pengertian wewenang menurut *H.D.Stoud* adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik¹¹

¹⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 1998, hlm 35-36.

¹¹ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2014, hlm.4

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislate (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan¹²

Dalam memperoleh kewenangan ada tiga cara untuk memperoleh kewenangan yaitu antara lain¹³

1. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ (institusi) pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.
2. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain.
3. Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan.

2.2.2 Teori Efektivitas Hukum

Dalam realita kehidupan masyarakat, seringkali penerapan hukum tidak efektif, sehingga wacana ini menjadi perbincangan menarik untuk dibahas dalam prespektif efektivitas hukum. Persoalan efektivitas hukum mempunyai hubungan

¹² Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2019, hlm. 78

¹³ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 2010, hlm. 39

sangat erat dengan persoalan penerapan, pelaksanaan dan penegakan hukum dalam masyarakat demi tercapainya tujuan hukum.

Efektivitas Hukum adalah kesesuaian antara apa yang diatur dalam hukum pelaksanaannya. Bisa juga karena kepatuhan masyarakat kepada hukum karena adanya unsur memaksa dari hukum

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto merupakan suatu patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas dan teratur sehingga hukum dilihat sebagai tindak yang diulang-ulang dalam bentuk yang sama, yang mempunyai tujuan tertentu. Keefektifan penegakan hukum sangat tergantung pada keberhasilan pelaksanaan hukum. Untuk memastikan hukum berfungsi dengan baik, aparat penegak hukum harus mampu menerapkan sanksi yang ada. Penerapan sanksi ini secara nyata menunjukkan bahwa hukum berjalan efektif.¹⁴

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa efektivitas hukum berkaitan erat dengan faktor-faktor sebagai berikut :¹⁵

1. Usaha menanamkan hukum di dalam masyarakat, yaitu penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi, mengakui, dan menaati hukum.
2. Reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistem nilai-nilai yang berlaku. Artinya masyarakat mungkin menolak atau menentang hukum karena takut pada petugas atau polisi, menaati suatu hukum hanya karena takut terhadap sesama teman, menaati hukum karena cocok dengan nilai-nilai yang dianutnya.

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosial Yuridis Masyarakat*, Bandung, Alumni, 2019 , hlm. 45

¹⁵ Ibid, hlm. 46

3. Jangka waktu penanaman hukum yaitu panjang atau pendek jangka waktu dimana usaha-usaha menanamkan itu dilakukan dan diharapkan memberikan hasil

2.3. Pengertian Tinjauan Yuridis dan Mekanisme

2.3.1 Pengertian Tinjauan Yuridis

Tinjauan yuridis berasal dari kata tinjauan dan yuridis. Tinjauan berasal dari kata “tinjau” yang artinya mempelajari dengan cermat. Kata tinjau mendapat akhiran “-an” menjadi tinjauan yang artinya perbuatan meninjau. Pengertian tinjauan adalah mempelajari dengan cermat, memeriksa (untuk memahami), pandangan, pendapat (sesudah menyelidiki, mempelajari, dan sebagainya) Tinjauan dapat diartikan sebagai kegiatan pengumpulan data, pengolahan, dan analisa sebagai sistematis.¹⁶

Tinjauan adalah kegiatan merangkum sejumlah data besar yang masih mentah kemudian mengelompokkan atau memisahkan komponen-komponen serta bagian-bagian yang relevan untuk kemudian mengkaitkan data yang dihimpun untuk menjawab permasalahan. Tinjauan merupakan usaha untuk menggambarkan pola-pola secara konsisten dalam data sehingga hasil analisis dapat dipelajari dan diterjemahkan dan memiliki arti.¹⁷ Menurut kamus hukum, kata yuridis berasal dari

¹⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa, Gramedia Pustaka Utama, 2012.hlm.147

¹⁷ Surayin, *Analisis Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Bandung, Yrama Widya, 2015.hlm.10.

kata “*yuridisch*” yang berarti menurut hukum atau dari segi hukum. Yuridis diartikan sebagai menurut hukum atau yang ditetapkan oleh undang-undang.¹⁸

Tinjauan yuridis adalah kajian atau analisis suatu masalah dari perspektif hukum dan perundang-undangan. Ini melibatkan pemeriksaan mendalam terhadap peraturan, undang-undang, dan prinsip-prinsip hukum yang relevan untuk memahami, menjelaskan, atau menyelesaikan suatu perkara.

Tinjauan yuridis adalah kajian atau analisis suatu masalah dari sudut pandang hukum, dengan mempelajari secara cermat peraturan perundang-undangan, norma, dan kaidah hukum yang berlaku. Tujuannya adalah untuk memahami, memeriksa, dan memberikan pandangan atau pendapat yang didasarkan pada hukum untuk menyelesaikan permasalahan hukum, membuat keputusan, atau merancang peraturan.

Dengan demikian Tinjauan yuridis dapat diartikan sebagai kegiatan pemeriksaan yang teliti, pengumpulan data atau penyelidikan yang dilakukan secara sistematis dan objektif terhadap sesuatu menurut atau berdasarkan hukum dan undang-undang.

2.3.2. Pengertian Mekanisme

Sementara itu Mekanisme adalah suatu rangkaian kerja sebuah alat yang digunakan dalam menyelesaikan sebuah masalah yang berkaitan dengan proses kerja, tujuannya adalah untuk menghasilkan hasil yang maksimal serta mengurangi kegagalan. Ada banyak pengertian tentang mekanisme dengan konteks yang berbeda.

¹⁸ Ibid.hlm 12

Pada dasarnya mekanisme berasal dari bahasa Yunani *mechane* yang berarti instrument, mesin pengangkat beban, peralatan yang digunakan untuk membantu. Mekanisme juga berasal dari kata *mechos* yang berarti sarana serta cara untuk menjalankan sesuatu.

