

FUNGSI BIRO HUKUM SEKRETARIAT DAERAH PROVINSI NTT DALAM MENYUSUN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

Aderytho Djulyanz MC Ratukore^{1*}, Kotan Y. Stefanus², Rafael R. Tupen³

Universitas Nusa Cendana Kupang, Indonesia

Email: aderythodjulyanz222@gmail.com

*Correspondence

INFO ARTIKEL	ABSTRAK
Diterima : 24-06-2023 Direvisi : 12-07-2023 Disetujui : 13-07-2023	Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT dalam menyusun rancangan peraturan Daerah diatur dalam Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 1 Tahun 2022 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur dan peraturan daerah lainnya, yakni: penyiapan perumusan kebijakan, pengorganisasian, pemantauan dan evaluasi, kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan provinsi dan kabupaten/kota. Fungsi tersebut belum spesifik dengan pengaturan fungsi yang sejalan dengan asas pembentukan peraturan daerah serta pengaturan fungsi sejalan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan., 2) Implikasi pengaturan terhadap fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT dalam menyusun rancangan peraturan Daerah, yakni mampu terwujud pengaturan yang mempedomani pelaksana atauran berimplikasi lanjutan secara yuridis pada kualitas dan kuantitas Perda yang dihasilkan untuk memberikan pelayanan publik dan pemerintahan yang optimal.
Kata kunci: Biro Hukum Setda NTT; Fungsi; Pembentukan Perundang-Undangan.	ABSTRACT <i>The research results show that : 1) The function of the Legal Bureau of the Regional Secretariat of the Province of NTT in drafting regional regulations is regulated in East Nusa Tenggara Governor Regulation Number 1 of 2022 concernin Position, Organizational Structure, Duties and Functions and Work Procedures of the Regional Secretariat of East Nusa Tenggara Province and other regional regulations, namely: preparation of formulation policies, organizing, monitoring and evaluation, policies in the field of provincial and district/city laws and regulations. This function is not yet specific with function arrangements that are in line with the principles of forming regional regulations and function arrangements in line with Law Number 12 of 2011 concerning Formation of Legislation. 2) The regulatory implications for the function of the Legal Bureau of the Regional Secretariat of the Province of NTT in drafting regional regulations, namely the ability to realize regulations that guide the implementers of the regulations have further implications legally on the quality and quantity of the regional regulations produced to provide optimal public and government services.</i>

Keywords: Legal Bureau of the Regional Secretariat of NTT; Function; Formation of Legislation



Attribution-ShareAlike 4.0 International

Pendahuluan

Konstitusi Indonesia, yang dikenal sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD RI) Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia berstatus

sebagai negara yang menjunjung tinggi prinsip hukum. Menurut Pasal 1 ayat (3) UUD RI 1945, Indonesia adalah sebuah negara yang didasarkan pada prinsip hukum. Hal ini menegaskan kewajiban bagi seluruh warga negara Indonesia untuk patuh dan tunduk terhadap aturan yang berlaku (Ishak, 2017). Semua bidang kehidupan dalam masyarakat, negara, dan pemerintahan harus bersandar pada hukum (Pahlevi, 2016). Negara hukum, juga dikenal sebagai *rechtsstaat* atau *rule of law*, adalah negara di mana semua tindakan dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku dan hukum yang berlaku (Busthami, 2017). Untuk menerapkan prinsip negara hukum di Indonesia, diperlukan pembentukan regulasi yang mengatur semua tindakan pemerintah dan masyarakat. Regulasi tersebut harus didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta disusun secara hierarkis mulai dari tingkat pusat hingga daerah (Anggistya & Abdillah, 2023). Pemerintah Republik Indonesia telah mengesahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan peraturan perundang-undangan yang baik dan proses pembuatannya yang jelas dan mengikat. Undang-undang tersebut kemudian mengalami perubahan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Mokoginta, 2017).

