

**FUNGSI BAGIAN HUKUM SEKRETARIAT DAERAH
DALAM PENYUSUNAN PRODUK HUKUM KABUPATEN PONOROGO**

***Ferry Irawan Febriansyah¹, Sudi Rahayu²**

^{1,2}(Universitas Muhammadiyah Ponorogo, Jl. Budi Utomo No.10, Ronowijayan, Ponorogo,
Jawa Timur, Indonesia)

*ferryirawanfhumpo@umpo.ac.id

ABSTRACT

Preparation of regional regulations is the main task in the legal department. Where there are 3 sub-coordinators in the legal department, namely the sub-coordinator of legislation, sub-coordinator of legal aid and sub-coordinator of documentation and information. Here the author will focus more on the sub-coordinator of legislation because it relates to the preparation of existing legal products in Ponorogo Regency. In this study, the author uses an empirical juridical research method, namely using an approach by paying attention to how a law that exists in the Act is implemented directly in the community. The author compares the preparation of a regional law that has been implemented by the legal department with existing laws and regulations. The author in his research uses the type of field research (field research) where researchers directly come to the Legal Section of the Ponorogo Regency Regional Secretariat for the process of collecting data and interviews. With the completion of this research, it is expected to provide an overview to the public how the process of drafting legal products in Ponorogo Regency, provide additional references to the preparation of regional legal products and provide additional evaluation materials to improve the performance and role of the Legal Department on quality indicators of regional legal products, especially in Ponorogo Regency.

Penyusunan peraturan daerah merupakan tugas pokok di bagian hukum. Dimana terdapat 3 sub koordinator di bagian hukum yaitu sub koordinator perundang-undangan, sub koordinator bantuan hukum dan sub koordinator dokumentasi dan informasi. Disini penulis akan lebih menfokuskan pada sub koordinator perundang-undangan karena berhubungan dengan penyusunan produk hukum yang ada di Kabupaten Ponorogo. Pada penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian yuridis empiris yaitu menggunakan pendekatan dengan memerhatikan bagaimana suatu hukum yang ada pada Undang-Undang dilaksanakan secara langsung di masyarakat. Penulis membandingkan penyusunan suatu hukum daerah yang telah dilaksanakan oleh bagian hukum dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Penulis dalam penelitiannya menggunakan jenis penelitian lapangan (*field research*) dimana peneliti langsung datang ke Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Ponorogo untuk proses pengambilan data dan wawancara. Dengan terselesaikannya penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran kepada masyarakat bagaimana proses penyusunan produk hukum di Kabupaten Ponorogo, memberikan tambahan referensi terhadap penyusunan produk hukum daerah dan memberikan tambahan bahan evaluasi untuk meningkatkan

kinerja dan peran Bagian Hukum terhadap indikator kualitas produk hukum daerah khususnya di Kabupaten Ponorogo.

Kata Kunci: *Bagian Hukum, Sekretariat Daerah, Penyusunan Produk Hukum.*

A. PENDAHULUAN

Amanat dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa wilayah Indonesia terdiri atas daerah propinsi, daerah propinsi dibagi lagi menjadi Kabupaten dan Kota, yang masing masing menjadi daerah otonom. Dari pembagaaian tersebut, kemudian dikenal adalah pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dimana pemerintah pusat dapat memberi wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya secara otonom berdasarkan kekhasan daerah masing-masing. Tetapi pendelegasian disini bukan berarti memberikan kebebasan sebeb-as-besarnya akan tetapi pemerintah pusat tetap dapat mengontrol pelaksanaan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sehingga keberadaan pemerintah daerah merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat (Siswanto, 2012).

Penyelenggaraan pemerintah daerah serta pelaksanaan otonomi daerah yang berimpas pada kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur wilayah kekuasaannya tidak dapat lepas dari konsep hukum di Indonesia khususnya hukum administrasi negara yang salah satu kajiannya adalah membahas tentang penyelenggaraan pemerintah daerah (Siswanto, 2012).

Berdasarkan amanat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 18 bahwa “pengaturan Pemerintah Daerah memerlukan susunan dan tata penyelenggaraan yang akan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”. Awal reformasi setelah tumbangnya masa orde baru pemerintah mengeluarkan dua kebijakan mengenai otonomi daerah yaitu “Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.”

Melalui dua Undang-Undang yang disebutkan diharapkan memberi peluang untuk daerah agar bisa berkembang sesuai dengan kemampuannya. Kedua Undang-Undang tersebut membawa harapan baru yang lebih demokratis dalam mengatur desentralisasi di Indonesia. Selanjutnya, UU Otonomi Daerah direvisi sehingga memunculkan peraturan yaitu “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah” yang telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir dengan “Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.”

Dengan regulasi baru mengenai pemerintah daerah, diharapkan penyelenggaraan pemerintah daerah dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan lebih cepat dan semakin sejahtera dengan cara meningkatkan pelayanan, peningkatan pemberdayaan

masyarakat, dan peran aktif masyarakat itu sendiri. Kebebasan berfikir dan mengeksploitasi diri di daerah dapat menambah khasanah dan budaya daerah sehingga tercipta kebhinekaan bangsa Indonesia yang semakin beragam (Aridhayandi, 2018);(Irawan Febriansyah, 2016).

Pemerintah Daerah diberi wewenang untuk membuat kebijakan hukum yang mengatur pemerintahannya, dengan syarat tidak bertentangan dengan hukum di atasnya. Sesuai dengan “Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Negara mengakui keberadaan Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang dibuat oleh Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislatif daerah.” (Peraturan Pemerintah RI, 2011)

Dalam mengatur pemerintahannya, daerah mempunyai wewenang menerbitkan peraturan daerah yang disebut dengan perda. Peraturan daerah ialah peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yang dikeluarkan oleh kepala daerah baik provinsi maupun Kabupaten/Kota secara serentak dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Dewan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Sihombing, 2016). Secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan daerah untuk membuat peraturan sebagaimana tertuang dalam Pasal 65 ayat (2) huruf b dimana pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam menyusun peraturan daerah. Untuk menyusun peraturan daerah diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang matang baik dalam peraturan perundang-undangan sehingga perda tersebut nantinya tidak bertolak belakang dengan peraturan di atasnya dan pemahaman tentang potensi daerahnya sehingga potensi tersebut bisa tertuang dalam peraturan yang jelas dalam mengaturnya (Peraturan Pemerintah RI, 2014).

Dalam pembuatan perda diatur dengan terperinci dalam “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dan diperjelas dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.” (Peraturan Pemerintah RI, 2015a).

Beberapa produk hukum daerah diantaranya ialah 1) Peraturan Provinsi/Peraturan Daerah yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah, 2) Peraturan Kepala Daerah Provinsi/Kabupaten yaitu peraturan yang dibuat oleh Gubernur atau bupati/walikota, 3) Peraturan Bersama

Kepala Daerah yaitu peraturan yang ditetapkan oleh dua atau lebih kepala daerah, dan 4) Peraturan DPRD yaitu peraturan yang ditetapkan oleh pimpinan DPRD provinsi dan pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah memuat tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjelasan lebih lanjut tentang peraturan perundang-undangan di atasnya. Peraturan daerah juga bisa berisi muatan lokal yang menjadi ciri khas dari suatu daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian daerah mempunyai payung hukum dalam mengangkat kekhasan daerah masing-masing dengan harapan menambah khasanah bhineka tunggal ika bangsa Indonesia.

