

## Peran Bagian Hukum dalam Mewujudkan Good Governance melalui Penyusunan Produk Hukum Daerah Kota Medan

<sup>1</sup>Nicolaos Manalu, <sup>2</sup>Januari Sihotang

<sup>1,2</sup>Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen Medan

E-mail: [nicolaos.manalu@student.uhn.ac.id](mailto:nicolaos.manalu@student.uhn.ac.id), [Januari\\_sihotang@uhn.ac.id](mailto:Januari_sihotang@uhn.ac.id)

### ABSTRAK

Bagian Hukum Sekretariat Kota Medan memainkan peran penting dalam mewujudkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik melalui penyusunan produk hukum daerah yang berkualitas tinggi dan mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran strategis Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan dalam pembentukan peraturan daerah dan pelaksanaan prinsip-prinsip *good Governance* dalam pelaksanaannya. Metode penelitian yang digunakan adalah metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Data penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan dan wawancara dengan Koordinator Dokumentasi dan Informasi Hukum di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan, kemudian dianalisis secara deskriptif dan kualitatif berdasarkan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran Bagian Hukum diatur dalam Peraturan Wali Kota Medan Nomor 48 Tahun 2020 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah Kota Medan, yang menegaskan tanggung jawab Bagian Hukum dalam mengoordinasikan perumusan, harmonisasi, dan publikasi produk hukum daerah. Pelaksanaan prinsip-prinsip *good Governance* direalisasikan melalui peningkatan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik. Salah satu upaya adalah melalui optimalisasi Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Kota Medan. Pada tahun 2025, sebanyak 79 Peraturan Daerah (Perda) dan 374 Peraturan Wali Kota (Perwal) telah diterbitkan, mencerminkan komitmen Pemerintah Kota Medan untuk membangun sistem hukum daerah yang adaptif, transparan, dan akuntabel. Meskipun masih terdapat tantangan seperti keterbatasan sumber daya manusia dan potensi tumpang tindih regulasi, upaya untuk memperkuat lembaga hukum terus dilakukan untuk memperkuat pelaksanaan *good Governance* di Pemerintah Kota Medan.

**Kata Kunci:** Bagian Hukum, Good Governance, Produk Hukum Daerah, Kota Medan.

### ABSTRACT

*The Legal Section of the Medan City Secretariat plays an important role in realizing the principles of good governance through the preparation of high-quality regional legal products and complying with the provisions of laws and regulations. This study aims to analyze the strategic role of the Legal Section of the Medan City Regional Secretariat in the formation of regional regulations and the implementation of good governance principles in their implementation. The research method used is the normative legal method with a statute approach and a conceptual approach. Research data were obtained through literature studies and interviews with the Legal Documentation and Information Coordinator at the Legal Section of the Medan City Regional Secretariat, then analyzed descriptively and qualitatively based on primary, secondary, and tertiary legal materials. The results of the study indicate that the role of the Legal Section is regulated in Medan Mayor Regulation Number 48 of 2020 concerning Details of the Duties and Functions of*

*the Medan City Regional Secretariat, which emphasizes the responsibility of the Legal Section in coordinating the formulation, harmonization, and publication of regional legal products. The implementation of good governance principles is realized through increased transparency, accountability, and public participation. One effort is through optimizing the Medan City Legal Documentation and Information Network (JDIH). By 2025, 79 Regional Regulations (Perda) and 374 Mayoral Regulations (Perwal) have been issued, reflecting the Medan City Government's commitment to building an adaptive, transparent, and accountable regional legal system. Although there are still challenges such as limited human resources and potential overlapping regulations, efforts to strengthen legal institutions continue to be made to strengthen the implementation of good governance in the Medan City Government.*

**Keywords:** *Legal Department, Good Governance, Regional Legal Products, City of Medan.*

## 1. PENDAHULUAN

Hukum berperan sebagai sarana untuk mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang oleh pejabat negara yang berpotensi menimbulkan kerugian dan dampak negatif bagi masyarakat. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Sebagai konsekuensinya, negara berkewajiban menyelenggarakan pembangunan hukum nasional secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam satu sistem hukum nasional, guna menjamin perlindungan serta pemenuhan hak dan kewajiban seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan amanat UUD 1945 (Supar & Fakrulloh, 2007).