Pengertian mekanisme menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) adalah :

1. Penggunaan mesin yaitu alat-alat dari mesin atau hal kerja mesin,
2. Cara kerja suatu organisasi (perkumpulan dan sebagainya),
3. Hal saling bekerja seperti mesin (kalau yang satu bergerak, yang lain turut bergerak).¹⁹

Mekanisme dalam pembentukan produk hukum adalah suatu rangkaian tahapan prosedural yang sistematis, formal, dan mengikat yang harus dilalui oleh lembaga negara yang berwenang (seperti DPR dan Pemerintah) untuk menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan yang sah dan berlaku di Indonesia.²⁰

2.4. Peraturan Kepala Daerah

2.4.1 Pengertian Peraturan Kepala Daerah

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang rumusannya, “Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan

¹⁹ <https://kbbi.web.id/mekanisme>, diakses pada hari Selasa 2 November 2025.

²⁰ <https://www.google.com/search?q=pengertian+mekanisme+dalam+pembentukan+produk+hukum>, diakses pada hari Senin, 1 Desember 2025

pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Dapat disimpulkan, bahwa kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggara pemerintahan di daerah yang meliputi kepala daerah adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota).

Menurut ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. sementara itu menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan kepala daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh kepala daerah. Kepala daerah yang dimaksudkan adalah gubernur, bupati, dan walikota. Peraturan Bupati termasuk dalam peraturan kepala daerah.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan bahwa Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/wali kota.

Sementara itu Menurut ahli seperti Maria Farida Indrati, peraturan kepala daerah (Perkada) adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh kepala daerah (gubernur, bupati, atau walikota) untuk melaksanakan peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi atau mengatur hal-hal yang belum diatur secara eksplisit dalam undang-undang. Jimly Asshiddiqie, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, mengklasifikasikan Perkada sebagai salah satu bentuk produk hukum daerah yang fungsinya sebagai aturan pelaksana dari suatu undang-undang atau peraturan daerah (Perda). Beliau menekankan bahwa kewenangan pembentukan peraturan, termasuk Perda dan Perkada, bersumber dari kewenangan yang ditentukan dalam undang-undang yang lebih tinggi, dan hierarki ini penting dalam sistem hukum Indonesia untuk menjamin stabilitas dan kepastian hukum.²¹

Perkada merupakan bagian dari produk hukum daerah yang dibuat berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Peraturan Kepala Daerah (Perkada) adalah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, atau Wali Kota) untuk melaksanakan urusan rumah tangga daerahnya berdasarkan peraturan yang lebih tinggi.

Dalam konstruksi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Kepala Daerah” (untuk tingkat provinsi disebut dengan Peraturan Gubernur dan di tingkat kabupaten/kota disebut dengan Peraturan Bupati/Walikota) adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia yang diakui keberadaannya sebagaimana dimuat

²¹<https://www.google.com/search?q=Sementara+itu+Menurut+ahli+seperti+Maria+Farida+Indrati+dan+Jimly+Asshiddiqie>, diakses pada hari Selasa, 2 Desember 2025

dalam Pasal 8 sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dengan demikian, menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut untuk dapat dikualifikasikan sebagai peraturan Kepala Daerah harus memenuhi syarat yaitu diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

2.4.2 Jenis Peraturan Kepala Daerah

Mencermati rumusan ketentuan Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, tampak bahwa terdapat ada 2 fungsi Peraturan Kepala Daerah yaitu :

1. untuk melaksanakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Perda yang mendelegasikan.
2. untuk melaksanakan pengaturan lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mendelegasikan.

Persoalan hukum yang muncul sama dengan perdebatan tentang Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana keberadaannya Peraturan Kepala Dearah akan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang pembentukannya diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. apakah frasa perintah tersebut harus dinyatakan secara tegas ataukah dapat dinyatakan tidak secara tegas dalam peraturan yang mendelegasikan.

Dari sudut pandang yang berbeda, rumusan ketentuan Pasal 246 ayat (1) memang agak berbeda dengan rumusan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Makna “untuk melaksanakan Perda” mengandung adanya delegasi dalam bentuk : (1) Ada Perkada yang diterbitkan atas perintah tegas (eksplisit) dari Perda; (2) Adanya Perkada yang diterbitkan tanpa perintah tegas (implisit), namun substansinya merupakan peraturan pelaksanaan dari Perda. Demikian pula halnya dengan makna “atas kuasa” peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dimaknai sebagai Perkada yang diterbitkan atas perintah perundang-undangan yang lebih tinggi yang bersifat eksplisit.

Dengan demikian, secara teoritik akan ada 3 jenis Peraturan Kepala Daerah, yaitu :

1. Perkada yang diterbitkan atas perintah (delegasi) secara eksplisit dari Perda;
2. Perkada yang diterbitkan tanpa perintah tegas dari Perda tetapi substansinya merupakan pelaksanaan dari Perda (Perkada tafsir Pemerintah Daerah); (3)
3. Perkada yang diterbitkan atas kuasa (perintah secara eksplisit) dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam perspektif agak berbeda bahwa persoalan terkait dengan pengaturan delegasi Perda kepada Perkada adalah, belum adanya aturan yang secara tegas mengatur mengenai materi muatan norma dalam Perkada baik dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maupun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Akibatnya, muncul kecenderungan dari Pembentuk Perda yang menganggap adanya

keharusan untuk pendelegasian dari Perda kepada Perkada, dikhawatirkan, banyaknya pendelegasian oleh Perda kepada Perkada akan mengakibatkan obesitas regulasi.²²

Sumber kewenangan delegasi dalam peraturan perundang-undangan melahirkan produk peraturan perundang-undangan yang sering disebut dengan istilah Peraturan Pelaksana. Peraturan Pelaksana yaitu peraturanperaturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang atau yang disebut dengan istilah “*delegated legislations*” sebagai “*subordinate legislations*”. Disebut sebagai “*delegated legislations*” karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang.²³

Dalam Pasal 146 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perkada berfungsi untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan. Pasal 146 ayat (2) mempertegas bahwa dalam pembentukan Perkada, ketentuan mengenai asas pembentukan, materi muatan, serta tahapan pembentukan Perkada berlaku sama dengan asas pembentukan, materi muatan, serta pembentukan Perda.