Untuk menyusun Peraturan Daerah, tidak lepas dari peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam proses harmonisasi dan sinkronisasi. Bagian Hukum adalah salah satu unit kerja yang berada pada Sekretariat Daerah Kabupaten Ponorogo yang didirikan berdasarkan “Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 6 Tahun 2016 mengenai Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah seperti yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 4 Tahun 2019 dan Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 145 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah.” (Peraturan Bupati Ponorogo, 2021).

Berdasarkan peraturan di atas dapat dikatakan bahwa “Bagian Hukum ialah “suatu perangkat daerah yang membantu tugas sekretaris daerah Kabupaten Ponorogo untuk melaksanakan mengoordinasikan pelaksanaan kegiatan dalam bertindak untuk merencanakan pembuatan kebijakan daerah, mengoordinasikan perumusan kebijakan daerah, mengoordinasikan pelaksanaan tugas perangkat daerah, dan melaksanakan pemantauan dan evaluasi di bidang bantuan hukum serta informasi dan dokumentasi.”

Adapun secara spesifik fungsi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Ponorogo adalah (Peraturan Bupati Ponorogo, 2021);

- a. “penyiapan bahan perumusan kebijakan daerah di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi;”
- b. “penyiapan bahan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi;”
- c. “penyiapan bahan pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi;”
- d. “penyiapan bahan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta informasi dan dokumentasi; dan,
- e. “pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat yang berkaitan dengan tugasnya.”

Sebagai gambaran jumlah produk hukum daerah yang telah disahkan di Tahun 2020 dan 2021.

Tabel 1. Jumlah Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Ponorogo tahun 2020 dan 2021

No.	Tahun	Jumlah Perda yang sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan
-----	-------	--

		Target Propemperda	Realisasi
1	2019	21	13
2	2020	28	8
3	2021	22	Akan dibahas di 2022

Berdasarkan tabel sebagaimana tercantum, bisa diamati jumlah perda Kabupaten Ponorogo yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-Undangan yang berlaku dari target yang tertuang di Propemperda pada Tahun 2019 adalah 21 Perda dan hanya dapat disyahkan sebanyak 13 Perda. Sedangkan di Tahun 2020 dari target yang tertuang di Propemperda sejumlah 28 dan hanya dapat disyahkan sebanyak 8 Perda.

Tabel 2. Jumlah Peraturan Bupati (Perbub) Kabupaten Ponorogo Tahun 2020 dan 2021

No.	Tahun	Jumlah Perbub Berdasarkan Perjanjian Kinerja	Realisasi Perbub yang disahkan
1	2020	125	168
2	2021	150	169

Menurut sajian tabel tersebut bisa diamati jumlah Peraturan Bupati yang tertuang dalam perjanjian kinerja pada Tahun 2020 adalah 125 Peraturan Bupati dan realisasi Peraturan Bupati yang disyahkan adalah 168, sedangkan di Tahun 2021 jumlah Peraturan Bupati yang tertuang dalam perjanjian kinerja adalah 150 Peraturan Bupati dan dapat terealisasi sejumlah 169 Peraturan Bupati.

Tabel 3. Jumlah Keputusan Bupati (Kebub) Kabupaten Ponorogo Tahun 2020 dan 2021

No.	Tahun	Jumlah Perbub Berdasarkan Perjanjian Kinerja	Realisasi Perbub yang ditandatangani Bupati
1	2020	350	1520
2	2021	411	1665

Berdasarkan tabel tersebut diatas dapat dilihat jumlah Keputusan Bupati yang tertuang dalam perjanjian kinerja pada Tahun 2020 adalah 350 Keputusan Bupati dan realisasi Keputusan Bupati yang telah ditandatangani oleh Bupati adalah 1520, sedangkan di Tahun 2021 jumlah Keputusan Bupati yang tertuang dalam perjanjian kinerja adalah 411 Keputusan Bupati dan dapat terealisasi sejumlah 1665 Keputusan Bupati.

Dari ketiga tabel diatas terdapat gambaran bahwa terdapat perbedaan antara realisasi yang belum maksimal tercapai dari apa yang ditargetkan di Peraturan Daerah, dan terdapat perbedaan antara target di Peraturan Bupati dan Keputusan Bupati yang melampaui target yang ditetapkan. Karena itu diperlukan maksimalisasi peran dan fungsi Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam proses Harmonisasi dan Sinkronisasi produk hukum daerah. Berdasarkan gambaran diatas, penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh mengenai Eksistensi Bagian Hukum dalam sistem pemerintahan daerah.

B. METODE

Jenis penelitian ini ialah penelitian lapangan (*field research*) dimana peneliti langsung datang ke Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Ponorogo untuk proses pengambilan data dan wawancara (Meleong, 2006);(Zainuddin, 2010). Adapun pendekatan yang digunakan adalah yuridis empiris, yaitu suatu pendekatan dengan meninjau bagaimana suatu hukum yang terdapat dalam Undang-Undang dilaksanakan dalam kehidupan nyata di masyarakat. Dalam hal ini, peneliti ingin mengetahui proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Ponorogo sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan dua jenis sumber data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh pada saat peneliti mengadakan wawancara dan observasi secara langsung kepada narasumber berupa informasi-informasi yang diperoleh (Arikunto, 2002);(Satori & K, 2009);(Ikhwan, 2021). Adapun narasumber yang diwawancarai oleh peneliti adalah:

- a. Bapak Soengeng Prakoso, sebagai Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Ponorogo.
- b. Bapak Rizky Wahyu Nugroho, sebagai Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda Sub Koordinator Perundang-Undangan di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Ponorogo.
- c. Bapak Indra Aji Saputra, sebagai Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda Sub Koordinator Bantuan Hukum di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Ponorogo.
- d. Ibu Rima Tri Retnoningtyas, sebagai Penyuluh Hukum Ahli Muda Sub Koordinator Dokumentasi dan Informasi pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Ponorogo.
- e. Bapak/ibu staf di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Ponorogo.

Teknis analisis data yang digunakan pada penelitian ini ialah menggunakan analisis kualitatif dan deskriptif (Moleong, 2007).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Produk Hukum di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Ponorogo

Jumlah dan Jenis Produk hukum yang dihasilkan oleh Bagian Hukum bisa diamati pada sajian tabel dibawah ini:

Tabel 4. *Produk Hukum Daerah di Bagian Hukum Kabupaten Ponorogo Tahun 2021*

No.	Jenis Produk Hukum	Jumlah
1	Peraturan Daerah (Perda)	8
2	Peraturan Bupati (Perbub)	169
3	Keputusan Bupati (Kebub)	1.666
4	Keputusan Sekretaris Daerah	200

5	Keputusan Bersama	136
6	Instruksi Bupati	5

Untuk mendapatkan informasi tentang dokumen produk hukum daerah bisa diakses di <https://jdihprokum.ponorogo.go.id/>, dimana merupakan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum produk hukum daerah Kabupaten Ponorogo yang tersistem, tertib, terpadu dan berkesinambungan serta merupakan sarana pemberian pelayanan informasi hukum secara mudah, cepat dan akurat.

2. Proses Pembentukan Produk Hukum Daerah

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar peraturan perundang-undangan mengatur tentang kewenangan daerah untuk menetapkan peraturan daerah untuk pelaksanaan otonomi daerah. Kewenangan tersebut tertuang dalam Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. kemudian ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) berbunyi “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

Pemerintah telah mengesahkan Undang-Undang turunan sebagai turunan dari Undang-Undang Dasar, yaitu “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang,” sebagaimana telah diubah dengan “Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.” Selanjutnya, “Peraturan Menteri Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.”

