

**PERAN BIRO HUKUM PEMERINTAH PROVINSI
SUMATERA UTARA DALAM FASILITASI DAN
EVALUASI PRODUK HUKUM DAERAH
(Perspektif UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh :

**Dira Neila Miranda
2206200099**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2026**



FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003
https://umsu.ac.id rektor@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

Bila menjawab surat ini agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata -1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam Sidangnya yang diselenggarakan pada hari **Sabtu**, Tanggal **18 April 2026**, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah Mendengar, Melihat, Memperhatikan, Menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : DIRA NEILA MIRANDA
NPM : 2206200099
PRODI / BAGIAN : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PERAN BIRO HUKUM PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA DALAM FASILITASI DAN EVALUASI PRODUK HUKUM DAERAH (Perspektif UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah)

Dinyatakan : (A-) Lulus Yudisium Dengan Predikat **Sangat Baik**
() Lulus Bersyarat, memperbaiki / Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar **Sarjana Hukum (S.H.)** Dalam Bagian **Hukum Administrasi Negara**

PANITIA UJIAN

Ketua

Assoc. Prof. Dr. Faisal, S.H., M.Hum

NIDN : 0122087502

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. Zainuddin, S.H., M.H

NIDN : 0118047901

Anggota Penguji :

1. Padian Adi S. Siregar, S.H., M.H.
2. Muklis, S.H., M.H.
3. Assoc. Prof. Dr. Surya Perdana, S.H., M.Hum.

- 1.
- 2.
- 3.



FAKULTAS HUKUM

Bila menjawab surat ini agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENETAPAN HASIL UJIAN SKRIPSI MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

Berdasarkan Berita Acara Ujian Skripsi yang dilaksanakan pada hari **Sabtu** tanggal **18 April 2026**. Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dengan ini menetapkan bahwa:

- Nama** : DIRA NEILA MIRANDA
NPM : 2206200099
Prodi/Bagian : HUKUM/ HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Judul Skripsi : PERAN BIRO HUKUM PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA DALAM FASILITASI DAN EVALUASI PRODUK HUKUM DAERAH (Perspektif UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah)
- Penguji** : 1. Padian Adi S. Siregar, S.H., M.H. /NIDN. 0121018602
2. Muklis, S.H., M.H. /NIDN. 0114096201
3. Assoc. Prof. Dr. Surya Perdana, S.H., M.Hum /NIDN.0011066204

Lulus, dengan nilai **A-**, Predikat **Sangat Baik**

Oleh karenanya dinyatakan berhak menggunakan gelar **Sarjana Hukum (S.H.)**.

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H.M.Hum.
NIDN. 0122087502




Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H.,M.H
NIDN. 0118047901

PENGESAHAN SKRIPSI

Judul : PERAN BIRO HUKUM PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA DALAM FASILITASI DAN EVALUASI PRODUK HUKUM DAERAH (PERSPEKTIF UU NO. 23 TAHUN 2014)
Nama : DIRA NEILA MIRANDA
NPM : 2206200099
Prodi / Bagian : Hukum / Hukum Administrasi Negara

Skripsi tersebut diatas telah diujikan oleh Dosen Penguji Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara pada tanggal 18 April 2026.

Dosen Penguji

		
(Padian Adi S. Siregar, S.H., M.H.) NIDN : 0121018602	(Muklis, S.H., M.H.) NIDN : 0114096201	(Assoc. Prof. Dr. Surya Perdana, S.H., M. Hum.) NIDN : 0011066204

Disahkan Oleh :
Dekan Fakultas Hukum UMSU



Assoc. Prof. Dr. Faisal, S.H., M.Hum
NIDN : 012287502



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK.BAN-PT/Ak.Pp/PT-III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567

http: hukum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

Siapa membaca surat ini agar disebutkan
nama dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

Nama : DIRA NEILA MIRANDA
NPM : 2206200099
Prodi/Bagian : HUKUM/ HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Judul Skripsi : PERAN BIRO HUKUM PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA
UTARA DALAM FASILITASI DAN EVALUASI PRODUK
HUKUM DAERAH (PERSPEKTIF UU NO. 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAH DAERAH)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian Skripsi

Medan, April 2026

Dosen Pembimbing

(Assoc. Prof. Dr. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum.)
NIDN: 001066204

Unggul | Cerdas | Terpercaya



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003
https://umsu.ac.id rektor@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

Bila menjawab surat ini agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

BUKTI PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara telah menerima Pendaftaran Ujian Jurnal :

Nama : DIRA NEILA MIRANDA
NPM : 2206200099
Prodi/Bagian : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Judul skripsi : PERAN BIRO HUKUM PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA DALAM FASILITASI DAN EVALUASI PRODUK HUKUM DAERAH (PERSPEKTIF UU NO. 23 TAHUN 2014)
Dosen Pembimbing : Assoc. Prof. Dr. Surya Perdana, S.H., M. Hum.

Selanjutnya layak untuk diujikan

Medan, 11 April 2026

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H.M.Hum.
NIDN. 0122087502

Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H.
NIDN. 0118047901



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003
https://umsu.ac.id rektor@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

Bila menjawab surat ini agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang bertandatangan di bawah ini:

NAMA : DIRA NEILA MIRANDA
NPM : 2206200099
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PERAN BIRO HUKUM PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA DALAM FASILITASI DAN EVALUASI PRODUK HUKUM DAERAH (Perspektif UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah)

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa Skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari Skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Medan, 29 April 2026
yang menyatakan,



DIRA NEILA MIRANDA
NPM. 2206200099



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Pj/PT-III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567

http: hukum.umsu.ac.id f fahum@umsu.ac.id f umsumedan @ umsumedan umsumedan umsumedan



KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

Nama : DIRA NEILA MIRANDA
NPM : 2206200099
Prodi/Bagian : HUKUM/ HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Judul Skripsi : PERAN BIRO HUKUM PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA DALAM FASILITASI DAN EVALUASI PRODUK HUKUM DAERAH (PERSPEKTIF UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH)

Dosen Pembimbing: Assoc. Prof. Dr. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum.)

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
9 Sept 2025	Bimbingan Judul dan Rumusan Masalah	
3 Okt 2025	Bimbingan proposal skripsi	
6 Okt 2025	Bimbingan dan ACR proposal skripsi	
10 Feb 2025	Bimbingan perubahan Rumusan Masalah 3	

Mahasiswa dengan judul skripsi tersebut di atas telah melalui proses bimbingan dan telah dilakukan pemeriksaan daftar pustaka, oleh karenanya skripsi tersebut disetujui untuk diujikan.

Diketahui
Dekan Fakultas Hukum

(Dr. FAISAL, S.H., M.Hum.)
NIDN: 0122087502

Dosen Pembimbing

(Assoc. Prof. Dr. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum.)
NIDN: 001066204

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh

Segala puji dan rasa syukur saya ucapkan kepada kehadiran *Allah Subhanallahu wa Ta'ala*, karena dengan kasih sayang, rahmat dan hidayah-Nya saya dapat menyelesaikan skripsi ini dengan lancar. Adapun skripsi ini disusun untuk melengkapi syarat untuk menyelesaikan pendidikan S1 Program Studi Hukum Fakultas Ilmu Hukum di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Maka, disusun skripsi ini yang berjudul **“Peran Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam Fasilitasi serta Evaluasi Produk Hukum Daerah (Perspektif UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah)”**.

Selesainya skripsi ini, perkenankan penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang-orang teristimewa:

1. Terimakasih sebesar-besarnya kepada Bunda tercinta dan tersayang, yang tiada henti memberikan dukungan serta kasih sayang dengan tulus serta selalu mendoakan penulis demi kemudahan disetiap langkah-langkah kehidupan penulis, selalu memprioritaskan dan memberikan yang terbaik untuk anak-anaknya.
2. Terimakasih kepada Ayah yang selalu berjuang demi bisa memberikan kehidupan yang layak serta kemudahan yang berikan untuk penulis hingga saat ini, Beliau berhasil mendidik saya untuk selalu terus belajar dan mencari ilmu untuk masa depan saya nanti.

3. Terimakasih kepada keluarga besar, Adik Shafa Fadillah, Opung Mama Nelly Nasution, Opung Papa, Mamak Dicky Syafrizal Lubis, Alm. Mamak Denny Ardiansyah Lubis yang selalu mendukung penulis dikala senang maupun susah, yang mengajarkan apa itu arti keluarga sesungguhnya, terus merangkul tiada henti dan tidak pernah membiarkan penulis merasa sendiri.
4. Terimakasih kepada Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Agussani, M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini.
5. Terimakasih kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Faisal, S.H., M.Hum atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Zainuddin, S.H., M.H. dan Wakil Dekan III Ibu Atikah Rahmi S.H., M.H.
6. Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Assoc. Prof. Surya Pedana selaku dosen pembimbing yang banyak sekali membantu, memberikan arahan dalam menyelesaikan dan menyempurnakan skripsi ini.
7. Terimakasih kepada Bapak Dr. Andryan, S.H., M.H. selaku Kepala Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
8. Terimakasih kepada sahabat penulis Suci Bintang Raudha, M. Azrai Sitorus, yang selalu kebersamai penulis dari Sekolah Menengah Atas hingga

sekarang dan seterusnya. Terimakasih kepada Helda Fahira yang juga selalu kebersamai penulis dari awal perkuliahan hingga seterusnya. Besar rasa syukur penulis memiliki teman-teman yang selalu menemani dikeadaan sulit maupun senang.

9. Terima kasih kepada teman-teman yang ada di grup *chat* DC yaitu Suci Bintang Raudha, Rizki Mahsanati Harahap, Gilang Ramadhan, Muhammad Azra'i Sitorus, Burhanuddin Syah, dan Aditya Risky yang senantiasa hadir menemani proses perjalanan penulis selama penyusunan skripsi ini. Kehadiran, dukungan, canda, serta semangat yang diberikan telah menjadi warna tersendiri di tengah berbagai proses dan tantangan yang dihadapi. Penulis berharap semoga persahabatan dan kebersamaan ini dapat terus terjalin dengan baik hingga di masa yang akan datang. Semoga setiap langkah yang ditempuh membawa kesuksesan dan kebahagiaan bagi kita semua tanpa harus saling meninggalkan satu sama lain.
10. Terima kasih kepada semua pihak yang tidak dapat dituliskan satu persatu yang telah memberikan bantuan sehingga skripsi ini dapat selesai dengan baik. Semoga segala kebaikan yang telah diberikan mendapat balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT..

Assalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh

Medan, 1 Maret 2026
**Hormat Saya,
Penulis**

Dira Neila Miranda
2206200099

ABSTRAK

Peran Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Dalam Fasilitasi Dan Evaluasi Produk Hukum Daerah (Perspektif UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah) Dira Neila Miranda

Pemerintahan daerah di Indonesia menjalankan otonomi luas berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, termasuk kewenangan membentuk produk hukum daerah seperti Perda dan Perkada untuk mengatur urusan lokal. Namun dalam praktiknya, masih ditemukan berbagai permasalahan seperti ketidaksesuaian dengan peraturan lebih tinggi, lemahnya kajian, serta minimnya partisipasi publik. Penelitian ini mengkaji peran Biro Hukum dalam proses fasilitasi dan evaluasi untuk menjamin kualitas regulasi daerah.

Adapun rumusan masalah yang dibawakan adalah yang pertama mengenai kedudukan dan kewenangan biro hukum pemerintahan Provinsi Sumatera Utara terkait fasilitasi dan evaluasi, proses dan pelaksanaan fasilitasi dan evaluasi dan yang terakhir dasar hukum terkait pemberian nomor registrasi terhadap peraturan daerah pasca fasilitasi dan evaluasi. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) dan deskriptif analitis, menggunakan data sekunder seperti UU No. 23 Tahun 2014, Permendagri No. 120/ 2018, Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 29 Tahun 2020, serta literatur tambahan yang terkait.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Biro Hukum Provinsi Sumatera Utara memiliki peran strategis dimana Biro Hukum berkedudukan sebagai pelaksana teknis kewenangan Gubernur dibawah Sekretariat Daerah, menanggapi fasilitasi, evaluasi dan pemberian Nomor Registrasi sebagai pengawasan preventif. Proses ini efektif menyelaraskan produk hukum kabupaten/kota dengan hierarki norma nasional, peran Biro Hukum penting untuk menciptakan produk hukum daerah berkualitas dan harmonis. Proses fasilitasi dilakukan melalui pembinaan teknis dan yuridis terhadap rancangan produk hukum, sedangkan evaluasi bertujuan memastikan kesesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum serta asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, pemberian nomor registrasi menjadi instrument penting dalam menjamin tertib administrasi dan legalitas produk hukum daerah.

Kata Kunci : Biro Hukum, Produk Hukum Daerah, Fasilitasi dan Evaluasi.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
ABSTRAK	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	9
2. Tujuan Penelitian.....	10
3. Manfaat Penelitian.....	10
B. Defenisi Operasional	11
C. Keaslian Penelitian	13
D. Metode Penelitian.....	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	21
A. Teori Negara Hukum dan Pemerintahan Daerah	21
B. Landasan Teori tentang Produk Hukum Daerah	24
C. Peran dan Fungsi Biro Hukum dalam Pemerintahan daerah.	30
D. UU No 23 Tahun 2014 tentang pemetintah daerah.....	32
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	36
A. Kedudukan dan Kewenangan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera utara.....	36
B. Proses dan Pelaksanaan Fasilitas dan Evaluasi produk hukum Daerah oleh Biro Hukum Pemerintah Sumatera Utara	51
C. Dasar hukum kewenangan dan mekanisme pemberian nomor	

Registrasi terhadap produk hukum daerah pasca fasilitasi dan Evaluasi oleh Biro Hukum Sumatera Utara	61
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN	72
A. Kesimpulan.....	72
B. Saran.....	73
DAFTAR PUSTAKA	75

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan harus dibangun diatas kerakyatan yang dipimpin oleh kebijaksanaan permusyawaratan perwakilan. Kerakyatan adalah konsep demokrasi yang berarti pemerintahan dilakukan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat. Dalam pemerintahan daerah, pemerintah daerah harus dilaksanakan oleh rakyat daerah setempat sesuai dengan aspirasi dan kepentingannya.¹

Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan maksudnya adalah dalam penyelenggaraan pemerintah berdemokrasi haruslah berdasarkan kearifan yaitu segala tindakan harus membawa kedamaian. Dalam bermusyawarah, artinya sistem demokrasi dalam pemerintah daerah dapat diselenggarakan dalam permusyawaratan langsung contohnya di desa yang menyelenggarakan demokrasi langsung maupun sistem yang lebih kompleks contohnya pemerintahan Provinsi, Kabupaten maupun kota. Pemerintahan yang baik adalah bagaimana terciptanya keselarasan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar terjalin satu kesatuan dalam bernegara.²

Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diberikan kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan

¹ Syarif Hidayat, "Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif State-Society Relation", *Jurnal Poelitik*, Vol.1, No. 1, 2008, hlm. 6

² Wasisto Raharjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 4, Desember 2012.hal. 748

otonomi serta tugas pembantuan. Dalam melaksanakan kewenangan Daerah Gubernur sebagai kepala daerah dan pembuatan produk hukum daerah sekaligus wakil pemerintah pusat yang ada di daerah sesuai dengan sistem dekonsentrasi³

Dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan daerah dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintahan daerah berusaha untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah. Maka dari itu pemerintah daerah ada sebagai *loval self government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia yang dimana semua daerah akan mengurus rumah tangganya sendiri atas kebijakannya sendiri namun harus tetap dalam kerangka sistem pemerintahan negara.⁴

Sistem Desentralisasi yang dijalankan oleh pemerintah saat ini telah membawa perubahan dalam sistem pemerintahan dari sistem yang terpusat menuju otonomi daerah. Sistem pemerintahan yang didesentralisasi ini memberikan kebebasan kepada tiap-tiap daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan pemerintah pusat karena sebagian kewenangannya sudah dilimpahkan kepada Gubernur dan atau Perangkat di

³ Nyoman Yosi Andhika Nirmala dan Dani R. Pinasang,, “Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi Gubernur dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah di Provinsi Sulawesi Utara”, *Jurnal Lex Administratum*, Vol. 9 (No.2) (2021) : hlm. 96.