Pemerintah telah menetapkan dan memberlakukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan guna memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap regulasi yang tertib, jelas, konsisten, dan memiliki kekuatan mengikat bagi seluruh lembaga yang berwenang. Pengaturan tersebut bertujuan untuk mewujudkan produk hukum yang bermutu serta memberikan manfaat dan dampak positif bagi kehidupan masyarakat (Pemerintah Indonesia, 2022). Dengan diberlakukannya peraturan

tersebut, tersedia landasan hukum yang jelas sebagai pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Selain itu, peraturan ini mengatur secara komprehensif dan terpadu mengenai asas, jenis, dan materi muatan peraturan perundang-undangan, tata cara pembentukan yang mencakup penyusunan naskah akademik sebagai kerangka acuan, proses pembahasan, pengesahan, pengundangan, serta penyebarluasan, sekaligus mengakomodasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan pemerintah daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan berbagai peraturan lainnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan pelaksanaan tugas pembantuan, pemerintah daerah berwenang membentuk peraturan sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan daerah, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pengaturan ini diharapkan mampu mendorong terselenggaranya pemerintahan daerah yang efektif guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan tetap menjunjung prinsip demokrasi, kesetaraan, keadilan, dan kekhasan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Pemerintah Indonesia, 2015)

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan pada tingkat daerah kabupaten/kota diperlukan keberadaan perangkat daerah sebagai unsur pendukung Bupati/Wali Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten/kota. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2018. Adapun perangkat daerah pada tingkat kabupaten/kota meliputi Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan, serta Kecamatan (BPK, 2019). Sebagai suatu produk hukum, peraturan perundang-undangan pada hakikatnya memiliki sifat umum dan mengikat bagi seluruh masyarakat. Konsekuensi dari sifat tersebut menuntut agar pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada pertimbangan dan landasan tertentu guna menjamin keberlakuan serta keberlanjutannya.

Pembentukan Peraturan Daerah telah menjadi perhatian luas di tengah masyarakat dan melibatkan lembaga legislatif daerah, yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam konteks tersebut, DPRD berperan penting dalam melahirkan produk hukum daerah yang pada umumnya berbentuk Peraturan Daerah. Seiring dengan perkembangan masyarakat yang semakin demokratis dan kritis, proses pembentukan produk hukum daerah dituntut untuk didasarkan pada landasan ilmiah yang kuat sebagai justifikasi bahwa suatu permasalahan di

daerah memang perlu diselesaikan melalui pembentukan peraturan daerah. Untuk mencegah lahirnya regulasi daerah yang cacat secara hukum, saling bertentangan, atau tidak selaras, perlu diperhatikan prinsip supremasi hukum, prinsip demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, serta prinsip kepentingan umum. Selain itu, pembentukan peraturan hukum daerah harus dirancang secara matang, terukur, dan terintegrasi agar mampu menjawab kebutuhan masyarakat secara efektif. (Aprillia et al., 2022).

Produk hukum daerah tidak dapat disusun semata-mata berdasarkan asumsi, melainkan harus bertumpu pada data dan informasi yang akurat serta mutakhir. Pembentukan regulasi daerah yang tidak didukung oleh dasar data dan informasi yang memadai berpotensi mengurangi efektivitas dan kebermanfaatannya bagi masyarakat. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Medan menetapkan Peraturan Wali Kota Medan Nomor 48 Tahun 2020 yang menempatkan Sekretariat Daerah Kota Medan sebagai unsur pendukung pemerintah daerah dalam perumusan kebijakan dan koordinasi administratif pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administrasi, yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah (PERWAL, 2020).

Berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan oleh peneliti, dapat diketahui bahwa Pemerintah Kota Medan menunjukkan tingkat produktivitas yang relatif tinggi dalam pembentukan produk hukum daerah. Dalam hal ini, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan memiliki peran strategis sebagai unsur pelaksana urusan pemerintahan di bidang pembentukan dan pengelolaan produk hukum daerah. Temuan tersebut didukung oleh data yang bersumber dari Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Kota Medan (JDIH Kota Medan, 2018). Hingga saat ini tercatat sebanyak 79 Peraturan Daerah (Perda) dan 374



Peraturan Wali Kota (Perwal) yang telah diterbitkan. Jumlah tersebut menunjukkan produktivitas dan keseriusan Pemerintah Kota Medan dalam membangun sistem hukum daerah yang responsif, adaptif, serta berorientasi pada terwujudnya prinsip *good Governance* di lingkungan pemerintahan Kota Medan.

Mengingat strategisnya fungsi bidang produk hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, peran Sekretariat Hukum Daerah dalam proses pembentukan produk hukum daerah menjadi unsur yang sangat penting. Peran tersebut merupakan bagian krusial dalam mewujudkan tujuan pembentukan dan penataan wilayah hukum yang tertib, efektif, dan berkeadilan (Akbar, 2017). Namun demikian, dalam praktiknya masih ditemukan bahwa sebagian besar rancangan peraturan daerah tidak melalui prosedur fasilitasi dalam proses pembentukannya. Kondisi tersebut menyebabkan pembentukan produk hukum daerah tidak sepenuhnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Hasan et al., 2019). Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penulis memandang perlu untuk melakukan penelitian mengenai Peran Bagian Hukum dalam Mewujudkan *Good Governance*. Penelitian ini bertujuan untuk memahami serta menganalisis peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan dalam proses pembentukan dan perencanaan produk hukum daerah yang dihasilkan oleh Pemerintah Kota Medan.

## 2. METODOLOGI

Jenis metodologi penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif-empiris, yaitu pendekatan yang mengombinasikan penelitian hukum normatif melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan

penelitian empiris yang dilakukan melalui studi lapangan. (Malahati et al., 2023). Pada aspek normatif, penelitian ini menelaah berbagai peraturan perundang-undangan serta literatur hukum yang berkaitan dengan peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan dalam mewujudkan *good governance* melalui penyusunan produk hukum daerah. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juncto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, serta Peraturan Wali Kota Medan Nomor 48 Tahun 2020. Selanjutnya, bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal ilmiah, laporan penelitian, dan pendapat para pakar hukum, serta bahan hukum tersier yang mencakup kamus hukum dan ensiklopedia. Sementara itu, aspek empiris diperoleh melalui wawancara dengan Koordinator Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan guna mengetahui implementasi ketentuan normatif dalam praktik penyusunan produk hukum daerah. Data kepustakaan juga diperoleh melalui Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Kota Medan yang mencatat sebanyak 79 Peraturan Daerah dan 374 Peraturan Wali Kota hingga tahun 2025. Seluruh data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif-deskriptif untuk memberikan gambaran secara komprehensif mengenai peran Bagian Hukum dalam pembentukan produk hukum daerah yang mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah di Kota Medan

Peran dapat dipahami sebagai pelaksanaan hak dan kewajiban yang melekat pada individu maupun organisasi sesuai dengan kedudukan, status, dan fungsinya dalam suatu institusi atau lembaga tertentu, guna memenuhi harapan pihak lain sehingga tugas dan tanggung jawab dapat dijalankan secara optimal. Menurut Soerjono Soekanto, peran merupakan aspek dinamis dari kedudukan (status), yang tercermin ketika seseorang menjalankan hak dan kewajibannya sesuai dengan posisi yang dimilikinya (Soekanto, 2002).

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 65 Tahun 2021 tentang Jabatan Fungsional Penyusun Peraturan Perundang-undangan (PermenPANRB Nomor 65 Tahun 2021), Pasal 1 ayat (10) menjelaskan bahwa penyusun peraturan perundang-undangan merupakan pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, serta hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan kegiatan penyusunan peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum lainnya (Permen PAN RB, 2021)

Sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 65 Tahun 2021 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, pengelola rancangan peraturan perundang-undangan pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan memiliki tugas untuk melaksanakan perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan, menyusun rancangan peraturan perundang-undangan termasuk melakukan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsep rancangan, serta memberikan kajian atau evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tahap awal dalam pembentukan peraturan daerah adalah tahap

perencanaan, yang melibatkan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Keterlibatan Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan dalam tahap perencanaan Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota dilakukan melalui penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Propemperda merupakan instrumen perencanaan pembentukan peraturan daerah provinsi serta kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Guna menjamin kepastian hukum dalam pembentukan peraturan daerah, diperlukan pedoman yang berlandaskan metode yang jelas, baku, dan tepat, sehingga peraturan daerah yang dihasilkan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, maupun nilai-nilai moral dan kesusilaan.

Sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, khususnya Pasal 14 ayat (1), penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) provinsi di lingkungan DPRD provinsi dikoordinasikan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda), dengan pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunannya diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi. Penyusunan Propemperda provinsi dilakukan secara bersama oleh DPRD provinsi dan gubernur. Propemperda provinsi memuat daftar rancangan peraturan daerah provinsi yang disusun berdasarkan arah kebijakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta aspirasi masyarakat setempat. Selain itu, Propemperda juga memuat daftar prioritas pembentukan rancangan peraturan daerah provinsi yang ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun

berdasarkan skala prioritas pembentukannya. (Permendagri, 2015).

Hasil penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) provinsi oleh DPRD provinsi bersama pemerintah daerah provinsi selanjutnya disepakati sebagai Propemperda provinsi dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD provinsi. Penetapan Propemperda provinsi tersebut dilakukan melalui keputusan DPRD provinsi. Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Propemperda provinsi juga berlaku dengan penyesuaian seperlunya atau secara *mutatis mutandis* terhadap perencanaan Propemperda kabupaten/kota.

Selanjutnya, penyusunan Naskah Akademik harus dilakukan oleh tim perancang peraturan perundang-undangan (*legal drafter*) yang kompeten. Istilah Naskah Akademik merupakan terminologi yang lazim digunakan baik dalam ranah akademik maupun praktik oleh para penyusun peraturan perundang-undangan. Dalam proses pembentukan peraturan daerah, keberadaan Naskah Akademik menjadi kebutuhan yang sangat penting sebelum suatu rancangan peraturan daerah disusun. Naskah Akademik dipandang memiliki peran strategis bagi keberlanjutan dan kualitas penyusunan peraturan daerah. Urgensi Naskah Akademik setidaknya didasarkan pada dua pertimbangan, yakni alasan substantif dan alasan teknis. Secara substantif, Naskah Akademik berfungsi sebagai dasar untuk menghasilkan Rancangan Peraturan Daerah yang berkualitas, aplikatif, dan berorientasi ke masa depan. Selain itu, keberadaan Naskah Akademik yang memadai akan membuat proses pembahasan rancangan peraturan daerah di lembaga legislatif menjadi lebih efektif dan efisien, karena berbagai isu pokok telah dianalisis dan dibahas secara komprehensif dalam Naskah Akademik, sehingga dapat meminimalisasi perdebatan yang

seharusnya telah diselesaikan pada tahap awal. Sementara itu, secara teknis, Naskah Akademik berfungsi untuk membatasi penyusunan daftar prioritas rancangan peraturan daerah agar tidak terlalu luas tanpa dukungan dokumen yang memadai. Hal ini penting untuk mencegah tidak tercapainya target pengesahan peraturan daerah dalam satu tahun anggaran yang dapat menimbulkan penumpukan atau carry over baik bagi pemerintah daerah maupun DPRD. Untuk mendukung penyusunan Naskah Akademik, khususnya dari sisi substansi, diperlukan bahan pendukung berupa hasil studi dan penelitian, serta analisis dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh tim perancang peraturan perundang-undangan (*legal drafter*).

Tahap berikutnya adalah tahap penyusunan, yang juga melibatkan Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan. Dalam tahap ini, peran perancang diwujudkan melalui berbagai kegiatan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota, antara lain penentuan pokok-pokok pikiran mengenai materi muatan Rancangan Peraturan Daerah, penyusunan kerangka dasar atau sistematika, serta perumusan naskah awal rancangan. Selanjutnya, dilakukan pembahasan dalam rapat koordinasi tim penyusunan Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota untuk rancangan yang disiapkan oleh pemerintah daerah, serta pembahasan dalam komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang membidangi legislasi untuk rancangan yang berasal dari DPRD kabupaten/kota. Tahap ini diikuti dengan penyempurnaan hasil pembahasan melalui proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi, hingga penyusunan rumusan akhir Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota sebagai hasil dari proses tersebut. Selain itu, perancang juga



berperan dalam penyiapan keterangan yang memuat pokok-pokok pikiran atau materi muatan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota, khususnya yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pencabutan peraturan daerah, atau perubahan peraturan daerah yang bersifat terbatas. Peran tersebut juga mencakup penentuan pokok-pokok pikiran materi muatan, penyusunan kerangka dasar atau sistematika, perumusan naskah awal, pembahasan dalam tim penyusunan, serta penyusunan rumusan akhir Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya di tingkat daerah sebagai hasil pembahasan tim penyusunan.

Permasalahan lain yang muncul dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah berkaitan dengan pengaturan sebagaimana tercantum dalam Pasal 74 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (J.Sihotang, 2025).

Penyusun legislasi atau perancang peraturan perundang-undangan dalam menjalankan tugasnya memfasilitasi penyusunan dan harmonisasi produk hukum daerah, khususnya rancangan peraturan daerah, bertujuan untuk menyalurkan, menyesuaikan, memperkuat, serta mengonsolidasikan konsep rancangan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik yang berada pada tingkat yang lebih tinggi, setingkat, maupun lebih rendah, serta ketentuan terkait lainnya. Dengan demikian, rancangan peraturan daerah dapat tersusun secara sistematis tanpa menimbulkan konflik norma atau tumpang tindih pengaturan. Adapun tujuan utama harmonisasi rancangan

peraturan daerah adalah untuk memberikan kepastian dan pemahaman yang jelas bahwa suatu peraturan merupakan bagian yang utuh dan tidak terpisahkan dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. (Luthfi, A. 2019).

Perancang peraturan perundang-undangan memiliki peran yang sangat penting dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah. Keberadaan perancang tersebut berfungsi sebagai penggerak utama dalam pengembangan hukum nasional, khususnya dalam proses perumusan dan pembentukan peraturan daerah, baik pada tingkat pusat maupun daerah. Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Biddle dan Thomas, terdapat lima indikator perilaku yang berkaitan dengan konsep peran, yaitu sebagai berikut: (Sarlito Wirawan Sarwono 2015).

#### 1. Harapan tentang peran (*expectation*)

Harapan peran (*role expectation*) merupakan ekspektasi pihak lain terhadap perilaku yang seharusnya ditampilkan oleh seseorang yang menduduki peran tertentu. Harapan tersebut dapat bersifat umum, berasal dari kelompok tertentu, maupun dari individu tertentu. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti, penyusun peraturan perundang-undangan pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah belum sepenuhnya memenuhi harapan peran tersebut. Hal ini terlihat dari kecenderungan sikap yang masih pasif dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kondisi tersebut ditunjukkan oleh minimnya keterlibatan penyusun peraturan perundang-undangan dalam melakukan kajian, serta ketidakhadiran dalam beberapa rapat evaluasi rencana kerja pembentukan peraturan daerah. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk

lebih mengoptimalkan peran penyusun peraturan perundang-undangan pada setiap tahapan pembentukan peraturan daerah, mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau persetujuan, hingga tahap pengundangan. Dengan demikian, berdasarkan data wawancara yang diperoleh, dapat disimpulkan bahwa penyusun peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya memenuhi indikator peran dalam aspek harapan (*expectation*).

## 2. Norma (norm)

Secord Secord dan Backman berpendapat bahwa norma merupakan salah satu bentuk dari harapan atau ekspektasi. Mereka mengklasifikasikan harapan ke dalam dua jenis, yaitu ekspektasi antisipatif, yakni harapan mengenai perilaku yang diperkirakan akan terjadi, serta harapan normatif (*role expectation*), yaitu kewajiban yang melekat pada suatu peran. Harapan normatif selanjutnya dibedakan menjadi dua, yaitu harapan terselubung (*covert*), yakni harapan yang tetap ada meskipun tidak diungkapkan secara eksplisit, dan harapan terbuka (*overt*), yaitu harapan yang dinyatakan secara jelas atau terbuka. Jenis harapan terbuka ini dikenal sebagai tuntutan peran (*role demand*). Melalui proses internalisasi, tuntutan peran tersebut dapat berkembang menjadi norma yang mengikat bagi peran yang bersangkutan. Dengan demikian, norma dapat dipahami sebagai salah satu bentuk ekspektasi atau tuntutan yang melekat pada suatu peran dan harus dijalankan sesuai dengan kedudukan yang dimiliki. Berdasarkan hasil wawancara dengan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), diketahui bahwa menurut Keputusan DPRD mengenai Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda), capaian pembentukan

peraturan daerah pada tahun 2020–2021 belum memenuhi target yang telah ditetapkan. Selanjutnya, hasil wawancara juga menunjukkan bahwa Kepala Bagian Hukum berharap para penyusun peraturan perundang-undangan dapat terus meningkatkan kapasitas dan kompetensinya melalui keikutsertaan dalam pendidikan dan pelatihan (diklat), bimbingan teknis (bimtek), serta dengan aktif mempelajari literatur dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyusunan dan perumusan produk hukum daerah. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa penyusun peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya memenuhi indikator peran dalam aspek norma atau persyaratan.

## 3. Wujud perilaku dalam peran (*performance*)

Peran diwujudkan melalui perilaku yang ditampilkan oleh para aktor, di mana manifestasi perilaku tersebut bersifat nyata dan beragam, serta dapat berbeda antara satu aktor dengan aktor lainnya. Berdasarkan hasil wawancara, diketahui bahwa perilaku penyusun peraturan perundang-undangan, sebagaimana diakui oleh penyusun itu sendiri, masih mengalami kendala karena belum mengikuti pelatihan fungsional Ahli Pertama yang diselenggarakan oleh instansi pembina, yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Akibatnya, kompetensi yang dimiliki dinilai belum sepenuhnya memadai. Kondisi tersebut, berdasarkan temuan wawancara, merupakan salah satu bentuk manifestasi perilaku dalam pelaksanaan suatu peran.

## 4. Penilaian (*evaluation*) dan sanksi (*sanction*)

Penilaian dan sanksi dalam teori peran didasarkan pada harapan masyarakat terhadap norma-



norma yang berlaku. Evaluasi peran dipahami sebagai kesan positif atau negatif yang diberikan oleh masyarakat berdasarkan kesesuaian perilaku seorang aktor dengan norma tersebut. Sementara itu, sanksi dimaknai sebagai respons atau upaya yang dilakukan oleh aktor untuk mempertahankan atau memulihkan nilai positif, sehingga pelaksanaan perannya dapat dimodifikasi dari yang semula dinilai negatif menjadi positif. Berdasarkan data hasil wawancara, terlihat bahwa para legislator masih menunjukkan sikap pasif dalam menjalankan perannya. Hal ini tercermin dari minimnya aktivitas mereka dalam melakukan studi serta ketidakhadiran pada beberapa rapat evaluasi program peraturan daerah. Kondisi tersebut menjadi dasar penilaian negatif terhadap pelaksanaan peran legislator. Lebih lanjut, berdasarkan penyajian data mengenai indikator peran, hasil wawancara menunjukkan bahwa para legislator pada bagian hukum Sekretariat Daerah belum memenuhi kriteria yang ditetapkan sebagai indikator peran sebagaimana yang diharapkan.

## **B. Implementasi Prinsip Good Governance dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah di Kota Medan**

Sekretariat Daerah Kota Medan memiliki peran sebagai unsur pendukung pemerintah daerah dalam proses penyusunan kebijakan, pelaksanaan koordinasi administrasi pemerintahan, serta penyelenggaraan pelayanan administratif. Lembaga ini dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang bertanggung jawab dan menyampaikan laporan secara langsung kepada Wali Kota Medan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Wali Kota Medan Nomor 48 Tahun 2020 (PERWAL, 2020).

Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, Sekretariat Daerah

sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Wali Kota Medan Nomor 48 Tahun 2020 memiliki beberapa fungsi, antara lain melakukan koordinasi dalam penyusunan kebijakan daerah, mengoordinasikan pelaksanaan tugas perangkat daerah, melaksanakan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan daerah, memberikan pelayanan administratif serta melakukan pembinaan terhadap aparatur sipil negara pada instansi daerah, dan menjalankan fungsi lain yang diberikan oleh Wali Kota sesuai dengan tugas dan fungsinya. (PERWAL, 2020).

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Koordinator Dokumentasi dan Informasi Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan, dijelaskan bahwa Kepala Bagian Hukum memiliki tugas pokok membantu Sekretaris Daerah melalui Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat. Tugas tersebut meliputi pengoordinasian penyusunan peraturan daerah, penelaahan terhadap produk hukum daerah, pemberian bantuan hukum serta perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), serta pelaksanaan publikasi, dokumentasi, dan penyebarluasan produk hukum daerah, termasuk pembinaan perizinan. Lebih lanjut, narasumber menegaskan bahwa prinsip otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan secara mandiri, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah. Namun demikian, dalam praktiknya masih dijumpai berbagai kendala, salah satunya berupa potensi ketidaksesuaian antara produk hukum daerah dengan norma hukum yang lebih tinggi, yang dapat menimbulkan hambatan dalam penerapan prinsip-prinsip *good Governance* yang baik di lingkungan Pemerintah Kota Medan (Albert Yasokhi Lase, 2025)

Meskipun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa Bagian

Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan telah melakukan berbagai langkah strategis dan terstruktur dalam mengatasi hambatan penerapan prinsip-prinsip *good governance* di lingkungan Pemerintah Kota Medan. Upaya tersebut diwujudkan melalui peningkatan koordinasi antarperangkat daerah dalam proses penyusunan dan harmonisasi produk hukum daerah, pelaksanaan konsultasi lintas instansi guna menjamin kesesuaian dan keselarasan norma hukum, serta penerapan sistem kerja berbasis digital yang mendukung percepatan pendokumentasian dan publikasi peraturan daerah.

Salah satu bentuk implementasi nyata yang dilakukan adalah pengembangan dan optimalisasi Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Kota Medan sebagai instrumen transparansi informasi publik, sekaligus sebagai sarana penyimpanan dan publikasi produk hukum daerah yang terintegrasi. Melalui JDIH, masyarakat, kalangan akademisi, serta pemangku kepentingan lainnya memperoleh akses yang mudah dan terbuka terhadap produk hukum daerah. Upaya ini mencerminkan penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas sebagai elemen fundamental dalam tata kelola pemerintahan yang baik.

Selain itu, Bagian Hukum secara aktif menerapkan pendekatan partisipatif dalam proses pembentukan regulasi daerah dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, seperti institusi akademik, organisasi masyarakat sipil, dan tokoh masyarakat. Keterlibatan tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa setiap produk hukum daerah memiliki landasan empiris yang kuat serta merepresentasikan aspirasi masyarakat, sehingga mampu memperkuat legitimasi hukum sekaligus meningkatkan kepercayaan publik terhadap kinerja pemerintah daerah. Ditinjau dari aspek produktivitas, Pemerintah Kota Medan melalui Bagian Hukum telah menerbitkan

sebanyak 79 Peraturan Daerah (Perda) dan 374 Peraturan Wali Kota (Perwal) hingga tahun 2025. Capaian ini tidak hanya menunjukkan tingkat kinerja yang signifikan dalam pembentukan produk hukum daerah, tetapi juga merefleksikan komitmen Pemerintah Kota Medan dalam membangun sistem hukum yang adaptif dan responsif terhadap perkembangan sosial, ekonomi, serta tuntutan tata kelola pemerintahan modern. Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa penerapan prinsip-prinsip *good governance* di Kota Medan telah dilaksanakan secara konkret dan berkelanjutan, tidak semata-mata melalui penegakan regulasi, tetapi juga melalui upaya sistematis dalam mewujudkan pemerintahan yang transparan, akuntabel, partisipatif, dan berorientasi pada kepentingan publik. Dengan demikian, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan memiliki peran strategis dalam memastikan bahwa setiap kebijakan hukum daerah tidak hanya selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi juga mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). (JDIH Kota Medan, 2018).

#### 4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan dalam pembentukan produk hukum daerah belum berjalan secara optimal, meskipun secara normatif tugas dan kewenangan penyusun peraturan perundang-undangan telah diatur dengan jelas. Ditinjau dari indikator teori peran, para penyusun belum sepenuhnya memenuhi harapan peran, norma, dan wujud perilaku yang diharapkan, yang tercermin dari masih rendahnya partisipasi aktif dalam kajian, keterbatasan kompetensi akibat minimnya pelatihan fungsional, serta belum tercapainya target Propemperda. Kondisi ini menunjukkan perlunya penguatan

kapasitas sumber daya manusia dan optimalisasi peran perancang peraturan perundang-undangan agar proses pembentukan produk hukum daerah dapat berlangsung secara lebih efektif, sistematis, dan berkualitas.

Implementasi prinsip *good governance* dalam pembentukan produk hukum daerah di Kota Medan tercermin melalui penerapan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi yang dijalankan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah. Transparansi dan akuntabilitas diwujudkan melalui optimalisasi JDIH sebagai sarana publikasi dan akses informasi hukum, serta melalui proses harmonisasi untuk memastikan kesesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi. Prinsip partisipasi dilaksanakan dengan melibatkan akademisi dan masyarakat dalam perumusan regulasi, sementara efektivitas didukung oleh sistem kerja berbasis digital, sehingga produk hukum daerah yang dihasilkan lebih responsif dan berorientasi pada kepentingan publik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, M. I. (2017). *Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Padang Dalam Proses Pembentukan Produk Hukum Daerah, Berdasarkan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah*. Bung Hatta, 8(1).
- Albert Yasokhi Lase, *Koordinator Lingkup Dokumentasi dan Informasi Hukum Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan, wawancara pribadi*, Medan, 10 Oktober 2024.
- Aprillia, N. E., Hidayat, D. W., Farida, I., & Mulyanti, D. (2022). *Urgensi Perencanaan Pembentukan Produk Hukum Daerah Dalam Penetapan Produk Hukum Daerah Di Kabupaten Ciamis*. *Case Law*, 3(2), 130–145.
- BPK. (2019). Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Bpk.Go.Id. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/122033/pp-no-72-tahun-2019>
- Hasan, M., Senu, L., & Jafar, K. (2019). Keberlakuan Produk Hukum Daerah Tanpa Prosedur Fasilitasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah. *Halu Oleo Legal Research*, 1(1), 20. <https://doi.org/10.33772/holresch.v1i1.6149>
- Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Medan. 2018. *Produk Hukum Daerah Kota Medan (Peraturan Daerah dan Peraturan Wali Kota)*. Diakses pada 4 November 2025 melalui laman resmi: <https://jdih.medan.go.id>
- Luthfi, A. (2019). Tugas Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015). *Indonesian State Law Review*, 1(2), 112–125.
- Malahati, F., B., A. U., Jannati, P., Qathrunnada, Q., & Shaleh, S. (2023). Kualitatif: Memahami Karakteristik Penelitian Sebagai Metodologi. *Jurnal Pendidikan Dasar*, 11(2), 341–348. <https://doi.org/10.46368/jpd.v11i2.902>
- Pemerintah Indonesia. (2015, March 18). Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Komisi Yudisial.



- <https://jdih.komisiyudisial.go.id/rontend/detail/4/11>
- Pemerintah Indonesia. (2022). Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bpk. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/212810/uu-no-13-tahun-2022>
- Pemerintah Kota Medan. 2020. *Peraturan Wali Kota Medan Nomor 48 Tahun 2020 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah Kota Medan*. Medan: Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kota Medan. Tersedia di: <https://jdih.medan.go.id>
- Permen PAN RB. (2021). Permen PAN & RB No. 65 Tahun 2021. Database Peraturan | JDIH BPK. <http://peraturan.bpk.go.id/Details/202198/permen-pan-rb-no-65-tahun-2021>
- Permendagri. (2015). PERMENDAGRI No. 80 Tahun 2015. Database Peraturan | JDIH <http://peraturan.bpk.go.id/Details/164459/permendagri-no-80-tahun-2015>
- Sarlito Wirawan Sarwono, *Teori-Teori Psikologi Sosial* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 216-217.
- SIHOTANG, Januari, et al. Penataan Pengawasan DPR Terhadap Presiden dalam Rangka Penguatan Sistem Presidensial Indonesia. *Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum*, 2024, 13.1: 124-144.
- Soekanto, Soerjono. (2002). *Teori Peranan*. Bumi Aksara.
- Supar, M., & Fakrulloh, Z. A. (2007). *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*.