Pendelegasian pembentukan Perda mengenai prosedur perencanaan penyusunan Propemperda ialah justifikasi atas hipotesis bahwa regulasi yang dibuat oleh pemerintah pusat belum mencukupi apabila dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dan DPRD dalam penyusunan Propemperda. Dengan demikian diperlukan peraturan daerah yang bisa mengatur secara spesifik keberadaan pemerintah daerah di daerah masing-masing.

Sebagai hasil wawancara peneliti dengan Bapak Rizky Wahyu Nugrogo, didapat bahwa tahapan-tahapan penyusunan produk hukum daerah di kabupaten ponorogo adalah sebagai berikut:

- Rancang Raperda dan Naskah Akademik dikirimkan ke Bagian Hukum dengan Surat Pengantar Kepala Perangkat Daerah Ke Bagian Hukum
- Bagian Hukum melakukan proses harmonisasi dan sinkronisasi dan menyiapkan Surat Pengantar Bupati kepada Ketua DPRD
- Raperda masuk ke sekretariat DPRD, pembahasan awal dengan Bapemperda, menunggu penjadwalan dalam rapat badan musyawarah DPRD
- Penyampaian usul persetujuan Raperda oleh Bupati dalam rapat paripurna DPRD

- e. Pandangan umum fraksi-fraksi terhadap pengajuan Raperda
- f. Jawaban eksekutif atas pandangan umum fraksi-fraksi
- g. Pembahasan melalui pansus DPRD
- h. Proses permohonan fasilitasi atau evaluasi Raperda ke Biro Hukum Setdaprov. Jawa Timur
- i. Rapat fasilitasi atau evaluasi Raperda di biro Hukum Setdaprov Jawa Timur sampai dengan keluar hasil tertulis fasilitasi/evaluasi.
- j. Setelah turun hasil fasilitasi/evaluasi, Raperda disesuaikan dengan hasil fasilitasi/evaluasi dari Biro Hukum Setdaprov Jawa Timur.
- k. Permohonan Nomor Register ke Biro Hukum Setdaprov Jawa Timur.
- l. Setelah turun Nomor Register dari Biro Hukum Setdaprov Jawa Timur, proses pengundangan dan publikasi.

Berdasarkan hasil wawancara tersebut maka, penulis berpendapat bahwa penyusunan produk hukum daerah di Kabupaten Ponorogo dapat diklasifikasikan menjadi 4 bagian besar yaitu:

a. *Tahapan Perencanaan*

Sebelum membahas tahap perencanaan, rancangan peraturan daerah yang masuk ke bagian hukum harus sudah masuk di Propemperda terlebih dahulu. sebagai gambaran peraturan daerah yang akan dibahas pada Tahun 2022, maka peraturan daerah tersebut harus sudah masuk ke Propemperda Tahun 2022. Propemperda tertuang dalam nota kesepakatan antara Bupati dengan Ketua DPRD dan Wakil Ketua DPRD.

Setelah nota kesepakatan ditandatangani oleh Bupati dan DPRD, akan ditindaklanjuti dengan Berita Acara kesepakatan antara Kepala Bagian Hukum dengan Bapemperda DPRD tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah yang lebih merinci tentang kesepakatan untuk membahas peraturan daerah yang telah tertuang dalam nota kesepakatan antara Bupati dengan DPRD.

Untuk penyusunan propemperda, bagian hukum mengirimkan surat ke semua perangkat daerah tentang pengusulan peraturan daerah untuk tahun depan. Sebagai *feedback* dari perangkat daerah yang akan mengusulkan peraturan daerah, maka perangkat daerah mengirimkan list peraturan daerah yang akan dibahas di tahun depan. Lebih lanjut Bagian Hukum akan mengadakan rapat koordinatif dengan perangkat daerah yang mengusulkan peraturan daerah untuk mengetahui kesiapan dalam penyusunan peraturan daerah.

Kesiapan yang dimaksud diatas adalah apakah perangkat daerah benar benar sudah siap dengan usulan tersebut, terutama dalam segi pendanaan dan urgensi kebutuhan peraturan daerah tersebut. Pendanaan sangat diperlukan karena untuk penyusunan peraturan daerah membutuhkan dana yang tidak sedikit. Untuk perangkat daerah pengusul bertanggung jawab terhadap penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah. Untuk urgensi, juga perlu dikaji apakah

peraturan daerah yang diusulkan benar-benar dibutuhkan oleh daerah umumnya dan perangkat daerah khususnya. Tahap selanjutnya adalah perencanaan.

Pada tahapan perencanaan adalah ketika rancangan peraturan daerah dan naskah akademik dikirimkan ke Bagian Hukum dengan Surat Pengantar Kepala Perangkat Daerah ke Bagian Hukum. Proses ini sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 1 Nomor 1 juncto Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Pasal 1 Nomor 18.

Naskah Akademik dibuat oleh Satuan Perangkat Daerah yang memprakarsai rancangan peraturan daerah. Dalam penyusunan Naskah Akademik, Satuan Perangkat Daerah melibatkan rekanan yaitu tenaga ahli atau Perguruan Tinggi untuk mengkaji peraturan daerah tersebut benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat. Hal tersebut penting untuk dilakukan karena untuk menghindari Peraturan Daerah tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah.

Naskah Akademik adalah hasil penelitian atau kajian hukum, serta hasil penelitian lain terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai susunan masalah dalam Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. sebagai solusi dari masalah tersebut. Jenis penelitian lain mungkin juga berkontribusi pada temuan makalah akademis. masalah dan persyaratan yang diajukan oleh hukum negara. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo disusun dengan cara yang sesuai dengan persyaratan yang digariskan dalam undang-undang yang relevan (Peraturan Pemerintah RI, 2015b).

Pada tahapan penyusunan Naskah Akademik, perangkat daerah yang berkepentingan untuk penyusunan rancangan peraturan daerah, akan mengadakan rapat koordinasi dengan bagian hukum untuk proses sinkronisasi dan harmonisasi. Bagian hukum sebagai perangkat daerah yang membidangi hukum di Kabupaten Ponorogo dilibatkan dalam penyusunan naskah akademik. Hal ini sudah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pasal 22 ayat (2).

Akan tetapi tidak semua perangkat daerah melibatkan Bagian Hukum dalam proses penyusunan naskah akademik. sebagaimana hasil wawancara dengan Bapak Rizky Wahyu Nugroho bahwa:

“tidak semua perangkat daerah melibatkan bagian hukum dalam proses naskah akademik, biasanya perangkat daerah yang tidak melibatkan bagian hukum dalam penyusunan naskah akademik, bagian hukum akan sedikit bekerja lebih keras dalam proses sinkronisasi dan harmonisasi rancangan peraturan daerah.”