⁴ Arter Ridwan Abadi, Marten Bunga dan Nurwita Ismail, “Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah pada Pemerintah Kabupaten Boalemo”, *Jurnal Komunikasi & Informasi Hukum*, Vol. 2 (No.1) (2023), hlm. 11

Daerah dapat dilakukan oleh Pemerintah, sebagian maupun seluruhnya apabila kewenangan yang dilimpahkan tidak dapat dilanjutkan.⁵

Desentralisasi hukum melalui pembentukan produk hukum daerah akan meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah, mempercepat pelayanan publik, dan memperkuat demokratisasi lokal. Produk hukum daerah idelanya disusun secara partisipatif, berbasis kebutuhan masyarakat, serta sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁶

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola seluruh potensi daerah termasuk membuat dan membentuk produk hukum sesuai dengan masalah yang dihadapi, keunikan serta kebutuhan daerah melalui pembuatan produk hukum daerah seperti Peraturan Daerah (PERDA), Peraturan Kepala Daerah, maupun Keputusan Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁷

Pada tanggal 13 Juni Tahun 2016, Presiden Joko Widodo secara resmi mengumumkan bahwa telah dilakukan pembatalan terhadap perda dan perkara sejumlah 3.143 di seluruh Indonesia Perda dan Perkada yang dibatalkan dianggap menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, memperpanjang

⁵ Djohan Effendi, *Penyelenggaraan Dekonsentrasi*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2001), hlm. 9.

⁶ Utang Rosidin dan Melinda Dina Gussela, “Pembentukan dan Penyusunan Produk Hukum Daerah”, *Jurnal Komunikasi & Informasi Hukum*, Vol 4 (No.1), (2025) : hlm. 1.

⁷ Sri Magdalena Hutabalian, “Peran Biro Hukum Dalam Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah (Studi di Biro Hukum Setda Provinsi Kalimantan Tengah)”, *Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Pemerintahan*, Vol.. 5 (No.1), (2022) : hlm. 75.

birokrasi begitu juga menghambat proses perizinan dan investasi serta menghambat kemudahan berusaha.⁸

Maka dari itu perlu adanya produk hukum daerah yang berfungsi sebagai dasar hukum pelaksanaan kebijakan dan regulasi di tingkat daerah. Produk hukum ini harus disusun, difasilitasi, dan dievaluasi secara cermat agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta mampu menjawab kebutuhan masyarakat.

Produk hukum daerah diuraikan dalam Pasal 1 Nomor 19 dalam Permendagri Nomor 8 Tahun 2010 yaitu Produk Hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, perkada, PB KDH (Peraturan Bersama Kepala Daerah) yaitu peraturan yang ditetapkan oleh dua atau lebih kepala daerah, peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.

Pembatalan Produk hukum daerah menjadi pelajaran dalam membuat perda dan perkada harus dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Meskipun kemudian dalam perjalanannya kewenangan pembatalan perda dan perkada yang dimiliki Mendagri dan Gubernur telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan nomor: 56/PUU-XIV/2016.

Walaupun kewenangan gubernur telah dicabut dalam pembatalan Produk Hukum daerah Kabupaten Kota namun pada Tahun 2015 diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan

⁸ <https://setkab.go.id/hambat-kapasitas-nasional-presiden-jokowi-pemerintah-batalkan-3143-perda-bermasalah/>, diakses pada tanggal 17 September 2025.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pasal 87 dan Pasal 88 yang memberikan kewenangan kepada gubernur dalam hal fasilitasi dan evaluasi produk hukum daerah berbentuk peraturan di kabupaten/kota.⁹

Wewenang sendiri diartikan sebagai kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis artinya adalah kemampuan bertindak yang dilakukan oleh Undang-undang untuk melakukan hubungan hukum.¹⁰

Wewenang dalam hal fasilitasi dan evaluasi sendiri dilakukan untuk menjamin pelaksanaan legislasi daerah agar tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. Adapun pengertian fasilitasi dalam Pasal 1 Nomor 29 Peraturan Menteri Dalam Negri No. 20 Tahun 2018 adalah pembinaan secara tertulis Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan.

Sedangkan Evaluasi termuat dalam Pasal 1 Nomor 22 didalam Peraturan Menteri Dalam Negri No. 120 Tahun 2018 adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Perda yang diatur sesuai undang-undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Seringkali masyarakat ragu akan kualitas peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh parlemen, maka pengawasan terhadap produk hukum daerah

⁹ Nyoman Yosi Andhika Nirmala, *Op.Cit*, hlm. 97.

¹⁰ S.F Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. (Yogyakarta : Liberty,1997), hlm. 154

menurut sifatnya adalah pengawasan umum, pengawasan preventif, dan pengawasan represif, yaitu:

1. Pengawasan umum adalah pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat terhadap keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah.
2. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang berbentuk memberi pengesahan atau menolak pengesahan, pengawasan ini dilakukan terhadap produk hukum berlaku.
3. Pengawasan represif dimana pengawasan ini dilakukan setelah produk hukum tersebut diberlakukan dan dapat dilakukan terhadap semua peraturan daerah atau keputusan kepala daerah.¹¹

Kewenangan fasilitasi dan evaluasi merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh gubernur secara preventif sehingga rancangan perda kabupaten atau kota yang ditetapkan sudah sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari sisi urgensi dan tujuan pelaksanaan fasilitasi dan evaluasi, sangat perlu dilakukan. Esensi dari dilakukannya fasilitasi adalah suatu tindakan pembinaan secara tertulis yang oleh gubernur diberikan terhadap rancangan perda kabupaten atau kota (di luar yang dievaluasi), baik secara teknis maupun dari segi materi muatannya. Esensi dari kewenangan evaluasi oleh gubernur atas rancangan perda kabupaten atau kota secara khusus sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 88A ayat (2) Pemendagri No. 120 Tahun 2018 yang meliputi Rencana

¹¹ Desy Wulandari, "EX ANTE REVIEW dalam Mewujudkan Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Indonesian State Law Review*, Vol. 1 (No. 1) (2018), hlm. 45

Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah, rencana pembangunan industri kabupaten/kota, dan pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa sebelum ditetapkan dan diundangkan menjadi perda, bertujuan untuk mengawasi jalannya pemerintahan pada tingkat daerah kabupaten atau kota.¹²

Namun dalam praktiknya, masih terdapat gap antara idealitas tersebut dengan realitas lapangan. Berbagai evaluasi menunjukkan bahwa tidak sedikit produk hukum daerah yang bertentangan dengan peraturan pusat, lemah dalam kajian akademik, minim partisipasi publik, dan sulit diimplementasikan secara efektif. Selain itu lemahnya kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia dalam proses legislasi daerah menjadi penghambat utama dalam menghasilkan regulasi yang berkualitas.¹³

Hukum pada hakikatnya bukan sekadar kumpulan norma tertulis, melainkan cerminan dari keadilan yang hidup di masyarakat. Oleh karena itu sebagaimana yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, setiap produk hukum daerah harus senantiasa diarahkan pada tercapainya keadilan, kepastian, dan kemanfaatan

Mekanisme pembuatan produk hukum daerah Kabupaten Kota harus berdasarkan pada 7 (tujuh) prinsip yang termuat dalam Pasal 5 Undang-undang

¹² Muh. Syahrul Ago dan Ruslan Renggong, "Pengaruh Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi Gubernur dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota", *Jurnal Paradigma Administrasi Negara*, Vol. 3(No. 2) (2021): hlm. 83.

¹³ Utang Rosidin dan Melinda Dina Gussela, *Loc. Cit*

No. 12 Tahun 2011 *jo.* Pasal 5 huruf g Undang-undang No. 13 Tahun 2022 yakni asas kejelasan tujuan; asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; asas dapat dilaksanakan; asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; asas kejelasan rumusan; dan asas keterbukaan.

Selanjutnya setelah dilakukannya fasilitasi dan evaluasi, pemberian nomor register (noreg) adalah syarat mutlak sebelum perda bisa ditetapkan karena merupakan tertib administrasi yang harus dijalankan.

Nomor registrasi (Noreg) merupakan instrumen pengawasan preventif yang krusial dalam pembentukan produk hukum daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Angka 26 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 serta perubahannya Permendagri Nomor 120 Tahun 2018, yaitu pemberian nomor secara administratif untuk mengetahui jumlah rancangan peraturan daerah yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum penetapan dan pengundangan.

Dalam tahapan pemberian nomor registrasi rancangan peraturan daerah, gubernur memiliki tanggung jawab untuk memberikan nomor registrasi. Pemberian Noreg adalah syarat mutlak yang menjamin bahwa rancangan peraturan daerah telah melewati proses fasilitasi dan evaluasi sebagaimana yang tercantum didalam Pasal 102 ayat (6) Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 dimana berbunyi, “Dalam hal Verifikasi menyatakan bahwa rancangan Perda tidak sesuai dengan hasil Evaluasi dan hasil Fasilitasi, rancangan Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak diberikan Noreg.”

Hubungan antara fasilitasi dan evaluasi dengan pemberian nomor registrasi ditegaskan pada Pasal 103 Ayat (1) Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 yang

menyatakan bahwa rancangan perda yang belum memperoleh nomor register belum dapat ditetapkan kepala daerah dan belum dapat diundangan dalam lembaran daerah.

Menurut Nuryanto, pemberian nomor register berfungsi untuk tertib administrasi pengawasan preventif yang memastikan setiap rancangan Peraturan Daerah dapat diawasi dengan baik. Sehingga gubernur dapat mempertanggungjawabkan pengawasan terkait rancangan peraturan daerah ¹⁴

Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan mengkaji lebih dalam serta mengungkapkannya ke dalam bentuk skripsi hukum dengan judul “Peran Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam Fasilitasi dan Evaluasi Produk Hukum Daerah (Perspektif UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah)”

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat diambil suatu rumusan yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini, yaitu :

- a. Bagaimana Kedudukan dan Kewenangan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah?
- b. Bagaimana Proses dan Pelaksanaan Fasilitasi dan Evaluasi Produk Hukum Daerah oleh Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara?
- c. Bagaimana Dasar Hukum Kewenangan dan Mekanisme pemberian nomor registrasi terhadap produk hukum daerah pasca fasilitasi dan evaluasi oleh Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara?

¹⁴ Nuryanto, “Desain Metode Evaluasi Peraturan Daerah”, *Jurnal Legislasi Indonesia* (Vol. 18 No. 2, 2021), hlm 165.

2. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui kedudukan serta kewenangan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis proses dan pelaksanaan Fasilitasi dan Evaluasi Produk Hukum Daerah yang dilakukan oleh Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.
- c. Untuk mengetahui dan menganalisis dasar hukum dan mekanisme pemberian nomor registrasi pada Produk Hukum Daerah oleh Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.

3. Manfaat Penelitian

- a. Secara Teoritis

Manfaat dari segi teoritis berarti dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Administrasi negara, dengan menambah kajian mengenai peran Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam proses fasilitasi dan evaluasi serta pemberian nomor registrasi pada produk hukum daerah. Selain itu juga memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang mekanisme dan prosedur fasilitasi serta evaluasi dan pemberian nomor registrasi produk hukum daerah yang dilakukan oleh biro hukum, sehingga memperkaya literature terkait tata kelola pemerintah daerah.

- b. Secara Praktis

Manfaat dari segi praktis adalah memberikan masukan dalam meningkatkan kualitas fasilitasi dan evaluasi produk hukum daerah, sehingga lebih sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Lebih jauh penelitian ini dapat menjadi sumber untuk masyarakat dalam mencari sumber informasi dan referensi dalam memahami kedudukan, kewenangan, serta praktik pelaksanaan peran Biro Hukum dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.

B. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah penjelasan spesifik mengenai bagaimana variabel-variabel dalam penelitian akan diukur dan diidentifikasi. Definisi ini bertujuan untuk memberikan batasan yang jelas terhadap istilah atau konsep yang digunakan dalam penelitian, sehingga pembaca dapat memahami cara pengukuran yang digunakan. Untuk ilmu hukum dapat diambil misalnya dari peraturan perundang-undangan dan pendapat para ahli. Definisi operasional mempunyai tujuan untuk mempersempit cakupan makna variasi sehingga data yang diambil akan lebih terfokus. Definisi operasional penelitian ini antara lain:

1. Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara adalah unit kerja dibawah Sekretariat Daerah Provinsi (SetdaprovSU) yang bertugas membantu tugas Gubernur dalam perumusan kebijaksanaan teknis dan pelayanan hukum meliputi penyusunan produk hukum daerah, bantuan hukum, advokasi, dan dokumentasi hukum . Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 37 Tahun

2016 tentang Susunan Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara.¹⁵

2. Fasilitasi dan Evaluasi serta Pemberian Nomor registrasi Produk Hukum Daerah diuraikan dalam Permendagri No. 120 Tahun 2018, Pada Pasal 1 dijelaskan Fasilitasi adalah pembinaan secara tertulis Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan. Evaluasi adalah pengkajian dan pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Perda yang diatur sesuai undang-undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Untuk Nomor registrasi (Noreg) adalah pemberian nomor secara administratif oleh Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam rangka pengawasan preventif dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan peraturan daerah yang dikeluarkan pemerintah kabupaten/kota sebelum dilakukan penetapan dan pengundangan.
3. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 adalah Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi landasan hukum utama penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia . Undang-undang ini mengaturla kewenangan daerah, pembentukan lembaga daerah seperti

¹⁵ Biro Hukum Seketerariat Daerah Sumatera Utara [https:// birohukum.sumutprov.go.id/](https://birohukum.sumutprov.go.id/tupoksi) /tupoksi, diakses pada tanggal 19 September 2025

kecamatan dan perangkat daerah, serta asas-asas otonomi daerah seperti desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.¹⁶

C. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian berdasarkan pada penelitian-penelitian terdahulu yang mempunyai karakteristik yang relatif sama dalam hal tema kajian meskipun berbeda dalam hal substansi, pembahasan dan objek penelitian. Berdasarkan bahan kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan Perguruan Tinggi lainnya, tidak ditemukan penelitian yang sejenis dengan pokok bahasan yang diteliti mengenai “Peran Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam Fasilitasi dan Evaluasi Produk Hukum Daerah (Perspektif UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah)”. Dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh para peneliti sebelumnya, sebagai perbandingan dapat dikemukakan beberapa hasil penelitian oleh beberapa peneliti sebelumnya, antara lain :

Tabel 1.1 Keaslian Penelitian

No	Nama Penulis	Judul	Rumusan Masalah	Jenis Karya Ilmiah
1	Nyoman Yosi Andhika Nirmala,	Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi	a. Bagaimana Pelaksanaan kewenangan Fasilitasi	Jurnal

¹⁶ Septi Nur Wijayanti, “Hubungan Antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014”, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23. (No.2) (2016) : hlm. 187.