Peraturan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 terdiri dari dua jenis yaitu Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati adapun pengertian Peraturan Gubernur adalah jenis peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur atas delegasi dari suatu peraturan perundang-

²² Petrus Kadek Suherman, *Delegasi Regulasi Dan Simplifikasi Regulasi Dalam Pembentukan Peraturan Kepala Daerah*, Jurnal Advokasi, Vol 7. 2017. hlm. 9.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2016.hlm. 27.

undangan di atasnya yang mengatur tentang hal-hal tertentu yang tidak dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan di atasnya terkait dengan hal-hal yang bersifat teknis pelaksanaan. Sedangkan Peraturan Bupati adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat pengaturan yang ditetapkan oleh Bupati/ Kepala Daerah untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam menjalankan kewenangan Pemerintah Daerah.²⁴

Selain itu Jenis Peraturan Kepala Daerah dapat dilihat berdasarkan siapa yang membentuknya maka dapat dibagi menjadi :

1. Peraturan Gubernur

Peraturan Gubernur merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh Gubernur sebagai Kepala Daerah sekaligus berfungsi sebagai peraturan pelaksana yang pembentukannya didasarkan atas perintah atau delegasi oleh peraturan daerah provinsi, sehingga karena kedudukannya sebagai peraturan pelaksana maka harus ditetapkan setelah ada perintah dari peraturan daerah.

Ketentuan mengenai Peraturan Gubernur terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 146 ayat (1) dan (2) berturut-turut berbunyi:

- (1) Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.

²⁴ Sylvia Aryani, Eksistensi Peraturan Kepala Daerah Sebagai Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah, *Badamai Law Jurnal*, Vol.2, Number 1, 2017, hlm.157

- (2) Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dapat diketahui bahwa pembentukan Peraturan Kepala Daerah dalam hal ini adalah Peraturan Gubernur memiliki syarat yaitu meliputi :

1. Dibentuk atas dasar perintah dari Perda.
2. Tidak boleh melanggar kepentingan umum.
3. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Oleh karena itu berdasarkan atas kajian tersebut bahwa secara normatif Peraturan Gubernur yang dibentuk tanpa delegasi sepanjang dibentuk berdasarkan atas kewenangan tetap dianggap sah, berlaku secara umum dan mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan atas ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Peraturan Bupati/Walikota

Salah satu kewenangan yang dimiliki daerah dibawah konsep otonomi dan desentralisasi adalah kewenangan daerah dalam mengeluarkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Secara konseptual, otonomi merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Hakikat pemberian otonomi kepada daerah adalah dalam rangka menciptakan kemandirian bukan sebagai sebuah satuan pemerintah yang merdeka. Sementara tujuan otonomi itu sendiri adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang ditempu melalui peningkatan hak dan tanggungjawab pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri.²⁵.

Salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang sah dan diakui keberadaannya serta mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang pembentukannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan yaitu Peraturan Kepala Daerah atau biasa disebut Perkada.

Bupati atau walikota sebagai Kepala Daerah, sebagaimana yang termuat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mempunyai tugas sebagai berikut :

1. Memimpin pelaksanaan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah kepada DPRD untuk dibahas menjadi DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah

²⁵ Rustam, *Analisis Hukum Penetapan Peraturan Kepala Daerah Tanpa Melalui Proses Fasiltasi*, Jurnal Kolaboratif Sains, Volume 6. 2023. hlm.10.

4. Menyusun dan mengajukan rancangan PERDA tentang APBD, rancangan PERDA tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama
5. Mewakili di Daerahnya didalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakili sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.(Johannes, 2020:33)

Bupati atau Walikota merupakan pemimpin di wilayah daerah otonom pada tingkat Kabupaten/Kota. Bupati/Walikota sebagaimana Gubernur juga dipilih secara langsung dalam dimana salah satu wewengannya adalah membentuk peraturan kepala daerah dimana untuk tingkat Kabupaten/Kota di kenal dengan Nama Peraturan Bupati/Peraturan Walikota yang merupakan Produk hukum daerah yang dikeluarkan oleh Bupati/Walikota atas wewenangnyanya dalam daerah otonomi terkait suatu hal demi kepentingan masyarakat dan daerah.

Terdapat perbedaan mendasar antara Peraturan Daerah dengan Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati Walikota) yaitu :

1. Peraturan Daerah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah, sedangkan Peraturan Kepala Daerah dibentuk oleh Kepala Daerah tanpa melibatkan DPRD.
2. Peraturan Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah, sedangkan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah.

2.5. Pembentukan Peraturan Kepala Daerah

2.5.1 Pengertian Pembentukan Peraturan Kepala Daerah

Dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pengertian peraturan perundang-undangan dirumuskan dalam 2 arti, yaitu:

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

Pembentukan peraturan kepala daerah adalah proses penyusunan dan penetapan peraturan yang dikeluarkan Gubernur, Bupati, atau Walikota mengikuti tahapan perencanaan, penyusunan rancangan oleh dinas pemrakarsa, pembahasan, pengesahan oleh kepala daerah, dan pengundangan.

Peraturan Kepala Daerah sebagaimana yang tertuang dalam peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah. Dalam pasal 1 disebutkan :

- a. Peraturan Kepala Daerah adalah peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/walikota.

- b. Keputusan Kepala Daerah adalah peraturan pelaksanaan peraturan daerah atau kebijakan kepala daerah untuk mengatur mengenai penyelenggaraan tugas-tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- c. Keputusan bersama adalah keputusan kepala daerah yang mengatur kesepakatan bersama antara 2 (dua) kepala daerah atau lebih, dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.
- d. Keputusan Kepala Daerah tertentu adalah penetapan yang di terbitkan kepala daerah yang substansinya wajib diketahui masyarakat luas.

2.5.2. Asas dan Prinsip Pembentukan Peraturan Kepala Daerah

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia masih memerlukan perhatian Khusus dan Kesungguhan Karena semakin lama diabaikan akan semakin rumit, kerumitan tersebut akan semakin besar dengan perkembangan dunia yang semakin cepat di Indonesia sebagai bagian dari dunia, tidak dapat melepaskan diri dari hal tersebut, seyogianya pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan cermat.²⁶

Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi memiliki sifat dan kedudukan yang sangat kuat, dimana produk hukum lainnya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi dan kalau bertentangan harus dibatalkan melalui proses uji materi, konsekuensi yuridisnya ialah bahwa seluruh peraturan yang ada dibawahnya harus dijiwai oleh substansi dan materi konstitusi tersebut.²⁷

²⁶ Leden Marpaung, *Menggapai Tertib Hukum di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014. hlm.6

²⁷ King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Nusamadia, Bandung, 2017. hlm. 28

Dalam pembentukan Peraturan Kepala Daerah seperti Peraturan Bupati selain didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan, juga didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 137 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang meliputi asas :

1. Kejelasan tujuan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan Bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;
4. Dapat dilaksanakan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
6. Kejelasan urusan bahwa setiap peraturan perundangundangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
7. Keterbukaan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluasluasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain itu dalam Pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Bupati berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih rendah. Prinsip ini mengandung beberapa hal :

1. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang ada hanya mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi;
2. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat lainnya, maka berlaku peraturan perundangundangan yang terbaru dan peraturan perundang-

undangan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*);

3. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
4. Dalam hal peraturan perundang-undangan sederajat yang mengatur bidang-bidang khusus, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang umum yang berkaitan dengan bidang khusus tersebut dikesampingkan (*lex specialis derogat lex generalis*).
5. Pentingnya pengetahuan mengenai bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan kaitannya dengan materi muatan peraturan perundang-undangan. Materi muatan UU, misalnya, adalah berbeda dengan materi muatan peraturan presiden. Materi muatan biasanya tergantung dari delegasian atau atribusian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.
6. Undang-undang dan Perda bermateri muatan hampir sama yang salah satunya adalah pengaturan hak asasi manusia dan pengaturan sanksi yang memberatkan atau membebani rakyat, hanya saja materi muatan Perda dibatasi (residu) oleh peraturan perundang-undangan di atasnya, terutama Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah beberapa kali).

Peraturan Kepala Daerah yang dibentuk tanpa ada perintah dari Perda, secara teoritis maupun normatif menyalahi kedudukan dan hierarki peraturan perundang-

undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebaliknya, Muhammad Takbir menyatakan bahwa Perkada yang diterbitkan tanpa adanya perintah Perda dapat dilakukan, sepanjang hal yang diatur tersebut merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kabupaten.²⁸

Kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat terjadi karena 2 hal, yaitu karena adanya kewenangan atribusi dan kewenangan delegasi. Bagaimana perbedaan antara keduanya dijelaskan Maria Farida Indrati:

1. Kewenangan atribusi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*atributie van wetgevingsbevoegheid*) adalah pemberian atau penciptaan kewenangan membentuk peraturan perundangundangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau oleh *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga atau lembaga pemerintahan.
2. Kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundangundangan (*delegatie van wetgevingsbevoegheid*) adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.²⁹

²⁸ Sumarfa dkk, *Menyongsong Pemilu dan Pilkada Serentak*, Penerbit Samudera Biru, Yogyakarta 2019 hlm 35

²⁹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007. hlm. 45.

Peraturan Perundang-Undangan adalah Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau Pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.³⁰

Peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat secara umum. Istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian yang berbeda yaitu :

- a. Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan peraturan- peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
- b. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara, yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.³¹

2.5.3. Tahapan dan Prosedur Pembentukan Peraturan Kepala Daerah

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Peraturan Kepala Daerah atau Perkada secara teknis, tahapan dan prosedur telah diatur secara spesifik dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam

³⁰ Dhahama Putra, *Buku Tanya Jawab sekitar Pembentukan Produk Hukum Daerah*, Kemenkum RI, 2025. hlm. 1

³¹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007. hlm. 11

Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Perlu dipahami bahwa proses pembentukan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) berbeda dengan proses pembentukan Peraturan Daerah (Perda), dalam proses pembentukan Peraturan Daerah harus disepakati Bersama oleh Bupati/Walikota dan DPRD, sedangkan Peraturan Kepala Daerah merupakan hak prerogatif kepala daerah sepenuhnya tanpa memerlukan persetujuan DPRD. Namun dalam proses pembentukannya tetap harus melalui tahapan-tahapan dan prosedur yaitu dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, Pengundangan sampai dengan penyebarluasan.

Pembentukan Peraturan Kepala Daerah harus berdasarkan pada asas-asas sebagai Berikut :

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan materi muatan peraturan Perundang-undangan.
2. Otonomi Daerah (desentralisasi) dan Tugas Pembantuan.
3. Prinsip tidak bertentangan dengan Hierarki secara vertical.
4. Prinsip kepentingan umum dan/atau Kesusilaan.
5. Dekonsentrasi.
6. Prinsip berdasarkan aspirasi masyarakat.
7. Prinsip dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³²

³²Dhahama Putra, *Buku Tanya Jawab sekitar Pembentukan Produk Hukum Daerah*, Kemenkum RI, 2025. hlm. 4

Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dilarang bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, yang dimaksud dengan bertentangan dengan kepentingan umum meliputi:

1. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat.
2. Terganggunya akses terhadap pelayanan public.
3. terganggunya ketentraman dan ketertiban umum.
4. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
5. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan dan gender.³³

2.6. Peraturan Bupati Rokan Hulu

Peraturan bupati/walikota diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pasal 42 Permendagri 120 tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah berisi mengenai prosedur penyusunan Peraturan Kepala Daerah (Perkada), yang menyatakan bahwa:

³³ Yahya Ahmad Zein Dkk, *Legislative Drafting Perancangan Perundang-undangan*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016. hlm 39.

1. Kepala Daerah menetapkan Perkada berdasarkan atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.
2. Pimpinan Perangkat Daerah pemrakarsa menyusun rancangan Perkada.
3. Rancangan Perkada sebagaimana dimaksud pada ayat (2), setelah disusun disampaikan kepada biro hukum provinsi atau nama lainnya dan bagian hukum kabupaten/kota atau nama lainnya untuk dilakukan pembahasan.

Pembentukan Peraturan Bupati Rokan Hulu mengikuti prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Peraturan Daerah dimana Peraturan Bupati ini dibentuk berdasarkan kebutuhan untuk melaksanakan peraturan yang lebih tinggi atau mengatur hal-hal yang spesifik.³⁴

Penyusunan Peraturan Bupati (Perbup) melibatkan beberapa tahapan utama : perencanaan, penyusunan rancangan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Proses ini dimulai dari pimpinan SKPD pemrakarsa yang menyusun rancangan, dilanjutkan dengan pembahasan oleh tim penyusun di bagian hukum untuk harmonisasi, lalu dibahas lebih lanjut bersama pihak terkait seperti Pembahasan Kemenkum Kantor Walayah Riau dan Biro Hukum sekretariat Daerah Provinsi Riau hingga disahkan oleh Bupati dan diundangkan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Rokan Hulu.

³⁴ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/prosedur-pembentukan-peraturan-bupati-walikota>. diakses pada hari senin, 1 Desember 2025.

2.7. Tinjauan Umum Lokasi Penelitian

2.7.1 Kabupaten Rokan Hulu

Kabupaten Rokan Hulu adalah salah satu kabupaten di Provinsi Riau, Indonesia, yang dijuluki dengan Negeri Seribu Suluk. Ibu kota Rokan Hulu adalah Pasir Pengaraian, dengan jumlah penduduk kabupaten 666.410 jiwa pada tahun 2018 dan luas wilayah 7.588,13 km², Kabupaten ini berada pada ketinggian 70-86 meter di atas permukaan laut, sebelah barat kabupaten ini mempunyai tanah yang bergelombang yang merupakan bagian dari pengunungan bukit barisan (15%) sedangkan sebahagian besar lainnya (85%) merupakan dataran rendah yang sangat subur.

Sementara ini secara geologi Kabupaten Rokan Hulu tergolong kedalam daerah yang beriklim tropis dengan temperature udara berkisar 22 – 31 C, terdapat dua musim yaitu musim hujan dan musim kemarau. Pada umumnya musim hujan terjadi antara September sampai Januari sedangkan musim kemarau terjadi antara bulan Januari sampai September. Alam daerah kabupaten Rokan Hulu sangat menjanjikan untuk dijadikan daerah penanaman modal atau daerah tempat untuk mendirikan perusahaan berskala besar dan kecil.

Selain sumber daya alam yang tersebut diatas masih terdapat sumber daya yang lain seperti Sumber daya Hutan dimana potensi sumber daya hutan di kabupaten Rokan Hulu sangat luas, yang terdiri dari kawasan hutan lindung, hutan produksi dan hutan konversi.

Kabupaten Rokan Hulu yang berdiri sejak tahun 1999 berdasarkan Undang-undang Nomor 53 tahun 1999, merupakan sebuah kabupaten pemekaran yang terdapat di Provinsi Riau dengan ibu kota Pasir Pengarayan. Secara geografis Rokan Hulu terletak di barat laut pulau sumatera pada 100 – 101,52 bujur timur dan 0,15 – 1,30 lintang utara, dengan luas wilayah 7.449,85 km² dengan batas-batas sebagai berikut :

- a) Sebelah Utara berbatas dengan Provinsi Sumatera Utara dan Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir.
- b) Sebelah Timur berbatas dengan Kecamatan Tapung Kabupaten Kampar, Kecamatan Mandau Kabupaten Bengkalis, Kecamatan Minas Kabupaten Siak dan Kecamatan bangkinang Barat Kabupaten Kampar.
- c) Sebelah Selatan berbatas dengan Kecamatan XIII Koto Kampar Kabupaten Kampar dan Provinsi Sumatera Barat.
- d) Sebelah Barat berbatas dengan Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Sumatera Barat.

Kabupaten Rokan Hulu dengan ibu kota Pasir Pengarayan berjarak sekitar 180 Km dari Pekanbaru, ibu kota Provinsi Riau, secara administrasi pada saat pertama kali didirikan Rokan Hulu terdiri dari 7 (tujuh) Kecamatan, tapi pada saat sekarang ini kabupaten Rokan Hulu sudah terdiri dari 16 (enam belas) Kecamatan, 6 (enam) Kelurahan dan 148 (seratus empat puluh delapan) Desa. Jumlah kecamatan yang ada di kabupaten Rokan Hulu lebih rinci bisa di dalam tabel berikut :

Tabel 2.1
Jumlah Kecamatan Di Kabupaten Rokan Hulu

NO	NAMA KECAMATAN	IBU KOTA
1	Kecamatan Ujung Batu	Ujung Batu
2	Kecamatan Rokan IV Koto	Rokan
3	Kecamatan Rambah	Pasir Pengarayan
4	Kecamatan Rambah Samo	Okak
5	Kecamatan Rambah Hilir	Muara Rumbai
6	Kecamatan Tambusai	Dalu-Dalu
7	Kecamatan Tambusai Utara	Rantau Kasai
8	Kecamatan Kepenuhan	Kota Tengah
9	Kecamatan Kepenuhan Hulu	Pematang Tebih
10	Kecamatan Bangun Purba	Tangun
11	Kecamatan Tandun	Tandun
12	Kecamatan Kabun	Kabun
13	Kecamatan Pagaran Tapah	Pagaran Tapah
14	Kecamatan Kunto Darussalam	Kota Lama
15	Kecamatan Bonai Darussalam	Bonai
16	Kecamatan Pandalian IV Koto	Pandalian

Penduduk Rokan Hulu merupakan keturunan suku Melayu Rokan dan Mandailing, selain itu terdapat juga suku Minang Kabau, Sunda, Jawa selain itu juga terdapat suku asli yang masih terasing yaitu suku Bonai dan suku Sakai, masyarakat Rokan Hulu masih sangat kuat memegang teguh budaya dan tradisi kesehariannya, hukum adat masih berpengaruh dalam kehidupan bermasyarakat, terlihat dalam upacara perkawinan, penyambutan tamu negeri dan acara budaya lainnya.

2.7.2 Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu

Berdasarkan Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 52 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu dimana Sekretariat Daerah terdiri dari 11 Bagian yaitu : Bagian Tata Pemerintahan, Bagian Kesejahteraan Rakyat, Bagian Hukum, Bagian Kerjasama dan Administrasi Kewilayahan, Bagian Perekonomian dan Sumber Daya Alam, Bagian Administrasi Pembangunan, Bagian Pengadaan Barang dan Jasa, Bagian Umum, Bagian Organisasi, Bagian Protokol dan Komunikasi Pimpinan dan Bagian Perlengkapan. Bagian hukum yang merupakan salah satu bagian di Sekretariat Daerah berada dibawah koordinasi Asisten Pemerintahan dan Kesra memiliki pegawai sebanyak 16 orang sebagaimana tercantum pada Tabel 2.2 Berikut ini :

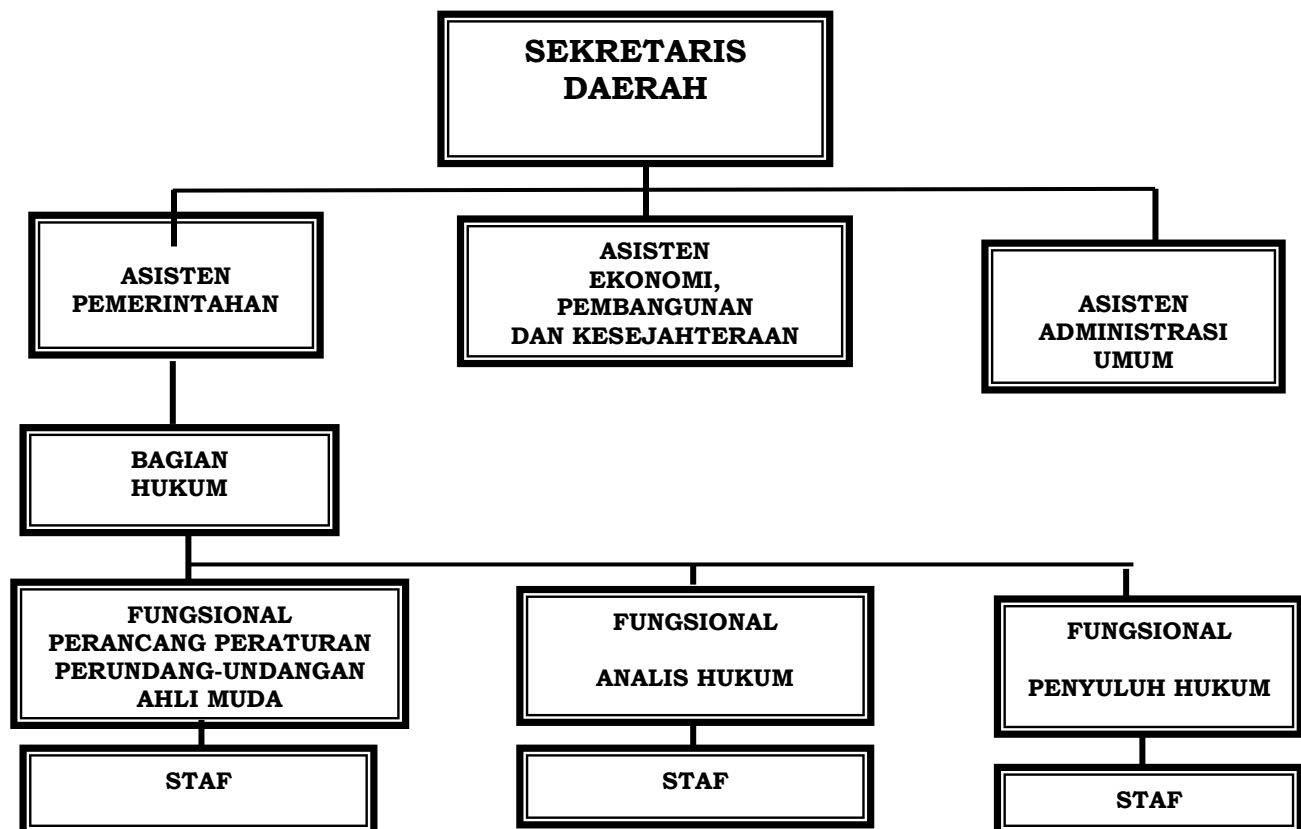
Tabel 2.2
Jumlah Pegawai pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah
Kabupaten Rokan Hulu

NO	Nama	JABATAN	Tingkat Pendidikan
1	Erinaldi, SH., MH	Kepala Bagian	S2
2	Syawal, SH	Analisis Hukum Muda	S1
3	Sauri, SH	Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda	S1
4	Lenni, S.Sos	Penyuluh Hukum Muda	S1
5	Elvira Emilda, SH	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama	S1
6	Nelli Asrida, SE	Analisis Berkas Sengketa	S1
7	F. Franseda Hutabarat, SH.MH	Analisis Produk Hukum	S2
8	Annisa Vika Ayu Nurwulan, SH	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama	S2

9	Ayu Noviaranie, SH	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama	S1
10	Juliar, SH., MH	Penyuluh Hukum Ahli Pertama	S2
11	Azwar Anas, SH	Penyuluh Hukum Ahli Pertama	S1
12	Mukhdiadi, SH	Analisis Hukum Ahli Pertama	S1
13	Ilman Ghoni, S.Hut	Pelaksana	S1
14	Yuda	Pelaksana	SMA
15	Doni Hidayat, SH	Pelaksana	S1
16	Firda Yeni, SH	Pelaksana	S1

sumber : Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu

Adapun bentuk struktur organisasi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu terlihat pada Gambar 2.1 berikut ini.



Gambar 2.1
Struktur Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu

Pada saat ini Bagian Hukum Sekretariat Daerah mempunyai menyelenggarakan beberapa bentuk Pelayanan dalam proses Pembentukan Produk Hukum Daerah yaitu :

1. Pelayanan Penyusunan Produk Hukum Daerah

Pelayanan Penyusunan Produk Hukum Daerah dilaksanakan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu, dimana pelayanan tersebut dilakukan untuk memastikan bahwa produk hukum daerah yang dibentuk telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tabel 2.3
Pelayanan Penyusunan Produk Hukum Daerah
Pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu

NO.	KOMPONEN	URAIAN
1.	Persyaratan Pelayanan	Pemohon/OPD terkait datang ke Bagian Hukum dengan menyerahkan draft Peraturan Daerah disertai Naskah Akademik, draft Peraturan Bupati dan draft Keputusan Bupati
2.	Produk Pelayanan	Hasil koreksi draft Peraturan Daerah disertai Naskah Akademik, draft Peraturan Bupati dan draft Keputusan Bupati
3.	Sistem, Mekanisme, dan Prosedur	Pemohon menyampaikan draft Peraturan Daerah disertai Naskah Akademik, draft Peraturan Bupati dan draft Keputusan Bupati dengan disertai dasar dan alasan penyusunan
4.	Jangka waktu penyelesaian	Menyesuaikan
5	Biaya/Tarif	Gratis

sumber : Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu

2. Pelayanan Pengajuan Penomoran Produk Hukum Daerah

Setelah Produk Hukum Daerah dilakukan penetapan dan Pengundangan maka proses selanjutnya ada pemberian penomoran terhadap produk hukum tersebut, adapun syarat-syarat pemberian Penomoran adalah sebagaimana tertera dalam tabel berikut ini :

Tabel 2.4
Pelayanan Pengajuan Penomoran Produk Hukum Daerah
Pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu

NO.	KOMPONEN	URAIAN
1.	Persyaratan Pelayanan	Pemohon datang ke Bagian Hukum dengan menyerahkan hard dan soft copy Keputusan Bupati atau Peraturan Bupati dan Peraturan Daerah yang sudah ditandatangani Bupati
2.	Produk Pelayanan	Pemberian nomor dan tanggal Keputusan Bupati dan Peraturan Bupati serta Peraturan Daerah
3.	Sistem, Mekanisme, dan Prosedur	Pemohon menyampaikan substansi isi SK Bupati untuk penyesuaian Kode pada penomoran Keputusan Bupati, sedang untuk Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati cukup dicatat dalam buku register sesuai nomor urut dan tanggal pengundangan di Berita Daerah
.	Jangka waktu penyelesaian	1 (satu) hari
.	Biaya / tarif	GRATIS

sumber : Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu

3. Pelayanan Dokumentasi Dan Publikasi Produk Hukum Daerah

Bagian Hukum menyimpan Produk Hukum Daerah yang telah dibentuk sejak Kabupaten Rokan Hulu berdiri baik berupa soft copy maupun hard copy serta telah diupload di JDIH Kabupaten Rokan Hulu. Adapun syarat-syarat Pelayanan Dokumentasi Dan Publikasi Produk Hukum Daerah dalam tabel berikut ini :

Tabel 2.5

Pelayanan Dokumentasi Dan Publikasi Produk Hukum Daerah
Pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu

NO.	KOMPONEN	URAIAN
1.	Persyaratan Pelayanan	Masyarakat dan Perangkat Daerah bisa mencari buku peraturan peraturan perundang-undangan melalui website JDIH maupun datang langsung ke Bagian Hukum dengan menyerahkan KTP atau kartu pinjam yang akan dibuatkan oleh Bagian Hukum.
2.	Produk Pelayanan	Produk hukum daerah
3.	Sistem, Mekanisme, dan Prosedur	Produk Hukum yang sudah dibuatkan salinan dalam bentuk PDF, selanjutnya di upload oleh pengelola Bagian Hukum dalam website JDIH, sedangkan untuk peminjam buku akan dibuatkan Kartu Peminjam sebagai data pengunjung di JDIH.
4.	Jangka waktu penyelesaian	1 (satu) hari
5	Biaya / tarif	GRATIS

sumber : Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

3.1.1 Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian adalah penelitian yuridis empiris yaitu penelitian hukum yang menggabungkan dua pendekatan: yuridis (normatif) dan empiris (sosiologis) yuridis (normatif) dan empiris (sosiologis). Adapun yang menjadi penulis menggunakan jenis penelitian ini karena jenis penelitian yuridis empiris dapat mempermudah peneliti untuk mengetahui perbandingan antara kenyataan dilapangan (*das sein*) dengan apa yang tertulis dalam ketentuan-ketentuan yang bersifat normatif (*das sollen*), sehingga mempermudah untuk menemukan pokok permasalahan yang terjadi dalam penelitian ini.

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan kualitatif sering disebut metode penelitian naturalistik karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah (*natural setting*), disebut juga sebagai etnographi, karena pada awalnya metode ini lebih banyak digunakan untuk penelitian antropologi budaya, disebut juga sebagai metode kualitatif karena data yang terkumpul dan analisisnya lebih bersifat kualitatif.³⁵

³⁵ Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, Alfabeta, Bandung, 2010. hlm.8

3.1.2 Alasan Menggunakan Pendekatan Kualitatif

Alasan Penggunaan Pendekatan kualitatif dalam Penelitian ini antara lain karena beberapa pertimbangan yaitu :

1. Metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda karena tidak menggunakan angka-angka.
2. Metode kualitatif lebih mudah menyimpulkan hasil penelitian karena berhadapan langsung dengan orang-orang yang memahami dan mengerti dengan objek permasalahan yang diteliti.

3.2 Lokasi Penelitian

3.2.1 Lokasi Penelitian

Sesuai dengan Judul yang diangkat dalam penelitian ini, maka yang dijadikan lokasi penelitiannya adalah Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu yang beralamat di Jalan Tuanku Tambusai KM.4, Komplek Bina Praja Pasir Pengaraian Kabupaten Rokan Hulu.