Termuat dalam Pasal 7 ayat (1) tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR)
3. Undang-undang (UU) atau peraturan pemerintah pengganti Undang-undang (Perppu)
4. Peraturan Pemerintah (PP)
5. Peraturan Presiden (Perpres)
6. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten / Kota. Berdasarkan pengaturan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tersebut, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah, yang juga dikenal sebagai Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPRD). dengan persetujuan bersama dari Kepala Daerah (Rustandi, 2017). Jenis Peraturan Daerah termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana termuat dalam Pasal 7 ayat (1) 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 (Tamin, 2018). Peraturan Daerah terdiri atas:

1. Peraturan Daerah Provinsi berlaku di provinsi tersebut.

2. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
3. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota dan peraturan ini dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
4. Perda Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Perda Provinsi.

Pemerintahan daerah adalah salah satu komponen dalam sistem pelaksanaan pemerintahan. Ini merujuk pada wewenang administratif di suatu wilayah yang lebih kecil dari suatu negara, sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia (Barlian, 2016).

Dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi (Ahas, Monteiro, & Udju, 2023). Pasal 1 ayat (2) dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah mengalami beberapa perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, menjelaskan bahwa Pemerintahan Daerah merujuk pada pelaksanaan tugas pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD sesuai dengan prinsip otonomi dan tugas pembantuan, dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Riora, Kencana, & Budianto, 2020).

Setiap pemerintah daerah memiliki kepala daerah yang dipilih melalui proses demokratis. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing berfungsi sebagai pemimpin pemerintahan di tingkat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota (Isma, Simanjuntak, & Pieris, 2023). Kepala daerah memiliki pendamping yang disebut wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah tersebut dikenal sebagai wakil gubernur untuk provinsi, wakil bupati untuk kabupaten, dan wakil walikota untuk kota. Kedua posisi ini memiliki tanggung jawab untuk memberikan laporan kepada masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah (Stefanus, 2010).

Gubernur, sebagaimana diatur dalam Pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (yang telah mengalami beberapa perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), memiliki kedudukan sebagai wakil pemerintahan pusat di wilayah provinsi yang mereka pimpin. Tugas mereka meliputi pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, serta tugas pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota. Dalam melaksanakan tugas tersebut, gubernur memberikan dukungan kepada Presiden sebagai wakil dari Pemerintah Pusat (Moi, 2021).

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi NTT Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi NTT (yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi NTT Nomor 1 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi NTT Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan

Perangkat Daerah Provinsi NTT), Biro Hukum Sekretariat Daerah (Setda) Provinsi NTT didirikan. Detail lebih lanjut tentang tugas dan fungsi Biro Hukum tersebut dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Gubernur Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur. Biro Hukum bertugas mendukung Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat dalam menyusun kebijakan daerah, mengoordinasikan pelaksanaan tugas Perangkat Daerah, memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan provinsi dan peraturan perundang-undangan kabupaten/kota, serta memberikan bantuan hukum. Pelaksanaan tugas biro hukum juga diikuti dengan fungsi dalam menyelenggarakan:

1. Penyiapan perumusan kebijakan Daerah di bidang peraturan perundang-undangan provinsi, peraturan perundang-undangan kabupaten/kota dan bantuan hukum;
2. Penyiapan pengoordinasian perumusan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan provinsi, peraturan perundang-undangan kabupaten/kota dan bantuan hukum;
3. Penyiapan pengoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat Daerah di bidang peraturan perundang-undangan provinsi, peraturan perundang-undangan kabupaten/kota dan bantuan hukum
4. Penyiapan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan provinsi, peraturan perundang-undangan kabupaten/kota dan bantuan hukum; dan
5. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten pemerintahan dan kesejahteraan rakyat.

Dalam kurun waktu tiga tahun terakhir, mulai dari tahun 2020 hingga 2022, terdapat 43 rancangan peraturan daerah yang direncanakan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Provinsi Nusa Tenggara Timur. Namun, hanya 15 rancangan peraturan daerah yang berhasil diundangkan (Rudy, 2022).