	Mahasiswa Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi, 2021	Gubernur dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah di Provinsi Sulawesi Utara	Gubernur dalam Pembentukan produk hukum daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara? b. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi Gubernur dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara?	
2	Gumami Amiwal, Pascasarjana Universitas Iskandar Muda, 2022	Fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Aceh dalam Rangka Pelaksanaan Telahaan, Evaluasi dan Sosialisasi Kebijakan Daerah	a. Bagaimana Fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Aceh dalam rangka telahaan, evaluasi dan sosialisasi kebijakan daerah? b. Faktor-faktor apa saja yang dapat menghambat serta mendukung fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Aceh?	Jurnal
3	Mohd. Iqbal Nanda Putra, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Suska Riau, 2023	Pengawasan Gubernur terhadap Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota (Studi Kasus di Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi	a. Bagaimana Pengawasan Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota melalui Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Riau? b. Apa Faktor Penghambat	Skripsi

		Riau)	Pengawasan Gubernur terhadap produk hukum daerah Kabupaten/Kota melalui Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Riau?	
--	--	-------	--	--

Dari tabel di atas dapat dipastikan bahwa penelitian ini bersifat orisinal/asli baik dari aspek substansi, pembahasan serta kesimpulan para peneliti sebelumnya. Misalnya, Nyoman Yosi Andhika Nirmala, Mahasiswa Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi, 2021 dengan judul “Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi Gubernur dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah di Provinsi Sulawesi Utara”. Adapun yang membedakan penelitian milik Nyoman Yosi Andhika Nirmala dengan penelitian yang akan diteliti adalah terkait dengan lokasi penelitian, serta penelitian milik Nyoman Yosi Andhika Nirmala berfokus pada kewenangan Fasilitasi Gubernur saja sedangkan penelitian ini membahas mengenai Fasilitasi dan Evaluasi Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.

Adapun Gumami Amiwal, Mahasiswa Pascasarjana Universitas Iskandar Muda tahun 2022 dengan judul “Fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Aceh dalam Rangka Pelaksanaan Telaahan, Evaluasi dan Sosialisasi Kebijakan Daerah” Kajian topic bahasan yang dilakukan oleh Gumami Amiwal mengarah pada bagaimana fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Aceh dalam rangka telaahan, evaluasi, dan sosialisasi kebijakan daerah sedangkan dalam penelitian ini fokus pada Peran Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam Fasilitasi dan Evaluasi Produk Hukum Daerah.

Selanjutnya Mohd. Iqbal Nanda Putra, Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum UIN Suska Riau tahun 2023, dengan judul “Pengawasan Gubernur terhadap Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota (Studi Kasus di Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Riau)”. Penelitian ini membahas tentang Pengawasan Gubernur terhadap Produk Hukum Daerah Kab/Kota saja tanpa dikhususkan ke fasilitasi atau evaluasi serta pemberian nomor registrasi seperti penulisan kali ini.

D. Metode Penelitian

Metodologi penelitian merupakan ilmu yang membahas cara melakukan penelitian secara sistematis, maka dari itu, metodologi penelitian hukum dapat diartikan sebagai ilmu yang mengkaji langkah-langkah sistematis dalam melakukan penelitian hukum. Secara fundamental, metodologi ini berfungsi sebagai panduan bagi peneliti dalam mempelajari, menganalisis, serta memahami berbagai aspek penelitian hukum. Dengan begitu, metodologi menjadi elemen yang wajib ada dalam setiap penelitian hukum.¹⁷ Adapun metode dalam penelitian ini yaitu :

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif pada hakikatnya mengkaji hukum yang di konsepskan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat, dan menjadi acuan perilaku setiap orang.¹⁸ Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji

¹⁷ Eka N.A.M. Sihombing. 2022. *Penelitian Hukum*. Malang : Setara Press, hlm 2.

¹⁸ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, (Bandung : Penerbit Alfabeta, 2017), hlm. 66

mendefinisikan penelitian hukum normatif, adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹⁹

Abdulkadir Muhammad mengatakan penelitian hukum normatif (*normative law research*) adalah :²⁰

Penelitian yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat, dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Norma hukum yang berlaku itu berupa norma hukum positif tertulis bentukan lembaga perundang-undangan (undang-undang dasar), kodifikasi, undang-undang, peraturan pemerintah dan sebagainya, serta norma hukum tertulis bentukan lembaga peradilan (*judge made law*), dan norma hukum tertulis buatan pihak-pihak yang berkepentingan (seperti kontrak, dokumen hukum, laporan hukum, catatan hukum, dan rancangan undang-undang).

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analitis , Sukmadinata mengatakan penelitian deskriptif adalah suatu bentuk penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena alamiah maupun fenomena buatan manusia, fenomena itu bisa berupa bentuk, aktivitas, karakteristik, perubahan, hubungan, kesamaan, dan perbedaan antara fenomena yang satu dengan fenomena lainnya.²¹

3. Pendekatan Penelitian

¹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 13

²⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 52

²¹ Sukmadinata, *Metode Penelitian Kualitatif* (Bandung : Graha Aksara, 2006), hlm.72 dikutip dari Ramlan, Tengku Erwinsyahbana, dan Surya Perdana, *Metode Penelitian Hukum dalam Pembuatan Karya Ilmiah*, (Medan : UMSUPress, 2023), hlm. 125.

Pendekatan (*approach*) adalah cara pandang peneliti dalam memilih spectrum ruang bahasan yang diharap mampu memberi kejelasan uraian dari suatu substansi karya ilmiah.²² Penelitian ini memakai pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) yaitu dengan mengulas peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan topik yang dijadikan pembahasan pada penelitian ini.

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data dapat digolongkan kepada tiga sumber, yaitu data kewahyuan (yang bersumber dari Tuhan), data primer dan data sekunder, selanjutnya dapat dilihat dari uraian berikut :

- a. Data kewahyuan, yaitu data yang bersumber dari Hukum Islam yaitu Al-Quran dan Hadis, diantaranya dalam penelitian ini digunakan sumber Hukum Islam dari QS. An-Nisa (4) : 59, berbunyi : “Wahai orang-orang yang beriman, taatlah kepada Allah dan taatlah kepada Rasul (Nabi Muhammad), dan ulil amri (pemimpin) di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan Hari Akhir. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”.

²² Ramlan, Tengku Erwinsyahbana, dan Surya Perdana, *Metode Penelitian Hukum dalam Pembuatan Karya Ilmiah*, (Medan : UMSUPress, 2023), hlm. 87

b. Data Sekunder yaitu data pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, dan hasil penelitian yang berwujud laporan.²³ Data sekunder terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang terdiri dari bahan hukum yang bersifat mengikat (*authoritative*),²⁴ dan merupakan bahan pokok yang dipergunakan dalam penelitian sebagai hasil inventarisasi yang telah dilakukan peneliti seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 beserta perubahannya Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan dan mendukung bahan hukum primer²⁵ seperti buku-buku referensi, jurnal ilmiah dan bahan –bahan pustaka hukum lainnya yang relevan dengan penelitian.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.²⁶

5. Alat Pengumpul Data

Alat Pengumpul Data yang akan digunakan dalam penelitian ini berupa studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan dua cara, yaitu :

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : Universitas Indonesia Press, 1986), hlm. 12.

²⁴ Ramlan, Tengku Erwin Syahbana, dan Surya Perdana, *Op.Cit.*, hlm. 135.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Eka N.A.M Sihombing dan Chyntia Hadita, *Penelitian Hukum*, (Malang: Setara Press, 2022), Halaman. 51.

- a. *Offline*, yaitu mengumpulkan atau menghimpun data sudi kepustakaan (*library research*) secara langsung dengan mengunjungi, perpustakaan nasional, dan perpustakaan daerah Sumatera Utara dan perpustakaan kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara guna mengumpulkan atau menghimpun data sekunder seperti buku-buku hukum, dokumen, jurnal ilmiah, peraturan perundang-undangan dan lain sebagainya yang diperlukan dalam penelitian.
- b. *Online*, yaitu studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara penelusuran melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.

6. Analisis Data

Analisis data adalah kegiatan yang meliputi pengumpulan, memfokuskan, dan evaluasi data yang telah dikumpulkan untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat. Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, yaitu pendekatan yang tidak mengandalkan angka, melainkan memberikan gambaran atau deskripsi menggunakan kata-kata mengenai temuan-temuan yang didapat.²⁷

²⁷ *Ibid*, hlm. 61.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Negara Hukum dan Pemerintahan Daerah

Dalam pandangan C.F.Strong, hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tiak terbagi atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan hanya mengakui adanya badan pembuat undang-undang pusat selain dari itu maka tidak akan diakui. Pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah walau kekuasaan tertinggi tetap ada ditangan pemerintah pusat.²⁸

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Isitilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti

²⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Dinamika Hubungan Pusat dan Daerah Pasca Reformasi*, (PT. RajaGrafindo Persada : Depok, 2024), hlm. 1

sendiri dan nomos yang berarti undang-undang. Secara konseptual, menurut Mutthalib dan Ali Khan²⁹ Otonomi daerah biasanya menjadi makna sebuah kebebasan daerah untuk menentukan nasibnya sendiri.

Namun menurut Abueva dan De Guzman,³⁰ mereka menganggap bahwa otonomi daerah adalah sebuah ukuran otoritas, diskresi, dan partisipasi dari pemerintah daerah dalam mengambil keputusan yang berpengaruh terhadap yuridiksi dan masyarakatnya. Pengukuran ini dianggap sebagai “*two sides of single centralization-local autonomi coin*” di mana semakin tinggi sentralisasi sebuah otoritas dan pengambil keputusan, maka tingkat otonomi daerah pemerintahan daerah tersebut semakin rendah.

Ketika Indonesia dilanda krisis dipenghujung tahun 1998 banyak kalangan yang mulai mempertanyakan negara kesatuan yang dipimpin oleh Soeharto pada masa itu. Daya kendali pemerintah pusat dianggap rapuh ditengah krisis yang melanda, berbagai tuntutan dari daerah ada yang menuntut perubahan bentuk negara menjadi federal, sebagian daerah yang kaya akan sumber daya alamnya bahkan menuntut untuk berpisah dengan Indonesia.

Ada dua hal yang memicu terjadinya tuntutan tersebut. Pertama, daerah yang merasa diperlakukan tidak adil oleh pemerintah pusat, dan terjadinya banyak pelanggaran HAM yang tidak terselesaikan diberbagai daerah. Kedua, terkurasnya sumber daya alam sebagai kekayaan utama daerah, karena hasilnya lebih banyak digunakan untuk kepentingan pemerintah pusat tanpa kesepakatan daerah. Bagi

²⁹ Mutthalib dan Ali Khan, *Theory of Local Government*, (New Delhi : Sterling Publisher Privated Limited, 1982), hlm. 23 diambil dari Ni'matul Huda, *Ibid*, hlm. 43

³⁰ Jose Veloso Abueva dan Raul P. De Guzman, *Handbook of Philippine Public Administration*, (Manila : Social Research Associates, 1967) diambil dari Ni'matul Huda, *Ibid*.

daerah yang kaya akan sumber daya alam seperti contohnya Riau, Aceh, Papua, dan Kalimantan Timur, kedua masalah tersebut memperkuat tuntutan mereka untuk membentuk negara federal

Lalu untuk menemukan hubungan antara pusat dan daerah maka diputuskan untuk menjalankan otonomi luas, Secara teori maupun prakti, penyelenggaraan fungsi pemerintahan tidak dapat dilaksanakan secara desentralisasi saja, namun harus diiringi dengan dekonsentrasi serta tugas pembantuan. Namun terjadinya pembatalan sejumlah Peraturan Daerah (Perda) yang dianggap bermasalah oleh pusat dengan alasan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Hal itu menciptakan ketegangan antara daerah dan pusat yang membuat daerah malah memberhentikan pengiriman Perda ke pusat.

Dalam hubungan kewenangan, terkait dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini dapat mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah dibedakan atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan urusan skala provinsi. Urusan pemerintah provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah memiliki hak antara lain mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah. Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban untuk menyusun perencanaan dan tata ruang daerah untuk melestarikan lingkungan hidup.

Didalam UU No. 23 Tahun 2014 terdapat tiga hubungan kewenangan antara pusat dan daerah yaitu desentralisasi, dekonsentrasi serta tugas pembantuan.³¹ Untuk memastikan bahwa tindakan daerah secara bertahap dan konsisten mencapai tujuan pembangunan nasional, pemerintah pusat harus lebih proaktif berkomunikasi dan berkonsultasi dengan daerah selama periode otonomi daerah. Oleh karena itu, selama era otonomi daerah, hubungan antara pusat dan daerah sangat penting dan harus diatur secara sistematis daripada hanya didasarkan pada formalitas simbolis seperti yang telah dilakukan saat ini.³²

B. Landasan Teori tentang Produk Hukum Daerah

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, “hukum” setidaknya diartikan sebagai peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah. Sementara itu, “peraturan” adalah taatan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur. Adapun “peraturan hukum” adalah prinsip yang menyatakan bahwa keunggulan hukum membatasi pejabat negara dalam menyelenggarakan kekuasaannya.³³

³¹ Ni'matul Huda, *Ibid*, hlm. 112

³² Muhammad Mu'iz Raharjo, *Sistem dan Administrasi Pemerintahan Daerah*, (PT. Raja Grafindo Persada : Depok, 2022), hlm. 33

³³ <https://kbbi.web.id/atur>, diakses pada 7 Februari 2026

Mengenai teori hukum, para pakar hukum di Indonesia yang diantaranya Prof. Dr. Sajipto Rahardjo dan Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, S.H., M.H. mengingatkan pada kita semua bahwa hukum tidak berawal dari hukum itu sendiri, melainkan berawal dari manusia dan kemanusiaan.