Proses selanjutnya adalah Sinkronisasi dan Harmonisasi Rancangan peraturan perundang-undangan dengan Perangkat Daerah terkait. Harmonisasi dan Sinkronisasi rancangan Peraturan Daerah di Bagian Hukum terdiri dari format penulisan informatif dan substansi produk hukum daerah. Secara format penulisan, terkadang masih ditemukan rancangan peraturan daerah yang belum

sesuai dengan penulisan sesuai dengan format penyusunan peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai proses penyesuaian atau penyesuaian peraturan perundang-undangan yang akan dikembangkan atau sedang diproduksi, sehingga peraturan perundang-undangan yang final konsisten dengan prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik (Rochim, 2014). Dengan demikian proses harmonisasi dan sinkronisasi rancangan perda ini penting untuk dilaksanakan sebelum rancangan tersebut masuk untuk tahap pembahasan.

Untuk penyesuaian rancangan peraturan daerah, bagian hukum akan mengadakan rapat yang mengundang perangkat daerah terkait untuk membahas lebih lanjut substansi dari rancangan peraturan daerah tersebut. Kedepannya bagian hukum juga akan melibatkan tenaga ahli dalam proses harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan daerah. Hal ini bertujuan untuk meminimalkan kesalahan yang terjadi apabila rancangan perda sudah menjadi peraturan daerah. Proses harmonisasi dan sinkronisasi ini merupakan filter awal ketika peraturan daerah tersebut disusun.

Setelah melalui tahap harmonisasi dan sinkronisasi di Bagian Hukum, maka rancangan Peraturan Daerah tersebut siap di kirim ke Sekretariat DPRD melalui surat bupati tentang Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah. Proses selanjutnya adalah menunggu jadwal rapat pembahasan di dewan.

b. Tahapan Pembahasan di DPRD

Dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, disebutkan bahwa untuk menjalankan fungsi legislasi anggota DPRD diberikan hak untuk memprakarsai pengajuan rancangan peraturan daerah (Raperda), hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda). mengamandemen (mengubah Raperda baik secara substantif maupun redaksional), dan hak anggaran termasuk menyampaikan RAPBD (Kaisupy & Wance, 2020).

Lebih lanjut hak DPRD diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang pada hakikatnya sudah mencantumkan fungsi-fungsi tersebut dibawah ini:

- 1) Perundang-undangan. Melalui tugasnya sebagai badan pembuat undang-undang, DPRD mengaktualisasikan perannya sebagai representasi rakyat. Undang-undang tersebut mengatur kewenangan DPRD untuk melaksanakan tanggung jawab undang-undang.
- 2) Keuangan. DPRD juga bertanggung jawab untuk menentukan kebijakan keuangan. Hak anggaran memungkinkan DPRD untuk ikut menentukan atau membuat kebijakan daerah untuk penyusunan APBD. Selain itu, DPRD memiliki kewenangan untuk memilih anggarannya sendiri.

- 3) Pengawasan. Sebagai entitas politik, DPRD melakukan pengawasan politik, yang terwakili dalam hak-haknya, terutama hak untuk bertanya, hak untuk meminta informasi, dan hak untuk menyelidiki.

Dalam penyusunan produk hukum daerah, DPRD mempunyai hak legislasi yaitu hak amandemen dimana DPRD bisa mengubah rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh Bupati melalui bagian hukum. Ketika rancangan peraturan daerah telah dikirim oleh Bagian Hukum ke sekretariat DPRD, selanjutnya adalah tugas sekretariat dewan untuk menjadwalkan rapat pembahasan.

Rancangan peraturan daerah yang dikirim ke sekretariat DPRD, telah digandakan oleh bagian hukum sejumlah anggota dewan, hal ini bertujuan agar pada saat rapat pembahasan anggota dewan sudah mempunyai materi rancangan peraturan daerah tersebut. Sehingga mempermudah anggota dewan untuk memahami substansi dari rancangan peraturan daerah tersebut.

Pada tahapan pembahasan di DPRD terbagi menjadi beberapa tahapan diantaranya adalah:

- 1) Rapat Banmus atau rapat Badan Musyawarah adalah rapat dimana DPR menyusun jadwal kerja selama 1 bulan kedepan, termasuk rapat untuk pembahasan rancangan Peraturan Daerah yang masuk dari Bupati. Setiap bulan DPRD akan menjadwalkan kegiatannya yang harus dikerjakan selama satu bulan, untuk mempermudah melaksanakan kegiatan, termasuk juga dalam pembahasan rancangan peraturan daerah;
- 2) Setelah terjadwal dalam jadwal kerja DPRD, maka tahap selanjutnya adalah pembahasan yang diikuti oleh Bapemperda, Bagian Hukum, dan Satuan Perangkat Daerah terkait. Rapat pembahasan bertujuan untuk memfilter apakah Peraturan Daerah ini layak untuk dibahas atau tidak. Peraturan Daerah yang disetujui untuk dibahas lebih lanjut, akan diterbitkan Berita Acara Bapemperda yang berisi persetujuan pembahasan Peraturan Daerah;
- 3) Rapat Paripurna I membahas tentang penyampaian pendapat bupati tentang perlunya Peraturan Daerah tersebut dan pandangan umum fraksi terkait peraturan daerah tersebut;
- 4) Rapat Paripurna II membahas tentang jawaban eksekutif atas pandangan umum fraksi. Output dari Rapat Paripurna II adalah 1) apakah diperlukan pembentukan Pansus? Kalau diperlukan maka DPRD akan langsung membentuk Pansus yang beranggotakan 15 orang anggota dewan, 2) tidak diperlukan pansus.

Pada tahap rapat Paripurna II terdapat perbedaan pengambilan keputusan antara rancangan Peraturan Daerah yang membutuhkan Evaluasi dan Rancangan Peraturan Daerah yang membutuhkan Fasilitasi. Pada draft peraturan daerah yang membutuhkan evaluasi, pada tahap ini akan ada pengambilan keputusan yang selanjutnya dimohonkan evaluasi ke Provinsi Jawa Timur melalui Biro Hukum Provinsi Jawa Timur. Sedangkan pada rancangan peraturan daerah yang

membutuhkan fasilitasi, pada tahap ini tidak ada pengambilan keputusan dan langsung dimohonkan fasilitasi ke Provinsi Jawa Timur melalui Biro Hukum Provinsi Jawa Timur. Rancangan Peraturan Daerah yang membutuhkan fasilitasi, pengambilan keputusan akan diambil setelah muncul hasil fasilitasi dari Provinsi Jawa Timur.

Pada tahapan pembahasan di DPRD, diharapkan pelaksanaan fungsi legislasi bisa mewujudkan peraturan daerah yang responsive dan aspiratif sebagai kewajiban dan kewenangan yang dimiliki oleh DPRD dalam menetapkan peraturan daerah. Peraturan daerah yang akan disahkan dapat memberikan keleluasaan dan kekhasan kepada daerah sesuai dengan karakteristik daerahnya.