Kesenjangan antara target dan realisasi Perda NTT menunjukkan adanya permasalahan dalam Biro Hukum provinsi NTT terkait kualitas dan kuantitas implementasi fungsi yang kurang memadai (ALI, 2023). Dampak kesenjangan tersebut menunjukkan adanya permasalahan hukum yang bersifat normatif dalam hal kelemahan pengaturan fungsi biro hukum dalam peraturan perundang-undangan, yang pada gilirannya mempengaruhi pembentukan peraturan daerah yang kurang optimal di Nusa Tenggara Timur (NTT).

Metode Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris, yaitu Dilihat dari jenisnya maka penelitian ini masuk dalam kategori jenis penelitian hukum normatif yang disebut juga dengan penelitian hukum teoretis melalui studi kepustakaan atau studi dokumen karena sepenuhnya menggunakan data sekunder.

Hasil dan Pembahasan

a. Fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT dalam Menyusun rancangan Peraturan Daerah

Biro Hukum di Setda Provinsi NTT memiliki peran aktif dalam kebijakan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah, yang didasarkan pada prinsip otonomi daerah dan sistem desentralisasi. Prinsip ini memberikan kewenangan luas kepada daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, termasuk dalam pembentukan peraturan daerah. Hasil penelitian menunjukkan terdapat beberapa regulasi yang mengatur tentang Fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT yakni:

1. Peraturan Daerah Provinsi NTT Nomor 1 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi NTT Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi NTT.
2. Peraturan Gubernur Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
3. Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
4. Regulasi tersebut di atas mengatur fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT. Materi muatan Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur, sesuai Pasal 11 ayat (2), menyatakan bahwa:

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam (1), biro hukum menyelenggarakan fungsi:

1. Penyiapan perumusan kebijakan Daerah di bidang peraturan perundang-undangan provinsi, peraturan perundang-undangan provinsi, peraturan perundang-undangan kabupaten/kota dan bantuan hukum;
2. Penyiapan pengoordinasian perumusan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan Provinsi, peraturan perundang-undangan kabupaten/ kota dan bantuan hukum;
3. Penyiapan pengoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat Daerah di bidang peraturan perundang-undangan Provinsi, peraturan perundang-undangan kabupaten/ kota dan bantuan hukum;
4. Penyiapan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan provinsi, peraturan perundang-undangan kabupaten/kota dan bantuan hukum; dan
5. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten pemerintahan dan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan Pasal 11 ayat 1 dalam Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur, Biro Hukum memiliki tugas untuk mendukung Asisten pemerintahan dan kesejahteraan rakyat dalam merumuskan kebijakan daerah, mengkoordinasikan pelaksanaan tugas

perangkat daerah, memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan terkait peraturan perundang-undangan provinsi dan kabupaten/kota, serta memberikan bantuan hukum. Namun, pengaturan mengenai fungsi Biro Hukum provinsi NTT dalam pembentukan peraturan daerah memiliki kelemahan dalam aspek regulatif karena kurangnya ketentuan yang spesifik mengenai pelaksanaan fungsi tersebut secara konkret.

Pengaturan tersebut hanya memuat aspek perumusan kebijakan, pengorganisasian, pemantauan, dan evaluasi terkait peraturan perundang-undangan. Namun, perlu diperhatikan bahwa Pasal 11 ayat (2) Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 1 Tahun 2022 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur harus konsisten dan sesuai dengan regulasi yang berada di tingkat hierarki di atasnya, seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Walaupun Biro Hukum provinsi NTT memiliki peran penting dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah sebelum menjadi Peraturan Daerah yang disahkan, namun secara normatif pengaturan mengenai fungsi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam berbagai produk hukum di provinsi NTT masih belum secara spesifik menguraikan konsepsi pelaksanaan fungsi tersebut seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pengaturan pelaksanaan fungsi biro hukum provinsi NTT baru terlihat spesifik setelah dijabarkan di dalam rencana strategis Biro Hukum Tahun 2018-2023, meliputi:

- a. Penyusunan kebijakan pemerintah daerah di bidang Hukum
- b. pengumpulan bahan perumusan peraturan daerah, peraturan gubernur dan keputusan gubernur
- c. pembuatan telaahan dan evaluasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan.
- d. pengumpulan bahan koordinasi penegakan HAM
- e. penyiapan bahan pertimbangan dan bantuan hukum serta HAM kepada semua unsur pemerintah daerah
- f. pengumpulan bahan penanganan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN
- g. pendokumentasian hukum dan publikasi produk hukum
- h. penyiapan bahan pembinaan dan pengawasan produk hukum Kabupaten/Kotapemantauan dan evaluasi
- i. pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah di bidang hukum
- j. pelaksanaan kegiatan ketatausahaan Biro
- k. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsi.