Peraturan perundang-undangan haruslah dimaknai lebih daripada sekadar hukum yang tertulis. Oleh karena itu, determinasi dan kemanusiaan memainkan peran penting dalam upaya kita di bidang legislasi, yudikasi, dan penegakannya. Jika kita tidak menggunakan paradigma ini, hukum akan menjadi perdebatan utama dan kemanusiaan hanya akan menjadi pembicaraan teoretis. Peraturan perundang-undangan harus ditafsirkan lebih daripada sekadar undang-undang yang ditulis, tetapi harus menjadi hukum yang bermoral.³⁴

Nukila mengatakan bahwa melindungi hak asasi manusia adalah tujuan utama negara tentang pentingnya membuat produk hukum. Pemerintah nasional dan daerah, serta anggota parlemen (DPR dan DPRD), melalui tugas mereka untuk membuat perundang-undangan, berusaha untuk mewujudkan masyarakat yang aman, sejahtera, adil, makmur, dan bebas dari ketakutan dan diskriminasi. Peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah dan wakil rakyat kita dapat melanggar ham, jadi diperlukan ketelitian dan kehati-hatian dalam proses pembuatannya.³⁵

Pemerintah daerah di Indonesia memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya, sesuai dengan

³⁴ Muhammad Mu'iz Raharjo, *Op. Cit.*, hlm. 201.

³⁵ Nukila Evanty, *Paham Peraturan Daerah*, (Depok : RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 35

prinsip otonomi daerah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.³⁶

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah tersebut, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menghasilkan produk hukum yang termuat dalam Pasal 1 Nomor 17 Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 yaitu 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 ini memiliki peran penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat di tingkat daerah.

Tujuan pembentukan produk hukum daerah tidak hanya sekadar memberikan kerangka hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi juga sebagai instrumen untuk mewujudkan keadilan sosial, pemberdayaan masyarakat, perlindungan hak asasi, serta pelayanan publik yang efisien dan sesuai dengan kebutuhan lokal. Oleh karena itu, produk hukum daerah berfungsi sebagai jembatan antara norma hukum nasional dan kebutuhan spesifik masyarakat daerah. Dalam konteks otonomi daerah, produk hukum daerah berperan penting dalam mendukung prinsip desentralisasi, yakni pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah. Hal ini memberikan ruang kepada

³⁶ Abdi Syahputra Ritonga, Farhan Azhari Harahap, "Produk Hukum Pemerintah Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum Dan Administrasi Negara*, Vol.3. (No.2) (2016) : hlm. 124.

pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan hukum yang sesuai dengan aspirasi, potensi, dan permasalahan khas daerahnya masing-masing.³⁷

Namun dalam praktiknya, produk hukum daerah sering kali menghadapi berbagai tantangan, baik dari segi substansi, kualitas, maupun implementasi dilapangan. Salah satu tantangan utama adalah keselarasan antara produk hukum daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti Undang-undang dan Peraturan Pemerintah.³⁸

Oleh karena itu, sebagai landasan agar produk hukum daerah dapat berfungsi secara optimal dalam kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara sebagaimana yang diharapkan oleh lembaga pemerintah yang membentuknya, ada beberapa landasan yang harus diperhatikan sebelum menyusun produk hukum daerah menurut Zudan Arif Fakrulloh dan Ninuk Triyanti, yaitu :

1. Landasan filosofis, adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara. Sesuai dengan harapan masyarakat yaitu agar hukum dapat menciptakan keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan. Hukum diharapkan dapat mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan adil dalam kehidupan masyarakat. Maka dari itu penyusunan peraturan daerah harus memperhatikan nilai-nilai yang terkandung dalam ideologi negara yaitu Pancasila.
2. Landasan yuridis, adalah instrumen penting dalam penyusunan peraturan daerah karena diharuskan adanya kewenangan dari pembuat peraturan daerah. Jika peraturan daerah dibuat oleh pejabat atau badan yang tidak berwenang maka peraturan daerah tersebut akan batal demi hukum, dianggap tidak

³⁷ Muhammad Effendi, *Hukum Pemerintahan Daerah : Kajian atas desentralisasi, Otonomi dan Legislasi Daerah*, (Jakarta : Prenadanamedia Group, 2021), : hlm. 71.

³⁸ Abdi Syahputr Ritonga, Farhan Azhari Harahap, *Loc. Cit.*

pernah ada begitu juga dengan segala akibat hukumnya. Namun dalam praktiknya, batal demi hukum tidak pernah terjadi karena tetap harus ada tindakan. Selanjutnya, harus adanya kesesuaian antara jenis dan materi muatan peraturan daerah. Ketidaksesuaian bisa mengakibatkan pembatalan peraturan daerah tersebut. Lalu, adanya keharusan untuk mengikuti tata cara atau prosedur tertentu, jika tidak ditaati maka kemungkinan akan batal demi hukum atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

3. Landasan sosiologis, yakni landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan yang hidup dimasyarakat. Dapat berupa kebutuhan dan tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat.
4. Landasan ekonomis, adalah agar peraturan daerah yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang tidak menimbulkan beban ekonomi yang sangat tinggi sehingga mengganggu perekonomian negara secara keseluruhan.
5. Landasan politis, bertujuan untuk memastikan bahwa peraturan daerah dapat diterapkan secara efektif tanpa menimbulkan konflik di masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban, ketentraman, dan keamanan umum.³⁹

Pembentukan dan penyusunan produk hukum daerah merupakan bagian dari integral dari penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Produk hukum daerah seperti Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) menjadi instrumen utama pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Proses pembentukannya

³⁹ Zudan Arif Fakrulloh dan Ninuk Triyanti, *Memahami Hukum : Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2011) hlm. 34-35.

tidak hanya memerlukan dasar hukum yang kuat, tetapi juga menuntut adanya koordinasi antar lembaga, perencanaan yang matang, serta partisipasi masyarakat yang memadai.⁴⁰

Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undangan Nomor 13 Tahun 2022, produk hukum daerah termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan yang harus memenuhi asas-asas formal dan materiil, seperti asas kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan hierarki, serta dapat dilaksanakan secara efektif. Dalam konteks daerah, penyusunan produk hukum harus pula mencerminkan semangat otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Proses pembentukan produk hukum daerah dimulai dari perencanaan legislasi melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda), penyusunan naskah akademik, hingga pembahasan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Tahapan ini diatur lebih lanjut dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018. Naskah akademik menjadi dokumen penting yang berisi kajian ilmiah terhadap urgensi, tujuan, dan dampak dari sebuah regulasi yang akan dibentuk.⁴¹

Pada hakikatnya, pembuatan peraturan daerah adalah sebuah proses memberi petunjuk kepada sejumlah keinginan dan bentuk tersebut dirumuskan melalui

⁴⁰ Utang Rosidin, Melinda Dina Gussela, *Op.Cit.*, hlm. 2.

⁴¹ *Ibid*

bahasa ke dalam norma yang tertulis. Perumusan melalui bahasa ke dalam norma merupakan tahap akhir dari suatu proses sepanjang penyusunan peraturan daerah dan biasa disebut sebagai proses transformasi. Dalam proses transformasi inilah sering terjadi kesenjangan antara apa yang dipikirkan dan apa yang muncul dalam tulisan/norma.⁴²

Dalam implementasinya, pada BabVI Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana yang diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam hal ini telah diatur mengenai pembahasan produk hukum daerah dengan dua jenis, yakni pembahasan berbentuk peraturan dan pembahasan berbentuk penetapan.

Dalam bentuk penetapan telah diatur bahwa pembahasan keputusan kepala daerah dilakukan oleh perangkat daerah pemrakarsa dan dilakukan pengharmonisasian oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi oleh bagian hukum kabupaten/kota. Pembahasan produk hukum berbentuk penetapan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, pembahasan produk hukum daerah berbentuk peraturan sendiri atas pembahasan rancangan perda, pembahasan rancangan peraturan gubernur dan pembahassan rancangan peraturan DPRD provinsi.⁴³

C. Peran dan Fungsi Biro Hukum dalam Pemerintahan Daerah

Berdasarkan ketentuan hukum, pemerintah daerah diberi wewenang untuk menyusun peraturan daerah sebagai bentuk kemandirian suatu wilayah dalam

⁴² Zudan Arif Fakhrulloh dan Ninuk Triyanti, *Op. Cit*, hlm. 22

⁴³ Muhammad Mu'iz Raharjo, *Op.Cit.*, hlm. 226

mengatur urusan internal atau administrasi pemerintahannya, yang tercermin dalam otonomi daerah melalui konsep desentralisasi..⁴⁴

Peraturan Daerah berfungsi sebagai instrumen strategis untuk mewujudkan tujuan desentralisasi, dengan prinsip utama mendorong desentralisasi secara optimal. Kewenangan pemerintah daerah dalam menyusun peraturan daerah merupakan hak yang berperan sebagai alat kebijakan hukum untuk menyerap aspirasi masyarakat, serta mengatasi masalah yang sudah ada atau potensial muncul di daerah. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menjadi dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun daerah..⁴⁵

Biro Hukum adalah unit kerja di lingkungan pemerintah provinsi yang bertugas utama memberikan pelayanan hukum, memfasilitasi penyusunan produk hukum daerah, serta melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap produk hukum yang telah diterbitkan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, biro hukum berperan sebagai pendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam bidang hukum, yang mencakup penyusunan, fasilitasi, dan evaluasi produk hukum daerah agar selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kepentingan daerah.

⁴⁴ Muhammad Akbar, Gery Gideon Novianto, "Peran Biro Hukum Dalam Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Biro Hukum Sekretariat Provinsi Banten", *Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, Vol. 16 (No.2, 2025), hlm. 3

⁴⁵ *Ibid*

Dalam proses fasilitasi penyusunan produk hukum daerah, biro hukum bertugas memberikan pendampingan teknis dan yuridis kepada perangkat daerah yang merancang produk hukum, sehingga rancangan tersebut memenuhi kaidah hukum dan prosedur yang berlaku. Hal ini penting untuk menjamin kualitas dan kekuatan hukum produk hukum daerah yang dihasilkan.⁴⁶

Selain itu, biro hukum juga memiliki peran strategis dalam evaluasi dan pengawasan produk hukum daerah yang telah disahkan. Evaluasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa produk hukum tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tetap relevan dengan kebutuhan masyarakat serta perkembangan hukum nasional.⁴⁷

Penelitian tentang peran Biro Hukum dalam harmonisasi rancangan Peraturan Daerah sangat relevan dengan pembangunan hukum daerah, karena berkaitan erat dengan upaya membangun sistem hukum yang tertib, terkoordinasi, dan berkeadilan di tingkat lokal. Dalam konteks otonomi daerah, pembangunan hukum tidak hanya melibatkan pembentukan peraturan semata, melainkan juga penciptaan hukum berkualitas yang menjamin keselarasan antara kepentingan daerah dan kebijakan nasional. Oleh karena itu, Biro Hukum berperan sebagai garda terdepan untuk memastikan setiap produk hukum daerah memenuhi asas kesesuaian hierarki norma, kepastian hukum, dan keadilan substantif.

D. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁶ S.M. Lubis, "Peran Biro Hukum dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah", *Jurnal Hukum dan Pemerintahan*, Vol. 5 (No. 2) (2020) : hlm. 45

⁴⁷ R. Hidayat, "Evaluasi Produk Hukum Daerah : Studi Kasus di Pemerintah Provinsi Riau", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 8 (No. 1) (2019), hlm. 78

Reformasi di bidang politik dan administrasi pemerintahan kembali digelar dengan disahkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk mengganti Undang-Undang 32 Tahun 2004 yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Muatan Undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintahan pusat dan Pemerintahan daerah.⁴⁸

Latar belakang perlunya ditetapkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, antara lain : (a) Menjamin efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat; (b) menata manajemen pemerintahan daerah yang lebih responsive, akuntabel, transparan dan efisien ; (c) menata keseimbangan tanggungjawab antar tingkatan/susunan pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan; (d) Menata pembentukan daerah agar lebih selektif sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah; dan (e) Menata hubungan pusat dan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁹

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang

⁴⁸ Septi Nur Wijayanti, *Loc.Cit.*

⁴⁹ *Ibid*

diserahkan kepada Daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar dengan mempunyai fungsi yang berbeda⁵⁰

Dalam Pasal 237 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Pembentukan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun dalam rancangan Perda Provinsi juga dapat dievaluasi, pada Pasal 314 Ayat (2) dijelaskan bahwa Menteri melakukan Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD. Pada Ayat (3) dijelaskan dilakukannya Evaluasi dilakukan untuk menguji kesesuaian rancangan Perda Provinsi tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur dengan (a) ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (b) kepentingan umum; (c) RKPD serta KUA dan PPAS ; dan (d) RPJMD.

Selain Evaluasi, dalam Pasal 374 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa dilakukannya Pembinaan terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi yang dilakukan oleh Menteri. Pembinaan yang dimaksud adalah bersifat umum dan teknis seperti Fasilitasi, Konsultasi, Pendidikan dan Pelatihan serta Penelitian dan Pengembangan.

⁵⁰ Agus Kusnadi, "Re-evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat dan Daerah setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Arena Hukum*, Vol. 10 (No. 1) (2017): hlm. 62

Fasilitasi yang dimaksud didalam ketentuan ini adalah meliputi kegiatan pemberdayaan Pemerintah Daerah Provinsi, Penguatan Kapasitas Pemerintah Daerah Provinsi, dan Bimbingan teknis kepada Pemerintah Daerah Provinsi.

Sedangkan pemberian nomor registrasi diatur dalam Pasal 242 ayat (5), dimana gubernur bertanggung jawab memberikan nomor tersebut atas rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota setelah fasilitasi dan evaluasi. Proses ini bersifat administratif untuk pengawasan dan tertib administrasi. Nomor registrasi menjadi syarat pengundangan Perda, memastikan alur hukum yang terstruktur pasca-fasilitasi dan evaluasi.

Hubungan ketiga proses saling terkait dalam Bab IX UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah dimana fasilitasi dan evaluasi adalah bentuk pengawasan berlapis untuk menjaga hierarki peraturan perundang-undangan. Pendekatan ini mendukung otonomi daerah sambil menjamin konsistensi nasional.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan dan Kewenangan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah

Pada negara kesatuan ada perwujudan *distribution of powers* antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan sebagai konsekuensinya terjadi penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan sebagai asas pemerintahan daerah sebagaimana yang telah ditetapkan.

Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Utara atau yang sering disebut dengan Biro Hukum Setdaprovsu, adalah salah satu unit kerja yang berada pada sekretariat daerah provinsi Sumatera Utara. Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Sumatera Utara, maka ditetapkanlah uraian tugas dan fungsi Biro Hukum Setdaprovsu. Biro Hukum Setdaprovsu dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 29 Tahun 2020 tentang Susunan Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara. Untuk menjalankan tugas dan fungsi ditetapkan dengan Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 29 Tahun 2020 tentang Tugas, Fungsi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara.⁵¹

Dalam penelitian ini, kedudukan dan kewenangan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam evaluasi rancangan peraturan daerah bertumpu pada beberapa peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan. Secara umum, landasan peraturannya terdapat pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan kewenangan daerah untuk membentuk peraturan daerah sebagai instrument penyelenggaraan otonomi daerah dan memiliki otonomi seluas-luasnya namun tetap sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Maka dapat dipahami bawa otonomi daerah tidak bersifat mutlak. Negara tetap mempertahankan instrument pengendalian melalui pembinaan dan pengawasan.

⁵¹ Eed Hutagalung, Skripsi “Pengaruh Gaya Kepemimpinan Transformatif dan Keterlibatan Pegawai Terhadap Kinerja Pegawai di Kantor Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Utara”, (Medan : Universitas HKBP Nomensen, 2023), hlm. 1

Instrumen inilah yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Kewenangan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam fasilitasi dan evaluasi produk hukum daerah tidak dapat dilepaskan dari kerangka sistem hukum nasional yang dibangun berdasarkan UUD 1945. Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, sehingga seluruh produk hukum yang dihasilkan oleh penyelenggaraan pemerintahan harus tunduk pada hierarki dan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁵²

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berada di atas, diikuti oleh Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam situasi ini, posisi Biro Hukum sangat strategis karena berada di titik pertemuan antara kebijakan eksekutif dan produk legislatif daerah, yang harus disesuaikan dengan hierarki tersebut.

UU Nomor 23 Tahun 2014 merupakan awal utama peraturan yang mengatur hubungan pemerintah pusat dan daerah, pembagian urusan pemerintahan, serta

⁵² Widayanti, "Implementasi Asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Partisipatif dan Berkeadilan", *Jurnal Hukum Unissula*, Vol. 36 (No. 2, 2020), hlm. 66

mekanisme pembinaan dan pengawasan, termasuk kewajiban evaluasi rancangan peraturan daerah oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Pasal 1 angka 6 UU Nomor 23 Tahun 2014 mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵³

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015, mengatur bahwa pembentukan Peraturan Daerah merupakan bagian dari fungsi pembentukan kebijakan daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah.

Urusan pemerintah konkuren merupakan salah satu unsur dari klasifikasi urusan pemerintahan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan konkuren dijelaskan di Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ayat (3) adalah pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.⁵⁴

Dalam kerangka ini, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah tidak hanya bersifat desentralistik tetapi juga memuat unsur dekonsentrasi dan tugas pembantuan, sehingga pembentukan Peraturan Daerah harus berada dalam

⁵³ Hanif Hardianto dan Ratna Herawati, "Ambiguitas Hasil Pemantauan dan Evaluasi Dewan Perwakilan Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah", *Jurnal Hukum Pandecta*, Vol. 15 (No, 1, 2020), hlm. 107

⁵⁴ Salmon Bihuku, "Urusan Pemerintahan Konkuren menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Lex Administratum*, Vol. VI (No.1, 2018), hlm. 38

lingkup pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Serta kewenangan untuk membentuk peraturan daerah merupakan konsekuensi logis dari kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, sehingga mekanisme pembentukan peraturan daerah harus dipahami sebagai pelaksanaan dari mandat konstitusional tersebut. Biro Hukum sebagai perangkat daerah yang membidangi urusan hukum memiliki peran sentral dalam memastikan bahwa pelaksanaan kewenangan pembentukan peraturan daerah tersebut dilakukan secara akuntabel, transparan, dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Salah satu instrumen pembinaan dan pengawasan yang dimaksud adalah mekanisme evaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah, terutama yang berkaitan dengan APBD, pajak dan retribusi daerah, dan materi lain yang berdampak luas terhadap kepentingan nasional. Evaluasi ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa rancangan peraturan daerah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak bertentangan dengan kepentingan umum serta menjaga konsistensi dari kebijakan pusat dan kebijakan daerah.⁵⁵

Dalam konteks ini, gubernur berperan sebagai penghubung antara kebijakan nasional dan kebijakan daerah kabupaten/kota, dan membutuhkan perangkat

⁵⁵ Imelda Sapitri, "Eksistensi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam melakukan Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD", *Eksekusi*, (Vol. 1 No. 2, 2019), hlm. 149.

pendukung yang memiliki kompetensi teknis di bidang hukum, salah satunya Biro Hukum pada Sekretariat Daerah Provinsi.

Perangkat daerah, termasuk sekretariat dan biro-bironya dibentuk oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019, untuk membantuk kepala daerah dan DPRD dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Perangkat seperti Biro Hukum bukan hanya organisasi administrative, mereka juga memiliki peran strategis untuk memastikan bahwa produk hukum lokal dibuat dan dievaluasi esua dengan asas, materi muatan, dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pada tingkat provinsi Sumatera Utara, kedudukan Biro Hukum diatur secara khusus dalam Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 29 Tahun 2020 tentang tugas, fungsi, uraian tugas dan tata kerja sekretariat daerah Provinsi Sumatera Utara. Peraturan Gubernur ini disusun sebagai penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah dan Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2020 tentang Susunan Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD.

Secara struktural, Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretariat Daerah yang berada langsung di bawah Gubernur dan bertugas membantu Gubernur dalam menyusun kebijakan, mengoordinasikan pelaksanaan tugas perangkat daerah, serta membina administrasi dan aparatur pemerintahan daerah.

Dalam melaksanakan tugasnya, Sekretaris Daerah dibantu tiga Asisten, yaitu Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, Asisten Perekonomian dan Pembangunan, dan Asisten Administrasi Umum. Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2020 menegaskan bahwa Biro Hukum ditempatkan dibawah dan bertanggung jawab kepada Sekretaris Daerah melalui Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat.

Penempatan ini menunjukkan bahwa fungsi hukum, termasuk pembentukan, fasilitasi dan evaluasi produk hukum daerah dikaitkan langsung dengan bidang pemerintahan dan otonomi daerah, serta kesejahteraan rakyat yang menjadi fokus Asisten Pemerintahan.

Didalam Pasal 32 Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2020 pada ayat (1) memuat bahwa ‘Biro Hukum mempunyai tugas pelaksanaan program pembentukan peraturan daerah, perumusan, penyusunan, pembahasan, dan pengundangan produk hukum daerah, pelayanan bantuan hukum, evaluasi dan fasilitasi pembentukan produk hukum kabupaten/kota, jaringan dokumentasi dan informasi hukum, kajian hukum, serta pemajuan hak asasi manusia yang dipimpin oleh seorang Kepala Biro yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Sekertaris Daerah melalui Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat.’

Fungsi –fungsi ini menunjukkan bahwa kedudukan Biro Hukum tidak hanya sebagai sekretariat secara teknis, tetapi sebagai pusat keahlian (*legal focal point*) dalam siklus pembentukan, fasilitasi dan evaluasi produk hukum di lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.

Struktur internal Biro Hukum terdiri atas : Bagian Peraturan Perundang-undangan Provinsi, Bagian Peraturan Perundang-undangan Kab/Kota, dan Bagian Bantuan Hukum yang masing-masing dipecah lagi ke dalam beberapa subbagian. Bagian Peraturan Perundang-undangan Provinsi bertugas menangani perencanaan, perumusan, pembahasan, evaluasi internal, penetapan dan pengundangan peraturan daerah dan peraturan gubernur, termasuk dokumentasi dan publikasinya. Sementara itu, bagian Peraturan Perundang-undangan Kabupaten.Kota beserta subbagian Produk Hukum Daerah Wilayah I, II dan III secara husus mengemban tugas evaluasi dan fasilitasi produk hukum daerah kabupaten/kota.

Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2020 memberikan wewenang kepada Bagian Peraturan Perundang-undangan Provinsi untuk merencanakan program pembentukan peraturan daerah, membuat rancangan peraturan daerah dan peraturan gubernur, membahas dan menyempurnakannya dengan perangkat daerah pengusul dan DPRD, mengawasi proses evaluasi dan fasilitasi bila diperlukan, dan menyelenggarakan pengundangan, pendokumentasian, dan publikasi produk hukum daerah. Melalui fungsi ini, Biro Hukum akan memastikan bahwa Perda dan Pergub provinsi dibuat dengan benar dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Didalam Pasal 37 Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2020 dijabarkan lagi mengenai tugas Bagian Peraturan Perundang-undangan Kabupaten/Kota, didalam ayat (1) yang berbunyi ‘Bagian Peraturan Perundang-undangan Kabupaten/Kota merupakan satuan pelaksana Biro Hukum dalam pelaksanaan evaluasi dan

fasilitasi produk hukum Kabupaten/Kota'. Disini disebutkan secara eksplisit “merupakan satuan pelaksana Biro Hukum dalam pelaksanaan evaluasi dan fasilitasi produk hukum Kabupaten/Kota” Bagian ini bertanggung jawab untuk menyelenggarakan evaluasi dan fasilitasi rancangan peraturan daerah, serta rancangan peraturan kepala daerah kabupaten/kota.

Fungsi yang diatur adalah pengumpulan bahan untuk perumusan kebijakan evaluasi dan fasilitasi Ranperda (Rancangan Peraturan Daerah) dan Ranperkada (Rancangan Peraturan Kepala Daerah), studi materi, membuat rekomendasi berdasarkan hasil evaluasi, penyiapan proses penetapan hasil evaluasi oleh gubernur, penyelesaian surat rekomendasi, pemberian nomor register, dan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan hasil evaluasi dan fasilitasi

Didalam Pasal 32 Ayat (2) juga merincikan fungsi-fungsi Biro Hukum antara lain :

1. Pengumpulan bahan perumusan kebijakan penyusunan kebijakan penyusunan produk hukum daerah;
2. Pengolahan dan penyajian bahan produk hukum daerah;
3. Perumusan kebijakan penyusunan produk hukum daerah, serta evaluasi dan fasilitasi produk hukum Kabupaten/kota;
4. Penyusunan program pembentukan peraturan daerah;
5. Perumusan rancangan produk hukum daerah
6. Pembahasan rancangan produk hukum daerah;
7. Pengurusan proses evaluasi, fasilitasi, klarifikasi dan verifikasi rancangan produk hukum daerah;

Bagian yang menangani langsung produk hukum daerah diatur dalam pasal 33- pasal 41, Pasal 33 Ayat (1) menyebut bahwa Bagian Peraturan Perundang-undangan Provinsi merupakan satuan pelaksana Biro Hukum dalam perencanaan, perumusan, pembahasan, evaluasi, fasilitasi, klarifikasi dan verifikasi, penetapan, pengundangan, pendokumentasian, dan penyebarluasan produk hukum daerah. Namun untuk evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota fokusnya adalah Bagian Peraturan Perundang-undangan Kabupaten/Kota.

Pasal 37 Ayat (1) menegaskan bahwa : “Bagian Peraturan Perundang-undangan Kabupaten/Kota merupakan satuan pelaksana Biro Hukum dalam pelaksanaan evaluasi dan fasilitasi produk hukum Kabupaten/kota”. Selanjutnya, Pasal 37 Ayat (3) merincikan lagi fungsi bagian ini terutama untuk evaluasi dan fasilitasi, yaitu :

1. Huruf A- C : menjabarkan tentang perumusan kebijakan evaluasi dan fasilitasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah kabupaten/kota
2. Huruf D : mengenai penerimaan, pencatatan, dan pembukuan usul evaluasi dan fasilitasi, rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah kabupaten/kota
3. Huruf F-I : mengenai pemberian rekomendasi sesuai hasil evaluasi/fasilitasi, penyiapan penetapan hasil evaluasi, penyelesaian surat rekomendasi, dan pemberian nomor register.

4. Huruf J-L : monitoring dan evaluasi penerapan hasil evaluasi/fasilitasi, penyusunan rekomendasi lanjutan kepada kabupaten/kota, serta koordinasi dan konsultasi dengan Kementrian Dalam Negri jika diperlukan.

Selanjutnya, didalam Wilayah I, Wilayah II, dan Wilayah III terdiri dari tiga subbagian Produk Hukum Daerah. Masing-masing subbagian bertanggung jawab atas evaluasi dan penyediaan produk hukum daerah untuk kabupaten atau kota tertentu di Sumatera Utara. Didalam Pasal 38 yang mengatur mengenai Subbagian Produk Hukum Daerah Wilayah I, II, dan III dalam Ayat (3) diatur mengenai Subbagian ini menerima dan membukukan usul evaluasi dan fasilitasi, mengkaji Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah, memberikan rekomendasi, dan menyiapkan penetapan hasil evaluasi, menyelesaikan surat rekomendasi, dan memberikan nomor register untuk Ranperda dan Ranperkada kabupaten/kota di wilayah I, wilayah II (di Pasal 39 ayat (3)), dan wilayah III (di Pasal 40 ayat (3)).

Berkaitan dengan dimana saja pembagian wilayah dari wilayah I, II maupun III diatur dalam Pasal 41 yang masing-masing mencakup daftar kabupaten/kota tertentu, sehingga kewenangan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dibagi secara teritorial di dalam Biro Hukum.

Dengan demikian, Biro Hukum memiliki tanggung jawab yang signifikan dalam seluruh proses pembentukan Perda kabupaten/kota, mulai dari tahan penerimaan Rancangan Peraturan Daerah untuk dievaluasi, analisis substansi hingga penerbitan rekomendasi dan nomor register yang diperlukan untuk

keberlakuan Perda sesuai dengan proses pembinaan dan pengawasan yang diatur oleh Undang-Undang. Selain itu, jika ada penyimpangan atau ketidaksesuaian yang terus terjadi, maka Biro Hukum harus melakukan pemantauan atas pelaksanaan hasil evaluasi dan fasilitasi tersebut serta membuat rekomendasi lanjutan kepada pemerintah kabupaten/kota.

Dalam evaluasi Ranperda kabupaten/kota, kewenangan Biro Hukum didasarkan pada dua norma. Pertama adalah UU No. 23 Tahun 2014, yang menetapkan gubernur sebagai kepala negara dengan tanggung jawab melaksanakan penyelidikan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah atau kota, termasuk melalui penilaian peraturan terkait sebelum diterapkan. Kedua adalah Pergub Sumatera Utara No. 29 Tahun 2020, yang menguraikan bagaimana kewenangan gubernur dilaksanakan dalam struktur Sekretariat Daerah melalui Biro Hukum.

Dengan demikian, Kewenangan Biro Hukum bersifat delegatif administratif yang berarti Biro Hukum tidak meniadakan kewenangan-kewenangan gubernur, tetapi menyiapkan, mengolah dan mengformulasikan bahan hukum yang diperlukan agar gubernur dapat menjalankan fungsi evaluasi rancangan peraturan daerah secara sah dan tepat.

Secara substansif, cakupan kewenangan Biro Hukum mencakup :

1. Evaluasi Preventif terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota, terutama pada aspek kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

2. Fasilitasi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah melalui konsultasi, asistensi dan bimbingan teknis penyusunan agar rancangan yang diajukan oleh kabupaten/kota sejak awal telah mengacu pada ketentuan normatif yang benar.
3. Pemberian rekomendasi tertulis yang menjadi dasar substansial bagi keputusan gubernur atas hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah atau hasil fasilitasi Rancangan Peraturan Kepala Daerah.
4. Pemberian nomor register Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah kabupaten/kota sebagai tanda bahwa proses evaluasi dan fasilitasi telah dilakukan sesuai dengan prosedur sebelum diundangkan dan diberlakukan di daerah.

Secara prosedur, Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2020 menggambarkan tahapan kerja Biro Hukum melalui Bagian Peraturan Perundang-undangan kabupaten/kota dan subbagian-subbagian Produk Hukum Daerah. Langkah pertama adalah evaluasi dan fasilitasi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah dari kabupaten/kota, yang kemudian dikaji dan diterbitkan oleh Subbagian Produk Hukum Daerah sesuai wilayah kerjanya.

Selanjutnya dilakukan kajian terhadap rancangan yang diajukan baik secara formil yaitu dilihat dari isinya yang berisi susunan batang tubuh, teknik penyusunan, sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan maupun materiil yaitu kesesuaian materi dengan peraturan lebih tinggi dan kebijakan nasional. Hasil kajian tersebut lalu diformulasikan dalam bentuk

rekomendasi dan konsep naskah evaluasi atau fasilitasi yang kemudian disiapkan untuk ditetapkan oleh gubernur.

Setelah keputusan gubernur tentang hasil evaluasi dibuat, Subbagian Produk Hukum Daerah berkewajiban menyelesaikan surat rekomendasi, memberikan nomor register pada Rancangan Peraturan Daerah atau Rancangan Peraturan Kepala Daerah yang bersangkutan dan menyampaikan hasil evaluasi atau fasilitasi tersebut kepada pemerintah kabupaten/kota yang mengajukan. Selanjutnya, dilaksanakan monitoring dan evaluasi peneraoan hasil evaluasi atau fasilitasi di kabupaten/kota serta penyusunan rekomendasi lanjutan apabila diperlukan. Pembagian wilayah kerja ke dalam Wilayah I, II, dan III dijelaskan didalam Pasal 41 Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2020, dimana pembagian ini dimaksudkan untuk mempercepat dan memperdekat pelayanan evaluasi dan fasilitasi ke seluruh kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara, mengingat luasnya wilayah dan banyaknya produk hukum daerah yang harus dievaluasi setiap tahun.

Jika dilihat dari perspektif UU Nomor 23 Tahun 2014, kedudukan dan kewenangan Biro Hukum dalam Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2020 dapat dimaknai sebagai bentuk konkretisasi prinsip-prinsip pembinaan dan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah kabupaten/kota melalui gubernur. Dari sudut pandang hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2020 adalah peraturan perundang-undangan dibawah peraturan daerah dan undang-undang. Meskipun demikian, secara fungsional Peraturan

Gubernur ini menjadi instrument pengaturan internal yang mengoperasionalkan kewenangan gubernur sebagaimana diatur oleh UU No. 23 Tahun 2014.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 mengamanatkan gubernur untuk melaksanakan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah saat ini, namun tidak menentukan secara rinci unit mana yang bertanggung jawab atas pekerjaan teknis evaluasi tersebut. Maka dalam konteks ini, Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2020 mengatur lebih lanjut dengan menetapkan Biro Hukum sebagai perangkat yang secara fungsional dan struktural bertanggung jawab menyiapkan, mengkaji, dan merumuskan hingga mengevaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah kabupaten/kota.

Pada Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2020 memberikan dasar umum bahwa biro hukum melaksanakan program pembentukan peraturan daerah dan evaluasi dan fasilitasi pembentukan produk hukum kabupaten/kota. Ketentuan ini dapat dibaca sebagai pelaksanaan kewajiban gubernur untuk melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan pembinaan pembentukan Peraturan Daerah kabupaten/kota. Sejalan dengan itu Pasal 37 Ayat (1) dan Ayat (3) menurunkan kewenangan tersebut ke tingkat operasional melalui Bagian Peraturan Perundang-undangan Kabupaten/kota, lengkap dengan tahapan teknis dan pembagian tugas perwilayah.

Keberadaan Biro Hukum sebagai salah satu komponen dari Sekretariat Daerah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 yang menguraikan tentang sekretariat daerah

sebagai unsur penunjang kepala daerah dan DPRD. Penempatan Biro Hukum di bawah Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat juga berjalan seiring dengan peran gubernur sebagai pemerintah pusat di bidang pemerintahan umum dan otonomi daerah.

Dalam hal kewenangan, rincian tugas Bagian Peraturan Perundang-Undangan Kabupaten/Kota dan Subbagian Produk Hukum Daerah Wilayah I–III menunjukkan adanya mekanisme internal yang cukup jelas mulai dari penerimaan usul, pengkajian, pemberian rekomendasi, hingga pemberian nomor register. Hal ini mendukung prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam proses evaluasi Ranperda sebagaimana dikehendaki UU Nomor 23 Tahun 2014.

Pada Pasal 126 sampai Pasal 129 dijelaskan bahwa dalam melaksanakan tugasnya Sekretaris Daerah, Kepala Biro, Kepala Bagian dan Kepala Subbagian wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, simpilikasi dan sinkronisasi baik internal maupun eksternal dan melakukan tugas sesuai dengan prosedur. Mewajibkan adanya pengawasan dan pembinaan, sehingga rangkaian pasal ini memperlihatkan bahwa produk evaluasi dan fasilitasi Biro Hukum tidak berdiri sendiri tetapi terintegrasi dalam mekanisme pengambilan keputusan di tingkat pimpinan daerah.

B. Proses dan Pelaksanaan Fasilitasi dan Evaluasi Produk Hukum Daerah oleh Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara

Setelah Reformasi 1998, keinginan untuk meningkatkan demokratisasi politik membawa Indonesia ke pilihan politik "otonomi luas" untuk mengatur hubungan

antara pusat dan daerah. Ini berarti bahwa daerah memiliki otoritas yang semakin besar untuk membentuk peraturan daerah. Menurut Moh. Mahfud MD, tidak jarang terjadi ketidaksesuaian atau tumpang tindih antara satu perda dan peraturan perundang-undangan lain, baik vertikal maupun horizontal.

Itu juga yang menyebabkan perdebatan ketika presiden memutuskan untuk membatalkan lebih dari 3.000 perda karena dianggap melanggar kebijakan pusat dan menghambat investasi.⁵⁶ Karena pengalaman dan fakta lapangan tersebut, pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah dan evaluasi rancangan perda menjadi sangat penting.

Otonomi daerah yang diimplementasikan sejak era reformasi telah memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah.⁵⁷

Undang-undang dan peraturan baik pusat maupun daerah melibatkan berbagai macam isu, mulai dari perencanaan hingga implementasi dan penegakannya. Secara umum, isu-isu yang berkaitan dengan undang-undang dan peraturan bukanlah rahasia lagi membuat timbulnya ketidakpastian hukum.⁵⁸

Selama beberapa tahun terakhir, telah banyak terjadi perbedaan, adanya tidak konsisten, dan multitafsir. Namun beberapa upaya untuk mengatasi hal ini masih belum sepenuhnya berhasil. Terlalu banyaknya aturan yang dikeluarkan di Indonesia mengakibatkan ketidakharmonisan regulasi. Oleh karena itu,

⁵⁶ Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah*, (Depok : Raja Grafindo Persada, 2019), hlm. 54

⁵⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Yogyakarta : FH UII Press, 2020), hlm. 45.

⁵⁸ Rahmat Feri Pontoh, J. Ronald Mawuntu, Dani R. Pinasang, Donna Ohtalia Setiabudhi, "Synchronization, Harmonization and Facilitation : Institutional Linkages and Legislative in Drafting of Regional Regulations", *Jurnal Hukum*, (Vol. 18 No. 8, 2023), hlm. 541

sinkronisasi dan harmonisasi adalah salah satu bentuk upaya untuk menyelaraskan suatu peraturan dengan peraturan lain, dan harus dipastikan bahwa semuanya diatur secara sistematis agar tidak terjadi tumpang tindih.⁵⁹

Kewenangan ini tidak terlepas dari prinsi demokrasi dan partisipasi masyarakat, namun juga membawa konsekuensi terhadap perlunya pengawasan dan pembinaan untuk menjamin produk hukum daerah yang berkualitas, harmonis dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

⁶⁰

Banyak orang percaya bahwa setiap masalah hukum dapat diselesaikan dengan membuat peraturan, ini adalah salah satu alasan utama mengapa banyak sekali peraturan di Indonesia. Provinsi Sumatera Utara adalah salah satu wilayah yang sangat dinamis dari segi politi dan ekonomi, maka dari itu Sumatera Utara memerlukan regulasi daerah yang fleksibel dan responsif.⁶¹

Dalam hal ini, Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara memiliki peran penting sebagai pelindung hukum dan fasilitator dalam proses pembentukan produk hukum daerah. Mekanisme fasilitasi dan evaluasi telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negri No. 120 Tahun 2018 sebagai alat untuk pengawasan, pencegahan dan represif terhadap produk hukum daerah.

Pembentukan produk hukum daerah harus mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011, yang menempatkan Peraturan Daerah pada urutan dibaawah Peraturan Pemerintah dan

⁵⁹ *Ibid*

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta : Rajawali Pers, 2021), hlm. 321.

⁶¹ Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara, "Provinsi Sumatera Utara Dalam Angka 2024" (Vol. 52, 2024), hlm. 67

Peraturan Presiden. UU No. 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk produk hukum daerah.

Menurut Pasal 245-251 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, proses fasilitasi dan evaluasi produk hukum daerah dilakukan oleh Biro Hukum. Dalam Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 29 Tahun 2020, Pasal 32 menyatakan bahwa Biro Hukum diwajibkan untuk melaksanakan evaluasi dan fasilitasi pembentukan produk hukum kabupaten/kota melalui bagian peraturan perundang-undangan kabupaten/kota.

Fasilitasi didefinisikan dalam Permendagri No. 120 Tahun 2018 didalam Pasal 1 Angka 29 adalah pembinaan secara tertulis terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan. Proses ini bersifat preventif dan dilakukan sebelum rancangan Peraturan Daerah dibahas lebih lanjut untuk mencegah tumpang tindih dengan peraturan yang lebih tinggi. Didalam Pasal 88B Permendagri No. 120 Tahun 2018 juga disebutkan bahwa Fasilitasi dapat diberikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk tingkat provinsi dan gubernur untuk tingkat kabupaten/kota.

Pada pasal 89 Permendagri No. 80 Tahun 2015 menyatakan bahwa fasilitasi dilakukan untuk menguji kesesuaian materi muatan rancangan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, menilai kesesuaian dengan kepentingan umum, dan menilai kesesuaian teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Fasilitasi bersifat preventif sedangkan evaluasi lebih bersifat substansif terhadap rancangan peraturan daerah tertentu.

Evaluasi seperti yang dijelaskan didalam Pasal 1 Angka 22 Permendagri No. 120 Tahun 2018 adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Peraturan Daerah untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan.

Berbeda dengan fasilitasi yang bersifat umum, evaluasi dilakukan terhadap jenis rancangan peraturan daerah tertentu yang berdampak signifikan terhadap kebijakan fiskal dan tata kelola daerah. Evaluasi bertujuan untuk memastikan kesesuaian dengan kebijakan nasional, stabilitas fiskal serta kepentingan umum.

Fasilitasi dan evaluasi produk hukum daerah merupakan bagian dari sistem pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang –undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dalam kerangka otonomi daerah, daerah diberikan kewenangan membentuk peraturan daerah, namun kewenangan tersebut tetap berada di dalam sistem hukum nasional dan tunduk pada mekanisme pengawasan preventif.

Dalam konteks Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, pelaksanaan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat secara teknis dilaksanakan oleh Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Utara. Biro Hukum bertindak sebagai perangkat daerah yang memfasilitasi pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap produk hukum kabupaten/kota.

Dalam implementasinya, pada Bab VII Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah telah mengatur mengenai Pembinaan Terhadap Rancangan Produk Hukum Daerah

Berbentuk Peraturan. Dalam pengaturannya, pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jendral Otonomi Daerah, Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur.⁶²

Pembinaan di atas dilakukan dengan memfasilitasi rancangan perda, perkara, atau peraturan DPRD yang diperlukan. Fasilitasi terhadap rancangan perda akan dilakukan setelah pembicaraan tingkat I selesai dilakukan. Dengan ketentuan, setiap rancangan perda yang telah atau akan di fasilitasi maka tidak akan diberlakukan terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi begitu juga dengan perkara.

Fasilitasi rancangan perda, perkara dan rancangan peraturan DPRD bagi provinsi akan ditandatangani oleh sekretaris daerah atas nama gubernur dan disampaikan kepada menteri melalui Direktur Jendral Otonomi Daerah. Sementara itu, fasilitasi rancangan perda, perkara dan rancangan Peraturan DPRD bagi kabupaten/kota ditandatangani oleh sekretaris daerah atas nama bupati/wali kota dan disampaikan kepada gubernur.

Jika sekretaris daerah berhalangan sementara atau berhalangan tetap sesuai ketentuan undang-undang yaitu Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2018, surat permohonan fasilitasi ditandatangani oleh pelaksana tugas, pelaksana harian atau pejabat sekretaris daerah.

⁶² Muhammad Mu'iz Raharjo, *Op.Cit*, hlm. 232.

Proses fasilitasi produk hukum daerah oleh Biro Hukum Provinsi Sumatera Utara mengikuti lima tahapan berurutan, sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 di Pasal 88A sampai Pasal 101 yang diimplementasikan oleh Pasal 37 Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 29 Tahun 2020 .

Fasilitasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jendral Otonomi Daerah bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota dilakukan paling lama 15 hari setelah diterima surat permohonan fasilitasi. Surat permohonan fasilitasi sebagaimana dimaksud dilengkapi :⁶³

1. Dokumen rancangan perda provinsi dan kabupaten/kota, rancangan perkada, atau rancangan peraturan DPRD provinsi dan kabupaten/kota dalam bentuk *hardcopy* dan *softcopy* (dengan format pdf); dan
2. Berita acara pembicaraan tingkat I bagi fasilitasi rancangan perda provinsi dan kabupaten/kota.

Hasil fasilitasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah, dalam bentuk surat Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri tentang fasilitasi rancangan perda provinsi, rancangan peraturan gubernur, dan rancangan peraturan DPRD provinsi setelah dilakukan koordinasi bersama biro hukum. Koordinasi bersama biro hukum dilakukan sebelum Direktur Jenderal Otonomi Daerah menandatangani surat Fasilitasi.

Dalam hal lain Direktur Jenderal Otonomi Daerah berhalangan sementara atau berhalangan tetap, hasil fasilitasi ditandatangani oleh pelaksana tugas atau

⁶³ *Ibid*, hlm. 232-233

pelaksana harian. Hasil fasilitasi tingkat kabupaten/kota akan ditandatangani sekretaris daerah, dalam hal berhalangan sementara atau tetap maka hasil fasilitasi akan ditandatangani oleh pejabat sekretaris daerah.

Secara operasional, tahapan fasilitasi meliputi :

1. Penerimaan dokumen rancangan peraturan daerah oleh Biro Hukum;
2. Pemeriksaan kelengkapan administrasi;
3. Telaah substansi dan teknik penyusunan peraturan;
4. Rapat koordinasi atau klarifikasi dengan pemerintah kabupaten/kota;
5. Penyusunan hasil fasilitasi dalam bentuk rekomendasi tertulis.

Hasil fasilitasi tersebut berisi catatan perbaikan yang wajib ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah sebelum rancangan peraturan daerah dapat dilanjutkan ke tahap berikutnya yaitu pemberian nomor registrasi.

Selanjutnya, dalam Bab VIII 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, telah diatur mengenai evaluasi rancangan perda. Telah diatur bahwa Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi rancangan perda provinsi dan gubernur melakukan evaluasi rancangan perda kabupaten/kota sesuai dengan undang-undang di bidang pemerintah daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya. Adapun Evaluasi rancangan perda sesuai dengan Bab VIII didalam pasal 91 Ayat (2) di bidang pemerintahan daerah terdiri dari :

1. RPJPD;

2. RPJMD;
3. APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
4. Pajak daerah;
5. Retribusi daerah;
6. Tata ruang daerah.

Sedangkan untuk evaluasi rancangan perda sesuai peraturan perundang-undangan lainnya di ayat (3) adalah :

1. Rencana pembangunan industri;
2. Pembentukan, penghapusan, penggabungan dan atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa.

Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, rancangan peraturan daerah provinsi yang mengatur APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, serta penjabaran APBD yang telah disepakati bersama gubernur wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jendral paling lambat tiga hari sebelum ditetapkan oleh gubernur. Selanjutnya, Sekretaris Jendral menyampaikan rancangan tersebut kepada Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah paling lama satu hari untuk dilakukan evaluasi.

Rancangan peraturan daerah provinsi yang mengatur RPJPD, RPJMD, tata ruang daerah, dan rencana pembangunan industri provinsi yang telah memperoleh persetujuan bersama gubernur juga harus dikirimkan kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat tiga hari sebelum penetapan. Rancangan tersebut kemudian

diteruskan kepada Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah untuk dilakukan penilaian.

Setiap rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud wajib memperoleh evaluasi Menteri Dalam Negeri sebelum ditetapkan oleh gubernur. Dalam pelaksanaan evaluasi tersebut, Menteri Dalam Negeri melakukan penilaian melalui beberapa jalur berikut :

1. Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah provinsi mengenai pajak daerah dan retribusi daerah, dengan berkoordinasi bersama menteri yang membidangi urusan keuangan.
2. Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah menilai rancangan peraturan daerah provinsi terkait tata ruang daerah, dengan berkoordinasi dengan menteri yang bertanggung jawab di bidang tata ruang.
3. Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah juga melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah provinsi mengenai rencana pembangunan industri, dengan berkoordinasi bersama menteri di bidang perindustrian.⁶⁴

Evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud dilakukan berdasarkan ketentuan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri mengenai mekanisme evaluasi serta keputusan terkait proses harmonisasi. Untuk keperluan tersebut, disediakan kertas bertanda khusus oleh Biro Hukum Kementrian dalam Negeri.

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 234

Permohonan harmonisasi dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah provinsi dilakukn dengan menyertakan beberapa dokumen, yaitu :

1. Surat permohonan harmonisasi;
2. Rancangan peraturan daerah dalam bentuk salinan digital;
3. Rancangan keputusan Menteri Dalam Negeri mengenai evaluasi yang disertai salinan dokumen.

Dalam rangka pelaksanaan harmonisasi, dibentuk tim evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah provinsi di lingkungan Sekretariat Jenderal Kementrian Dalam Negeri. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, bupati atau walikota wajib menyampaikan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota kepada gubernur paling lambat tiga hari sebelum ditetapkan,

Selain itu bupati atau walikota juga harus mengirimkan rancangan peraturan tentang penjabaran APBD kepada gubernur paling lambat tiga hari sebelum penetapan. Setiap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud wajib memperoleh evaluasi dari gubernur selaku wakil pemerintah pusat sebelum ditetapkan oleh bupati atau walikota. Dalam kapasitasnya sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tersebut.

Berdasarkan Pasal 92 Permendagri No. 80 Tahun 2015, hasil evaluasi gubernur wajib ditindaklanjuti oleh bupati/walikota bersama DPRD. Artinya, rekomendasi hasil fasilitasi atau evaluasi bersifat mengikat secara administratif. Apabila hasil fasilitasi atau evaluasi tidak ditindaklanjuti, maka rancangan peraturan daerah tidak dapat diberikan nomor register.

C. Dasar hukum kewenangan dan mekanisme pemberian nomor registrasi terhadap produk hukum daerah pasca fasilitasi dan evaluasi oleh Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.

Daerah provinsi selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi. Dalam perspektif legislasi, pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten dan kota melahirkan konsep *delegated legislation* atau pendelegasian pengaturan lebih lanjut undang-undang ke dalam peraturan bawahan (*subordinate legislation*). Karakteristik *delegated legislation* ini ditemukan dalam produk hukum Peraturan berbentuk Peraturan Daerah.⁶⁵

Dalam sistem negara kesatuan, gubernur berkedudukan sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat atau yang dikenal dengan dekonsentrasi. Dengan kewenangan tersebut gubernur adalah kepala daerah dan memiliki posisi penting dalam pemerintahan. Pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Bab I angka 4 menjelaskan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah mengingat kondisi geografis yang luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.

⁶⁵ Sukardi, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta : Genta Publishing, 2016), hlm. 17

Maka, dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan peraturan daerah, setiap peraturan daerah yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Peraturan daerah provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementrian, sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dengan adanya pemberian nomor registrasi tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan peraturan daerah yang dibentuk oleh Daerah dan informasi peraturan daerah secara nasional.⁶⁶

Pemberian nomor registrasi (noreg) rancangan peraturan daerah oleh Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara merupakan puncak dari rangkaian pengawasan preventif yang terdiri dari fasilitasi, evaluasi dan verifikasi sehingga rancangan peraturan daerah kabupaten/kota yang ditetapkan sudah sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Landasan utama adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 dan perubahannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 yang mengatur hal tersebut, dimana fungsinya adalah untuk pembentukan produk daerah yang lebih komperhensif. Regulasi ini menjadi acuan untuk memastikan adanya standarisasi dalam proses pembentukan perda.

Kedudukan dan kewenangan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara diatur secara khusus dalam Bagian Kelima Pasal 32 Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2020. Peraturan ini secara rinci menjelaskan tugas pokok secara fungsi

⁶⁶ Bintara Widyaputri Utami, Achmad Faishal. *Op. Cit.*, hlm. 1081

Biro Hukum tersebut dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan ini menjadi dasar operasional bagi biro hukum untuk menjalankan perannya dalam ekosistem hukum provinsi.

Padal Ayat (2) huruf h, diuraikan bahwa salah satu fungsi utama Biro Hukum adalah menyelenggarakan proses permohonan nomor registrasi, penetapan dan pengundangan produk hukum daerah. Fungsi tersebut mencakup tahapan administratif yang krusial, mulai dari penerimaan permohonan hingga penerbitan nomor registrasi pasca-fasilitasi dan evaluasi sesuai UU No. 23 Tahun 2014. Hal ini memastikan tertib hukum dalam pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota di wilayah Sumatera Utara.

Dengan demikian, Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2020 melengkapi kerangka nasional otonomi daerah, dimana Biro Hukum berperan sebagai pelaksana teknis pengawasan preventif gubernur. Kewenangan tersebut tidak hanya administratif, tetapi juga strategis untuk menjaga keselarasan produk hukum daerah dengan norma, standar, prosedur, kriteria dan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di biro hukum pemerintah provinsi Sumatera Utara, di bagian perundang-undangan kabupaten/kota, tiap wilayahnya memiliki uraian tugas salah satunya adalah melaksanakan pemberian nomor register rancangan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota.

Dalam praktik di Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, Biro Hukum berperan sebagai unit teknis yang menyiapkan telaah akhir sebelum gubernur menetapkan

nomor registrasi, peran ini menunjukkan bahwa pemberian nomor registrasi bukan keputusan otomatis, melainkan hasil dari proses administratif yang terstruktur.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum daerah beserta perubahannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 didalam Pasal 1 Ayat 23 menjelaskan bahwa Nomor Registrasi adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan peraturan daerah yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan.

Sebelum rancangan peraturan daerah mendapatkan noreg, ada dua tahapan penting yang harus dilalui. Tahapan tersebut adalah fasilitasi dan evaluasi rancangan peraturan daerah.

Pemberian Nomor Registrasi dalam Proses pembentukan peraturan daerah disebutkan dalam Pasal 242 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Didalam ayat (3) dijelaskan bahwa Gubernur wajib menyampaikan rancangan Peraturan Daerah Provinsi kepada Menteri untuk mendapatkan nomor register melalui Kepala Biro Hukum Sekretariat Jenderal setelah Gubernur dan DPRD melakukan penyempurnaan terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi dan fasilitasi, dimana pengajuan permohonan tersebut berbentuk surat yang ditandatangani oleh sekretaris daerah atas nama gubernur.⁶⁷ Lalu, di ayat (4) Bupati/wali kota wajib menyampaikan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota kepada gubernur untuk mendapat nomor register.

⁶⁷ Muhammad Mu'iz Raharjo, *Op.Cit*, hlm. 237

Pemberian nomor registrasi rancangan peraturan daerah dilaksanakan oleh Biro Hukum Provinsi yang dimana disini adalah Provinsi Sumatera Utara, seperti yang disebutkan dalam Pasal 104 Ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 dan Perubahannya yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah “Pemberian Noreg rancangan perda kabupaten/kota dilaksanakan oleh biro hukum provinsi atau nama lainnya dengan menyesuaikan hasil Evaluasi dan Fasilitasi”.

Lalu diperjelas lagi didalam Pasal 32 huruf O Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 29 Tahun 2020 yang menyatakan bahwa biro hukum menyelenggarakan fungsi salah satunya adalah pemberian nomor register rancangan produk hukum kabupaten/kota. Selain itu disebutkan lagi didalam Pasal 37 Nomor (3) huruf i yaitu pemberian nomor register rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah kabupaten/kota untuk bagian peraturan perundang-undangan kabupaten/kota.

Nomor registrasi bukan sekedar nomor administratif biasa, melainkan adalah instrument pengendalian dan pengawasan preventif dari pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah. Tanpa nomor registrasi, rancangan peraturan daerah tidak dapat dilanjutkan ke tahap penetapan dan pengundangan dalam lembaran daerah. Dengan demikian, nomor registrasi menjadi syarat formal yang bersifat wajib atau *mandatory administrative requirement*. Mekanisme ini berfungsi agar menghindari terjadinya pembatalan peraturan daerah di kemudian hari akibat tidak terpenuhinya prosedur pembentukan yang sah secara administratif.

Dari perspektif hukum administrasi negara, pemberian Nomor registrasi dapat dikategorikan sebagai *beschikking* (keputusan administrasi konkret, individual dan final) yang memiliki akibat hukum terhadap kelanjutan proses pembentukan peraturan daerah.⁶⁸ Dengan demikian, pemberian nomor registrasi merupakan tahap krusial yang menjembatani antara proses pembahasan legislatif daerah dengan tahap penetapan formal perda.

Setelah itu gubernur sebagai wakil pemerintah pusat akan memberikan nomor register rancangan perda kabupaten/kota paling lama 7 (tujuh) hari sejak rancangan perda diterima. Setelah rancangan perda mendapatkan nomor register akan ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah.⁶⁹

Dalam Bab IX Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana yang diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 120 Tahun 2018 telah diatur mengenai nomor register pada rancangan peraturan daerah yang dievaluasi. Terkait evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi, telah diatur bahwa dalam hal Menteri Dalam Negeri menyatakan bahwa hasil evaluasi rancangan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum maka akan diberikan noreg. Namun jika hasil evaluasi menyatakan tidak sesuai,

⁶⁸ Zainal Arifin Hoesein, "Pembentukan hukum Dalam Perspektif Pembaruan Hukum", *Jurnal Rechtsvinding*, (Vol. 1, No. 3, 2012), hlm. 314

⁶⁹ Bintari Widyaputri Utami, Achmad Faishal. "Kewenangan Pemberian Nomor Registrasi Rancangan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Provinsi", *Jurnal Kewarganegaraan* (Vol. 8, No. 1, 2024), hlm. 1180

maka gubernur bersama DPRD akan melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

Begitu juga dengan tingkat kabupaten/kota, jika hasil evaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota gubernur menyatakan bahwa hasil evaluasi rancangan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan ketertiban umum maka akan diberikan nomor registrasi, namun jika tidak sesuai maka bupati/wali kota bersama DPRD akan melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari.⁷⁰

Artinya, rancangan peraturan daerah tidak dapat langsung ditetapkan apabila masih terdapat catatan atau koreksi dari gubernur. Penyempurnaan ini merupakan syarat sebelum rancangan peraturan daerah diajukan untuk memperoleh nomor registrasi.

Daerah provinsi selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil dan pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi.

Mekanisme pemberian nomor registrasi dimulai setelah proses fasilitasi dan evaluasi selesai, sebagaimana Pasal 102 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 yang mewajibkan Biro Hukum Sekretariat Jenderal dan Gubernur melakukan verifikasi terhadap rancangan peraturan daerah yang telah diperbaiki berdasarkan hasil fasilitasi. Pada ayat (6) dijelaskan secara tegas bahwa dalam hal verifikasi menyatakan bahwa rancangan peraturan daerah tidak sesuai

⁷⁰ Muhammad Mu'iz Raharjo, *Op.Cit*, hlm. 237

dengan hasil evaluasi dan fasilitasi, rancangan perda provinsi dan kabupaten/kota tidak diberikan noreg.

Walaupun Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tidak menyebutkan secara eksplisit istilah “Verifikasi oleh Biro Hukum”, mekanisme administratif tersebut merupakan konsekuensi dari kewenangan gubernur sebagai pemberi Nomor register sebagaimana diatur dalam Pasal 101 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015.