Fungsi legislasi sebagai amanat Undang-Undang yang dilaksanakan oleh DPRD diwujudkan dengan membentuk perda bersama bupati/walikota (Kaisupy & Wance, 2020). Di Kabupaten Ponorogo, fungsi legislasi tersebut sudah dilaksanakan dengan baik, dimana DPRD dan bupati bersama-sama membuat peraturan daerah. Tahapan pembahasan di anggota dewan juga dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

DPRD Kabupaten Ponorogo dengan fungsi legislasinya dituntut untuk mampu melaksanakan perannya dalam bidang legislasi, karena dengan pembuatan peraturan daerah yang baik akan bisa menjadi dasar hukum bagi perangkat daerah di Kabupaten Ponorogo dalam melaksanakan perputaran roda pemerintahan di Kabupaten Ponorogo. Fenomena riil di lapangan menunjukkan bahwa minimnya kapasitas sumber daya manusia anggota dewan dan minimnya pengalaman anggota dewan dalam bidang legislasi sehingga berakibat pada tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD Kabupaten/kota.

c. *Tahapan Fasilitasi/Evaluasi di Biro Hukum Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Timur*

Menteri Dalam Negeri memberikan pembinaan kepada provinsi dan Menteri Dalam Negeri berupa pemberian petunjuk dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, pengawasan, pendampingan, dan kerjasama, serta pemantauan dan evaluasi. Fasilitasi adalah pembinaan dalam bentuk pemberian petunjuk dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, serta pemantauan dan evaluasi. Untuk mencegah pembatalan, dinas terkait dan/atau gubernur harus berkomunikasi dengan kabupaten dan/atau kota terkait materi rancangan barang legal area kargo dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebelum ditetapkan (Peraturan Menteri Dalam Negeri, 2015).

Ketika Rancangan Peraturan Daerah sudah melalui tahap rapat paripurna dengan DPRD, selanjutnya akan dimintakan Fasilitasi ke Gubernur Jawa Timur melalui Biro Hukum Sekretariat Provinsi Jawa Timur dengan pengiriman surat bupati tentang permohonan fasilitasi.

Tahapan ini sudah sesuai dengan ketentuan “Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 pasal 87 ayat (2).” Terdapat perbedaan perlakuan

antara rancangan peraturan daerah yang diajukan fasilitasi dan evaluasi, dimana rancangan peraturan daerah yang diajukan fasilitasi ialah rancangan perda yang belum mendapatkan persetujuan bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD.

Jangka waktu untuk tahap fasilitasi adalah 15 hari kerja sejak diterimanya rancangan peraturan daerah oleh gubernur, akan tetapi untuk beberapa perda yang membutuhkan penelaahan lebih cermat, jangka waktu tersebut bisa lebih.

Mengenai jangka waktu hasil fasilitasi diatur dalam “Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pasal 89 ayat (1) dan (2).” Dimana hasil fasilitasi oleh pemerintah provinsi terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan adalah paling lambat lima belas hari sejak diterimanya peraturan daerah tersebut. Jika dalam rentang waktu tersebut pemerintah daerah belum menerima hasil fasilitasi maka rancangan peraturan daerah dilanjutkan dengan tahapan persetujuan bersama antara kepala daerah dengan DPRD, dan bisa dilanjutkan dengan tahapan penetapan.

Dalam ketentuan “Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pasal 89 ayat (1) disebutkan bahwa fasilitasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Dirjen Otonomi Daerah untuk provinsi dan gubernur untuk kabupaten/kota” Juga sebagaimana dimaksud dalam “Pasal 88 ayat (1) dan ayat (3) dilakukan paling lambat 15 (lima belas) hari sejak diterimanya rancangan peraturan daerah, rancangan peraturan daerah, dan rancangan PB KDH.” Selanjutnya pada ayat (2) disebutkan bahwa apabila Menteri Dalam Negeri tidak memberikan fasilitasi dalam tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka: "A. rancangan peraturan daerah dilanjutkan dengan tahap persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD; dan B. rancangan peraturan daerah, rancangan PB KDH, dan rancangan peraturan DPRD diikuti dengan tahapan penetapan."

Selama ini Pemerintah Kabupaten Ponorogo belum berani mengundang rancangan peraturan daerah yang belum mendapatkan hasil fasilitasi. Hal tersebut dikarenakan kepatuhan pemerintah kabupaten ponorogo kepada pemerintahan provinsi jawa timur sebagai wakil pemerintah dalam pembinaan produk hukum.

Pada tahapan ini, pemerintah provinsi akan mengadakan rapat koordinasi yang mengundang bagian hukum dan perangkat daerah terkait sebelum turun hasil fasilitasi. Hal tersebut bertujuan untuk meminimalkan kesalahan ketika hasil fasilitasi turun dari pemerintah provinsi. Hasil fasilitasi merupakan *filter* akhir sebelum tahap pengundangan.

Untuk kehati-hatian dalam proses fasilitasi, pemerintah provinsi bisa melebihi rentang waktu yang telah ditentukan seperti tercantum dalam perundang-undangan. Hasil fasilitasi bisa turun lebih dari 1 bulan dari proses pengiriman oleh pemerintah kabupaten ponorogo. Apabila terjadi hal sebagaimana tersebut diatas, maka bagian hukum akan mengirimkan surat tentang permohonan percepatan hasil fasilitasi. Diharapkan dengan surat permohonan tersebut, akan menambah

perhatian dari pemerintah provinsi terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan.

Ketika hasil fasilitasi sudah turun dari gubernur, Bagian hukum akan menyesuaikan rancangan peraturan daerah dengan hasil fasilitasi dari pemerintah provinsi. Bagian hukum akan mengadakan rapat koordinasi kembali dengan perangkat daerah terkait sebelum rancangan peraturan daerah ini dilanjutkan ke rapat dengan anggota dewan. Hal tersebut penting dilakukan karena ketika rancangan peraturan daerah dibawa ke rapat dengan anggota dewan maka perangkat daerah yang mengajukan sudah benar-benar faham dengan hasil fasilitasi tersebut.

Tahap selanjutnya adalah pembahasan melalui pansus dengan DPRD. Rancangan peraturan daerah yang dimintakan hasil fasilitasi, adalah rancangan peraturan daerah yang belum mendapatkan berita acara pansus. Sehingga ketika hasil fasilitasi turun, maka rancangan peraturan daerah ini dirapatkan kembali dengan DPRD untuk mendapatkan berita acara. Rapat pansus dengan anggota dewan merupakan rapat pembahasan sebelum dibawa ke rapat paripurna untuk pengambilan keputusan hasil fasilitasi. Setelah pansus terlaksana maka rancangan peraturan daerah dibawa ke rapat paripurna. Rapat paripurna dipimpin oleh ketua DPRD untuk pengambilan keputusan apakah rancangan peraturan daerah tersebut bisa dijadikan sebagai peraturan daerah.

Apabila dalam pengambilan keputusan di rapat paripurna telah sepakat bahwa rancangan peraturan daerah tersebut menjadi peraturan daerah, maka akan muncul berita acara penyesuaian hasil fasilitasi yang ditanda tangani oleh ketua pansus DPRD Kabupaten Ponorogo dengan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Ponorogo.

Sedangkan untuk rancangan peraturan daerah yang dimohonkan evaluasi terdapat perbedaan tahapan. Untuk rancangan peraturan daerah yang dimohonkan evaluasi, sudah mendapatkan persetujuan Berita Acara antara Bupati dengan DPRD. Berita Acara tersebut ditanda tangani oleh Bupati Ponorogo dengan Ketua dan Wakil Ketua DPRD. Adapun peraturan daerah yang membutuhkan evaluasi adalah: “a). RPJPD; b). RPJMD; c). APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; d). pajak daerah; e). retribusi daerah; f). tata ruang daerah; g). rencana pembangunan industry; dan h). pembentukan, penghapusan, penggabungan dan perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa.”