Lebih rinci lagi, pengaturan mengenai penyusunan peraturan daerah meliputi proses pengumpulan bahan untuk merumuskan peraturan daerah, peraturan gubernur,

dan keputusan gubernur, serta pelaksanaan pembuatan telaahan dan evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Namun, dalam muatan point a pada rencana strategis tersebut, penyusunan kebijakan pemerintah daerah di bidang hukum hanya diuraikan secara abstrak. Hal ini terkait dengan isi Pasal 11 ayat (2) Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur yang mengatur tentang fungsi Biro Hukum dalam menyusun kebijakan daerah di bidang peraturan perundang-undangan provinsi, peraturan perundang-undangan kabupaten/kota, dan bantuan hukum.

Kebijakan hukum yang di atur di dalam Perda tersebut berhubungan secara konseptual dengan Renstra karena Renstra memuat indikator kinerja Biro Hukum yang secara langsung menunjukkan kinerja yang akan dicapai Biro Hukum dalam 5 tahun mendatang sebagai komitmen untuk mendukung pencapaian tujuan dan sasaran RPJMD Perubahan. Idealnya berbagai regulasi dalam bentuk Perda NTT yang mengatur tentang fungsi biro hukum provinsi NTT, harus telah secara terperinci mengatur tentang fungsi biro hukum provinsi NTT dalam pembentukan peraturan daerah yang lebih terperinci sama halnya dengan pengaturan di dalam rencana strategis (renstra). Hal ini didasarkan pada prinsip hierarkisitas bahwa aturan yang berada jenjang di bawah harus memiliki derajat abstraksi yang rendah agar mudah diimplementasikan dan berimplikasi pada kualitas dan kuantitas produk hukum daerah provinsi NTT yang optimal.

Berikut ini penulis akan membahas pengaturan fungsi biro hukum sekretariat daerah Provinsi NTT dalam menyusun rancangan peraturan daerah dilihat meliputi :

1. Pengaturan Fungsi Sejalan dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah Melalui Pendelegasian Kewenangan Membentuk Kebijakan Daerah

Dalam aspek regulatif, pembentukan kebijakan daerah dalam bentuk produk hukum seperti Peraturan Daerah (Perda) oleh pemerintah daerah diberikan legitimasi oleh Pasal 18 Ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (amandemen). Pasal tersebut menyatakan bahwa pemerintahan daerah memiliki hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya guna melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam konteks ini, dapat dipahami bahwa penetapan kebijakan daerah bukanlah sebuah kewajiban, tetapi merupakan hak yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Sebagai hak hukum, pelaksanaannya tergantung pada keputusan yang diambil oleh masing-masing daerah. Oleh karena itu, pembentukan Peraturan Daerah (Perda) di Nusa Tenggara Timur (NTT) yang mengatur tentang fungsi Biro Hukum provinsi NTT secara rinci merupakan tanggung jawab pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala daerah bersama DPRD. Hal ini diatur dalam paragraf ketiga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur tentang tugas, wewenang, dan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 65 ayat (1) menjelaskan bahwa kepala daerah memiliki tugas dan wewenang untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan daerah, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang diperkenalkan secara futuristik, telah menghasilkan perubahan yang substansial dalam hal desentralisasi di Indonesia dengan memberikan pendelegasian kewenangan yang lebih luas. Suatu perubahan yang belum pernah diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya adalah hak bagi Daerah untuk menetapkan kebijakan Daerah dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang merupakan kewenangannya. Namun, dalam kenyataannya, sejak lama Daerah telah membuat berbagai kebijakan daerah. Namun undang-undang tentang pemerintahan daerah yang pertama kali memberi penegasan hak daerah untuk menetapkan kebijakan daerah adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memiliki pendekatan yang lebih terperinci dan tegas dalam delegasi kewenangan antara Pusat dan Daerah jika dibandingkan dengan peraturan sebelumnya. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pembagian urusan pemerintahan antara Pusat dan daerah secara eksplisit diatur dalam lampiran yang terdapat dalam Undang-Undang tersebut. Sebelumnya, dalam undang-undang sebelumnya, pembagian tersebut diatur secara terpisah melalui Peraturan Pemerintah, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Selain itu, dalam undang-undang sebelumnya, urusan konkuren antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota juga diatur, namun tidak sejelas dan serinci dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, urusan konkuren dijelaskan melalui Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Ketentuan ini harus diterbitkan dalam waktu 2 (dua) tahun setelah peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diumumkan. Perubahan signifikan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tentunya berdampak terhadap ruang lingkup kewenangan daerah dalam pembentukan kebijakan daerah. Rincian pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menunjukkan garis yang tegas dalam pembentukan kebijakan daerah.

