



**Kampus  
Merdeka**  
INDONESIA JAYA



**FAKULTAS HUKUM**  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG



# **Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes**



**DISUSUN OLEH:  
KLINIK HUKUM PERANCANGAN  
PERUNDANG-UNDANGAN  
FAKULTAS HUKUM UNNES  
TAHUN 2024**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**

Gedung Dekanat K, Kampus Sekaran  
Gunungpati, Kota Semarang, Jawa Tengah  
Kode Pos 50229

**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
TENTANG  
PERUBAHAN KETIGA ATAS PERATURAN  
DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2016 TENTANG  
PEMBENTUKAN DAN SUSUNAN PERANGKAT  
DAERAH KABUPATEN BREBES**

**Disusun Oleh :  
SEKRETARIAT  
DAERAH  
PEMERINTAH KABUPATEN BREBES  
DAN  
KLINIK PERANCANGAN PERUNDANG-  
UNDANGAN FAKULTAS HUKUM UNNES**

**KABUPATEN BREBES  
TAHUN 2024**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas karunia dan nikmat yang telah diberikan, sehingga kami dapat melakukan dan menyusun Laporan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah di Kabupaten Brebes Tahun 2024.

Dalam penyusunan sampai ketahap laporan akhir dilakukan dalam waktu yang telah ditentukan telah dilaksanakan, dengan rangkaian kegiatan meliputi latar belakang dari pekerjaan, dasar pertimbangan (dasar hukum), maksud, tujuan, ruang lingkup dan output dari pekerjaan, gambaran umum, konsep dan metodologi Pekerjaan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah di Kabupaten Brebes.

Naskah Akademik ini merupakan suatu rangkaian pekerjaan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah di Kabupaten Brebes. “Tak ada gading yang tak retak”, maka kami akan sangat berterima kasih kepada semua pihak atas segala masukan dan saran yang bersifat membangun terhadap hasil penyusunan laporan ini. Semoga dapat memberikan hasil yang baik dan bermanfaat untuk pelaksanaan pekerjaan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah di Kabupaten Brebes ini bagi seluruh masyarakat Kabupaten Brebes khususnya dan bagi para pihak yang berkepentingan pada umumnya.

Brebes, 2024

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

|  |     |
|--|-----|
| <b>HALAMAN JUDUL</b> .....                               | i   |
| <b>KATA PENGANTAR</b> .....                              | ii  |
| <b>DAFTAR ISI</b> .....                                  | iii |
| <b>BAB I PENDAHULUAN</b>                                 |     |
| A. Latar Belakang.....                                   | 4   |
| B. Identifikasi Masalah .....                            | 10  |
| C. Tujuan dan Kegunaan.....                              | 10  |
| D. Sasaran.....  | 11  |
| E. Metode Penyusunan.....                                | 12  |
| F. Sistematika Naskah Akademik.....                      | 14  |
| <b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS</b>        |     |
| A. Kajian Teoritis .....                                 | 16  |
| B. Kajian Kondisi Terkini .....                          | 58  |
| C. Kajian Penerapan.....                                 | 75  |
| <b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERUNDANGAN TERKAIT</b> |     |
| A. Evaluasi dan Analisis Perundangan Terkait .....       | 77  |
| <b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS</b> |     |
| A. Landasan Filosofis.....                               | 91  |
| B. Landasan Sosiologis .....                             | 97  |
| C. Landasan Yuridis.....                                 | 99  |
| <b>BAB V MUATAN MATERI</b>                               |     |
| A. Jangkauan dan Arah Materi.....                        | 102 |
| B. Ruang Lingkup Materi .....                            | 104 |
| <b>BAB VI PENUTUP</b>                                    |     |
| A. Kesimpulan.....                                       | 107 |
| B. Saran.....  | 109 |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b>                                    |     |
| <b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>                                 |     |

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Ditetapkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan organisasi perangkat daerah, yaitu dengan prinsip tepat fungsi, tepat ukuran berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah. Sehingga lebih lanjut, pembentukan perangkat daerah ditentukan berdasarkan urusan pemerintahan dengan terdapat pembagian kewenangan yang jelas antara Pemerintah pusat, pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dalam rangka penyelenggaraan fungsinya untuk mensejahterakan rakyat maka Negara perlu membentuk struktur organisasi penyelenggaranya. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar, sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 amandemen, mempunyai kewenangan untuk melaksanakan seluruh urusan pemerintahan. Kewenangan Presiden (eksekutif) inilah yang kemudian dipencarkan kepada Daerah, sehingga daerah membentuk sebuah organisasi pemerintahan daerah yang berfungsi untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya masing-masing. Pembagian kekuasaan ini dilatarbelakangi keinginan pemerintah untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan pemberdayaan masyarakat. Keberadaan Pemerintah daerah tersebut memperoleh kewenangan atribusi dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (amandemen) guna mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Tujuan utama otonomi diarahkan untuk mendorong daerah dalam meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keragaman

daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia serta peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Agar mampu menjalankan perannya, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Penataan kelembagaan pemerintah daerah lebih kepada substansi keberadaan lembaga tersebut dalam kontribusi pencapaian tujuan otonomi daerah. Sebagai perangkat daerah yang membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kehadirannya harus mampu memberikan dukungan dalam keberhasilan implementasi program otonomi daerah. Oleh karena itu organisasi perangkat daerah dibentuk guna membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi di daerah, sebagai pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, serta sebagai unsur pelaksana urusan daerah.

Terbitnya Peraturan Pemerintah 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah untuk mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, yang didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah telah disikapi oleh Pemerintah Kabupaten Brebes dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

Ketentuan mengenai penyusunan peraturan daerah kabupaten/ kota selain mempedomani 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, juga didasarkan pada 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 Peraturan Hukum Daerah.

Pasal 41 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 menjelaskan bahwa: “Ketentuan mengenai penyusunan perda provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 sampai dengan Pasal 40 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan perda kabupaten/ kota di lingkungan DPRD Kabupaten/ Kota. Hal itu berarti ketentuan penyusunan perda kabupaten/ kota berdasarkan pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 sampai dengan Pasal 40 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 berikut perubahannya.

Sebagai organisasi kekuasaan, penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah dilaksanakan oleh Kepala Daerah beserta perangkat daerah. Keberadaan perangkat daerah sangat penting sebagai pelaksana teknis kebijakan-kebijakan yang digariskan oleh Kepala Daerah, serta sebagai penyelenggara pelayanan publik kepada masyarakat. Struktur organisasi pemerintah daerah haruslah efektif, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah. Dengan struktur organisasi efektif dan efisien akan berdampak positif pada penyelenggaraan program kerja, penyerapan anggaran dan pelaksanaan pelayanan publik bagi masyarakat. Hal ini dikarenakan sektor pembiayaan bagi belanja daerah merupakan komponen pengeluaran utama dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pengaturan organisasi perangkat daerah sebelumnya merujuk pada

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (selanjutnya disebut PP No. 41 Tahun 2007). PP No. 41 Tahun 2007 tersebut berdasarkan pada Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 32 Tahun 2004). Pada tahun 2014, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 23 Tahun 2014) yang menggantikan dan mencabut berlakunya UU No.32 Tahun 2004. Pemberlakuan UU No.23 Tahun 2014 tersebut juga berimplikasi pada perubahan peraturan perundang-undangan turunannya, salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang di dalam Pasal 125 PP a quo mencabut dan menyatakan tidak berlakunya PP No. 41 Tahun 2007.

Ketentuan Pasal 35 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 berarti dapat ditegaskan bahwa: “Dalam hal rancangan perda kabupaten/ kota mengatur mengenai:

1. APBD Kabupaten/ Kota;
2. Pencabutan perda kabupaten/ kota; dan
3. Perubahan perda kabupaten/ kota yang hanya terbatas mengubah beberapa materi  
Penyampaian rancangan peraturan daerah kabupaten/ kota tersebut disertai dengan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.”

Evaluasi Kelembagaan dilakukan mengingat tantangan kedepan yang semakin berat, sehingga perlu adanya gambaran apakah organisasi kelembagaan yang ada saat ini telah sesuai atau belum dengan tantangan tersebut. Secara ideal struktur organisasi harus bersifat dinamis sebagai konsekuensi dari adaptasi terhadap dinamika perubahan lingkungan internal dan eksternal. Struktur organisasi yang baik adalah yang mampu beradaptasi secara responsif maupun antisipatif terhadap tuntutan perubahan lingkungan.

Proses yang terjadi dalam organisasi merupakan gambaran berlangsungnya seluruh aktivitas



organisasi untuk mencapai tujuan utama secara dinamis. Dengan demikian, di dalam proses organisasi seluruh aktivitas dan interaksi elemen-elemen organisasi harus memiliki keselarasan (*alignment*) satu dengan yang lain. Disamping itu, kedudukan, peran, dan fungsi masing-masing elemen sesuai dengan yang diharapkan maka aspek tata kelola yang baik dan kesesuaian/kepatuhan terhadap aturan yang disepakati harus diperhatikan.

Sesuai dengan Pasal 211 UU Nomor 23 Tahun 2014 jo Pasal 109 PP Nomor 18 Tahun 2016, bahwa nomenklatur perangkat daerah dan unit kerja perangkat daerah dibuat dengan memperhatikan pedoman yang dibuat oleh kementerian/lembaga yang membidangi urusan pemerintahan tersebut. Fungsi dari pedoman ini, yaitu mencegah penyimpangan oleh pembuat kebijakan daerah, membantu memberikan cara kerja tertentu/baru untuk mempermudah dalam bekerja, serta pedoman ini berisi identifikasi fungsi dan pola departementasi yang digunakan dalam menyusun susunan organisasi dan tata kerja pada perangkat daerah. Namun, beberapa pedoman nomenklatur ini terbit setelah Pemerintah Kabupaten Brebes menyusun Perda Nomor 8 Tahun 2016 sehingga nomenklatur, susunan organisasi Perangkat Daerah perlu disesuaikan agar proses organisasi menjadi lebih efektif dan efisien.

Selain itu, terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dilakukan untuk memperkuat peran dan kapasitas Inspektorat Daerah agar lebih independen dan obyektif dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta meningkatkan efektivitas profesionalisme, serta untuk meningkatkan kinerja pelayanan rumah sakit Daerah.

Selanjutnya, evaluasi Perangkat Daerah perlu dilakukan dalam rangka penataan struktur Perangkat Daerah, baik berupa pembentukan baru, penambahan, penggabungan dan/atau pengurangan jumlah Perangkat Daerah atau unit kerja pada Perangkat Daerah, evaluasi Perangkat Daerah meliputi

aspek produktivitas dan efisiensi, serta aspek struktur organisasi Perangkat Daerah, evaluasi kelembagaan perangkat daerah sangat penting dilakukan karena beban kerja bisa berubah secara dinamis.

Keberadaan organisasi perangkat daerah, diharapkan dapat mendukung ketercapaian tujuan organisasi, sehingga struktur organisasi perlu penyesuaian dengan beberapa pertimbangan, yaitu:

- a. Visi dan Misi Kepala Daerah
- b. Urusan Pemerintah
- c. Kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kota Pengelompokan struktur tugas organisasi
- d. Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja

Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi secara menyeluruh atau tidak parsial terhadap Perangkat Daerah yang ada dengan menggunakan metode/ pendekatan yang komprehensif. Hal ini dilakukan untuk mencapai tujuan organisasi dengan baik dan benar, sesuai dengan visi dan misi Pemerintah Kabupaten Brebes.

Rencana penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes ini hanya melakukan perubahan beberapa materi atau beberapa pasal/ayat yang terbatas, sehingga pengajuan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes itu cukup Naskah Rancangan Peraturan Daerah dan disertai dengan Naskah Keterangan/ Penjelasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes.

### **1.1. Identifikasi Masalah**

Identifikasi masalah yang dapat ditarik dalam naskah akademik ini meliputi:

1. Permasalahan apa yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Brebes dalam hal Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah?
2. Mengapa perlu dirumuskan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes dalam hal Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis, dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan pengaturan tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah?

### **1.2. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu kajian hukum dan hasil penelitian terkait Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dalam suatu rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di Kabupaten Brebes yang selanjutnya dijadikan dasar sebagai acuan penyusunan Raperda terkait. Tujuan dari dilaksanakannya kegiatan ini adalah sebagai berikut :

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah di Kabupaten Brebes
2. Melaksanakan amanat dari Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2019 tentang tentang Perangkat Daerah.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

### **1.3. Sasaran Penyusunan Naskah Akademik**

Sasaran dari pelaksanaan Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah adalah:

1. Diperolehnya berbagai dokumen rencana / hasil penelitian terkait dengan Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah
2. Terumuskannya permasalahan yang dihadapi dalam Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah
3. Terlaksananya amanat dari UU No. 13 Tahun 2003 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah di

Kabupaten Brebes.

4. Terumuskannya pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Raperda tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah
5. Terumuskannya sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Raperda tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah
6. Terumuskannya konten lokal terkait upaya Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah
7. Terlaksananya rapat pembahasan sebagai upaya penyepakatan materi Naskah Akademik

#### 1.4. **Metode Penyusunan Naskah Akademik**

Metode yang digunakan dalam Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah adalah metode yuridis normatif. Adapun lingkup dari metode tersebut adalah sebagai berikut<sup>1</sup>:

1. Studi pustaka, menelaah data sekunder berdasarkan peraturan perundang-undangan dan dokumen rencana terkait.
2. Melakukan konsultasi dengan pakar atau konsultasi publik dengan mengadakan serangkaian diskusi untuk memperoleh masukan dan tanggapan dari berbagai pemangku kepentingan guna memperkaya materi yang akan disusun untuk menyempurnakan Naskah Akademik.

---

<sup>1</sup> Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum. Penerbit Kencana, Jakarta, 2007, Hal.96.

3. Melakukan berbagai rapat pembahasan yang dilakukan secara simultan:
  - a. pelaksanaan rapat pembahasan awal
  - b. pelaksanaan rapat pembahasan tengah
  - c. pelaksanaan rapat pembahasan pra konsensus
  - d. pelaksanaan rapat pembahasan konsensus

Skema Metodologi Pelaksanaan Studi dibuat secara menyeluruh, komprehensif, integral dan saling berkaitan, yang memperlihatkan alur pelaksanaan studi dari tahap awal hingga tahap akhir untuk menghasilkan produk keluaran.

Teknik Pengumpulan Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) untuk mendapatkan konsepsi teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual dan penelitian terdahulu yang berhubungan dengan objek telaahan penelitian ini yang dapat berupa peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah lainnya.<sup>2</sup> Data atau bahan penelitian dalam Naskah Akademik ini dihimpun dari beberapa sumber, yaitu:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru ataupun pengertian yang baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai studi gagasan dalam bentuk Undang-Undang.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai badan hukum primer, seperti hasil-hasil seminar atau pertemuan ilmiah lainnya, bahkan dokumen pribadi atau pendapat dari kalangan pakar hukum sepanjang relevan dengan objek telaahan penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus,

---

<sup>2</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit Bayumedia, Brebes, 2007, Hal.391.

majalah maupun dari internet.

- d. Data empiris diperoleh dengan melalui wawancara bebas terpimpin, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Analisis data yang digunakan adalah metode normatif kualitatif. Normatif, karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai normatif hukum positif, sedangkan kualitatif, dimaksudkan analisis data yang bertitik tolak pada dasar-dasar filsafat hukum, teori-teori hukum, asas-asas hukum, dan hukum positif yang berlaku.<sup>3</sup>

## **1.2. Sistematika Naskah Akademik**

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, naskah akademik ini disusun dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan, yang menggambarkan tentang latar belakang penyusunan naskah akademik. Dalam bab ini juga dipaparkan mengenai tujuan dari naskah akademik ini serta metodologi yang digunakan untuk mengembangkan naskah akademik ini.

Bab II : Kajian Teoretis dan Praktik Empiris, yang memaparkan tentang pentingnya membuat regulasi tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah di Kota Brebes.

Bab III : Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundangan Terkait

Bab IV : Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis

Bab V : Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Substansi, yang memaparkan tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016

---

<sup>3</sup> Moh. Nazir, Metode Penelitian, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hal.35.

tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah dan lingkup materi apa saja yang ada dan harus ada dalam Peraturan Daerah ini. Termasuk di dalamnya adalah bahan-bahan pertimbangan dan penguat di latar belakang, ringkasan dari ketentuan-ketentuan umum.



## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **2.1. Kajian Teoretis (Politik Hukum Pembentukan Perangkat Daerah)**

Secara teoritik pembentukan perangkat daerah menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal tersebut sejalan dengan amanat Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau yang biasa disebut UUD 1945/ Konstitusi Indonesia, amanat tersebut menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dalam Asas Desentralisasi tersebut, terdapat pelimpahan wewenang dari organisasi tingkat atas kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Pelimpahan wewenang tersebut sejalan dengan ketentuan pengertian wewenang (Atribusi, Delegasi dan Mandat) berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Desentralisasi juga dapat diartikan sebagai pelimpahan/ penyerahan wewenang didalam menjalankan manajemen pemerintahan (sesuai konteks di daerah). Melalui pelimpahan wewenang tersebut pemerintah kabupaten khususnya, dengan perangkat daerahnya diberi kesempatan untuk mengelola dan menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Asas desentralisasi dapat dimaksudkan sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk dalam hal perubahan kewenangan baik di tingkat pemerintah pusat, pemerintah provinsi, maupun pemerintah kabupaten/kota. Perubahan kewenangan ini berimplikasi pada perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut yang secara kebutuhan akan menuntut dilakukannya pembentukan kelembagaan/ perangkat daerah. Jadi secara sederhana penataan perangkat daerah merupakan sebuah konsekuensi atas perubahan mendasar kewenangan

yang diamanatkan berdasarkan asas desentralisasi.

Asas Desentralisasi juga sejalan dengan prinsip otonomi yang diberikan kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sesuai dengan batasan-batasan yang diamanatkan oleh perundang-undangan. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.

Untuk itu produk hukum maupun kebijakan yang dibuat Pemerintahan Daerah wajib mempertimbangkan kebijakan Negara, sebagai satu kesatuan dengan tujuan Pemerintahan secara nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan negara.

Lebih lanjut, kajian akan memfokuskan pada pengaturan dalam pembentukan dan susunan perangkat daerah sangat bergantung pada politik hukum pemerintahan daerah yang dibentuk, yaitu arah yang ingin memberi keleluasaan gerak kepada unit pemerintahan di tingkat bawah. Masalah politik hukum pemerintahan daerah ini menjadi titik sentral bagi politik hukum pembentukan dan susunan perangkat daerah. Sunaryati Hartono melihat politik hukum adalah sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum adalah kebijakan

hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan tertentu.

Pada prinsipnya, politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di Masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan Masyarakat terhadap hukum itu sendiri (Mahfud MD). Atas pendapat tersebut, politik hukum akan menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Sehingga maksud penempatan politik hukum dalam kajian ini, akan menentukan hukum mana yang perlu dibentuk, hukum mana yang perlu direvisi, atau hukum yang mana yang perlu diganti. Atau secara sederhana, politik hukum ditentukan dengan peraturan perundang-undangan mana yang perlu dibuat, mana yang perlu direvisi dan mana yang perlu diganti.

Perubahan atau pengantian peraturan perundang-undangan menandakan bekerjanya politik hukum. Dalam hal ini dapat diartikan bahwa kebutuhan pergantian peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah menunjukkan bahwa telah bekerjanya politik hukum pembentukan perangkat daerah yang berimplikasi terhadap tugas dan kewenangan, beserta format pembentukan perangkat daerah. Tentunya politik hukum yang dimaksud akan diselaraskan sesuai amanat peraturan perundang-undangan yang terkait, yang mana akan diuraikan dalam pembahasan dalam bab selanjutnya.

Lebih lanjut, Ketika melihat politik hukum dalam konteks otonomi daerah, yang mana seringkali memunculkan sebuah prinsip maupun tata aturan yang sesuai dengan kebijakan yang dianggap ideal, sehingga menuntut untuk diadakannya perubahan-perubahan kelembagaan organisasi Perangkat Daerah baik yang menyangkut masalah *nomenklatur* maupun pembentukan lembaga-lembaga baru sesuai dengan kebutuhan daerah berdasarkan urusan yang menjadi kewenangan dan tanggung jawab daerah.

Pembentukan lembaga atau organisasi sebagai *wadah* bagi semua pelaku kepentingan untuk menjalankan kegiatan pemerintahan maupun pembangunan merupakan salah satu kunci keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dari tingkat pusat sampai kepada tingkat daerah. Berlangsungnya pemerintahan dan pembangunan akan terwujud apabila institusi/ lembaga/ organisasi yang tersedia mampu berjalan secara *efektif, efisien, fleksibel, responsif dan akuntabel* sesuai dengan asas atau prinsip *Good Government*.

### **2.1.1. Pemerintah Daerah**

Pemerintah merupakan lembaga atau organisasi resmi yang memberikan pelayanan penuh kepada masyarakat. Definisi pemerintah menurut Surbakti (2010: 214), sebagai berikut :

“Pemerintah (Government) secara etimologis berasal dari kata Yunani, Kubernan atau nakhoda kapal. Artinya, menatap kedepan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang, dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan”.

Menurut Ndraha, terdapat dua pengertian dari pemerintah yang berkembang secara umum, yaitu pemerintah dalam arti luas dan arti sempit. Berkaitan dengan pengertian tersebut, ia berpendapat mengenai konsep pemerintah dalam arti luas dan arti sempit, sebagai berikut:

“Pemerintah dalam arti luas adalah semua Lembaga negara yang oleh konstitusi negara yang bersangkutan disebut sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Hal ini terdapat misalnya di Indonesia di bawah Undang-undang dasar 1945: kekuasaan pemerintah meliputi fungsi legislatif dan fungsi eksekutif”. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit yaitu “Lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif saja” (Ndraha, 2003:74).

Berdasarkan definisi tersebut di atas, pemerintah merupakan lembaga yang memiliki wewenang atau kekuasaan berdasarkan konstitusi yang terdiri atas lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Masih menurut Ndraha di dalam buku “Kybernology (Ilmu Pemerintahan

Baru)” menyatakan:

“Pemerintah adalah: pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintah, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah. Dalam hubungan itu bahkan warga negara asing atau siapa saja yang pada suatu saat berada secara sah (legal) di wilayah negara Indonesia, berhak menerima layanan civil tertentu, dan pemerintah wajib melayankannya”. (Ndraha, 2003:6)

Taliziduhu Ndraha mencoba memberikan definisi secara lebih terperinci, melalui pendekatan kelembagaan dan pendekatan produk (hasil). Sebagai berikut:

1. Pemerintah dalam arti luas adalah semua Lembaga negara seperti diatur dalam Undang-undang dasar (konstitusi) suatu Negara.
2. Pemerintah dalam arti luas adalah semua Lembaga negara yang oleh konstitusi negara yang bersangkutan sebagai pemegang kekuasaan pemerintah, yaitu meliputi fungsi legislatif dan eksekutif.
3. Pemerintah dalam arti sempit adalah Lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif saja.
4. Pemerintah dalam arti tersempit yaitu Lembaga negara yang memegang fungsi birokrasi.
5. Pemerintah dalam arti pelayanan yaitu pemerintah yang melayani pemohon.
6. Pemerintah dalam konsep pemerintahan pusat adalah pengguna kekuasaan negara pada tingkat pusat (tinggi).
7. Pemerintah dalam konsep pemerintah daerah, pemerintah yang mewakili masyarakat karena daerah adalah masyarakat hukum yang tertentu batas- batasnya.
8. Pemerintah dalam konsep pemerintah wilayah adalah pemerintah yang menggunakan azas dekonsentrasi dan desentralisasi, dimanakekuasaan (urusan) pusat dikelola oleh

pemerintah wilayah. (Ndraha, 2010: 76)

Suhady dalam Riawan (2009: 197) memberikan definisi tentang konsep pemerintah yang ditinjau dari pengertian berikut, yaitu: “The authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation, city, etc.” Yang artinya adalah sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah negara, kota dan sebagainya. Dalam menjalankan aktivitas penyelenggaraan negara tersebut, pemerintah memiliki pedoman yang akan menjadi landasannya.

Labolo (2011: 21), mendefinisikan Pemerintahan sebagai gejala yang lebih umum dibandingkan terminologi pemerintahan itu sendiri. Pemerintahan menunjukkan pada aktivitas kekuasaan dalam berbagai ranah publik. Ia tidak saja merujuk pada pemerintah itu sendiri, namun berkaitan pula pada aktivitas kekuasaan dalam berbagai konteks kelembagaan dengan tujuan mengarahkan, mengendalikan, mengatur semua hal yang berkaitan ranah publik seperti kepentingan warga negara, pemilik suara (voters) maupun para pekerja (workers). Jika pemerintah sebatas pada otoritas politik semata guna menjaga ketentraman dan ketertiban umum melalui fungsi eksekutifnya, maka menurut Robinson pemerintahan lebih mengacu pada proses pengelolaan politik, gaya atau model pengurusan masalah-masalah umum serta pengelolaan sumber daya umum.

Hampir sama seperti yang dikemukakan oleh Samuel Edward Finer yang dikutip oleh Rosidin (2010: 21), government diartikan sebagai berikut:

1. Menunjuk pada kegiatan atau proses memerintah, yakni melakukan kontrol atas pihak lain.
2. Menunjuk pada masalah-masalah negara dalam kegiatan atau proses dijumpai.
3. Menunjukkan cara, metode, atau sistem masyarakat tertentu diperintah.

Secara lebih luas, Rosidin memberikan pandangannya mengenai pemerintahan, yaitu:

Dalam organisasi negara, pemerintah sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan suprastruktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu dalam memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu, jabatan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan jabatajabatan lainnya sering juga disebut kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau arti luas. (Rosidin, 2010: 22)

Sementara pengertian pemerintahan dalam arti sempit adalah pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif (Rosidin, 2010: 22). Dengan kata lain, pemerintahan dalam arti sempit hanya mengacu kepada proses pemerintahan bagian Lembaga eksekutif saja.

Selain itu ada pendapat lain menurut Inu Kencana, yaitu:

1. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyeluruh. Yang berarti di dalamnya terdapat dua pihak yang memiliki wewenang dan yang lain dipintah memiliki kepatuhan akan keharusan.
2. Setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah, yang berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah.
3. Setelah ditambah lagi akhiran “an” menjadi pemerintahan. Berarti perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut. (Kencana, 2003: 4)

Berdasarkan hal itu pemerintahan mengacu pada proses, cara, dan tindakan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah. Maka peneliti menyimpulkan pemerintahan merupakan setiap proses, cara, dan tindakan yang dilakukan badan atau lembaga pemerintah yang kekuasaan dan wewenangnya melingkupi secara keseluruhan, tidak hanya di bagian eksekutif saja.

Surbakti (2010: 68-69) memandang pemerintahan dari tiga aspek, adalah aspek dinamika, struktural, dan tugas dan wewenang. Adapun tiga aspek tersebut sebagai berikut:

1. Aspek dinamika, pemerintahan adalah segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan, dan berlandaskan pada dasar negara,

mengenai rakyat, dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara.

2. Aspek struktural fungsional, pemerintahan mengacu pada seperangkat fungsi negara yang satu dengan yang lainnya saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara.
3. Aspek tugas dan kewenangan, pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara.

Berdasarkan definisi pemerintahan yang sudah dijelaskan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa pemerintahan dalam arti luas merupakan kegiatan yang dilakukan oleh Lembaga publik pemerintah seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif untuk mencapai tujuan dari pemerintahan. Maka peneliti berkesimpulan bahwa Pemerintahan merupakan setiap proses, cara, dan tindakan yang dilakukan Lembaga publik pemerintah yang kekuasaan dan wewenangnya melingkupi secara keseluruhan.

Menurut Rasyid, tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga sistem keterlibatan masyarakat dalam menjalani kehidupannya secara wajar. Karena pemerintahan modern pada dasarnya merupakan pelayanan kepada masyarakat; sebagaimana salah satu fungsi pemerintah. Tugas-tugas pokok pemerintahan menurut Rasyid adalah:

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara tata tertib dengan cara mencegah terjadinya gontokgontokan diantara warga masyarakat, mejamin agar perubahan apapun yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa



membedakan status sosial apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka. Jaminan keadilan ini terutama harus tercermin melalui keputusan- keputusan dan dimana konstitusi dan hukum yang berlaku dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak memihak, serta dimana perselisihan dapat didamaikan.

4. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidangbidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non-pemerintah, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan pemerintah. Ini antara lain mencakup pembangunan jalan, penyediaan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh mereka yang berpendapatan rendah, pelayanan pos, dan pencegahan penyakit menular.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial mebantu orang-orang jompo dan anak-anak terlantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif dan semacamnya.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, hutan. Pemerintah juga berkewajiban mendorong kegiatan penelitian dan perkembangan untuk pemanfaatan sumberdaya alam yang mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi. (Rasyid, 2000: 14)

Hanif Nurcholis dalam mengemukakan pemerintah daerah dengan istilah Local Government yang dijelaskan sebagai berikut:

“Local Governmnet dalam arti pertama menunjuk pada lembaga/orangnya. Maksudnya local government adalah organ/badan/organisasi pemerintah di tingkat daerah atau wadah yang

menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam arti ini istilah local government sering dipertukarkan dengan istilah local authority, keduanya menunjuk pada council dan major (dewan dan kepala daerah yang rekrutmen pejabatnya atas dasar pemilihan. Dalam konteks Indonesia local government merujuk pada kepala daerah dan DPRD yang masing-masing pengisiannya dilakukan dengan cara dipilih, bukan ditunjuk.” (Nurcholis, 2007: 25).

Selain yang telah dijelaskan oleh Nurcholis, menurut Misdyanti dan Kartasapoetra (1993: 17) Pemerintah daerah adalah penyelenggara pemerintah di daerah, dengan kata lain pemerintah daerah adalah pemegang kemudi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah di daerah.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya, yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara- cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD (Retnami, 2001: 8).

### **2.1.2. Kelembagaan dalam Pemerintahan Daerah**

Pemberlakuan Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam UU No.23 Tahun 2014 telah merubah secara mendasar dalam pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia. UU 23 Tahun 2014 itu terbit atas dasar pemikiran bahwa UU 32 Tahun 2004 sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan jaman, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akibat dari adanya perubahan tersebut, maka perlu dilakukan penataan ulang terhadap pilar- pilar Pemerintah Daerah. Made Suwandi mengemukakan adanya enam pilar utama dalam menata organisasi dan manajemen Pemerintahan Daerah, yaitu:

1. Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri;
2. Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada Daerah.
3. Adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga Daerah yang bersangkutan;
4. Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah;
5. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah;
6. Adanya manajemen pelayanan umum (public services) agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomis dan akuntabel.

Tujuan utama dari penataan tersebut adalah bagaimana dengan penataan kewenangan (urusan otonomi), kelembagaan, personil, keuangan, perwakilan dan manajemen urusan otonomi tersebut akan dapat memberdayakan Pemerintah Daerah agar mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel. Aspek kelembagaan merupakan pilar kedua setelah penataan aspek urusan dan kewenangan berdasarkan UU 23 Tahun 2014. Kelembagaan merupakan pewadahan untuk melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan Kota. Artinya, bentuk dan model kelembagaan pemerintahan daerah bergantung pada pola dan besaran urusan yang menjadi kewenangan Daerah.

Selanjutnya, UU 23 Tahun 2014 mengatur tentang kewenangan tersebut dengan membaginya berdasarkan tiga jenis, urusan; 1. Urusan pemerintahan umum, 2. Urusan absolut, dan 3. Urusan kongkuren.

1. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan

Presiden sebagai kepala pemerintahan.

2. Urusan pemerintahan absolut adalah merupakan kewenangan Pemerintahan Pusat, terdiri dari urusan pertahanan, keamanan, agama, hukum, politik luar negeri, dan moneter/keuangan. Sementara itu,
3. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan yang dilaksanakan secara bersama-sama oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/kota. Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Sedangkan Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah. Kewenangan Pemerintah Pusat dalam melaksanakan urusan pemerintahan konkuren berfokus pada membuat kebijakan berupa Norma, Standar, Pedoman, dan Kriteria (NSPK). Sementara, Pemerintah Daerah berfokus pada pelaksanaan urusan tersebut berupa pelayanan kepada masyarakat.

Urusan yang menjadi kewenangan Daerah menjadi dasar dalam penetapan tugas pokok dan fungsi yang harus dilaksanakan oleh Perangkat Daerah. Dalam kaitan tupoksi, maka dalam penyusunan anggaran perangkat daerah, seyogyanya mengikuti fungsi dari organisasi tersebut (money follow function). Artinya, tidak ada satu rupiah pun yang dapat dibelanjakan tanpa adanya kejelasan fungsi. Dengan demikian, batasan urusan dan kewenangan sebagaimana diatur dalam UU 23 Tahun 2014 menjadi landasan utama dalam penyusunan kelembagaan Perangkat Daerah.

Sementara itu, dalam penyusunan kelembagaan perangkat daerah, juga dituntut untuk

menyesuaikan diri dengan tuntutan dan kebutuhan kepentingan publik di masa kini, dan juga di masa depan, sebagaimana tertuang dalam rencana strategi (renstra). Dalam perspektif ini bahwa rumusan perangkat daerah seharusnya mengikuti program kerja (program unggulan) sebagaimana tertuang dalam renstra. Artinya, program kerja tersebut dirancang untuk menjawab visi, misi dan program unggulan Pemerintah Daerah.

Dengan demikian, terdapat 2 (dua) arah pengaturan yang harus diperhatikan dalam perancangan (designing) kelembagaan Perangkat Daerah, yaitu:

1). Landasan pengaturan sebagaimana diatur dalam UU 23 Tahun 2014, beserta derivasi kebijakannya berupa Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri. Dan 2). Landasan empirik sebagaimana dituangkan dalam renstra.

Di masa lalu, rancangan kelembagaan Perangkat Daerah masih berfokus pada aspek peraturan semata, berdasarkan kewenangan dan fungsi yang diberikan kepada Perangkat Daerah (money follow function). Sehingga dalam banyak kasus, dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Perangkat Daerah, walaupun terdapat kegiatan yang tidak mendukung secara signifikan dengan renstra, namun Perangkat Daerah tersebut tetap memperoleh anggaran yang besarnya selalu meningkat setiap tahunnya, atau paling tidak sama dengan tahun lalu.

Paradigma ini kemudian dirubah secara drastis pada masa kepemimpinan Presiden Jokowi, yaitu dengan diperkenalkannya anggaran berbasis program unggulan (money follow program). Paradigma ini, kemudian, memberlakukan kebijakan yang ketat, yaitu Perangkat Daerah yang program kerjanya tidak sejalan dengan visi, misi, dan program unggulan Pemerintah, maka tidak akan diberikan alokasi anggaran. Artinya, kelembagaan Perangkat Daerah yang rancangan kelembagaannya, yaitu dengan tugas pokok dan fungsi, yang tidak sejalan dengan program unggulan Pemerintah tidak akan memiliki anggaran. Dalam paradigma

anggaran berbasis program unggulan, juga diperkenalkan konsep whole government. Dalam konsep whole government (pemerintah untuk semua), bahwa sebuah program unggulan bukan hanya tanggungjawab satu Perangkat Daerah saja, tetapi menjadi tanggungjawab Perangkat Daerah secara bersama (cross functional program). Sebuah program unggulan akan dilaksanakan oleh beberapa Perangkat Daerah disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Program Pengembangan Usaha Kecil, misalnya, bukan hanya tanggungjawab Dinas Koperasi dan Usaha Kecil saja, tetapi banyak Perangkat Daerah lainnya ikut bertanggungjawab atas keberhasilan program tersebut.

### **2.1.3. Konsep Struktural Pemerintahan Daerah**

Struktur organisasi merupakan instrument (kendaraan) yang digunakan untuk mencapai tujuan organisasi. Struktur organisasi menggambarkan pola hubungan kerja guna mengkoordinasikan pola interaksi dari para anggota organisasi dalam mencapai tujuan organisasi. Perancangan (desain) organisasi merupakan kegiatan dalam merancang struktur organisasi, dirumuskan berdasarkan tujuan organisasi serta berfungsi sebagai blue print bagi para manajer. Dalam konsep manajemen klasik, perancangan organisasi disebut juga sebagai pengorganisasian.

Gibson, et al (1985) mengemukakan bahwa terdapat empat pilar dalam pengorganisasian. Pilar pertama, adalah pembagian kerja (division of work). Pembagian Kerja adalah upaya untuk menyederhanakan dari keseluruhan kegiatan dan pekerjaan (yang telah disusun dalam proses perencanaan) yang mungkin saja bersifat kompleks menjadi lebih sederhana dan spesifik dimana setiap orang akan ditempatkan dan ditugaskan untuk setiap kegiatan yang sederhana dan spesifik tersebut. Pilar kedua, adalah pengelompokan pekerjaan (departmentalization),

dimanapekerjaan-pekerjaan dikelompokkan dan diberikan penamaan berdasarkan kriteria tertentu yang sejenis.

Pilar ketiga, adalah penentuan relasi antar bagian dalam organisasi (*hierarchy*).

Terdapat 2 konsep penting dalam *hierarchy*, yaitu :

- 1) *Span of control* terkait dengan jumlah orang atau bagian di bawah suatu departemen yang akan bertanggung jawab kepada departemen atau bagian tertentu, dan
- 2) *Chain of command* menunjukkan garis perintah dalam sebuah organisasi dari hirarki yang paling tinggi misalnya hingga hirarki yang paling rendah. *chain of command* juga menjelaskan bagaimana batasan kewenangan dibuat dan siapa dan bagian mana akan melapor ke bagian mana.

Selanjutnya, Pilar keempat adalah penentuan mekanisme untuk mengintegrasikan aktifitas antar bagian dalam organisasi atau koordinasi (*coordination*). Koordinasi adalah proses dalam mengintegrasikan seluruh aktifitas dari berbagai departemen atau bagian dalam organisasi agar tujuan organisasi dapat tercapai secara efektif atau dengan kata lain *the process of integrating the activities of separate departments in order to pursue organizational goals effectively* (Stoner, Freeman & Gilbert, 1995).

Pemikiran manajemen klasik sampai saat ini masih relevan dalam perancangan organisasi melalui proses pengorganisasian. Hasilnya adalah organisasi yang dapat digerakan untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam sub bab ini, penulis akan menggambarkan pengertian organisasi dan pengorganisasian itu sendiri menurut pandangan manajemen klasik.

Menurut Lubis dan Husaini (1987) bahwa yang dimaksud dengan organisasi adalah sebagai suatu kesatuan sosial dari sekelompok manusia, yang berinteraksi menurut suatu pola tertentu sehingga setiap anggota organisasi memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing, yang

sebagai satu kesatuan mempunyai tujuan tertentu dan mempunyai batas-batas yang jelas, sehingga bisa dipisahkan secara tegas dari lingkungannya. Sementara itu, Sutarto (1985) menjelaskan bahwa organisasi adalah sistem yang saling berpengaruh antar orang dalam kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian, organisasi merupakan produk dari pengorganisasian, yaitu merupakan proses dalam menyusun sebuah organisasi yang dapat digerakan untuk mencapai visi, misi, dan tujuannya.

Menurut Herbert and Gullet bahwa pengorganisasian merupakan proses yang mana struktur suatu organisasi dibuat dan ditegakan. Proses ini meliputi ketentuan dari kegiatan-kegiatan yang spesifik yang perlu untuk menyelesaikan semua sasaran organisasi, pengelompokan kegiatan tersebut berkaitan dengan susunan yang logis, dan tugas dari kelompok kegiatan ini bagi suatu jabatan atau orang yang bertanggung jawab. Barnard berpendapat bahwa organisasi adalah suatu sistem aktivitas kooperatif antara dua orang atau lebih. Organisasi merupakan pengelompokan orang-orang ke dalam aktivitas kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sedangkan pengorganisasian adalah aktivitas orang-orang dalam mengelompokan, menyusun dan mengatur berbagai macam pekerjaan yang perlu diselenggarakan untuk mencapai tujuan pendidikan dalam (Henry Fayol, 1974). Organisasi merupakan penugasan orang-orang ke dalam fungsi pekerjaan yang harus dilakukan agar terjadi aktivitas kerjasama dalam mencapai tujuan. Sedangkan pengorganisasian merupakan penyusunan dan pengelompokan bermacam-macam pekerjaan berdasarkan jenis pekerjaan, urutan sifat dan fungsi pekerjaan, waktu dan kecepatan (Griffin: 1959).

Dalam kenyataannya, setiap organisasi, baik organisasi pemerintah maupun organisasi swasta, tentu menghadapi banyak tantangan dan masalah agar organisasinya dapat berjalan dengan baik. Salah satu sarana agar organisasinya dapat berjalan dengan baik dan struktur



organisasi yang bersangkutan sehat dan efisien harus melaksanakan azas-azas organisasi. Henry Fayol merumuskan azas- azas organisasi dengan istilah principles of management (azas- azas manajemen), yaitu;

1. pembagian kerja (division of work);
2. wewenang dan tanggung jawab (authority and responsibility)
3. disiplin
4. kesatuan perintah (unity of command)
5. kesatuan arah (unity of direction)
6. kepentingan individu dibawah kepentingan umum (subordination of individual interest to general interest)
7. gaji pegawai (remuneration of personel)
8. sentralisasi;
9. ketertiban (scalar chain)
10. pesanan atau pasar (order)
11. keadilan (equity)
12. kestabilan masa kerja pegawai (stability of tenure of personnel)
13. inisiatif
14. kesatuan jiwa (esprit de corp)

Macam-macam azas organisasi dikemukakan pula oleh James D. Mooney & Alan C.

Reily, yaitu;

1. asas koordinasi (the coordinatifve principle)
2. asas jenjang (the scalar principle)
3. asas penyusunan fungsi (the functional principle)

4. asas staf (the staff principle).

Luther Gulick & Lyndall Urwick mengemukakan azas-azas organisasi, yaitu:

1. orang yang layak pada struktur organisasi
2. pengakuan seorang pimpinan puncak sebagai sumber wewenang
3. yang bersangkutan dengan kesatuan perintah
4. memakai staf khusus dan umum
5. departemenisasi berdasarkan tujuan, proses, orang dan tempat
6. pelimpahan dan pemakaian azas pengecualian
7. membuat tanggung jawab sepadan dengan wewenang
8. mempertimbangkan rentang control yang tepat.

Untuk mencapai efisiensi dan efektifitas organisasi diperlukan langkah-langkah kegiatan dengan perumusan secara jelas dan tegas. Fungsi organisasi merupakan pemanfaatan dan pengerahan segala sumber daya (pikiran, kemauan, perasaan dan tenaga) untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Dilihat dari langkah-langkah kegiatan organisasi, maka yang dimaksud fungsi-fungsi organisasi mencakup sumber masukan (input), proses, dan keluaran (output) dengan melibatkan feedback sebagai kontrol.

Sumber-sumber yang bernilai, kemampuan, atau kekhususan yang diberikan setiap orang terhadap organisasi menyuguhkan dimensi lain bagi analisis teori organisasi. Organisasi akan memperoleh keuntungan dari meningkatnya kesamaan pelaksanaan kegiatan diantara anggota organisasi dan saling melengkapi berbagai perbedaan. Fungsi organisasi merupakan rangkaian kegiatan penyempurnaan yang dilakukan secara terus menerus agar tujuan organisasi dapat tercapai dengan efektif dan efisien. Menurut pendapat Abdel Hamed,

dkk, menyatakan bahwa fungsi organisasi meliputi;

1. analisa aktivitas kerja dan penyempurnaan tata kerja
2. proses pembuatan bagan
3. haluan tata kerja
4. *brainstorming*
5. efektifitas control akunting dan pemeriksaan
6. perbekalan dan perlengkapan
7. tata ruang kantor
8. perancangan formulir
9. pemakaian bagan-bagan, tata aliran pekerjaan warkat, usul-usul tentang rancangan
10. penyempurnaan tiap tahun, penyusunan meja ujian, pengukuran kerja, nilai pemindahan gadai, dan keterlambatan.

Kemudian menurut Soedjadi bahwa yang termasuk pada fungsi-fungsi organisasi antara lain;

1. membantu pimpinan dalam merencanakan penyusunan dan penyempurnaan struktur dan pola pokok organisasi
2. menyesuaikan policy, strategi dan taktik serta program-program operasional
3. melaksanakan proses penempatan orang-orang yang tepat pada jabatan dan kecapkannya dengan klasifikasi dan analisa jabatan yang tepat
4. menyusun dan menyempurnakan tatakerja, prosedur kerja dan system kerja dengan mengadakan pembaganan rencana-rencana kerja dan arus kerja (work flow chart)
5. menemukan pola-pola pokok dan system pengumpulan, penyusunan, penyimpanan,

- pemeliharaan dan penetapan waktu pemusnahan dokumen- dokumen dan informasi
6. merencanakan pembuatan dan penyempurnaan serta pengiriman formulir- formulir
  7. pembuatan buku-buku pedoman kerja dan cara-cara membuat laporan kerja yang diperlukan bagi pembinaan kerjasama, komunikasi dan koordinasi
  8. meringankan beban pimpinan dari kesibukan-kesibukan rutin, detail dan teknis
  9. pelaksanaan penyederhanaan kerja yang setepat-tepatnya.

Menurut Terry (1986) mengemukakan bahwa pengorganisasian adalah proses mengusahakan hubungan-hubungan yang efektif antara orang-orang, sehingga mereka dapat bekerja sama secara efisien dan dengan demikian memperoleh kepuasan pribadi dalam melaksanakan tugas tertentu, dalam kondisi lingkungan tertentu guna mencapai tujuan tertentu. Hasil pengorganisasian adalah struktur organisasi yang umumnya digambarkan dalam bentuk bagan organisasi yang menggambarkan 5 (lima) aspek utama dari struktur organisasi, yaitu:

1. Pembagian kerja
2. Manajer dan bawahan atau rantai perintah
3. Tipe pekerjaan yang dilaksanakan
4. Pengelompokan segmen-segmen pekerjaan
5. Tingkatan manajemen

Sedangkan Menurut Robbins (1994:6), menyatakan struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, serta mekanisme koordinasi yang formal dan pola interaksi yang akan diikuti. S.Reksohadiprodjo, dan T.H.Handoko (1992:74) menjelaskan, Struktur organisasi merupakan suatu kerangka yang menunjukkan seluruh kegiatan untuk pencapaian tujuan organisasi, hubungan antar fungsi, serta wewenang dan

tanggung jawabnya. Terdapat 3 dimensi/komponen struktur organisasi (Robbins), yaitu:

1. Kompleksitas Paduan diferensiasi yang ada di dalam sebuah organisasi. Termasuk spesialisasi dan pembagian kerja. Kompleksitas yang dihadapi organisasi akan menentukan Ukuran Besar Organisasi (UBO). Semakin kompleks, akan semakin lebar dan tinggi diferensiasi horizontal dan vertical, maka akan semakin besar ukuran organisasi yang diperlukan. Dalam organisasi Perangkat Daerah, terdapat 3 (tiga) tipe yang menunjukkan Ukuran Besar Organisasi, yaitu: Tipe A, Tipe B, dan Tipe C.
2. Formalisasi Sejauh mana sebuah organisasi menyandarkan dirinya kepada peraturan dan prosedur untuk mengatur perilaku dari para pegawainya. Dalam organisasi Pemerintah, formalisasi dinyatakan dalam bentuk peraturan yang menjadi dasar bekerjanya sebuah organisasi. Hampir dapat dipastikan bahwa formalisasi pada organisasi Pemerintah pada umumnya tinggi, karena seorang ASN tidak diperbolehkan bertindak di luar peraturan yang ada. Maka seringkali organisasi pemerintah disebut juga sebagai birokrasi, yang kadangkala dituduh bekerja secara birokratis, kaku, dan kurang mampu merespons dinamika lingkungan yang cepat berubah. Upaya pemerintah untuk menjamin fleksibilitas ASN untuk mengambil keputusan berdasarkan kewenangannya yang terlalu kaku, dan tidak mampu merespons dinamika yang tinggi, maka dikeluarkan UU no 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang didalamnya mengatur tentang hak, kewajiban, dan diskresi pejabat pemerintahan. Menurut Pasal 1 Angka 9 UU 30/2014, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundangundangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur,

tidak lengkap atau tidak jelas dan adanya stagnasi pemerintahan. Namun, penggunaannya harus oleh pejabat yang berwenang dan sesuai dengan tujuannya. Aturan ini juga sebagai respons terhadap perkembangan pemikiran administrasi public, yang bergerak dari rule driven menuju ke arah mission driven, sebagaimana dikemukakan dalam konsep reinventing government.

3. Sentralisasi Mempertimbangkan di mana letak dari pusat pengambilan keputusan, sentralisasi atau didesentralisasi. Dalam UU 23 Tahun 2014, semangat desentralisasi menjadi system nilai yang mengemuka dalam pengelolaan pemerintahan di daerah. Semangat yang dianut bahwa pemerintahan dari dekat adalah lebih baik. Sistem desentralisasi ini diberlakukan sebagai respons dari system pemerintahan masa lalu, utamanya pada jaman orde baru, yang memperlihatkan bahwa system sentralisasi yang berakhir dengan krisis yang berkepanjangan. Dalam UU 23 Tahun 2014, hanya urusan absolut saja yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang diselenggarakan dengan menggunakan azas sentralisasi dan dekonsentrasi. Selebihnya merupakan urusan konkuren, dimana penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan bersama-sama antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, dengan menganut azas desentralisasi.

Perancangan organisasi dalam konsep manajemen tradisional, melahirkan organisasi dalam bentuk lini dan staf. Bentuk lini menggunakan garis komando, sementara bentuk staf menggunakan garis tugas pembantuan (auxiliary staf). Perancangan struktur dilakukan berdasarkan berbagai argument, yaitu:

- Fungsi manajemen
- Produk

- Rangkaian kerja (seri, paralel, gabungan)
- Langganan
- Jasa
- Alat
- Wilayah
- Waktu
- Jumlah (produksi, pegawai)

Sebagai pengembangan konsep dari model tradisional, Henry Mintzberg menawarkan model yang lebih komprehensif dalam perancangan (designing) organisasi, dengan karyanya yang terkenal dengan *structure in five*. Menurut Mintzberg, terdapat lima fungsi utama dalam rancangan organisasi, yaitu: *strategic apex*, *middle line*, *operating core*, *support staff* dan *techno structure*.

1. *Strategic apex* yaitu pimpinan puncak, yaitu Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah
2. *Middle line* yaitu Sekda
3. *Operating core* yaitu Kepala Dinas
4. *Support staff* yaitu Asda/Kepala Biro/Kepala Bagian
5. *Techno structure* yaitu Inspektorat/Bappeda/Bappenda

Dengan demikian, model Mintzberg menyediakan model yang lebih elaborative dalam perancangan struktur organisasi. Selanjutnya Mintzberg mengemukakan, bahwa jika yang memegang peranan kunci adalah *techno structure*, seperti Bappeda, maka model Perangkat Daerah akan menghasilkan *machine bureaucracy*, yaitu dinas-dinas bekerja berdasarkan rancangan Bappeda (*techno structure*). Apabila, yang berperan adalah *operating core* (Dinas-dinas), maka akan menghasilkan model Perangkat Daerah yang *professional bureaucracy*.

## 2.2. Kajian Asas atau Prinsip serta Aplikasi dalam merumuskan Rancangan Perubahan Peraturan Daerah di Kabupaten Brebes.

Di dalam mengimplementasikan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga tujuan pembentukan norma hukum sesuai dengan cita hukum adalah keadilan dan kepastian hukum. Asas tersebut dibagi menjadi 2 yaitu yang bersifat formal diatur dalam Pasal 5 dan asas yang bersifat materiil diatur dalam Pasal 6 UU *a quo*.

Dalam kajian asas dan Prinsip ini, akan dibahas sesuai sub pokok bahasan bab ini dengan mengutip ketentuan formal sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Walaupun beberapa ketentuan rumusan UU No. 12 Tahun 2011 akan dibahas lebih lanjut pada bagian Bab III terkait analisis peraturan perundang-undangan yang terkait.

Berikut penjelasan asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan.

| <b>Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011</b> | <b>Penjelasan</b>   |
|-------------------------------------|---|
| Kejelasan tujuan                    | bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.  |
| Kelembagaan yang tepat              | bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh |



|  |  |
|--|--|
|  | lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.  |
| kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan | bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.   |
| dapat dilaksanakan                                   | bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.  |
| kedayagunaan dan kehasilgunaan                       | bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara  |
| kejelasan rumusan                                    | bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. |

|             |   |
|-------------|---|
| Keterbukaan | bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. |
|-------------|---|

**Tabel.1 Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang bersifat formal (sesuai Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 berikut Penjelasan)**

Setiap pembentukan produk hukum, wajib memperhatikan kesesuaian kebutuhan norma hukum dengan Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Melihat ketentuan asas di atas dan ketika diaplikasikan pada rancangan perubahan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes, dimaksudkan sebagai berikut:

a) Kejelasan tujuan:

Kejelasan tujuan dari rancangan perubahan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah adalah sebagai pengaturan nomenklatur, tipologi dan pembagian urusan pemerintahan yang diselenggarakan masing-masing perangkat daerah, khususnya ketika melihat kebutuhan daerah yang disesuaikan dengan amanat regulasi di atasnya (regulasi di atas Perda secara hierarkis) di Kabupaten Brebes.

b) Kelembagaan yang tepat:

Rancangan Perubahan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah dibentuk sesuai dengan kelembagaan yang tepat, artinya yang memiliki kewenangan dalam pembentukan peraturan daerah. Yaitu dibentuk secara bersama oleh Bupati dan DPRD Kabupaten Brebes.

c) Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan:

Ketentuan kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan sangat penting sekali didalam membuat sebuah norma hukum. Khususnya ketika ketentuan ini diberlakukan untuk sebuah Rancangan Perubahan Peraturan Daerah. Mengingat ketentuan ini berupa pengaturan dengan ruang lingkup Pemerintah Kabupaten Brebes, sehingga akan dilihat lebih detail terkait kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan mengingat dalam konteks ini adalah perubahan *ketiga* untuk Rancangan Perubahan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes.

d) Dapat dilaksanakan:

Setiap produk hukum, pada prinsipnya dibentuk untuk dapat dilaksanakan. Sehingga tujuan dari Rancangan Perubahan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes ini dibentuk untuk dilaksanakan sekaligus sebagai keabsahan perangkat daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya di Kabupaten Brebes.

e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan:

Pada prinsip ini, tujuan dari produk hukum berupa Peraturan Daerah dimaksudkan sebagai panduan dalam pembagian urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan adalah sebagai dasar utama setiap perangkat daerah bertindak sesuai dengan kewenangannya, atau dengan kata lain Perubahan Peraturan Daerah tentang

Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes dibentuk untuk dapat diselenggarakan secara tepat dan efektif serta tidak tumpang tindih tugas dan fungsinya untuk penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Brebes.

f) Kejelasan rumusan:

Prinsip ini mengedepankan sebuah Teknik dan metode yang digunakan dalam pemilihan setiap kalimat dalam sebuah Peraturan Daerah. Jadi khusus untuk Rancangan Perubahan sangat penting sekali mengingat secara kontekstual harus dihubungkan dengan peraturan yang mengatur sebelumnya. Dalam Rancangan Perubahan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes ini akan dirumuskan secara jelas agar tidak terjadi mis-interpretasi maupun bias dalam mengartikan maupun pelaksanaannya.

g) Keterbukaan.

Selain keterbukaan merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi, maka terkait dengan proses pembentukan Rancangan Perubahan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes, akan dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan yang bersifat transparan dan terbuka sehingga setiap pihak yang berkepentingan di dalamnya dapat memberikan saran dan masukan dalam penyusunan. Maksud dari keterbukaan juga tidak terlepas dari Batasan keterbukaan dari Informasi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

### 2.3. Kajian Operasional atas Penataan Organisasi Perangkat Daerah

Fokus kajian utama dalam penyusunan perangkat daerah merupakan suatu bentuk organisasi dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Karena pembentukan dan perubahan unsur perangkat daerah harus dilihat sesuai kebutuhan, terlebih ketika harus melihat lebih lanjut terkait politik hukum sebagaimana diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sebelum melihat organisasi perangkat daerah, maka perlu dipahami terlebih dahulu perihal kerangka konseptual mengenai struktur. Struktur merupakan cara bagaimana sesuatu itu disusun. Sesuatu yang ada dalam organisasi adalah pekerjaan-pekerjaan, dan pekerjaan-pekerjaan dalam organisasi itu saling berhubungan. Oleh karena itu struktur bertalian dengan hubungan-hubungan pekerjaan yang terdapat dalam organisasi yang relatif pasti. Hubungan yang relatif pasti itu timbul sebagai hasil dari proses pemecahan atas empat masalah yakni masalah pembagian pekerjaan/tugas, departemenisasi, rentang kendali dan pendelegasian kekuasaan/ wewenang.

Struktur keorganisasian menspesifikasi aktivitas-aktivitas kerja, pengaturan dan hubungan kerja berbagai fungsi yang berbeda berkaitan satu sama lain. Hingga tingkat tertentu, struktur keorganisasian juga menunjukkan tingkat spesialisasi aktivitas-aktivitas pekerjaan. Selain itu ia juga menunjukkan hierarki organisasi yang bersangkutan, struktur otoritas dan hubungan- hubungan atasan-bawahan (Miles dalam Winardi, 2006: 96).

Gibson, Invancevich dan Donnely menyebutkan bahwa “Struktur organisasi adalah hasil dari proses yang ditempuh oleh para manajer untuk memecahkan empat bagian persoalan yang terdiri dari pembagian pekerjaan (*division of labour*), departemenisasi (*departementalization*), rentangan kendali (*span of control*) dan delegasi (*delegalization*). Pengertian tersebut

memperlihatkan adanya satuan-satuan organisasi, hubungan-hubungan dan saluran wewenang yang ada di dalam organisasi”.

Struktur organisasi berkaitan dengan susunan organisasi. Dengan kata lain bahwa struktur organisasi adalah hubungan-hubungan dalam susunan organisasi yang terstruktur serta sudah tergambarkan hierarkinya. Lebih jelasnya, struktur organisasi merupakan susunan hubungan-hubungan antar satuan-satuan organisasi, jabatan-jabatan, tugas-tugas, wewenang, dan pertanggung jawaban.

Penataan struktur maupun organisasi perangkat daerah merupakan hal yang lazim dalam suatu siklus organisasi, termasuk dalam organisasi pemerintah daerah. Penataan organisasi perangkat daerah merupakan bagian dari proses perubahan organisasi dalam upaya mengantisipasi berbagai kecenderungan yang berkembang. Melalui penataan organisasi tersebut, diharapkan kinerja pemerintah daerah menjadi lebih efektif dan efisien.

Penataan organisasi perangkat daerah merupakan tahap awal dalam proses reformasi birokrasi di daerah. Melalui penataan kelembagaan organisasi pemerintah daerah diharapkan tercipta suatu tatanan kerja yang lebih teratur dan tidak lagi tumpang tindih dalam soal pembagian tugas dan fungsi perangkat daerah.

Tujuan reformasi birokrasi adalah membangun aparatur negara agar mampu mengemban misi, tugas dan fungsi serta peranannya masing-masing secara lebih bersih, efektif, efisien dan produktif. Dengan kata lain reformasi birokrasi dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya tata Kelola pemerintahan yang baik sehingga pembangunan nasional di segala bidang dapat dilaksanakan secara lebih baik. Organisasi perangkat daerah sebagai ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dan keberadaannya sangatlah penting. Meskipun dalam kurun waktu satu decade terakhir keberadaan aparatur pemerintah di Indonesia baik pusat maupun daerah

dituntut mengurangi jumlahnya, tetapi hal tersebut bukan berarti harus mengurangi Tingkat pentingnya fungsi aparatur pemerintahan dimana saja dan kapan saja.

Oleh karenanya, reformasi birokrasi maupun reorganisasi terus dilakukan untuk mengetahui sejauhmana relevansi dan efektivitas serta efisiensi keberadaan organisasi, dalam hal ini Organisasi Perangkat Daerah, sejalan dengan visi, misi dan sasaran pembangunan yang telah direncanakan sesuai dengan prinsip otonomi daerah.

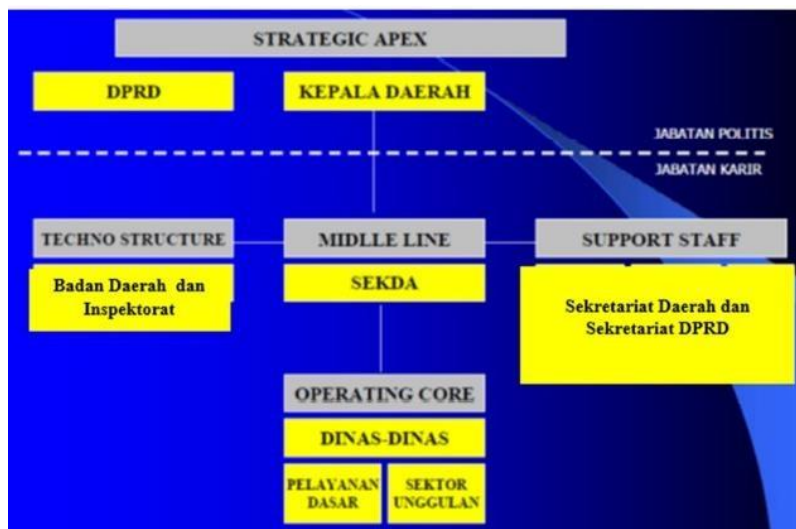
Pentingnya otonomi daerah dikarenakan beberapa alasan sebagai berikut (Rasyid Thaha. 2009):

- a) Untuk meningkatkan efisiensi/efektivitas pemerintahan, yakni dengan diberikannya kewenangan kepada daerah, maka tugas-tugas pemerintahan dapat dibagi-bagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
- b) Sebagai pembelajaran dan pendidikan politik, yakni sebagai kancah pelatihan (*training ground*) dan pengembangan demokrasi serta partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum lokal maupun pembuatan kebijakan publik.
- c) Demi karir lanjutan, yakni karir politik dan pemerintahan dari pemerintahan daerah menuju ke pemerintahan nasional.
- d) Demi stabilitas politik, yakni memberi kewenangan kepada daerah untuk turut bertanggung jawab guna mendukung pemerintahan nasional.
- e) Demi kesetaraan politik (*political equality*), yakni kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dan memperjuangkan isu-isu lokal.
- f) Demi akuntabilitas publik, yakni dengan partisipasi Masyarakat dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik, maka kebijakan publik tersebut sangat dapat dipertanggung jawabkan.

Dalam prinsip pembentukan perangkat daerah, terdapat pengelompokan elemen besar

organisasi perangkat daerah bahwa pembentukan organisasi terdiri atas 5 (lima) elemen yang sudah disesuaikan dengan ciri khas birokrasi dan perangkat daerah di Indonesia, yaitu:

- *strategic apex* (kepala daerah);
- *middle line* (sekretaris daerah);
- *operating core* (dinas daerah);
- *technostructure* (badan/ fungsi penunjang); dan
- *supporting staff* (staf pendukung).



Sumber. Disadur dari Suwandi, tt.

Kerangka konseptual tentang *five part of Organization* juga disampaikan oleh, Mintzberg (1993:153) yang mendeskripsikan kelima unsur dasar dimaksud sebagai berikut:

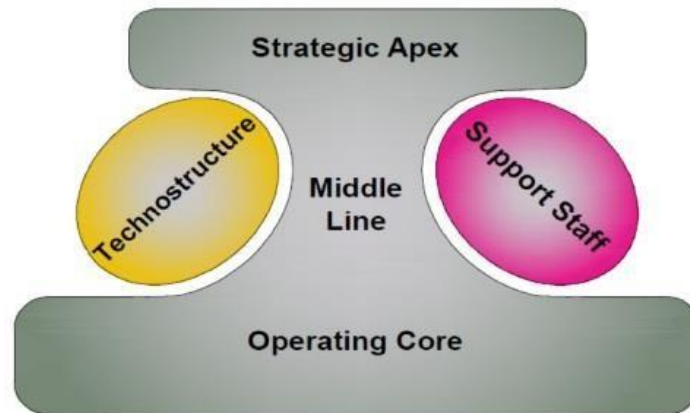
- 1) *The Strategic Apex*, yaitu bagian dari organisasi yang berfungsi sebagai penanggungjawab berhasil tidaknya organisasi mencapai tugas pokoknya;
- 2) *The Middle Line*, yaitu bagian dari organisasi yang bertugas membantu menterjemahkan kebijakan-kebijakan top manajemen untuk selanjutnya disampaikan kepada unit pelaksana untuk ditindaklanjuti;



- 3) *The Technostructure*, yaitu bagian dari organisasi yang berfungsi menganalisis kebijakan-kebijakan pimpinan dengan mengeluarkan berbagai pedoman-pedoman atau standardisasi-standardisasi tertentu yang harus diperhatikan oleh seluruh perangkat daerah/pengguna masing-masing;
- 4) *The Supporting Staff*, yaitu bagian dari organisasi yang pada dasarnya ikut member dukungan untuk tugas perangkat daerah secara keseluruhan; dan
- 5) *The Operating Core*, yaitu bagian dari organisasi yang berfungsi melaksanakan tugas pokok organisasi yang berkaitan dengan pelayanan langsung kepada masyarakat.

Dalam struktur organisasi terdapat peraturan-peraturan, tugas dan hubungan kewenangan yang bersifat formal. Hubungan kewenangan tersebut mengatur bagaimana orang bekerjasama dan menggunakan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan organisasi. Tugas-tugas yang terdapat dalam struktur organisasi dibedakan ke dalam lima unsur dasar, sebagaimana telah disebutkan diatas yaitu *Strategic Apex*, *Middle Line*, *Technostructure*, *Supporting Staff* dan *Operating Core*. Masing-masing unsur menjalankan fungsinya masing-masing dalam suatu hubungan kerja yang sinergis dan sistematis sehingga tujuan yang diharapkan dapat diwujudkan.

Berikut Gambar yang dikemukakan Mintzberg tentang part of Organization



Gambar. “*The Five Part Of Organization*”

Sumber: Dikutip dari Henry Mintzberg, (1993), hal. 11.

Sesuai dengan penjelasan diatas, Dinas daerah dapat dikategorikan kedalam pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*).

Lebih lanjut, secara teoritik berikut Definisi Operasional dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah:

- a) Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut Asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b) Kepala Daerah adalah kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis.
- c) Perangkat Daerah adalah organisasi/lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.
- d) Implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan
- e) Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/wali kota).

Sesuai tujuan dan fungsi Penataan Organisasi Perangkat Daerah, pada prinsipnya dimaksudkan memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata perangkat daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.

Pembentukan perangkat daerah harus mempertimbangkan faktor keuangan, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap daerah melalui perangkat daerah. Dalam implementasi penataan perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang Organisasi Perangkat Daerah menerapkan prinsip-prinsip organisasi yang ideal, antara lain beban kerja yang seimbang, pelembagaan fungsi staf dan fungsi lini serta fungsi pendukung secara tegas, efisiensi dan efektifitas, rentang kendali serta tata kerja yang jelas.

#### **2.4. Kajian Normatif Perangkat Daerah dan Kondisi Eksisting**

Kabupaten Brebes merupakan daerah yang terus berkembang dan tergolong wilayah yang perkembangannya sangat dinamis, berbagai dinamika pembangunan yang terjadi di bidang politik,

ekonomi maupun sosial budaya, akan membawa dampak terhadap perkembangan pada setiap sektor kehidupan masyarakatnya.

Kabupaten Brebes merupakan daerah yang terletak di bagian utara paling barat dari Provinsi Jawa Tengah, dengan batas-batas wilayah antara lain:

- a) Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Cilacap.
- b) Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Kuningan- Provinsi Jawa Barat.
- c) Sebelah utara berbatasan dengan Laut Jawa.
- d) Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Tegal dan Kota Tegal

Secara geografis, Kabupaten Brebes terbagi dalam 3 (tiga) kategori wilayah yakni dataran pantai di bagian utara, landai sampai bergelombang di bagian tengah dan berbukitan sampai bergunung di bagian selatan.

Kabupaten Brebes merupakan wilayah di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki hubungan dekat dengan wilayah di Provinsi Jawa Barat. Kondisi tersebut terjadi karena Kabupaten Brebes berbatasan langsung dengan Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Kuningan sekaligus menjadi penghubung antara Provinsi Jawa Tengah dengan Provinsi Jawa Barat.

Perangkat daerah di Kabupaten Brebes, sebelumnya diatur secara normatif sesuai dengan amanat Pasal 208 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Yang menyebutkan bahwa perangkat daerah adalah organisasi pada pemerintah daerah, bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Adapun perangkat daerah yang dibentuk dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan masing-masing susunan pemerintahan. Pada daerah propinsi perangkat daerah yang dibentuk meliputi: sekretariat daerah, secretariat DPRD,

inspektorat, dinas dan badan. Sedangkan pada daerah kabupaten/kota perangkat daerah yang dibentuk antara lain meliputi sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan serta kecamatan. Spesifikasi tugas yang diemban setiap organisasi dapat lebih jelas menggambarkan jenis organisasi perangkat daerah.

Berikut penjelasan maksud kedudukan masing-masing organisasi perangkat daerah:

Sekretariat Daerah memiliki tugas membantu kepala daerah dalam rangka penyusunan kebijakan serta pengkoordinasian terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah dan pelayanan administratif. Sekretaris DPRD mempunyai tugas: menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, menyelenggarakan administrasi bidang keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, serta menyediakan dan mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam rangka melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan organisasi.

Inspektorat memiliki tugas membantu kepala daerah membina serta mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh masing-masing perangkat daerah.

Perangkat daerah yang berbentuk Dinas, disusun sebagai organisasi yang melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Adapun perangkat daerah ini diklasifikasikan dalam 3 (tiga) tipe berdasarkan beban kerja yang diurus, yaitu Dinas Tipe A, Tipe B dan Tipe C, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) Dinas tipe A dibentuk dalam rangka mewartakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan kriteria beban kerja yang besar.
- b) Dinas tipe B dibentuk dalam rangka mewartakan urusan pemerintahan dengan kriteria beban kerja yang sedang.

- c) Dinas tipe C dibentuk dalam rangka mewadahi urusan pemerintahan dengan kriteria beban kerja yang kecil.

Organisasi perangkat daerah berikutnya adalah Badan, dibentuk dalam rangka untuk melaksanakan fungsi penunjang pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah meliputi perencanaan, keuangan, kepegawaian, pendidikan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan serta fungsi lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Organisasi ini pun diklasifikasikan dalam bentuk 3 (tiga) tipe, yakni Badan tipe A, tipe B dan tipe C. dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) Badan dengan tipe A dibentuk dalam rangka mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan kriteria beban kerja yang besar.
- b) Badan dengan tipe B dibentuk dalam rangka mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan kriteria beban kerja sedang.
- c) Badan tipe C dibentuk dalam rangka mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan beban kerja kecil.

Dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, perihal Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, sebelumnya harus dilihat kedalam setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah telah memiliki urusan yang telah diserahkan Pemerintah Pusat yang menjadi kewenangan daerah. Dalam peraturan tersebut dijelaskan tentang urusan wajib dan urusan pilihan yang harus dilaksanakan oleh daerah.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Adapun pembagian ditentukan sebagai berikut:

- a) Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar (*basic services*) bagi masyarakat, adalah pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat dan sosial. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri dari tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan.
- b) Urusan Pemerintahan yang bersifat pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah. Urusan Pemerintahan Pilihan tersebut adalah kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumberdaya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

Berikut Susunan Perangkat Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan sesuai *Addressat* Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang tentang Perangkat Daerah.

Organisasi Perangkat Daerah terdiri dari:

## **1) Sekretariat Daerah.**

a) Sekretariat Daerah Tipe A (beban kerja besar), terdiri atas:

- Paling banyak 3 (tiga) asisten
- Paling banyak 4 (empat) bagian
- Paling banyak 3 (tiga) subbagian

b) Sekretariat Daerah Tipe B (beban kerja sedang), terdiri atas:

- Paling banyak 3 (tiga) asisten
- Paling banyak 3 (tiga) bagian
- Paling banyak 3 (tiga) subbagian

c) Sekretariat Daerah Tipe C (beban kerja kecil), terdiri atas:

- Paling banyak 2 (dua) asisten
- Paling banyak 3 (tiga) bagian
- Paling banyak 3 (tiga) subbagian

## **2) Sekretariat DPRD.**

a) Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota tipe A (beban kerja besar), terdiri atas:

- Paling banyak 4 (empat) bagian
- Paling banyak 3 (tiga) subbagian

b) Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota tipe B (beban kerja sedang), terdiri atas:

- Paling banyak 3 (tiga) bagian
- Paling banyak 3 (tiga) subbagian

c) Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota tipe C (beban kerja kecil), terdiri atas:

- Paling banyak 3 (tiga) bagian
- Paling banyak 2 (dua) subbagian



### **3) Inspektorat.**

- a) Inspektorat Daerah kabupaten/Kota A (beban kerja besar), terdiri atas:
  - 1 (satu) sekretariat
  - 3 (tiga) subbagian
  - Paling banyak 4 (empat) inspektur pembantu
- b) Inspektorat Daerah kabupaten/Kota B (beban kerja sedang), terdiri atas:
  - 1 (satu) sekretariat
  - 2 (dua) subbagian
  - Paling banyak 3 (tiga) inspektur pembantu
- c) Inspektorat Daerah kabupaten/Kota C (beban kerja kecil), terdiri atas:
  - 1 (satu) sekretariat
  - Paling banyak 2 (dua) inspektur pembantu

### **4) Dinas**

- a) Dinas Daerah kabupaten/kota tipe A (beban kerja besar), terdiri atas :
  - 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang.
  - Sekretariat terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.
  - Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) seksi.
  - Unit pelaksana teknis 1 subbagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional.
- b) Dinas Daerah kabupaten/kota tipe B (beban kerja sedang), terdiri atas :
  - 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) bidang.
  - Sekretariat terdiri atas paling banyak 2 (dua) subbagian.
  - Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) seksi.

- Unit pelaksana teknis terdiri atas pelaksana dan jabatan fungsional.
- c) Dinas Daerah kabupaten/kota tipe C (beban kerja kecil), terdiri atas :
  - 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 2 (dua) bidang.
  - Sekretariat terdiri atas paling banyak 2 (dua) subbagian.
  - Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) seksi.

## **5) Badan**

- a) Badan Daerah Kabupaten tipe A (beban kerja besar), terdiri atas:
  - 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) subbagian.
  - Paling banyak 4 (empat) bidang, terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbidang
  - Unit pelaksanaan teknis terdiri atas 1 (satu) subbagian tata usaha dan jabatan fungsional
- b) Badan Daerah Kabupaten tipe B (beban kerja sedang), terdiri atas:
  - 1 (satu) sekretariat dan terdiri atas 2 (dua) subbagian.
  - Paling banyak 3 (tiga) bidang, terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbidang
  - Unit pelaksanaan teknis terdiri atas pelaksana dan kelompok jabatan fungsional
- c) Badan Daerah Kabupaten tipe C (beban kerja kecil), terdiri atas:
  - 1 (satu) sekretariat dan terdiri atas 2 (dua) subbagian.
  - Paling banyak 2 (dua) bidang, terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbidang

## **6) Kecamatan**

- a) Kecamatan tipe A (beban kerja besar), terdiri atas:

- 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 5 (lima) seksi.
  - sekretariat paling banyak atas 2 (dua) subbagian.
- b) Kecamatan tipe B (beban kerja sedang), terdiri atas:
- 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 5 (lima) seksi.
  - sekretariat paling banyak atas 2 (dua) subbagian.

## **7) Kelurahan**

- terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) seksi.

### **2.5. Kondisi eksisting Perangkat Daerah di Kabupaten Brebes**

Pada bagian ini disajikan susunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Brebes sesuai dengan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes.

Tujuan disajikan adalah untuk evaluasi terkait struktur kelembagaan perangkat daerah, khususnya dalam kajian untuk rancangan perubahan peraturan daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes.

Perangkat Daerah dengan susunan sebagai berikut :

1. Sekretariat Daerah Kabupaten Brebes merupakan Sekretariat Daerah Tipe A;
2. Sekretariat DPRD Kabupaten Brebes merupakan Sekretariat DPRD Tipe A;
3. Inspektorat Daerah Kabupaten Brebes merupakan Inspektorat Daerah Tipe A;
4. Dinas Daerah Kabupaten Brebes terdiri dari :
  1. Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pendidikan dan Urusan Pemerintahan bidang Kepemudaan dan Olahraga;
  2. Dinas Kesehatan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Kesehatan;
  3. Dinas Pekerjaan Umum tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pekerjaan Umum Sub Urusan Jalan/Jembatan, Cipta Karya dan Bangunan/Gedung;
  4. Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air dan Penataan Ruang tipe B menyelenggarakan

- Urusan Pemerintahan bidang Pekerjaan Umum Sub Urusan Sumber Daya Air dan Penataan Ruang;
5. Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Urusan Pemerintahan bidang Pertanahan;
  6. Dinas Sosial tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Sosial;
  7. Satuan Polisi Pamong Praja tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Ketenteraman, dan Ketertiban Umum, serta Perlindungan Masyarakat, Sub Urusan Ketenteraman dan Ketertiban Umum, dan Sub Urusan Kebakaran;
  8. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa;
  9. Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta Urusan Pemerintahan bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana;
  10. Dinas Lingkungan Hidup Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Lingkungan Hidup;
  11. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil;
  12. Dinas Perhubungan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Perhubungan;
  13. Dinas Komunikasi, Informatika dan Statistik tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Komunikasi dan Informatika, Urusan Pemerintahan bidang Statistik dan Urusan Pemerintahan bidang Persandian;
  14. Dinas Koperasi, Usaha Mikro dan Perdagangan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Koperasi dan Usaha Mikro dan Urusan Pemerintahan bidang Perdagangan;
  15. Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Perindustrian dan Urusan Pemerintahan bidang Tenaga Kerja;
  16. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Penanaman Modal;

17. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Kebudayaan dan Urusan Pemerintahan bidang Pariwisata;
  18. Dinas Kearsipan dan Perpustakaan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Kearsipan dan Urusan Pemerintahan bidang Perpustakaan;
  19. Dinas Perikanan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Kelautan dan Perikanan;
  20. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pertanian sub urusan Tanaman Pangan, Perkebunan, Hortikultura dan Urusan Pemerintahan bidang Pangan;
  21. Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pertanian sub urusan bidang Peternakan.
5. Badan Daerah Kabupaten Brebes terdiri dari :
1. Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah Tipe B melaksanakan fungsi penunjang bidang Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan;
  2. Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah Tipe A melaksanakan fungsi penunjang bidang Perencanaan dan melaksanakan fungsi penunjang bidang Penelitian dan Pengembangan;
  3. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Tipe A melaksanakan fungsi penunjang bidang keuangan dan sub fungsi pengelolaan keuangan dan barang milik daerah;
  4. Badan Pendapatan Daerah Tipe A melaksanakan fungsi penunjang bidang keuangan dan sub fungsi pengelolaan pendapatan daerah;
  5. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik, Intensitas Besar menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesatuan bangsa dan politik.

Untuk Rumah Sakit Daerah (RSD), Kabupaten Brebes mempunyai 3 Rumah Sakit Daerah yang terdiri dari:

1. Rumah Sakit Daerah Brebes;
2. Rumah Sakit Daerah Bumiayu;
3. Rumah Sakit Daerah Ir. Soekarno.

Untuk Kecamatan di Kabupaten Brebes terbagi menjadi:

1. Kecamatan Brebes;
2. Kecamatan Wanasari;
3. Kecamatan Bulakamba;
4. Kecamatan Jatibarang;
5. Kecamatan Songgom;
6. Kecamatan Tanjung;
7. Kecamatan Losari;
8. Kecamatan Larangan;
9. Kecamatan Ketanggungan;
10. Kecamatan Kersana;
11. Kecamatan Banjarharjo;
12. Kecamatan Tonjong;
13. Kecamatan Bumiayu;
14. Kecamatan Sirampog;
15. Kecamatan Paguyangan;
16. Kecamatan Bantarkawung;
17. Kecamatan Salem.

**6. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.**

Sebagaimana telah dibahas dalam kajian diatas, pada prinsipnya Perihal Penataan dan Pembentukan Perangkat Daerah, akan dilaksanakan dan direalisasikan melalui kebijakan-kebijakan

yang menyangkut kepentingan pada Daerah tersebut sehingga Pelaksanaan tugas yang ditunjang dengan wewenang, hak, dan kewajiban yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan harus dioptimalkan.

Penataan kelembagaan di dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, akan ditunjang dengan penyesuaian nomenklatur dalam tugas dan fungsi yang dimiliki oleh perangkat daerah, sehingga hal tersebut akan bertujuan untuk pelaksanaan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Inisiasi peraturan daerah tentang Perubahan Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes merupakan upaya konkrit yang harus segera direalisasikan agar Pemerintah Kabupaten Brebes memiliki kepastian hukum terkait dengan pedoman pelaksanaan tugas yang diembannya.

Rancangan Perubahan Peraturan Daerah ini, dimaksudkan untuk mengisi kekosongan hukum sehingga terdapat hukum yang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada di tingkat yang lebih tinggi, maka masyarakat pun tidak dapat merasakan kinerja konkrit pemerintahan daerah dalam mengoptimalkan kinerjanya.

Pengaturan tentang Perubahan Perangkat Daerah, yang selanjutnya akan ditetapkan dalam Perubahan Peraturan Daerah, tentu berimplikasi pada beban keuangan negara. Pada dasarnya anggaran tersebut akan dialokasikan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang kemudian anggaran dari pusat tersebut didistribusikan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan pada akhirnya menjadi alokasi anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal tersebut semata-mata bertujuan untuk lebih meng-efektifkan kinerja Daerah, sehingga kedepan perihal pelayanan Masyarakat akan lebih optimal dengan diadakan pembentukan dan penataan kelembagaan Daerah yang sesuai dengan kebutuhan Daerah untuk menjamin pelaksanaan pelayanan bagi Masyarakat Kabupaten Brebes.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**  
**TERKAIT**

Dalam Bab ini diuraikan hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada mengenai Rancangan Perubahan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes. Kajian ini dimaksudkan untuk memperoleh harmonisasi secara vertikal dan horizontal terhadap Peraturan Perundang-undangan yang ada, serta identifikasi status hukum terhadap Peraturan Perundang-undangan yang ada, yang meliputi Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, masih tetap berlaku, atau perlu disesuaikan.

Dalam kajian evaluasi peraturan perundang-undangan, akan difokuskan pada kewenangan daerah dalam membentuk dan menyusun perangkat daerah sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Kajian lebih lanjut juga akan melihat kepada amanat peraturan pemerintah maupun peraturan sejenis yang berada dibawah Undang-Undang (secara hierarkis) khususnya yang mengamanatkan dan mengatur tentang perangkat daerah.

**3.1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)**

Ketentuan pelaksanaan pemerintahan di daerah, secara konstitusional termaktub dalam Pasal 18 dan Pasal 18A. Hal tersebut sejalan dengan tujuan dibentuknya pemerintahan daerah untuk mewujudkan tujuan Negara sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi, khususnya terdapat pada alenia 4 pembukaan (*preamble*) UUD 1945 yang berbunyi “*Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan*



*seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.*

Ketentuan Pasal 18 ayat (1) adalah: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”; ayat (2) adalah: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan “, ayat (5) menyatakan bahwa: “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Sesuai amanat dan ketentuan Pasal tersebut menjadi pokok pikiran pelaksanaan pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip otonomi daerah.

Lebih lanjut, Ketentuan Pasal 18 ayat (6), menentukan “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Hak yang diberikan oleh konstitusi itu merupakan bentuk dari pembagian negara yang diatur dan merujuk pada ayat sebelumnya (Pasal 18 ayat (1) UUD 1945). Lebih lanjut dalam Pasal 18A ayat (2) menyatakan bahwa: “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur

dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan diatas, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes dapat membuat Rancangan Perubahan ketiga tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah di Kabupaten Brebes, agar tujuan dan pelaksanaan urusan yang menjadi tanggung jawab Daerah dapat dijalankan secara optimal.

### **3.2. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja.**

Selain konstitusi sebagai dasar hukum tertinggi dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka ketentuan pelaksanaan otonomi daerah diatur lebih lanjut kedalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur urusan pemerintahan yang terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, pada prinsipnya sesuai dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah yang dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Untuk urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar ditentukan standar pelayanan minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pemerintah Daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum (dikutip dari pendapat Logemann dalam teori konstitusi) yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai kepentingan masyarakatnya, hal ini dapat dilihat dari berbagai mekanisme dan metode untuk mengetahui kebutuhan dan kepentingan masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Untuk memberikan ruang/ khususnya sesuai dengan kewenangannya kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, Pemerintah Pusat dapat membentuk kebijakan yang harus memperhatikan kearifan local. Begitupun sebaliknya pemerintah daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Peraturan Daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan agar tujuan nasional dapat dicapai bersama.

Sesuai amanat Pasal 9 UU Pemda, urusan pemerintah terbagi menjadi Urusan Absolut, Urusan Konkuren dan Urusan Pemerintahan Umum. Urusan Absolut merupakan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat untuk menyelenggarakannya.

Yang Termasuk dalam kategori Urusan Absolut ini yaitu:

- 1) Politik Luar Negeri;
- 2) Pertahanan;
- 3) Keamanan;
- 4) Yustisi;
- 5) Moneter dan Fiskal Nasional; dan
- 6) Agama.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah adalah urusan pemerintahan konkuren, yaitu

urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/ kota. Urusan konkuren tersebut dapat dibedakan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dapat dibedakan lagi menjadi urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Berikut pembagian urusan pemerintah konkuren:

- 1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah:
  - a. pendidikan;
  - b. kesehatan;
  - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
  - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
  - f. Sosial.
  
- 2) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, adalah:
  - a. Tenaga Kerja;
  - b. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;
  - c. Pangan;
  - d. Pertanahan;
  - e. Lingkungan Hidup;
  - f. Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil;
  - g. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa;
  - h. Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana;
  - i. Perhubungan;
  - j. Komunikasi dan Informatika;

- k. Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah;
- l. Penanaman Modal;
- m. Kepemudaan dan Olah Raga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan; dan
- r. Kearsipan.

Selanjutnya adalah pembagian urusan pemerintah pilihan, adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki, antara lain:

- a. Kelautan dan Perikanan;
- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan Sumber Daya Mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigrasi.

Selain itu, ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah (Pasal 57 UU Pemda). Lebih lanjut diamanatkan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah harus didukung oleh fungsi

penunjang urusan pemerintahan yang terdiri dari:

- a. Perencanaan;
- b. Kepegawaian;
- c. Pendidikan dan Pelatihan;
- d. Keuangan;
- e. Penelitian dan Pengembangan; dan
- f. fungsi lainnya sesuai ketentuan perundang-perundangan.

**3.3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah dua kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.**

Undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, wajib menjadi rujukan untuk membuat suatu aturan perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2011 menyatakan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, Pemerintah Daerah dapat membentuk peraturan daerah atau peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Materi muatan Peraturan Daerah

Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menurut Undang-Undang 12 Tahun 2011 berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ketentuan kewenangan pemerintah daerah dalam membuat Peraturan Daerah, sebagaimana materi muatan juga disebutkan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011. Hal tersebut juga sejalan dengan amanat Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (sebagaimana sudah terdapat dalam pembahasan sebelumnya). Pasal 236 UU Pemda juga mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk Peraturan Daerah, yaitu :

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda;
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah;
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan pengaturan materi muatan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan UU amanat UU Pemda, khususnya terkait dengan pengaturan kelembagaan atau pemebentukan dan susunan perangkat daerah merupakan suatu hal yang sangat penting, yang mendasari bagi

terlaksananya penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan baik, dimana pembentukan susunan perangkat daerah ditetapkan dalam Peraturan Daerah (pasal 212 j.o Pasal 236 UU *a quo*).

#### **3.4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah**

Dari beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang sudah dibahas diatas, pada prinsipnya Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah secara khusus menginstruksikan mengenai pembentukan dan susunan Perangkat Daerah yang diatur menggunakan Peraturan Daerah. Secara eksplisit termaktub pada Pasal 3 ayat (1) yang menyatakan bahwa *“Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda”*.

Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Brebes, sebelumnya telah membentuk Peraturan Daerah yang mengatur tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, dengan dibentuknya Perda No. 5 Tahun 2016 sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes.

Secara prinsip segala materi muatan yang ada dalam Perda No. 5 Tahun 2016 j.o Perda No. 3 Tahun 2020 sudah mengakomodir semua yang menjadi kebutuhan bagi jalannya pemerintahan di Kabupaten Brebes. Namun melalui Naskah akademik ini diharapkan segala kekurangan atas kebutuhan terkait Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes akan diatur kemudian dalam rancangan perubahan ketiga Perda No. 5 Tahun 2016. Sehingga segala isi dan materi yang tercantum didalam Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat



Daerah j.o Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 akan tetap menjadi pedoman dalam pembentukan rancangan perubahan Perda ini, sepanjang akan disesuaikan dengan kebutuhan di Kabupaten Brebes.

### **3.5. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri)**

Dalam kajian yang menyangkut Peraturan Menteri Dalam Negeri ini, khususnya yang menyangkut Perubahan susunan dan pembentukan Perangkat Daerah. Terdapat beberapa Permendagri yang dirinci sebagai berikut:

**1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang Melaksanakan Fungsi Penunjang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan.**

Dibentuknya Permendagri No. 5 Tahun 2017 ini, pada dasarnya sesuai dengan *Adressat* PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, khususnya sesuai dengan ketentuan Pasal 109 ayat (3) yang menentukan bahwa “*pedoman nomenklatur dan unit kerja sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, unit pelayanan terpadu satu pintu, badan, serta nomenklatur dan unit kerja dinas yang melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diselenggarakan oleh lebih dari 1 (satu) kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri*”

Ketika melihat ketentuan dalam Permendagri tersebut, selanjutnya akan disesuaikan terkait kebutuhan atas perubahan nomenklatur yang akan disesuaikan dengan Rancangan Perubahan Peraturan Daerah di Kabupaten Brebes yang terkait dengan Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

**2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik.**

Sama seperti Permendagri No. 5 Tahun 2017 diatas, pada pokoknya dibentuknya Permendagri No. 11 Tahun 2019 sesuai dengan *Adressat* PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, khususnya sesuai dengan ketentuan Pasal 122 ayat (1) yang menentukan bahwa: “*seluruh perangkat daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik tetap melaksanakan tugasnya sampai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan umum diundangkan*”.

Jadi pembentukan Permendagri No. 11 Tahun 2019, akan memberikan kepastian hukum pelaksanaan tugas dan fungsi perangkat daerah yang saat ini melaksanakan urusan pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik perlu diatur kedudukan, tugas, fungsi, struktur dan tata kerja perangkat daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik.

Lebih lanjut, *Adressat* Pasal 25 Permendagri No. 11 Tahun 2019 menentukan bahwa yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik dinyatakan bahwa: “*Penyesuaian susunan organisasi, tugas dan fungsi Badan Kesatuan Bangsa dan Politik dilaksanakan paling lambat 1 (satu) tahun setelah Peraturan Menteri ini diundangkan*”.

**3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah**

Pada prinsipnya, Permendagri No. 90 Tahun 2019 ini menjadi pedoman dalam

mengintegrasikan dan menyelaraskan perencanaan pembangunan dan keuangan daerah.

Sehingga klasifikasi, kodefikasi, dan nomenklatur perencanaan pembangunan dan keuangan daerah akan digunakan untuk mendukung Sistem Informasi Pemerintahan Daerah.

Lebih lanjut, Permendagri No. 90 Tahun 2019 ini juga mencabut dan menyatakan tidak berlakunya *Lampiran III dan Lampiran IV* Permendagri No. 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis AkruaI pada Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1425). Beberapa hal yang diatur dalam Peraturan Menteri ini antara lain mengenai:

a. **KLASIFIKASI, KODEFIKASI, DAN NOMENKLATUR**

- 1) Pemerintah Daerah menyusun dokumen rencana pembangunan daerah, dokumen rencana perangkat daerah, dan dokumen pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Penyusunan dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dengan menggunakan Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur yang digunakan pada tahapan:
  - a) perencanaan pembangunan daerah;
  - b) perencanaan anggaran daerah;
  - c) pelaksanaan dan penatausahaan keuangan daerah;
  - d) akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
  - e) pertanggungjawaban keuangan daerah;
  - f) pengawasan keuangan daerah; dan
  - g) analisis informasi pemerintahan daerah lainnya.
- 3) Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur sebagaimana dimaksud pada butir 2) diatas, terdiri atas:

- a) urusan, bidang urusan, program, kegiatan, dan sub kegiatan, yang disusun berdasarkan Urusan yang menjadi kewenangan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - b) Fungsi, yang disusun berdasarkan perwujudan tugas pemerintahan di bidang tertentu yang selaras dengan belanja negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - c) Organisasi, berdasarkan susunan perangkat daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
  - d) Sumber Pendanaan, yang disusun berdasarkan Sumber Pendanaan yang meliputi dana umum dan dana khusus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - e) Wilayah Administrasi Pemerintahan, yang disusun berdasarkan kode dan data Wilayah Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - f) Rekening, yang disusun berdasarkan kode akun, kelompok, jenis, objek, rincian objek, dan sub rincian objek, meliputi aset, kewajiban, ekuitas, pendapatan/pendapatan laporan realisasi anggaran, belanja, pembiayaan, pendapatan-laporan operasional, dan beban.
- 4) Mengenai Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur secara lengkap tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini. Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur ini selanjutnya merupakan acuan baku bagi Pemerintah Daerah dalam menyusun dokumen perencanaan pembangunan dan keuangan daerah.
- 5) Dalam penyusunan neraca, laporan realisasi anggaran, dan laporan operasional tahun anggaran 2021, Pemerintah Daerah melakukan pemetaan program dan kegiatan menurut Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur sesuai dengan Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

**4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2020 tentang Pedoman Nomenklatur Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Provinsi dan Kabupaten/Kota**

pada pokoknya dibentuknya Permendagri No. 16 Tahun 2020 sesuai dengan *Adressat* PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, khususnya sesuai dengan ketentuan Pasal 109 ayat (3). Pada pokoknya menentukan bahwa Perangkat Daerah provinsi dan kabupaten/kota yang menyelenggarakan Urusan Kebakaran berbentuk dinas daerah provinsi dan kabupaten/kota.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

#### **4.1. Landasan Filosofis**

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dilakukan dengan memperhatikan dua aspek, yaitu aspek landasan peraturan Perundang-Undangan dan aspek teknik perancangan (Manan, 1992:13). Peraturan Daerah, sebagaimana diatur dalam hierarki peraturan Perundang-Undangan diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan, sama pentingnya dengan peraturan lainnya sehingga dalam pembentukannya harus memperhatikan aspek-aspek tersebut.

Landasan peraturan Perundang-Undangan berisi tiga landasan utama yaitu landasan filosofis, yuridis dan sosiologis (Manan, 1992:13). Landasan filosofis ialah landasan yang memberikan justifikasi filosofis/ideologis dari suatu peraturan perundang-undangan. Landasan ini berisikan, pandangan filosofis mengenai eksistensi dari sebuah peraturan perundang-undangan. Mereka yang mengukur kebaikan hukum dari "rechtsidee" akan menekankan pada landasan filosofis ini (Manan, 1992:13). Landasan kedua adalah landasan yuridis yang berisi empat hal penting yaitu:

Pertama, dari sudut kewenangan pembuat peraturan Perundang-Undangan, aspek ini mensyaratkan bahwa peraturan Perundang-Undangan yang baik haruslah dibuat oleh pejabat/badan yang berwenang.

Kedua, kesesuaian antara bentuk dengan jenis peraturan Perundang-Undangan dengan materi yang di atur.

Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu, dimana setiap peraturan perundang-undangan memiliki prosedur dan tata cara tertentu.

Keempat, suatu peraturan Perundang-Undangan harus tersusun mengikuti suatu hirarki tertentu yang tidak saling bertentangan (Manan, 1992:14-15).

Landasan sosiologis, yaitu landasan yang mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (Manan, 1992:14-15). Kenyataan ini dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi, termasuk didalamnya adalah harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukkan harapan-harapan tersebut, suatu peraturan Perundang-Undangan dapat bersifat sangat konservatif karena hanya merekam keadaan pada saat itu.

Selanjutnya, aspek yang harus diperhatikan ialah aspek teknik perancangan yang ditujukan untuk membentuk suatu peraturan Perundang-Undangan, ditilik dari sudut prosedural, bahasa yang digunakan serta teknik penulisan rumusan dari suatu peraturan perundang-undangan. Untuk itu dikembangkan beberapa asas yang perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan Perundang-Undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*), yaitu asas-asas formal dan asas-asas material (Indrati,2007:254).

Landasan Filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Penyusunan naskah akademik dari Peraturan Daerah Provinsi Jawa

Barat Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah dilandasi oleh Pancasila dan UUD 1945, mengingat bahwa Pancasila dan UUD 1945 menganjurkan kepada setiap penyelenggara pemerintahan dan masyarakat Indonesia untuk senantiasa menjunjung tinggi hukum (asas legalitas).

Falsafah hidup suatu bangsa berisi mengenai nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Falsafah hidup merupakan suatu landasan untuk membentuk hukum. Sehingga, dalam pembentukan peraturan Perundang-Undangan termasuk peraturan daerah harus mencerminkan nilai dan moral yang tumbuh di masyarakat bersangkutan. Semua nilai yang berkembang di Indonesia merupakan cermin dari Pancasila, karena Pancasila merupakan cermin dari pandangan hidup, cita-cita bangsa, dan jalan kehidupan bangsa.

Pancasila merupakan falsafah hidup bangsa Indonesia yang mengejawantah dalam kehidupan bernegara rakyatnya. Sila ke 5 (lima) yang berbunyi “Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” mengisyaratkan adanya keinginan dan harapan dalam mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh lapisan masyarakat. Harapan dan cita-cita ini juga termaktub dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa cita-cita bangsa yang kemudian menjadi kewajiban pemerintah untuk mewujudkannya adalah kesejahteraan umum dan kehidupan berbangsa yang cerdas. Selain itu, masyarakat Indonesia juga dicita-citakan menjadi masyarakat yang merdeka dan berkeadilan sosial.

Dalam rangka membangun masyarakat yang memiliki kesadaran yang demikian, perlu kita melihat kepada tujuan daripada bangsa Indonesia (staatsidee) yang sebagaimana tertuang dalam Pancasila yakni:



1. Ketuhanan Yang Maha Esa.
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab.
3. Persatuan Indonesia.
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kesejahteraan umum akan dapat terwujud jika individu dalam masyarakat bangsa memiliki kebebasan dan potensi untuk berkarya serta turut membangun, yang salah satu tujuannya adalah meningkatkan taraf hidup perekonomian. Akan tetapi kebebasan itu tentu tidak dapat semena-mena tanpa ada aturan yang mengendalikan demi ketertiban umum dan perlindungan atas masyarakat yang lebih lemah. Pengendali tersebut adalah instrument hukum yang harus ditegakkan oleh negara.

Dalam perspektif hukum, penyelenggaraan perizinan berbasis pada teori negara hukum modern yang merupakan perpaduan antara konsep negara hukum (*rechstaat*) dan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).<sup>4</sup> Konsep negara hukum mensyaratkan bahwa setiap kegiatan, termasuk tindakan kenegaraan, wajib tunduk kepada aturan-aturan hukum yang menjamin dan melindungi hak-hak warganya di segala bidang, baik sipil, politik, sosial bahkan bidang perekonomian. Oleh karena itu, setiap kegiatan kenegaraan adalah sebagai wujud pelayanan negara terhadap masyarakat (*public service*) dalam rangka pemenuhan dan perlindungan hak-hak masyarakat tadi.

---

<sup>4</sup> Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta, Sinar Grafika, Hal. 1.

Tujuan bangsa Indonesia juga tertuang dalam ketentuan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 alenia keempat yang menyatakan bahwa:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”

Sedangkan konsep negara kesejahteraan menempatkan negara bukan hanya sebagai anjing penjaga (watchdog) atau negara penjaga malam, melainkan negara dimungkinkan untuk ikut serta dalam kehidupan masyarakat pada batas-batas tertentu demi pencapaian tujuan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh lapisan masyarakat. Tanpa campur tangan negara, maka akan terjadi apa yang disebut sebagai keadaan liberal dimana pihak yang lebih kuat akan memangsa pihak yang lebih lemah. Pihak yang berkuasa akan menindas mereka yang tidak berkuasa. Pihak bermodal akan menepikan dan memarginalisasi pihak tidak bermodal yang salah satunya ditandai dengan penyerahan kegiatan perekonomian begitu saja pada mekanisme pasar. Hal ini tentu akan menjauhkan bangsa Indonesia dari cita-cita luhurnya sebagaimana yang digariskan dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945.

Berdasarkan paham kesejahteraan di atas, maka tugas negara dibagi menjadi tiga kelompok, yakni tugas negara untuk memberikan perlindungan kepada penduduk dalam

wilayah tertentu. Kedua, negara mendukung atau langsung menyediakan pelbagai pelayanan kehidupan masyarakat di bidang sosial, ekonomi dan kebudayaan. Ketiga, ketika terjadi konflik, maka negara menjadi penengah yang netral serta tidak memihak dan sekaligus menyediakan suatu sistem yudisial yang menjamin keadilan dasar dalam hubungan hubungan kemasyarakatan<sup>5</sup>. Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan tugas negara yang dapat dikelompokkan sebagai tugas yang kedua, dimana negara harus menyediakan pelayanan, diantaranya misalnya penyediaan pelayanan kesehatan, pendidikan, pembangunan infrastruktur, fasilitas pos dan telekomunikasi, pelbagai layanan sosial, pemberian bantuan bagi penduduk, lembaga-lembaga kultural, dan berbagai cara untuk mengembangkan kemampuan ekonomi masyarakat dengan tujuan semua anggota masyarakat minimal dapat terbebaskan dari kemiskinan dan ketergantungan ekonomis yang berlebihan<sup>6</sup>. Penyelenggaraan pelayanan publik haruslah memperhatikan dan menghargai keunikan dan keistimewaan daerah.

Undang-undang Dasar 1945 menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah. Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai bentuk aplikasinya. Hal ini sesuai dengan kenyataan bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan penuh secara sentralisasi

---

<sup>5</sup> Franz Magnis Suseno, dalam Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, PT. Grasindo, Jakarta, 2009, Hal. 1.

<sup>6</sup> Ibid.

mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>7</sup>

Syarat penting dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik yaitu dengan melakukan penerapan sistem akuntabilitas yang lengkap, jelas, dan tepat terhadap birokrasi sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung secara bersih, berdaya guna, berhasil guna, dan bertanggungjawab. Setiap instansi pemerintahan melakukan proses administrasi dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya masing-masing berdasarkan Visi dan Misinya.

Dalam kajian ini pengkaji juga menganggap bahwa visi dan misi kepala daerah terpilih adalah merupakan landasan filosofis karena berisi mimpi, cita-cita dan tujuan yang hendak diwujudkan dalam mewujudkan kesejahteraan dalam masyarakat. Oleh karena itu pengkaji secara teoritik menggunakan logic model untuk menganalisis visi dan misi ini untuk menguji dengan perangkat daerah yang akan menjadi kendarannya untuk mewujudkan visi dan misi tersebut.

#### **4.2. Landasan Sosiologis**

Sedangkan yang Landasan Sosiologis dalam naskah akademik ini merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan

---

<sup>7</sup> Eko Prasajo, Publ, Desentralisasi, Dampak Perubahan yang Diperlukan, Modul, Kepemimpinan Pembangunan Terpadu, 2012

bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan kenyataan, fenomena, dan perkembangan sosial-ekonomi-politik, serta kesadaran dan kebutuhan hukum masyarakat. Apabila masyarakat berubah, maka nilai-nilai pun akan ikut mengalami perubahan.

Landasan sosiologis mensyaratkan setiap norma hukum yang dimuatkan dalam Peraturan Daerah harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, sehingga suatu gagasan normatif yang dimuatkan dalam peraturan daerah benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam peraturan daerah kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Seringkali Peraturan Daerah tidak dapat dilaksanakan atau dioperasionalkan secara efektif karena kondisi masyarakat yang tidak memungkinkan untuk melaksanakan peraturan tersebut. Dalam hal tertentu, jika memang dipandang tidak sangat krusial ada baiknya pasal-pasal dalam Peraturan Daerah tersebut dibuat sederhana. Karena jika terlalu mengacu pada aturan atau standar normatif masyarakat modern atau internasional, maka daya saing kita yang belum terlalu tinggi akan menyebabkan Peraturan Daerah tersebut menjadi kontraproduktif terhadap laju pertumbuhan baik produksi maupun ekonomi.

Secara sosiologi, peraturan perundangan berfungsi sebagai (a) kontrol sosial, (b)

sarana social engineering. Peraturan Daerah diperlukan sebagai sosial control, dengan adanya kepastian hukum, dalam artian Peraturan Daerah yang dilakukan benar-benar terlaksana oleh Pemerintah Daerah beserta perangkatnya, penegak hukum dan mencegah kemungkinan munculnya konflik, gangguan ketertiban serta produktivitas masyarakat. Pengendalian sosial adalah upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat, yang bertujuan menciptakan suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan di dalam masyarakat. Sebagai sarana social engineering, Peraturan Daerah harus bisa menjadi faktor pendorong untuk menuju modernisasi dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat.

#### **4.3. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis memuat suatu tinjauan terhadap peraturan Perundang-Undangan yang ada kaitannya dengan judul Raperda dan hukum positif, yang ditujukan untuk mengatasi permasalahan hukum guna menjamin kepastian hukum, ketertiban dan memenuhi rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis atau normatif suatu Peraturan Daerah atau kaidah merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang di dalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hierarkhi kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum.

Sesuai asas Perundang-Undangan, khususnya asas hierarki peraturan Perundang-Undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hierarkis. Artinya suatu peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tingkatannya. Misalnya kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam Peraturan Daerah tidak boleh melanggar kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan

peraturan Perundang-Undangan lainnya yang tingkatannya lebih tinggi dari Peraturan Daerah. Selain dengan peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya perlu diperhatikan juga harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan Perundang-Undangan yang sederajat tingkatannya.

Ketentuan asas di atas diterapkan untuk menjaga harmonisasi dan sinkronisasi materi muatan peraturan Perundang-Undangan antara peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya dengan peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tingkatannya agar tidak terjadi tumpang tindih.

Dasar berlaku secara yuridis (*yuridische gelding*) mengandung arti:

1. Pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan;
2. Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur;
3. Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu;
4. Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya (Manan, 1992:6).

Selain itu terdapat beberapa asas yang menjadi landasan yuridis yang antara lain sebagai berikut:

1. *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*; yang berarti hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan hukum yang lebih rendah;
2. *Lex Specialis Derogat Lex Generalis*; yang berarti bahwa hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum;
3. *Lex Posteriori Derogat Lex Priori*; yang artinya hukum yang baru mengesampingkan

hukum yang lama;

4. Delegata Potestas Non Potest Delegasi; yang berarti penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi (Hiariej,2014:352).



## **BAB V**

### **MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

#### **5.1. Jangkauan dan Ruang Lingkup Materi Muatan**

Salah satu wujud dari kewajiban Negara untuk mensejahterakan rakyatnya adalah dengan menyelenggarakan Pemerintahan yang efektif dalam melayani hak-hak masyarakatnya. Pembangunan sistem pemerintahan di daerah merupakan bagian integral pembangunan nasional, dilaksanakan untuk meningkatkan harkat, martabat dan harga diri pemerintah agar memiliki nilai lebih sehingga dapat berdaya dan memberikan sumbangsih dalam pencapaian Indonesia emas tahun 2045.

Negara juga berkewajiban menjamin dan melindungi hak asasi warganya untuk dapat merasakan pelayanan terbaik dalam melalui tata kelola pemerintahan yang tepat berdasarkan prinsip keterpaduan, persamaan hak, pengakuan atas martabat dan hak asasi manusia, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, nondiskriminasi, transparansi, akuntabilitas, dan berkelanjutan.

Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang penyelenggaraan Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes existing, mengalami perbaikan kurang dari 50% (lima puluh persen), sehingga menurut UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kalau perbaikannya kurang dari 50%, maka dibentuk Peraturan Daerah perubahan, bukan Peraturan Daerah baru. Perubahan peraturan daerah ini meliputi perubahan tentang nomenklatur dan tipologi perangkat daerah pada:

1. Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pendidikan dan Urusan Pemerintahan bidang Kepemudaan dan Olahraga;
2. Dinas Kesehatan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Kesehatan;
3. Dinas Pekerjaan Umum tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pekerjaan Umum Sub Urusan Jalan/Jembatan, Cipta Karya dan Bangunan/Gedung;
4. Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air dan Penataan Ruang tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pekerjaan Umum Sub Urusan Sumber Daya Air dan Penataan Ruang;
5. Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Urusan Pemerintahan bidang Pertanahan;
6. Dinas Sosial tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Sosial;
7. Satuan Polisi Pamong Praja tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Ketenteraman, dan Ketertiban Umum, serta Perlindungan Masyarakat, Sub Urusan Ketenteraman dan Ketertiban Umum, dan Sub Urusan Kebakaran;
8. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa;
9. Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta Urusan Pemerintahan bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana;
10. Dinas Lingkungan Hidup Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Lingkungan Hidup;
11. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil;
12. Dinas Perhubungan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Perhubungan;

13. Dinas Komunikasi, Informatika dan Statistik tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Komunikasi dan Informatika, Urusan Pemerintahan bidang Statistik dan Urusan Pemerintahan bidang Persandian;
14. Dinas Koperasi, Usaha Mikro dan Perdagangan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Koperasi dan Usaha Mikro dan Urusan Pemerintahan bidang Perdagangan;
15. Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Perindustrian dan Urusan Pemerintahan bidang Tenaga Kerja;
16. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Penanaman Modal;
17. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Kebudayaan dan Urusan Pemerintahan bidang Pariwisata;
18. Dinas Kearsipan dan Perpustakaan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Kearsipan dan Urusan Pemerintahan bidang Perpustakaan;
19. Dinas Perikanan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Kelautan dan Perikanan;
20. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pertanian sub urusan Tanaman Pangan, Perkebunan, Hortikultura dan Urusan Pemerintahan bidang Pangan;
21. Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pertanian suburusan bidang Peternakan.

## **5.2 Arah Pengaturan**

Naskah Akademik berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk, terkait dengan Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes. Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes yang baru, diharapkan dapat mendukung ketercapaian tujuan organisasi, sehingga struktur organisasi perlu penyesuaian dengan beberapa

pertimbangan, yaitu:

- Visi dan Misi Kepala Daerah
- Urusan Pemerintah
- Kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kota
- Pengelompokan struktur tugas organisasi
- Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja

Oleh karena itu dimungkinkan dilakukan penataan ulang pada struktur Perangkat Daerah, baik berupa pembentukan baru, penambahan, penggabungan dan/atau pengurangan jumlah Perangkat Daerah atau unit kerja pada Perangkat Daerah. Penataan tersebut didasarkan pada hasil evaluasi kelembagaan yang dilakukan baik di tingkat Provinsi ataupun Pemerintah Kabupaten Brebes.

Berdasarkan hasil evaluasi terhadap struktur organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Brebes yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, pada prinsipnya besaran struktur organisasi telah sesuai dengan tipologi hasil pemetaan urusan Pemerintahan. Namun demikian, terdapat beberapa nomenklatur yang harus disesuaikan dengan Peraturan Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian tentang pedoman nomenklatur Perangkat Daerah, dari 60 Perangkat Daerah yang dibentuk 8,3% harus merubah Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah dan 45% harus diubah Peraturan Kepala Daerah tentang kedudukan dan susunan organisasi Perangkat Daerah.

Selain itu berdasarkan hasil evaluasi pada pewadahan dan perumpunan urusan pemerintahan maupun fungsi penunjang urusan pemerintahan dari 10 perumpunan, 9

(Sembilan) diantaranya sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, hanya 1 (satu) perumpunan yang tidak sesuai. Evaluasi pun dilakukan terhadap tugas pokok dan fungsi Perangkat Daerah ditemukan adanya ketidaksesuaian fungsi dengan unit pelaksana, seperti yang terjadi pada Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Pemberdayaan Masyarakat untuk menjalankan fungsi pemberdayaan masyarakat dan desa. Atau fungsi sub urusan Bencana dilaksanakan oleh Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana. Terakhir hasil evaluasi berdasarkan tata kerja pada Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes dapat disampaikan bahwa tata kerja Perangkat Daerah Kabupaten Brebes telah sesuai dengan ketentuan normatif berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 atau telah sesuai 100%.

Kemudian peneliti juga melakukan pengecekan Visi dan Misi Kepala Daerah dengan menggunakan *Logic Model* dan *Cross Function* yang tujuannya untuk memastikan apakah Visi dan Misi kepala Daerah Baru yang nota bene terpilih setelah diundangkannya Perda No. 8 Tahun 2016 sudah terwadahi atau dapat diwujudkan melalui perangkat daerah yang ada atau belum? Setelah melalui proses penelitian dan FGD barulah peneliti dapat memberikan rekomendasi sebagaimana terlihat dari hasil yang tertuang dalam draf perubahan perda baru.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **6.1. Kesimpulan**

Berdasarkan penjabaran substansial dari Bab I hingga Bab V dalam konsepsi Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Kondisi dan permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Tentang Perubahan Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah adalah Sesuai dengan Pasal 211 UU 23 Tahun 2014 jo Pasal 109 PP 18 Tahun 2016, bahwa nomenklatur perangkat daerah dan unit kerja perangkat daerah dibuat dengan memperhatikan pedoman yang dibuat oleh kementerian/lembaga yang membidangi urusan pemerintahan tersebut. Fungsi dari pedoman ini, yaitu mencegah penyimpangan oleh pembuat kebijakan daerah, membantu memberikan cara kerja tertentu/baru untuk mempermudah dalam bekerja, serta pedoman ini berisi identifikasi fungsi dan pola departementasi yang digunakan dalam menyusun susunan organisasi dan tata kerja pada perangkat daerah. Namun, beberapa pedoman nomenklatur ini terbit setelah Pemerintah Kabupaten Brebes menyusun Perda Nomor 5 Tahun 2016 sehingga nomenklatur, susunan organisasi Perangkat Daerah perlu disesuaikan agar proses organisasi menjadi lebih efektif dan efisien.

2. Pentingnya pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Tentang Perubahan Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah adalah untuk menyesuaikan nomenklatur perangkat daerah yang sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku saat ini serta penyesuaian tipologi besaran perangkat daerah yang dimaksud sehingga terwujudnya Perangkat Daerah yang tepat fungsi dan tepat ukuran.
3. Pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Tentang Perubahan Ketiga Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah adalah:
  - a) landasan filosofisnya adalah membentuk dan menyusun organisasi Perangkat Daerah yang efektif dan efisien;
  - b) landasan sosiologis karena organisasi Perangkat Daerah yang ada sebagian sudah tidak sesuai lagi dengan peraturan perundangundangan yang ada; dan
  - c) landasan yuridis karena Peraturan Daerah Kabupaten Brebes 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah ada yang tidak sesuai dengan Nomenklatur dan perkembangan keadaan saat ini serta tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti.
4. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Tentang Perubahan Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, meliputi:

- a) sasaran yang akan diwujudkan terbatas pada perubahan nomenklatur dan besaran Perangkat Daerah yang tidak sesuai dengan nomenklatur dan tipologi besaran yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b) ruang lingkup pengaturan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Brebes berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 dan peraturan perundang-undangan yang lainnya sebagai dasar perubahan penyesuaian pembentukan Perangkat Daerah dan Susunan Perangkat Daerah.

## **6.2. Saran**

Beberapa hal yang merupakan rekomendasi dan saran yang terkait dengan kajian dalam konsepsi Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah ini, antara lain:

1. Merekomendasi kepada Pemerintah Kabupaten Brebes untuk segera menyusun Peraturan Daerah untuk mengatur tugas dan fungsi Perangkat Daerah yang berubah sesuai dengan amanat Pasal 4 PP No. 18 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa ketentuan mengenai kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi, serta tata kerja perangkat daerah ditetapkan dengan Perkada
2. Merekomendasikan kepada Pemerintah Kabupaten Brebes untuk menyusun kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan Naskah Akademik ini dengan kajian mendalam seperti tentang penyederhanaan birokrasi.



## DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, 2010, Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik, Jakarta, Sinar Grafika
- Agus Dwiyanto. 2005. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Gadjah Mada University Press.
- Aksara. Munawir. 2001. Analisis Laporan Keuangan. Yogyakarta : Liberty
- Amiroeddin Sjarif. 1997. Perundang-undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya. Jakarta: Rineka Cipta.
- Arcan Rosidin, Utang, 2010, Otonomi Daerah dan Desentralisasi, Bandung: Pustaka Setia.
- Sarwoto.1991. Dasar-Dasar Organisasi dan Manajemen. Jakarta :
- Bagir Manan. 1992. Dasar- Dasar Perundang-Undang Indonesia. Jakarta: Ind-Hill.Co. Bambang Riyanto. (2001). Dasar-dasar Pembelanjaan Perusahaan. Yogyakarta: Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada
- Cherrington, David J, 1995. The Management of Human Resources (4th Edition). New Jersey: Prentice Hall Inc Deliarvoor,
- Eko Prasajo, Publ, Desentralisasi, Dampak Perubahan yang Diperlukan, Modul, Kepemimpinan Pembangunan Terpadu, 2012
- Erlangga Handoko, Hani T. 1992. Manajemen Personalia dan SDM. Jakarta: BPFE. Franz Magnis Suseno, dalam Y. Sri Pudyatmoko, Perizinan Problem dan Upaya Pembinaan, PT. Grasindo, Jakarta, 2009
- Ghalia Indonesia. Siagian, Sondang P. 1998. Manajemen Abad 21. Jakarta: Bumi Aksara Gibson, Ivancevich, Donnely. 1996. Organisasi: Perilaku, Struktur, Proses Jilid 1 Edisi Kelima. Jakarta.
- Johnny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Penerbit Bayumedia, Brebes, 2007
- Kartasapoetra. 1993. Fungsi Pemerintahan Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah. Jakarta. Bumi
- Kusdi. 2009. Teori Organisasi dan Administrasi. Jakarta: Salemba Humanika Labolo, Muhadam. 2011. Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian Teori, Konsep dan Pengembangannya. Jakarta : Rajawali Pers
- Lubis, Hari. S.B. dan Martani Husaini. 1987. Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro). Jakarta:

Pusat Antar Universitas Ilmu-ilmu Sosial Universitas Indonesia Misdayani,  
Moh. Nazir, Metode Penelitian, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005  
Nandang Alamsah. Proses Legislatif di Indonesia. 2019 cetakan ketiga. Bandung: Unpad Press.  
Ndraha, Taliziduhu. 2003. Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru). Jilid 1-2. Rineka Cipta. Jakarta.  
- --. 2010. Metodologi Ilmu Pemerintahan. Edisi 1. Rineka Cipta. Jakarta.  
Panggabean, S., Mutiara. 2004. Manajemen Sumber Daya Manusia. Bogor: Ghalia Indonesia.  
Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum. Penerbit Kencana, Jakarta, 2007  
Riawan Tjandra, 2009, Peradilan Tata Usaha Negara, Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang  
Bersih dan Berwibawa, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.  
Ridwan S. Sundjaja. Inge Barlian. 2001. Manajemen Keuangan. Bandung : Universitas  
Parahyangan  
Robbins, Stephen P., 1994. Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi, Alih Bahasa Jusuf  
Udaya, Jakarta,  
Soewarno Handyaningrat. 1990. Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen.  
Jakarta. CV Haji Masagung.  
Sondang P. Siagian. 1989. Filsafat Administrasi. Jakarta : CV Masagung.  
Stoner, Freeman dan Gilbert. 1995. Pengantar Bisnis. GRAHA ILMU. Yogyakarta Sukoco, Badri  
Munir. 2007. Manajemen Administrasi Perkantoran. Jakarta: Erlangga  
Sulaiman, King Faisal. Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya. 2017.  
Yogyakarta: Thafa Media  
Sulistiyani. Ambar Teguh. Rosidah. 2003. Manajemen Sumber Daya Manusia : Konsep Teori dan  
Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik, Raja Grafindo Persada  
Surbakti, Ramlan. 2010. Memahami Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia  
Terry, George R, dan W. Rue, Lesly, Dasar-Dasar Manajemen, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2000.  
Veithzal, Rivai, 2005. Manajemen Sumber Daya Manusia Jakarta : Raja Grafindo Persada Widya  
Sarana Sutarto. 1978. Dasar-Dasar Organisasi. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press  
Zein, Yahya Ahmad. 2016. Legislative Drafting Perancangan Perundangundangan. cetakan  
pertama. Yogyakarta: Thafa Media

# **LAMPIRAN**

RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BREBES  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
PERUBAHAN KETIGA ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2016  
TENTANG PEMBENTUKAN DAN SUSUNAN PERANGKAT DAERAH KABUPATEN  
BREBES

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI BREBES,

- Menimbang :
- a. bahwa dalam rangka penyesuaian Perangkat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang melaksanakan fungsi penunjang penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang penelitian dan pengembangan perlu disesuaikan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pedoman, Pembentukan, dan Nomenklatur Badan Riset dan Inovasi Daerah perlu disesuaikan;
  - b. bahwa dalam rangka penyesuaian perangkat bahwa dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan penelitian, pengembangan, pengkajian, dan penerapan, serta invensi dan inovasi di Daerah Kabupaten Brebes, perlu didukung adanya Perangkat Daerah yang efektif dan efisien, tepat ukuran dan tepat fungsi sesuai ketentuan;
  - c. bahwa beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah

Kabupaten Brebes sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes, perlu diubah kembali untuk memperkuat efektivitas tugas dan fungsi Badan Perencanaan Pembangunan, Riset dan Inovasi Daerah perlu diganti;

d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes;

- Mengingat :
1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  2. Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
  3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
  4. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 187, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6402) ;

5. Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 192);
6. Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 5 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat daerah Kabupaten Brebes (Lembaran daerah Kabupaten Brebes Tahun 2016 Nomor 5, Tambahan Lembaran daerah Kabupaten Brebes Nomor 5) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 5 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat daerah Kabupaten Brebes (Lembaran daerah Kabupaten Brebes Tahun 2022 Nomor 6, Tambahan Lembaran daerah Kabupaten Brebes Nomor 6);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BREBES

dan

BUPATI BREBES

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PERUBAHAN KETIGA ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2016 TENTANG PEMBENTUKAN DAN SUSUNAN PERANGKAT DAERAH KABUPATEN BREBES.

#### Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes (Lembaran Daerah Kabupaten Brebes Tahun 2020 Nomor 3) diubah sebagai berikut :

Ketentuan Pasal 2 huruf d angka 2, Pasal 2 huruf e angka 2 diubah sehingga Pasal 2 berbunyi sebagai berikut :

#### Pasal 2

Dengan Peraturan Daerah ini dibentuk Perangkat Daerah dengan susunan sebagai berikut :

- a. Sekretariat Daerah Kabupaten Brebes merupakan Sekretariat Daerah Tipe A;
- b. Sekretariat DPRD Kabupaten Brebes merupakan Sekretariat DPRD Tipe A;
- c. Inspektorat Daerah Kabupaten Brebes merupakan Inspektorat Daerah Tipe A;
- d. Dinas Daerah Kabupaten Brebes terdiri dari :
  1. Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pendidikan dan Urusan Pemerintahan bidang Kepemudaan dan Olahraga;
  2. Dinas Kesehatan Daerah tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Kesehatan;

3. Dinas Pekerjaan Umum tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pekerjaan Umum Sub Urusan Jalan/Jembatan, Cipta Karya dan Bangunan/Gedung;
4. Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air dan Penataan Ruang tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pekerjaan Umum Sub Urusan Sumber Daya Air dan Penataan Ruang;
5. Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Urusan Pemerintahan bidang Pertanahan;
6. Dinas Sosial tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Sosial;
7. Satuan Polisi Pamong Praja tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Ketenteraman, dan Ketertiban Umum, serta Perlindungan Masyarakat, Sub Urusan Ketenteraman dan Ketertiban Umum, dan Sub Urusan Kebakaran;
8. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa;
9. Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta Urusan Pemerintahan bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana;
10. Dinas Lingkungan Hidup Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Lingkungan Hidup;
11. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil;
12. Dinas Perhubungan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Perhubungan;
13. Dinas Komunikasi, Informatika dan Statistik tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Komunikasi dan Informatika, Urusan



Pemerintahan bidang Statistik dan Urusan Pemerintahan bidang Persandian;

14. Dinas Koperasi, Usaha Mikro dan Perdagangan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Koperasi dan Usaha Mikro dan Urusan Pemerintahan bidang Perdagangan;
15. Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Perindustrian dan Urusan Pemerintahan bidang Tenaga Kerja;
16. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Penanaman Modal;
17. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Kebudayaan dan Urusan Pemerintahan bidang Pariwisata;
18. Dinas Kearsipan dan Perpustakaan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Kearsipan dan Urusan Pemerintahan bidang Perpustakaan;
19. