

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹. Didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 menyatakan bahwa negara Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi tersebut juga terbagi dalam kabupaten dan kota, dan tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota diatur oleh pemerintah daerah sendiri dan diatur oleh undang-undang, demikian juga dengan susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang. Dengan hal ini dalam pembentukan dan pelaksanaan pemerintahan daerah, tentu saja pemerintah daerah diberikan kewenangan kepada kepala daerah beserta jajarannya untuk menjalankan pemerintahan daerah guna menjalankan otonomi daerah, serta didalamnya pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan².

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

¹ Pasal 1 *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

² *ibid* pasal 18

tersebut juga disampaikan dengan kebijakan daerah seperti halnya peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Peraturan daerah dibedakan menjadi peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun definisi Peraturan daerah provinsi dapat kita lihat dalam Pasal 1 angka 7 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu:

“Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur”³

Adapun definisi Peraturan daerah kabupaten/kota dapat kita lihat dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu:

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”⁴

³ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴ *Ibid.*

Peraturan daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah baik Gubernur, Bupati, Walikota bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada dasarnya mempunyai fungsi:⁵

- a. sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- b. merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan, dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- d. 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; dan
- e. sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

⁵ Dirjen Peraturan perundang undangan, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Penerbit Caplet Project 2008. hlm. 7.

Kemudian, peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi maksudnya bahwa Peraturan daerah melekat kewenangan-kewenangan sebagaimana diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terutama dalam Pasal 136 yaitu:

- a. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- b. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- d. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terkait hal ini tentunya juga ada peraturan pelaksana lain yang bisa dijadikan patokan serta dasar pula dalam melaksanakan pemerintahan di daerah menjadi lebih baik lagi, seperti halnya ada Peraturan kepala daerah seperti Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota tetapi dimanakan letaknya peraturan tersebut yang mana dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak terdapat didalamnya Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati atau Walikota yang mana ketentuan dalam pasal 7 ayat (1) yaitu:

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*

- b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
- c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- d. *Peraturan Pemerintah;*
- e. *Peraturan Presiden;*
- f. *Peraturan Daerah Provinsi; dan*
- g. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”*

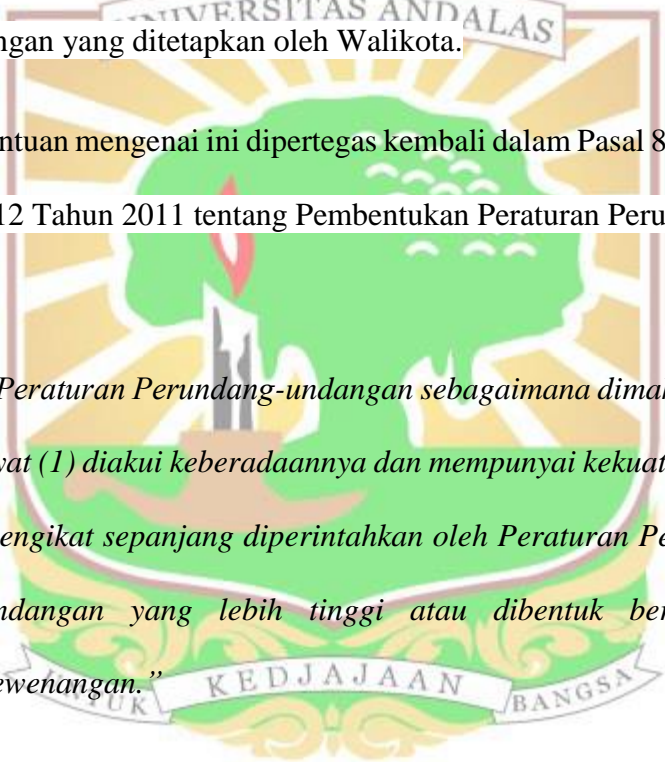
Ketentuan mengenai Peraturan kepala Daerah diambil kesimpulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

“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.⁶”

⁶ *Ibid.*

Jadi, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota termasuk jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun ditetapkan oleh Gubernur/Walikota/Bupati. Dari sini dapat kita tarik kesimpulan bahwa Peraturan Gubernur adalah jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Gubernur. Peraturan Bupati adalah jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Bupati. Peraturan Walikota adalah jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Walikota.

Lalu ketentuan mengenai ini dipertegas kembali dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya yaitu:



“Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

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

pelaksana dari peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk dengan adanya kewenangan didalamnya.

Disamping adanya peraturan kepala daerah tentu peraturan yang lebih dikenal di daerah yaitu adalah Peraturan Daerah itu sendiri yang mana dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan bersama dengan kepala daerah yang berwenang, dalam hal ini Kabupaten Lima Puluh Kota telah melaksanakannya.

Tetapi terdapat kejanggalan dalam peraturan yang dihasilkan oleh kabupaten lima puluh kota, yaitu sedikitnya Perda kabupaten yang dihasilkan dibandingkan dengan banyaknya Peraturan Bupati yang dibentuk. Tercatat pada situs resmi yang dimiliki oleh Kabupaten Lima Puluh Kota terdapat produk hukum didalamnya yang terbagi dan dirincikan berdasarkan tahun. Dengan data keseluruhan yang dijumlahkan terbilang pada tahun 2014 sampai 2018 yakni Peraturan Daerah sebanyak 1 Perda dan Peraturan Bupati sebanyak 33 Perbup tetapi jika diambil berdasarkan periode kepemimpinan bupati yakni 2016 – 2021 rinciannya menjadi 1 Perda dan 29 Peraturan Bupati⁷.

Pada hal ini mekanisme perbedaan mendasar pada kedua peraturan ini yaitu:

1. Peraturan Daerah Kabupaten dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota dengan persetujuan bersama Bupati, sedangkan Peraturan Bupati dibentuk oleh Bupati tanpa melibatkan DPRD Kabupaten

⁷ <http://www.limapuluhkotakab.go.id> dikunjungi pada tanggal 07 Agustus 2018

2. Peraturan Daerah Kabupaten diundangkan dalam Lembaran Daerah, sedangkan Peraturan Bupati diundangkan dalam Berita Daerah

Dalam hal ini tentu saja dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa lebih mudahnya dibentuk suatu Peraturan Bupati dibandingkan dengan Peraturan daerah yang membutuhkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) didalamnya dan dengan syarat dan ketentuan lain yang terdapat dalam undang-undang. Namun terdapat kejanggalan dalam pelaksanaannya pada Peraturan Bupati yang dihasilkan seharusnya merupakan peraturan perundang undangan yang menjadikan sebagai peraturan pelaksana dari peraturan yang lebih tinggi.

Dalam pembentukan Peraturan Daerah 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 kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, Kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Asas adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak. Asas-asas pembentuk peraturan perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan dalam menyusun peraturan perundang-undangan.

Padanan kata asas adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak.

Dari asas-asas pembentukan diatas penulis menyoroti salah satu asas yaitu 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”.

Berdasarkan data yang telah penulis dapatkan sampai hari ini dengan kuantitas Peraturan Bupati yang dihasilkan maka banyak pulalah polemik yang berkembang seperti halnya fungsi Legislasi dari seorang Bupati dalam membentuk suatu Peraturan Daerah baik itu Peraturan Dearah Kabupaten maupun Peraturan Bupati itu sendiri. Serta keanehan yang terjadi pada Peraturan Bupati yang dihasilkan, yang mana seharusnya ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Bupati tersebut seharusnya di atur dalam Peraturan Daerah. Beberapa contoh seperti substansi yang sebenarnya merupakan yang diatur oleh Peraturan Daerah tetapi malah Diatur didalam Peraturan Bupati.

Berkaitan dengan hal tersebut maka, penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul “**KAJIAN YURIDIS TERHADAP TERPENUHINYA ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN KEPALA DAERAH (PERATURAN BUPATI) DI KABUPATEN LIMA PULUH KOTA**”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka penulis dapat merumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana proses pembentukan Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Bupati) sesuai dengan peraturan perundang-undangan?
- 2) Bagaimana pemenuhan asas-asas pembentukan peraturan Kepala Daerah (Peraturan Bupati) di Kabupaten Lima Puluh Kota?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana proses pembentukan Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Bupati) sesuai dengan peraturan perundang-undangan
2. Untuk mengetahui bagaimana pemenuhan asas-asas pembentukan peraturan Kepala Daerah (Peraturan Bupati) di Kabupaten Lima Puluh Kota.



D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Bermanfaat bagi penulis dalam rangka menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian.

- b. Dalam hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi serta acuan mengenai penelitian lain yang terkait dengan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala daerah (Peraturan Bupati).

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat yang ingin mengetahui bagaimana proses pembentukan Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Bupati) sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta Untuk mengetahui bagaimana pemenuhan asas-asas pembentukan peraturan Kepala Daerah (Peraturan Bupati) di Kabupaten Lima Puluh Kota.
- b. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi wacana baru, sekaligus memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai proses pembentukan dan pemenuhan asas-asas pembentukan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Bupati).

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan, maka metode penelitian yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya dan sejalan dengan objek yang diteliti.⁸

A. Pendekatan Masalah

⁸ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2010, hlm 45.

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka penelitian ini menggunakan pendekatan normatif yaitu penelitian hukum mengenai pemberlakuan ketentuan hukum normatif (kodifikasi, undang-undang, atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat, badan hukum atau badan pemerintahan.⁹

B. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yang bertujuan untuk memberikan gambaran dan pemaparan fakta-fakta untuk memberikan data yang seteliti mungkin mengenai objek penelitian, dengan memberikan suatu solusi.

C. Jenis bahan hukum

Adapun jenis bahan hukum untuk penelitian ini, yaitu:

a) Bahan Hukum Primer.

Bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

⁹Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hlm.134.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana yang 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.
6. Dan peraturan-peraturan lainnya.

b) Bahan Hukum Sekunder.

Bahan berupa buku-buku karangan para ahli, artikel dan berita berbagai media massa yang berkaitan dengan penelitian.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan berupa petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.

D. Sumber Data

- 1) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian. Penelitian kepustakaan dilakukan pada:

- a) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
- b) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas Padang.

2) Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Dalam mengumpulkan data primer yaitu data yang dikumpulkan dari hasil penelitian lapangan, merupakan penelitian yang dilakukan dengan pihak yang berkaitan dengan objek penelitian.

E. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data pada penelitian ini disesuaikan dengan jenis data yang digunakan, yaitu melalui :

- a. Studi pustaka, yaitu suatu cara mengumpulkan data dengan mempelajari peraturan perundangan, buku-buku, majalah, dan berita dari internet yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
- b. Pengamatan atau observasi, yaitu dengan cara menangkap gejala atau peristiwa penting yang terjadi dilapangan.

F. Pengolahan dan Analisis Data

- a. Pengolahan Data

Data-data yang di dapat baik itu primer dan data sekunder diolah dengan cara disusun dan dirapikan serta memeriksa data yang telah ada yang berupa hasil catatan-catatan serta informasi yang diperoleh dari hasil penelitian, ini bertujuan untuk mendapatkan ringkasan atau poin inti sehingga mempermudah untuk melakukan analisa data.

b. Analisa Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis secara kualitatif yaitu berupa uraian terhadap data yang terkumpul berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan dari para ahli dan diuraikan dengan kalimat-kalimat.