3.2.2. Alasan Memilih Lokasi

Bagian Hukum Sekretariat Daerah adalah Bagian yang membidangi Pengharmonisasian Pembentukan Produk Hukum Daerah di Kabupaten Rokan Hulu dimana seluruh Produk Hukum Dearah yang terdiri dari Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Dearah dibahas dan diharmonisasi di Bagian Hukum Sekretriat Daerah Kabupaten Rokan Hulu

3.3 Jenis dan Sumber Data

Penelitian selalu berhubungan dengan data, karena dari data yang telah diolah akan menunjukkan suatu fakta, intinya ada dua bagian data yang sering digunakan didalam suatu penelitian yaitu data primer dan data sekunder.³⁶

1. Data primer

Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dilokasi penelitian yaitu di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu yang diperoleh melalui wawancara atau interview dengan Pejabat yang berhubungan langsung dengan masalah yang akan diteliti.

2. Data sekunder

Selain data Primer, data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Dimana data sekunder tersebut diperoleh melalui bahan-bahan pustaka seperti peraturan perundangan terkait dengan Mekanisme Pembentukan Peraturan Kepala Daerah, buku-buku, jurnal-jurnal dan dokumen-dokumen yang mengulas tentang Mekanisme Pembentukan Peraturan Kepala Daerah.

3.4 Teknik Memperoleh Data

a. Wawancara

Untuk data primer, pengumpulan data dilakukan dengan wawancara (interview). Wawancara salah satu metode pengumpulan data dengan jalan

³⁶Victorianus Aries Siswanto, *Strategi dan Langkah-Langkah Penelitian*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012. hlm 53.

komunikasi, yang dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung. Penelitian ini dilakukan dengan wawancara secara langsung, yaitu peneliti berhadapan langsung dengan sumber data (responden) untuk menanyakan secara lisan hal-hal yang diinginkan dan jawaban dari responden dicatat oleh peneliti.

b. Studi Pustaka/Dokumentasi

Untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang sedang atau akan diteliti informasi itu dapat diperoleh dari buku, surat kabar, majalah, literatur-literatur lain yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

3.5 Populasi, Sampel dan Teknik Sampling

Dalam Penelitian yuridis empiris dikenal dengan istilah populasi dan sampel. Populasi merupakan sekelompok orang-orang yang memenuhi syarat-syarat tertentu yang berkaitan dengan masalah penelitian. Sampel adalah bagian dari Populasi Dalam Penelitian ini yang menjadi Populasi adalah Aparatur Sipil Negara yang ada di Bagian Hukum Sekretariat Daerah sementara sampel yang dijadikan Narasumber dalam Penelitian ini adalah ASN yang mengetahui Proses Pembentukan Peraturan Kepala Daerah di Kabupaten Rokan Hulu yaitu :

1. H. Patanalia Putra, S.Sos, M.Si sebagai Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu.
2. Bapak H. Erinaldi, SH.,MH sebagai Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu

3. Bapak Sauri, SH sebagai Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah
4. Ibu Elvira Emilda, SH sebagai Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah

Berikut ini tabel jumlah populasi dan sampel yang dijadikan Narasumber dalam penelitian ini :

Tabel 3.1
Populasi dan Sampel Penelitian

No	Jenis Populasi	Jumlah Populasi	Jumlah Sampel
1	Asisten Pemerintahan Sekretariat Daerah	1	1
2	Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah	1	1
3	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Bagian Hukum	4	2
Jumlah		6	4

Sumber : Data Primer yang diolah tahun 2026

Teknik yang digunakan untuk menentukan sampel Penelitian adalah teknik *Purposive Sampling*, dimana menurut Sugiyono, bahwa *Purposive Sampling* adalah teknik pengambilan sampel dengan pertimbangan tertentu, misalnya orang-orang tersebut yang dianggap paling tau tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin dia

sebagai orang yang menguasai sehingga akan memudahkan penelitian menjelajahi objek yang diteliti.³⁷

3.6 Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelian ini adalah analisa data yang bersifat deskriptif kualitatif, karena data-data yang dikumpulkan adalah data yang berupa kata-kata (deskriptif) yang diperoleh hasil wawancara dan dokumen-dokumen resmi berupa peraturan perundang-undangan. Dimana data yang diperoleh di klasifikasikan secara sistetmatis, kemudian ditarik kesimpulan. Kesimpulan yang diambil dilakukan dengan menggunakan cara berpikir deduktif yaitu cara berpikir yang mendasar pada hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik menjadi kesimpulan secara khusus.

3.7 Defenisi Operasional

1. Tinjauan yuridis adalah kajian atau analisis suatu masalah dari sudut pandang hukum, dengan mempelajari secara cermat peraturan perundang-undangan, norma, dan kaidah hukum yang berlaku. Tujuannya adalah untuk memahami, memeriksa, dan memberikan pandangan atau pendapat yang didasarkan pada

³⁷ Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, Alfabeta, Bandung, 2010. hlm.8

hukum untuk menyelesaikan permasalahan hukum, membuat keputusan, atau merancang peraturan.

2. Pengertian Mekanisme adalah Sebuah proses pelaksanaan suatu kegiatan yang dilaksanakan oleh seseorang
3. Peraturan Perundang-Undangan adalah Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau Pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan
4. Peraturan Kepala Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah untuk melaksanakan urusan rumah tangga daerahnya berdasarkan peraturan yang lebih tinggi.
5. Peraturan Bupati adalah Peraturan Bupati (Perbup) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan ditetapkan oleh Bupati di suatu kabupaten, yang berfungsi untuk menjabarkan atau mengimplementasikan Peraturan Daerah (Perda) atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
6. Pembentukan peraturan kepala daerah adalah proses penyusunan dan penetapan peraturan yang dikeluarkan Gubernur, Bupati, atau Walikota mengikuti tahapan perencanaan, penyusunan rancangan oleh dinas pemrakarsa, pembahasan, pengesahan oleh kepala daerah, dan pengundangan.