Dalam praktik administrasi pemerintahan daerah, kewenangan gubernur tersebut didelegasikan secara teknis kepada biro hukum pemerintah provinsi sumatera utara untuk melakukan pemeriksaan kelengkapan dokumen, kesesuaian redaksional dan harmonisasi norma sebelum nomor register diterbitkan.

Jika rancangan Peraturan Daerah belum mendapatkan noreg maka menurut Pasal 103 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah peraturan tersebut belum dapat ditetapkan kepala daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.

Pada provinsi Sumatera Utara, Pasal 38 sampai Pasal 40 Peraturan Gubernur tahun 29 Tahun 2020 membagi kewenangan pemberian Noreg melalui tiga Subbagian Produk Hukum Daerah Wilayah I, II dan III yang masing-masing menangani 11 kabupaten/kota. Didalam pasal tersebut dijelaskan bahwa subbagian ini bertugas melakukan penerimaan usul fasilitasi, pengkajian, verifikasi dan monitoring penerapan hasil fasilitasi sehingga menciptakan sistem zonasi administratif yang efisien untuk wilayah Sumatera Utara. Mekanisme ini menjamin adanya kepatuhan terhadap tenggat waktu seperti yang dijelaskan di

Pasal 89 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 yang membatasi proses fasilitasi pada lima belas hari kerja sebelum pemberian nomor registrasi.

Pemberian nomor registrasi bagi rancangan peraturan daerah dilaksanakan melalui sistem registrasi terpadu nasional yang dikelola secara terintegrasi oleh Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH), sehingga setiap rancangan peraturan daerah memperoleh identitas yang tidak hanya memfasilitasi proses pelacakan administratif secara efisien, tetapi juga memperkuat mekanisme pengawasan preventif serta dokumentasi atas seluruh produk hukum daerah di tingkat nasional.⁷¹

Dalam pelaksanaannya, permohonan pemberian noreg rancangan peraturan daerah disampaikan secara langsung atau tidak langsung. Permohonan pemberian noreg rancangan perda kabupaten/kota ke biro hukum provinsi secara langsung maupun tidak langsung harus melampirkan :

1. Surat Hasil Fasilitasi;
2. *Hardcopy* dan *softcopy* rancangan perda dalam bentuk PDF yang telah diparaf koordinasi oleh kepala bagian hukum kabupaten/kota di setiap halaman;
3. Keputusan DPRD Kabupaten/kota tentang persetujuan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten/kota.⁷²

Kemudian, dalam hal surat permohonan disampaikan secara elektronik dapat disampaikan melalui alamat surat elektronik resmi biro hukum provinsi. Dimana penyampaian yang dimaksud adalah terhadap rancangan perda mengenai RPJPD,

⁷¹ <https://jdih.sumutprov.go.id/> diakses pada tanggal 22 Februari 2026

⁷² *Ibid*, hlm. 239

RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah dan rencana pembangunan industri kabupaten/kota dan pembentukan, penghapusan, penggabungan atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa dilengkapi dengan keputusan Gubernur tentang Evaluasi Rancangan Perda Kabupaten/kota.

73

Tahap akhir setelah terpenuhinya kewajiban memperoleh nomor register maka langkah selanjutnya diatur dalam pasal 245 UU No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama DPRD dan kepala daerah ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan, selanjutnya akan dilakukan pengundangan dalam lembaran daerah.

Selanjutnya rancangan peraturan daerah kabupaten/kota dikembalikan kepada bupati/wali kota untuk dilakukan penetapan dan pengundangan.

Oleh karena itu, ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 mempertegas bahwa pemberian nomor registrasi bukanlah formalitas administratif semata, melainkan bagian integral dari sistem pengawasan prevented yang dirancang untuk menjamin harmonisasi vertikal antara produk hukum daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

⁷³ *Ibid*, hlm. 240.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara memiliki kedudukan strategis sebagai perangkat daerah yang membantu Gubernur dalam melaksanakan fungsi pemerintahan di bidang hukum, khususnya dalam pembinaan dan pengawasan produk hukum daerah kabupaten/kota. Kedudukan tersebut bersifat administratif dan fungsional karena Biro Hukum bukan merupakan pembentuk kebijakan secara mandiri, melainkan pelaksana teknis kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Kedudukan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara bersifat sentral dalam menjaga kualitas dan legalitas produk hukum daerah sedangkan kewenangannya merupakan delegasi administratif dari gubernur dalam kerangka sistem negara kesatuan. Peran ini mencerminkan fungsi pengawasan preventif yang bertujuan menjaga keselarasan antara kebijakan daerah dan

kebijakan nasional tanpa mengurangi prinsip otonomi daerah yang bertanggung jawab.

2. Proses dan pelaksanaan fasilitasi serta evaluasi produk hukum daerah oleh Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara merupakan bentuk pelaksanaan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kabupaten/kota. Fasilitasi dilakukan untuk menguji kesesuaian materi muatan dan teknik penyusunan ranperda dengan peraturan yang lebih tinggi dan evaluasi dilakukan kepada ranperda tertentu yang berdampak strategis. Dengan demikian Biro Hukum berperan untuk menyaring dan menyesuaikan produk hukum daerah agar sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi serta selaras dengan sistem hukum nasional.
3. Kewenangan pemberian nomor registrasi terhadap produk hukum daerah kabupaten/kota merupakan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dasar kewenangannya bersumber dari UU No. 23 Tahun 2014. Dalam pelaksanaannya di Provinsi Sumatera Utara, kewenangan tersebut secara administratif dijalankan oleh Biro Hukum sebagai perangkat daerah yang membantu gubernur melalui proses verifikasi, penelaah akhir dan penerbitan nomor registrasi setelah hasil fasilitasi dan evaluasi ditindaklanjuti. Dengan demikian, pemberian nomor registrasi merupakan bentuk pengesahan administratif yang menegaskan bahwa produk hukum daerah telah memenuhi syarat prosedural dan substansial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Saran

1. Sebaiknya dilakukan penguatan peran kelembagaan biro hukum sebagai pelaksana teknis kewenangna gubernur dalam pembinaan dan pengawasan produk hukum daerah. Penguatan tersebut dapat dilakukan melalui peningkatan kapasitas sumber daya manusia di bidang perancangan peraturan perundang-undangan dan harmonisasi regulasi. Selain itu, perlu dilakukan penegasan pembagian tugas internal agar kewenangan fasilitasi, evaluasi dan pemberian nomor registrasi berjalan lebih efektif, efisien dan akuntabel.
2. Sebaiknya agar biro hukum memperkuat koordinasi dengan bagian hukum kabupaten/kota sejak tahap awal penyusunan rancangan peraturan daerah. Pendekatan preventif bisa dilakukan melalui bimbingan teknis dan pendampingan penyusunan naskah ranperda agar meminimalisir koreksi berulang pada tahap fasilitasi dan membantu menjaga efisien waktu dan kualitas hasil evaluasi.
3. Seharusnya terkait pemberian nomor registrasi pasca fasilitasi dan evaluasi perlu dilakukannya optimalisasi sistem administrasi yang lebih transparan dan terintegrasi untuk meningkatkan akuntabilitas dan mempercepat proses penerbitan nomor registrasi tanpa mengurangi ketelitian dalam verifikasi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Djohan Effendi. 2001. Penyelenggaraan Dekonsentrasi. Jakarta : Sinar Grafika.

Eka N.A.M. Sihombing dan Chyntia Hadita. 2022. Penelitian Hukum. Malang : Setara Press.

Eka N.A.M. Sihombing. 2022. Penelitian Hukum. Malang : Setara Press.

Enny Nurbaningsih. 2019. Problematika Pembentukan Peraturan Daerah. Depok : Raja Grafindo Persada.

Ishaq. 2017. Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi. Bandung : Penerbit Alfabeta.

Jimly Asshiddiqie. 2021. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Jakarta : Rajawali Pers.

Jose Veloso Abueva dan Raul P De Guzman. 1967. Handbook of Philippine Public Administration. Manila : Social Research Associates.

Muhammad Effendi. 2021. Hukum Pemerintahan Daerah : Kajian atas Desentralisasi, Otonomi dan Legislasi Daerah. Jakarta : Prenadamedia Group.

Muhammad Mu'iz Raharjo. 2022. Sistem dan Administrasi Pemerintahan Daerah. Depok : PT. Raja Grafindo Persada.

- Mutthalib dan Ali Khan. 1982. *Theory of Local Government*. New Delhi : Streling Publisher.
- Ni'matul Huda. 2020. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Ni'matul Huda. 2024. *Otonomi Daerah Dinamika Hubungan Pusat dan Daerah Pasca Reformasi*. Depok : PT. Raja Grafindo.
- Nukila Evanty. 2014. *Paham Peraturan Daerah*. Depok : PT. Raja Grafindo Persada.
- Ramlan, Tengku Erwinsyahbana, Surya Perdana. 2023. *Metode Penelitian Hukum dalam Pembuatan Karya Ilmiah*. Medan : UMSU Press.
- S.F. Marbun. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta : Liberty.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2010. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : Universitas Indonesia Press.
- Sukardi. 2016. *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta : Genta Publishing.
- Sukmadinata. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : Graha Aksara.
- Zudan Arif Fakhrulloh dan Ninuk Triyanti. 2011. *Memahami Hukum : Dari Konstruksi sampai Implementasi*. Jakarta : Rajawali Pers.

B. Jurnal Ilmiah

- Abdi Syahputra Ritonga, Farhan Azhari Harahap. "Produk Hukum Pemerintah Daerah". *Jurnal Ilmu Hukum dan Administrasi Negara*. Vol. 3, No. 2. 2016.
- Agus Kusnadi. "Re-evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat dan Daerah setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah". *Jurnal Arena Hukum*. Vol. 10, No. 1. 2017.
- Arter Ridwan Abadi, dkk. "Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah pada Pemerintah Kabupaten Boalemo". *Jurnal Komunikasi & Informasi Hukum*. Vol. 2, No. 1. 2023.

- Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara. "Provinsi Sumatera Utara dalam Angka 2024". Vol. 52. 2024.
- Bintara Widyaputri Utami dan Achmad Faisal. "Kewenangan Pemberian Nomor Registrasi Rancangan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Provinsi". *Jurnal Kewarganegaraan*. Vol. 8, No. 1. 2024.
- Desy Wulandari. "EX ANTE REVIEW dalam Mewujudkan Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia". *Jurnal Indonesian State Law Review*. Vol. 1, No.1. 2018.
- Eed Hutagalung. "Pengaruh Gaya Kepemimpinan Transformasional dan Keterlibatan Pegawai terhadap Kinerja Pegawai di Kantor Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Utara". Skripsi Universitas HKBP Nomensen. 2023.
- Hanif Hardianto dan Ratna Herawati. "Ambiguitas Hasil Pemanauan dan Evaluasi Dewan Perwakilan Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah". *Jurnal Hukum Pandecta*. Vo. 15, No. 1. 2020.
- Imelda Apitri. "Eksistensi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam melakukan Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-undang No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD". *Jurnal Eksekusi*. Vo. 1, No. 2. 2019.
- Muh Syahrul Ago dan Ruslan Renggong. "Pengaruh Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi Gubernur dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota". *Jurnal Paradigma Administrasi Negara*. Vol. 3, No. 2. 2021
- Muhammad Akbar, Gery Gideon Novianto. "Peran Biro Hukum dalam Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Biro Hukum Sekretaris Provinsi Banten". *Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*. Vol. 16, No. 2. 2025.
- Nuryanto. "Desain Metode Evaluasi Peraturan Daerah". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 18, No. 2. 2021.
- Nyoman Yosi Andhika Nirmala dan Dani R. Pinangsang. "Pelaksanaan Kewenangan Fasilitasi Gubernur dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah di Provinsi Sulawesi Utara". *Jurnal Lex Administratum*. Vol. 9, No. 1. 2023.
- R. Hidayat. "Evaluasi Produk Hukum Daerah : Studi Kasus di Pemerintah Provinsi Riau". *Jurnal Administrasi Publik*. Vol. 8, No. 1. 2019.

- Rahmat Feri Pontoh, dkk. "Synchronization, Harmonization and Facilitation: Insitutional Linkages and Legislative in Drafting of Regional Regulations". *Jurnal Hukum*. Vol. 18, No. 8. 2023.
- S.M. Lubis. "Peran Biro Hukum dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah". *Jurnal Hukum dan Pemerintahan*. Vol. 5, No. 2. 2020.
- Salmon Bihuku. "Urusan Pemerintahan Konkuren menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah". *Jurnal Lex Administratum*. Vol. 6, No. 1. 2018.
- Septi Nur Wijayanti. "Hubungan Antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014". *Jurnal Media Hukum*. Vol. 23, No. 2. 2016.
- Sri Magdalena Hutabalian. "Peran Biro Hukum Dalam Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah (Studi di Biro Hukum Sertda Provinsi Kalimantan Tengah)". *Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Pemerintahan*. Vo. 5, No. 1. 2022.
- Syarif Hidayat. "Desentralisasi Dan Otonomi Daerh Dalam Perspektif State-Society Relation". *Jurnal Poelitik*. Vol. 1, No. 1. 2008.
- Utang Rosidin dan Melinda Dina Gussela. "Pembentukan dan Penyusunan Produk Hukum Daerah". *Jurnal Komunikasi & Informasi Hukum*. Vol. 4, No. 1. 2025
- Wasisto Raharjo Jati. "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia : Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 9, No. 4. Desember 2012.
- Widyanti. "Implementasi Asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Partisipatif dan Berkeadilan". *Jurnal Hukum Unnisula*. Vol. 36, No. 2. 2020.
- Zainal Arifin Hoesein. "Pembentukan Hukum Dalam Perspektif Pembaruan Hukum", *Jurnal Rechtsvidin*. Vol. 1, No. 3. 2012.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Peraturan Menteri Nomor 80 Tahun 2015 *jo.* Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 120 Tahun 2018

Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2020

D. Internet

Sekretariat Kabinet. “Hambat Kapasitas Nasional, Presiden Jokowi : Pemerintah Batalkan 3143 Perda Bermasalah” <https://setkab.go.id/hambat-kapasitas-nasional-presiden-jokowi-pemerintah-batalkan-3143-perda-bermasalah/>, diakses pada tanggal 17 September 2025.

Biro Hukum Seketerariat Daerah Sumatera Utara. “Tujuan, Pokok dan Fungsi Biro Hukum Pemprov” [https:// birohukum.sumutprov.go.id/](https://birohukum.sumutprov.go.id/) /tupoksi, diakses pada tanggal 19 September 2025

Kamus Besar Bahasa Indonesia <https://kbbi.web.id/atur>, diakses pada 7 Februari 2026

Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Provinsi Sumatera Utara. <https://jdih.sumutprov.go.id/> diakses pada tanggal 22 Februari 2026