2. Pengaturan Fungsi Sejalan dengan Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Proses pembentukan Peraturan Daerah (Perda) harus mempertimbangkan prinsip-prinsip dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini mencakup kejelasan tujuan, partisipasi lembaga atau pejabat yang relevan, kesesuaian antara jenis dan materi yang diatur, implementasi yang dapat dilaksanakan, manfaat dan hasil yang dapat dicapai, kejelasan dalam penulisan, serta keterbukaan proses secara transparan. Selain itu, dalam pembentukan Perda, juga perlu memperhatikan konsistensi antara Perda dengan peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki lebih tinggi, serta konsistensi antara Perda yang satu dengan yang lainnya. Selain itu, juga perlu mempertimbangkan kelestarian alam dan kearifan lokal. Pembahasan mengenai asas pembentukan peraturan daerah meliputi :

a. Kejelasan Tujuan

Kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Oleh karena itu, pengaturan fungsi

Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT harus mampu memenuhi asas kejelasan tujuan dari suatu proses pembentukan peraturan daerah.

b. Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat

Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

Mengingat Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT merupakan bagian dari kelembagaan pemerintah daerah yang membentuk peraturan daerah, maka pengaturan fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT harus mampu memenuhi asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat dari suatu proses pembentukan peraturan daerah.

c. Kesesuaian antara Jenis dan Materi Muatan

Kesesuaian antara jenis dan materi muatan merupakan aspek yang sangat penting dalam pembentukan peraturan daerah, di mana perlu memperhatikan dengan cermat hubungan antara materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan yang sesuai. Dengan mempertimbangkan hal ini, penting bagi pengaturan fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT untuk memastikan keterlibatan yang tepat dalam proses pembentukan peraturan daerah yang sesuai dengan jenis dan materinya.

d. Dapat Dilaksanakan

Asas ini mengharuskan bahwa setiap pembentukan peraturan daerah harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di masyarakat, baik dari segi filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Dengan mempertimbangkan hal ini, penting bagi pengaturan fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT untuk memastikan keterlibatan yang tepat dalam proses pembentukan peraturan daerah.

e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Kedayagunaan dan kehasilgunaan mengacu pada kebutuhan nyata dan manfaat yang dihasilkan oleh setiap peraturan daerah dalam mengatur kehidupan masyarakat, bangsa, dan bernegara. Dengan memperhatikan asas ini, penting bagi pengaturan fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT untuk memastikan keterlibatan yang tepat dalam proses pembentukan peraturan daerah yang memiliki manfaat dan hasil yang bermanfaat.

f. Kejelasan Rumusan

Kejelasan rumusan adalah setiap peraturan Daerah harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Memperhatikan asas tersebut, maka pengaturan fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT harus mampu memosisikan keterlibatan Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT dalam kejelasan rumusan suatu peraturan daerah yang akan dibentuk.

g. Keterbukaan

Asas keterbukaan mewajibkan agar seluruh proses pembentukan peraturan daerah, mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, hingga pembahasan, dilakukan secara transparan dan terbuka. Dengan mempertimbangkan asas ini, penting bagi pengaturan fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT untuk memastikan keterlibatan yang tepat dalam penyusunan substansi keterbukaan dalam peraturan daerah yang akan dibentuk.

3. Pengaturan fungsi sejalan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam konseptualnya, jumlah produk hukum daerah Provinsi NTT dapat mencapai optimalitas ketika pengaturan fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT dalam menyusun rancangan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan Pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pembentukan peraturan daerah melibatkan tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Penting bagi pengaturan fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT untuk memperhatikan tahapan-tahapan ini dalam menyusun rancangan peraturan daerah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat perbedaan antara target dan hasil yang tercapai dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) di Nusa Tenggara Timur (NTT), yang mengindikasikan adanya masalah hukum yang terkait dengan Biro Hukum provinsi NTT. Kesenjangan ini menyoroti adanya masalah hukum secara normatif yang perlu diperbaiki. Secara normatif dan konseptual, pembangunan hukum di NTT, terutama dalam hal produk peraturan daerah, sangat bergantung pada pengaturan dan regulasi yang ada. Ketidaktepatan dalam pengaturan fungsi biro hukum secara langsung berdampak pada kelemahan dalam pelaksanaan pembentukan peraturan daerah. Oleh karena itu, penting untuk mengakui dan memperbaiki masalah ini guna meningkatkan efektivitas dan kualitas proses pembentukan peraturan daerah. Pentingnya pengaturan fungsi biro hukum provinsi NTT perlu ditekankan dalam Peraturan Daerah (Perda) NTT, serupa dengan pengaturan yang ada dalam Restra, agar norma hukum dalam regulasi tersebut dapat diimplementasikan secara optimal oleh staf biro hukum. Hal ini menjadi penting mengingat Renstra Biro Hukum 2018-2023 mencatat bahwa jumlah staf pelaksana bagian perundang-undangan Provinsi maupun kabupaten/kota hanya terdiri dari satu orang pada tahun 2019-2020. Kurangnya sumber daya manusia (SDM) dalam pelaksanaan aturan di biro hukum provinsi NTT perlu diakui dan diimbangi dengan pengaturan yang komprehensif dalam pembentukan peraturan daerah di daerah tersebut. Dengan demikian, fungsi biro hukum dapat diimplementasikan secara konsisten, terarah, efektif, dan efisien oleh SDM yang terbatas tersebut. Dalam konteks pembentukan Perda, Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa penyusunan Perda dilakukan melalui program pembentukan Perda. Program Pembentukan Peraturan Daerah/Program Legislasi Daerah adalah rencana program

pembentukan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Berikut ini dibahas implikasi pengaturan fungsi biro hukum provinsi NTT bagi pelayanan publik dan pemerintahan, yaitu:

a. Implikasi Bagi Pelayanan Publik

Pengaturan yang ideal terhadap fungsi yang ideal memiliki implikasi penting terhadap kehidupan dan pelaksanaan hukum secara optimal dalam masyarakat. Dalam konteks nyata, pelayanan publik dapat berjalan dengan baik karena pemerintah sebagai penyelenggara memiliki dasar hukum yang berkualitas melalui norma hukum yang memberikan pengaturan yang jelas. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan memastikan penyediaan pelayanan publik sesuai dengan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik serta memberikan perlindungan kepada setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

b. Implikasi bagi Pemerintahan

Pengaturan fungsi biro hukum provinsi NTT memiliki implikasi yang signifikan bagi pemerintahan, yaitu memastikan fungsi pemerintahan berjalan secara konsisten sesuai dengan prinsip-prinsip yang menjadi dasar terbentuknya pemerintahan tersebut. Pemerintahan awalnya didirikan untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat sehingga masyarakat dapat menjalani kehidupan secara normal. Namun, seiring dengan perkembangan masyarakat modern dan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah juga berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern pada intinya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah bukanlah untuk melayani kepentingan diri sendiri, melainkan untuk melayani masyarakat dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap individu untuk mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Pemerintah dibentuk pada awalnya untuk tujuan utama melindungi sistem ketertiban dan keamanan masyarakat secara umum, sehingga semua anggota masyarakat dapat menjalankan kegiatan mereka dengan damai dan lancar. Seiring perubahan zaman, peran pemerintah berkembang dan meluas untuk melibatkan tugas dan fungsi yang lebih luas, termasuk pelayanan kepada masyarakat. Masyarakat tidak lagi diharapkan menjadi pelayan pemerintah seperti pada zaman kerajaan atau masa penjajahan, tetapi sebaliknya, pemerintahlah yang bertugas melayani, melindungi, mengembangkan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya.

Berdasarkan uraian tersebut maka implikasi dari pengaturan fungsi Biro Hukum dapat dirasakan secara langsung dari sisi fungsi pemerintah yaitu:

1) Fungsi Primer

Pemerintahan dibentuk dengan tujuan utama untuk melayani masyarakat dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap individu dalam masyarakat untuk mengembangkan kemampuan dan kreativitas mereka guna mencapai kemajuan bersama. Untuk melaksanakan tugas ini, birokrasi didirikan sebagai sistem pemerintahan yang terdiri dari berbagai lembaga yang diangkat oleh pemegang kekuasaan, seperti pemerintah atau atasan dalam sebuah organisasi formal, baik itu instansi pemerintah maupun swasta. Fungsi primer merujuk pada fungsi pemerintah yang terus-menerus berjalan dan memiliki dampak positif terhadap kondisi masyarakat yang diperintah. Artinya, fungsi primer pemerintah dijalankan secara konsisten oleh pemerintah tanpa terpengaruh oleh kondisi-kondisi tertentu.

2) Fungsi Sekunder

Fungsi sekunder melibatkan tugas dan peran pemerintah dalam pemberdayaan dan pembangunan masyarakat secara keseluruhan. Tujuannya adalah meningkatkan kualitas hidup masyarakat dan memperkuat posisi tawar masyarakat. Namun, ketika masyarakat semakin terintegrasi, peran pemerintah dalam fungsi tersebut akan menjadi kurang signifikan. Fungsi sekunder pemerintah dapat dibagi menjadi dua, yaitu fungsi pembangunan dan fungsi pemberdayaan.

Pengaturan yang optimal terhadap fungsi Biro Hukum Provinsi NTT memberikan dampak positif kepada masyarakat NTT dalam mencapai daya saing dan kemandirian. Melalui peran Biro Hukum dalam pembentukan Perda, masyarakat NTT akan terstimulasi dan mendapat panduan untuk mencapai kemandirian. Implikasinya adalah peningkatan kualitas dan kompetitivitas masyarakat NTT. Pengaturan yang optimal terkait fungsi Biro Hukum Provinsi NTT memberikan dampak yang signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang lebih efektif, meskipun pemerintah NTT dihadapkan pada tugas dan fungsi yang kompleks. Untuk melaksanakan tugas tersebut, dibutuhkan sumber daya yang memadai dan dukungan dari lingkungan sekitar. Selain itu, keberadaan institusi yang kuat dan aparat yang mengikuti nilai dan norma yang berlaku di masyarakat dan pemerintahan sangat penting, terutama dalam proses pembentukan hukum di daerah. Langkah-langkah ini harus diambil oleh pemerintah, mengingat masyarakat yang semakin peka terhadap aktivitas pemerintah daerah dan pelayanan yang diberikan kepada mereka di masa depan, karena tingkat pengetahuan mereka semakin meningkat.

Dampak dari fungsi Biro Hukum Provinsi NTT terhadap pemerintahan daerah dapat diamati dalam tiga aspek utama, yaitu sistem administrasi formal, sistem administrasi materiil, dan sistem administrasi nyata atau riil.

Kesimpulan

Berdasarkan informasi sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT dalam menyusun rancangan peraturan Daerah diatur dalam Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 1 Tahun 2022. Namun, pengaturan tersebut belum cukup spesifik sesuai dengan prinsip pembentukan peraturan daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan. Implikasi dari pengaturan ini terhadap fungsi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi NTT dalam menyusun rancangan peraturan Daerah adalah pentingnya pengaturan yang mengikuti prinsip-prinsip pelaksanaan aturan, sehingga dapat memberikan dampak positif pada kualitas dan jumlah peraturan daerah yang dihasilkan, untuk memberikan pelayanan publik dan pemerintahan yang optimal. Namun, dalam praktiknya, terdapat beberapa masalah seperti kurangnya prioritas dalam penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah dan kurangnya kajian yang mendalam yang mencakup penjelasan, keterangan, dan naskah akademik rancangan peraturan daerah.

Bibliografi

- Ahas, Petrus Realino, Monteiro, Josef Mario, & Udju, Hernimus Ratu. (2023). Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi (Studi Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Retribusi Jasa Usaha Perikanan). *Cerdika: Jurnal Ilmiah Indonesia*, 3(6), 567–578. <https://doi.org/10.59141/cerdika.v3i06.607>
- ALI, YOHANES. (2023). *Budaya Birokrasi, Perilaku Kerja dan Kompetensi Kinerja Aparatur Kediklatan*. Penerbit P4I.
- Anggistya, Divani Khaira, & Abdillah, Alisya Afifah Maulidina Putri. (2023). Negara Hukum Pancasila Dalam Konsepsi Prismatik. *Jurnal Hukum Dan Sosial Politik*, 1(1), 48–60. <https://doi.org/10.59581/jhsp-widyakarya.v1i1.236>
- Barlian, Aristo Evandy A. (2016). Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Prespektif Politik Hukum. *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(4), 605–622.
- Busthami, Dachran. (2017). Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Negara Hukum di Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, 46(4), 336–342. <https://doi.org/10.14710/mmh.46.4.2017.336-342>
- Ishak, Deding. (2017). Analisis Penataan Kecamatan Di Kabupaten Sumba Barat Provinsi Nusa Tenggara Timur. *TRANSFORMASI: Jurnal Manajemen Pemerintahan*, 183–198.
- Isma, Ivo Arzia, Simanjuntak, Nelson, & Pieris, John. (2023). *Optimalisasi Penyelesaian Permasalahan Regulasi dalam Indeks Kebutuhan Peraturan Daerah*.
- Moi, Veneranda. (2021). Determinasi Penghambat Kualitas Penyusunan Lppd Biro Pemerintah Sekertariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur. *Cendekia Jaya*, 3(2), 95–115.
- Mokoginta, Zico Armanto. (2017). Perlindungan Hukum Atas Desain Industri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 Tentang Desain Industri. *Lex Privatum*, 5(5).
- Pahlevi, Farida Sekti. (2016). Revitalisasi Pancasila Dalam Penegakan Hukum Yang Berkeadilan Di Indonesia. *Justicia Islamica: Jurnal Kajian Hukum Dan Sosial*, 13(2), 173–198. <https://doi.org/10.21154/justicia.v13i2.585>
- Riora, Muhammad, Kencana, Ulya, & Budianto, Kun. (2020). Netralitas Politik Aparatur Sipil Negara dalam Perspektif Perlindungan Hak Asasi Manusia. *Wajah Hukum*, 4(2), 355–368. <https://doi.org/10.33087/wjh.v4i2.189>
- Rudy, Rudy. (2022). *Hukum pemerintahan desa*. CV. Anugrah Utama Raharja.

- Rustandi, Roni. (2017). Kajian Teoritis Fungsi Pemerintah Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan*, 4(1).
- Stefanus, Kotan Y. (2010). Pengembangan Sistem Hukum dalam Era Otonomi (Strategi Pembangunan Hukum dan Substansi Sistem Hukum Daerah). *Masalah-Masalah Hukum*, 39(3), 238–244.
- Tamin, Budianto Eldist Daud. (2018). Tinjauan Yuridis Terhadap Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. *Lex Administratum*, 6(3).