Ada kekhususan untuk Rancangan Peraturan Daerah yang dimohonkan evaluasi. Diantaranya:

- “a). rancangan peraturan daerah yang dimohonkan evaluasi harus dikirim paling lama 3 hari oleh Bupati kepada Gubernur sebelum ditetapkan oleh Bupati sebagai Peraturan Daerah; b). rancangan peraturan daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dalam melaksanakan tahapan evaluasi

pemerintah provinsi berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah yang selanjutnya Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan; c). rancangan peraturan daerah tentang tata ruang, dalam melaksanakan evaluasi pemerintah provinsi berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri melalui Jenderal Bina Pembangunan Daerah yang selanjutnya Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.”

Rancangan peraturan daerah yang dimohonkan evaluasi, karena prosesnya tidak hanya di pemerintah Provinsi, maka terkadang membutuhkan waktu yang lama untuk mendapatkan hasil evaluasi. Contohnya adalah rancangan peraturan daerah tentang Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan Tertentu. Sebagaimana hasil wawancara penulis dengan Bapak Rizky bahwa:

“Pemerintah Kabupaten Ponorogo telah mengajukan evaluasi untuk 2 rancangan peraturan daerah yaitu rancangan peraturan daerah tentang Perubahan atas Perda Nomor 16 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu dan rancangan peraturan daerah tentang perubahan kedua atas peraturan daerah Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perizinan Jasa Usaha, pada tanggal 16 Februari 2021 ke Provinsi Jawa Timur, akan tetapi sampai ini (tahun 2022) hasil evaluasi peraturan daerah tersebut belum turun. Hal ini karena terdapat regulasi baru yang mengatur tentang peraturan daerah tersebut.”

Hak tersebut dikarenakan untuk proses rancangan peraturan daerah tentang Retribusi karena terdapat regulasi peraturan yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah maka terdapat perbedaan tahapan dalam pembuatan rancangan peraturan daerah tersebut. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 mencabut tentang Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Hal tersebut mempengaruhi hasil evaluasi terhadap peraturan daerah yang diajukan ke Provinsi Jawa Timur, termasuk 2 rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh Pemerintah Kabupaten Ponorogo yaitu rancangan peraturan daerah tentang Perubahan atas Perda Nomor 16 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu dan rancangan peraturan daerah tentang perubahan kedua atas peraturan daerah Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perizinan Jasa Usaha.

Sebagaimana telah dibahas diatas bahwa, rancangan peraturan daerah yang dimohonkan hasil evaluasi adalah sudah mendapatkan Berita Acara Persetujuan bersama antara Bupati dengan DPRD. Sehingga pada saat hasil evaluasi turun, tahapan selanjutnya menyesuaikan rancangan peraturan daerah dengan hasil evaluasi dan membahas dengan pansus. Kemudian permohonan nomor registrasi

ke Provinsi Jawa Timur dengan menyampaikan rancangan peraturan daerah hasil fasilitasi dan berita acara pembahasan.

d. *Tahap pengundangan*

Tahapan selanjutnya pengundangan, dimana diawali dengan permohonan nomor registrasi. Pemerintah Kabupaten Ponorogo akan menyampaikan rancangan peraturan daerah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat setelah menerima rancangan perda yang telah disetujui oleh DPRD untuk mendapatkan nomor registrasi. Permohonan registrasi akan dikirim oleh Bagian Hukum melalui surat Bupati kepada Gubernur Jawa Timur melalui Biro Hukum Provinsi Jawa Timur maksimal 3 hari setelah rancangan peraturan daerah tersebut di setujui oleh DPRD.

Pengiriman permohonan nomor registrasi dilampiri dengan:

- 1) Surat permohonan Nomor Registrasi yang ditandatangani oleh Sekretaris Daerah'
- 2) Rancangan peraturan daerah yang telah disesuaikan dengan hasil fasilitasi/evaluasi, dan telah diparaf oleh ketua DPRD dan Kepala Bagian Hukum
- 3) Berita Acara penyesuaian hasil fasilitasi/evaluasi yang ditanda tangani oleh Ketua Pansus dan Kepala Bagian Hukum.

Pemerintah Provinsi menerbitkan nomor registrasi atas Peraturan Daerah melalui Surat Pemberian Nomor Registrasi sebagai jawaban dari Surat Permohonan Registrasi yang ditanda tangani oleh Kepala Biro Hukum Provinsi. Nomor registrasi merupakan nomor yang terdiri dari kode dan angka sebagai pengendali dari gubernur terhadap peraturan daerah yang telah diundangan di daerah. Nomor registrasi bersifat sebagai control dari pemerintah provinsi terhadap peraturan daerah. Dengan demikian pemerintah provinsi mengetahui apa saja peraturan daerah yang sudah disyahkan. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Ibu Rima Tri Retnoningtyas, bahwa:

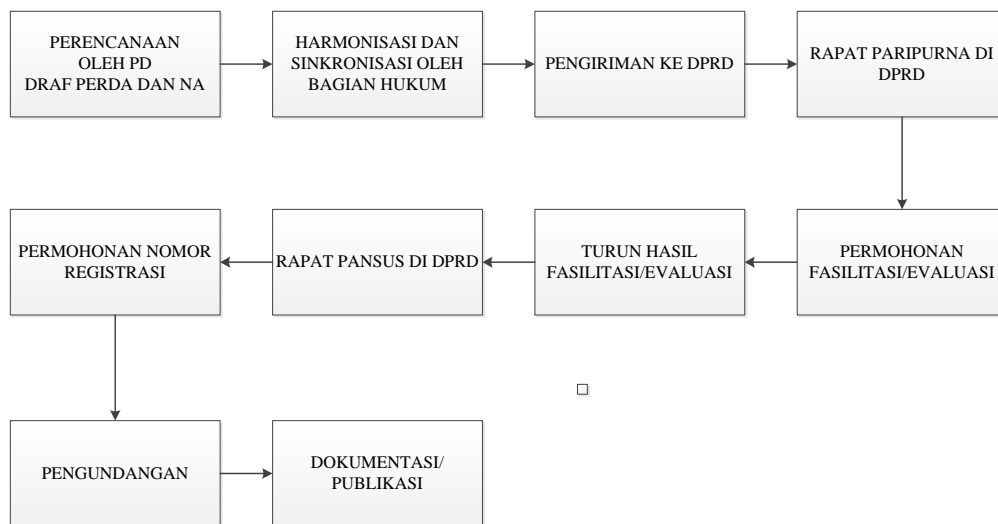
“Nomor Registrasi dari provinsi dijadikan dasar dalam proses pengundangan terhadap peraturan daerah. Contoh nomor registrasi dari provinsi adalah “Noreg Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 81-1/2021.” Nomor Registrasi tersebut untuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kearsipan.”

Untuk selanjutnya Nomor Registrasi tersebut dicantumkan pada halaman terakhir bagian bawah Rancangan Peraturan Daerah. Rancangan Daerah yang sudah mendapatkan Nomor Registrasi dimohonkan tanda tangan Bupati. sebagai laporan ke Provinsi Jawa Timur, Bagian Hukum akan mengirimkan Peraturan Daerah yang sudah ditanda tangani oleh Bupati melalui Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur dan Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri sebagai tembusan. Rancangan peraturan daerah yang ditanda tangani oleh Bupati sebagai dokumentasi asli naskah Peraturan Daerah.

Proses selanjutnya adalah pembuatan salinan peraturan daerah. Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pasal 161 ayat (1) bahwa “penyebarluasan peraturan daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD sejak penyusunan Propemperda, penyusunan rancangan perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dan pembahasan rancangan perda.” Akan tetapi pemerintah Kabupaten Ponorogo belum menyebarluaskan hal sebagai dimaksud dalam peraturan tersebut diatas.

Produk hukum daerah yang disebarluaskan ke masyarakat umum adalah harus berupa salinan. Pembuatan salinan itu sendiri adalah ketika peraturan daerah sudah ditanda tangai oleh Bupati dan Sekretaris Daerah maka salinan dapat dibuat. Salinan ditanda tangai oleh Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Ponorogo yang kemudian dimasukkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo dan Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo.

Untuk proses publikasi, Bagian Hukum mengupload salinan perda ke <https://jdihprokum.ponorogo.go.id/>, mencetak Lembaran Daerah dan membagikan kepada DPRD, Perangkat Daerah yang ada di Kabupaten Ponorogo, seluruh Kecamatan se-Kabupaten Ponorogo dan Arsip apabila diperlukan oleh masyarakat umum.



Gambar 1. Tahapan Penyusunan Peraturan Daerah di Kabupaten Ponorogo

3. Peranan Bagian Hukum dalam Penyusunan Produk Hukum Daerah

Sesuai dengan Peraturan Bupati Kabupaten Ponorogo Nomor 145 Tahun 2021 tentang kedudukan, susunan organisasi, uraian tugas, fungsi dan tata kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Ponorogo Pasal 8 ayat (1) dinyatakan bahwa:

“Bagian Hukum mempunyai tugas mengoordinasikan pelaksanaan kegiatan dalam melaksanakan persiapan penyusunan kebijakan daerah, pengoordinasian perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan bantuan hukum dan informasi dan dokumentasi.”

Lebih lanjut dalam ayat (2) Pasal 8 disebutkan bahwa Fungsi Bagian Hukum adalah:

“a). penyiapan bahan perumusan kebijakan daerah di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi; b). penyiapan bahan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi; c). penyiapan bahan pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi; d). penyiapan bahan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi; dan, e). pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat yang berkaitan dengan tugasnya.”

Dari fungsi sebagaimana dijelaskan diatas, penulis akan menyimpulkan peranan bagian hukum dalam penyusunan produk hukum daerah menjadi 2 bagian besar yaitu:

- a. Menyiapkan bahan perumusan dan pengkoordinasikan kebijakan daerah dalam bidang perundang-undangan.

Terkait dengan peranannya dalam penyusunan produk hukum daerah, seperti penjelasan dari hasil wawancara dengan Sub Koordinator Perancang Perundang-undangan di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Ponorogo bahwa:

“Terkait dengan Peranannya dalam penyusunan Produk Hukum dalam hal penyiapan bahan perumusan dan pengkoordinasian kebijakan daerah dalam bidang perundang-undangan, maka dapat kita lihat dengan jumlah produk hukum yang telah disusun dan apakah tugas dan fungsi Bagian Hukum itu sudah dapat dijalankan. Untuk melihat apakah tugas dan fungsi itu dapat dijalankan, Bagian Hukum mempunyai laporan kinerja yang dibuat setiap akhir tahun.”

Untuk mengetahui laporan kinerja, pertama penulis akan menampilkan tabel tentang perjanjian kinerja Kepala Bagian Hukum dengan Sekretaris Daerah dan perjanjian kinerja Sub Koordinator Perancang Perundang-Undangan dengan Kepala Bagian Hukum.

Tabel 5. *Perjanjian Kinerja Kepala Bagian Hukum dengan Sekretaris Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2021*

No.	Sasaran Kinerja	Indikator Kinerja	Target
1	Meningkatnya Kualitas Produk Hukum Daerah	Prosentase Produk Hukum daerah yang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang - Undangan	100%
2	Terselesaikannya Sengketa Hukum	Prosentase Sengketa Hukum yang ditangani	100%

Dari tabel perjanjian kinerja antara Kepala Bagian Hukum dengan Sekretaris Daerah Kabupaten Ponorogo dapat disimpulkan bahwa Bagian Hukum mempunyai target 100% untuk menyusun produk hukum daerah yang tidak

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan menyelesaikan sengketa hukum yang ditanganinya 100% dalam 1 Tahun.

Penulis akan mengerucutkan pada target pertama yaitu penyusunan produk hukum daerah di Kabupaten Ponorogo. Oleh karena itu, penulis akan menampilkan perjanjian kinerja pada sub koordinator perancang perundang-undangan.

Tabel 6. *Perjanjian Kinerja Sub Koordinator Perundang-Undangan dengan Kepala Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2021*

No.	Sasaran Kinerja	Indikator Kinerja	Target
1	Terselenggaranya Legislasi Peraturan Perundang-Undangan	Prosentase Produk Hukum daerah yang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang - Undangan	2.500 Dokumen
2		Prosentase Sengketa Hukum yang ditangani	60 Laporan

Dari sajian data tersebut bisa disimpulkan bahwa pada Tahun 2021, Bagian Hukum mempunyai target untuk meningkatkan kualitas produk hukum daerah sejumlah 2.500 produk hukum daerah yang diharapkan tercapai 100% dalam 1 tahun. 2.500 produk hukum daerah tersebut terdiri dari Peraturan Daerah, Peraturan Bupati, Keputusan Bupati, Keputusan Sekretaris Daerah, Keputusan Bersama, dan Instruksi Bupati.

Target yang kedua yang berhubungan dengan penyusunan produk hukum daerah adalah laporan hasil koordinasi, fasilitasi dan evaluasi dengan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebanyak 60 laporan. Dalam penyusunan produk hukum daerah, Kabupaten Ponorogo harus berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi untuk mendapatkan hasil fasilitasi dan evaluasi.

Berdasarkan Nota Kesepakatan Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Tahun 2021 yang ditanda tangai oleh Bupati dan DPRD bahwa pada Tahun 2021 Pemerintah Kabupaten Ponorogo akan membahas 28 Peraturan Daerah yang terdiri dari 5 Peraturan Daerah inisiatif DPRD dan 23 usulan dari Bupati.

Sebagai gambaran dari capaian kinerja, maka penulis akan menampilkan tabel tentang capaian kinerja sub koordinator perundangan-undangan pada tahun 2021.

Tabel 7. *Capaian Kinerja Sub Bagian Perundang-undangan Tahun 2021*

No.	Sasaran Kinerja	Indikator Kinerja	Target	Realisasi	Capaian (%)
1	Terselenggaranya Legislasi Peraturan Perundang-Undangan	Jumlah Produk Hukum Daerah yang diselesaikan tepat waktu	2.000 Dokumen	1.775 dokumen	88,75%
2		Jumlah laporan hasil koordinasi, fasilitasi dan	60	79	131,67%

	evaluasi dengan Pemerintah Pusat dan Provinsi	Laporan	
--	---	---------	--

Dari tabel diatas, dapat diketahui bahwa dalam penyusunan produk hukum daerah pada tahun 2021 belum mencapai target, dan hanya tercapai 88,75%. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan sub koordinator perundang-undangan hal ini dapat terjadi karena beberapa sebab diantaranya ialah:

- 1) Terdapat regulasi peraturan perundang-undangan yang baru yang berimbas pada jumlah Keputusan Bupati yang berkurang dari jumlah yang ditargetkan.
- 2) Adanya pandemic Corona Virus Disease 2019 yang mengakibatkan pemangkasan anggaran sehingga mengakibatkan pengurangan dana untuk penyusunan produk hukum daerah terutama peraturan daerah.

Sebagai pembanding produk hukum daerah yang telah tersusun di Kabupaten Ponorogo dari tahun ke tahun, maka penulis juga akan menampilkan jumlah produk hukum daerah di Kabupaten Ponorogo dari Tahun 2019 sampai dengan tahun 2021.

Tabel 8. *Produk Hukum Daerah Kabupaten Ponorogo*

No.	Jenis Produk Hukum	Indikator Kinerja		
		Target		
		Realisasi		
		2019	2020	2021
1	Peraturan Daerah (Perda)	8	12	8
2	Peraturan Bupati (Perbub)	149	172	169
3	Keputusan Bupati (Kebub)	3000	1500	1.666
4	Keputusan Sekretaris Daerah	-	-	200
5	Keputusan Bersama	24	47	136
6	Instruksi Bupati	3	3	5

- b. Menyiapkan bahan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan

Fungsi kedua dari Bagian Hukum adalah penyiapan bahan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan. Berdasarkan pengertian dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, monitoring atau pemantauan adalah “pemantauan yang dapat dijelaskan sebagai kesadaran (awareness) tentang apa yang ingin diketahui, pemantauan berkadar tingkat tinggi dilakukan agar dapat membuat pengukuran melalui waktu yang menunjukkan pergerakan ke arah tujuan atau menjauh dari itu. Monitoring akan memberikan informasi tentang status dan

kecenderungan bahwa pengukuran dan evaluasi yang diselesaikan berulang dari waktu ke waktu, pemantauan umumnya dilakukan untuk tujuan tertentu, untuk memeriksa terhadap proses berikut objek atau untuk mengevaluasi kondisi atau kemajuan menuju tujuan hasil manajemen atas efek tindakan dari beberapa jenis antara lain tindakan untuk mempertahankan manajemen yang sedang berjalan.”

Sedangkan evaluasi ialah “mempelajari kejadian, memberikan solusi untuk suatu masalah, rekomendasi yang harus dibuat, menyarankan perbaikan. Namun tanpa monitoring, evaluasi tidak dapat dilakukan karena tidak memiliki data dasar untuk dilakukan analisis, dan dikhawatirkan akan mengakibatkan spekulasi, oleh karena itu Monitoring dan Evaluasi harus berjalan seiring.”

Dalam melaksanakan fungsinya dalam hal monitoring dan evaluasi, bagian hukum mengkaji peraturan-peraturan yang tidak sesuai dengan peraturan di atasnya. Ketika terdapat regulasi-peraturan yang baru maka tentunya akan berimbas pada peraturan di bawahnya. Begitu juga dengan produk hukum daerah yang ada di Kabupaten Ponorogo.

Dalam hal ini, pemantauan dan evaluasi dari produk hukum daerah yang ada di Kabupaten Ponorogo belum bisa dilaksanakan secara maksimal karena masih dilakukan oleh Bagian Hukum secara intern, maksudnya belum melibatkan pihak atau tenaga ahli dari pihak luar. Idealnya dalam hal pemantauan dan evaluasi adalah melibatkan tenaga ahli dalam bidang hukum. Hal tersebut disebabkan beberapa hal diantaranya:

- 1) Padatnya kegiatan yang ada di Bagian Hukum;
- 2) Keterbatasan personil di Bagian Hukum;
- 3) Dukungan anggaran yang belum maksimal.

Karena pemantauan dan evaluasi produk peraturan daerah hanya melibatkan bagian hukum, maka bagian hukum akan mendata produk hukum daerah yang tidak sesuai dengan regulasi yang baru, apakah perlu di cabut atau cukup dengan perubahan. Langkah selanjutnya bagian hukum akan berkoordinasi dengan Perangkat Daerah terkait untuk proses pencabutan atau perubahan. Sebagai contoh adalah ketika disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, maka berimbas pada beberapa peraturan daerah yang harus disesuaikan.

D. SIMPULAN

Berdasarkan pada pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya dapat disimpulkan, Proses penyusunan produk hukum daerah di Kabupaten Ponorogo melalui beberapa tahapan, Perencanaan, Pembahasan di DPRD, Fasilitasi/Evaluasi, dan pengundangan. Pada tahapan perencanaan, Perangkat Daerah mengusulkan rancangan peraturan daerah dan naskah akademik ke bagian hukum sekretariat daerah Kabupaten Ponorogo. Pada saat penyusunan naskah akademik, Perangkat Daerah bekerjasama dengan pihak ketiga. Keterlibatan bagian hukum dalam penyusunan naskah akademik belum bisa dilaksanakan secara menyeluruh karena keterbatasan personil. Hal ini belum

sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pasal 22 ayat (2). Rancangan peraturan daerah yang sudah siap, dikirim ke Seretariat DPRD untuk proses pembahasan. DPRD mengadakan rapat untuk pembahasan terkait dengan rancangan peraturan daerah. Rapat melibatkan anggota dewan, bupati, perangkat daerah dan bagian hukum. Rancangan peraturan daerah yang sudah melalui tahapan pembahasan dimohonkan fasilitasi/evaluasi ke Provinsi Jawa Timur. Setelah rancangan peraturan daerah disesuaikan dengan hasil fasilitasi/evaluasi dari Provinsi Jawa Timur, tahapan selanjutnya adalah permohonan nomor registrasi ke Provinsi Jawa Timur untuk mendapatkan nomor registrasi. Setelah mendapatkan nomor registrasi dari provinsi Jawa Timur, proses selanjutnya adalah pengundangan dan pembuatan salinan peraturan daerah. Sedangkan fungsi Bagian Hukum dalam Penyusunan Produk Hukum Daerah adalah Menyiapkan bahan perumusan dan pengkoordinasikan kebijakan daerah dalam bidang perundang-undangan serta menyiapkan bahan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan.

E. DAFTAR RUJUKAN

- Aridhayandi, M. R. (2018). Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) di Bidang Pembinaan dan Pengawasan Indikasi Geografis. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, 48(4).
- Arikunto, S. (2002). *prosedur penelitian: suatu pendekatan praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Ikhwan, A. (2021). *Metode Penelitian Dasar (Mengenal Model Penelitian dan Sistematikanya)*. Tulungagung: STAI Muhammadiyah Tulungagung.
- Irawan Febriansyah, F. (2016). Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia. *Perspektif*, 21(3).
- Kaisupy, T., & Wance. (2020). Peran Anggota Legislatif dalam Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat. *Jurnal Moderat*, 6(2), 412.
- Meleong, L. J. (2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Moleong, L. J. (2007). *Metodelogi Penelitian Kualitatif* (24th ed.). Bandung: Rosdakarya.
- Peraturan Bupati Ponorogo. Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 145 Tahun 2021 tentang Tugas, dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Ponorogo (2021).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri. Pasal 1 Nomor 24 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 (2015).
- Peraturan Pemerintah RI. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (2011).
- Peraturan Pemerintah RI. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (2014).

Peraturan Pemerintah RI. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang (2015).

Peraturan Pemerintah RI. Peraturan Pemerintah. Pasal 1 Nomor 11 Undang-Undang 12 Tahun 2011 juncto Pasal 1 nomor 20 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 (2015).

Rochim, R. D. N. R. (2014). Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-undangan tentang Kebebasan Hakim. *Jurnal Ilmiah, Malang: Universitas Brawijaya*, 7.

Satori, D., & K, A. (2009). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.

Sihombing, E. N. A. M. (2016). Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(3), 285 – 296.

Siswanto, S. (2012). *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Zainuddin, A. (2010). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.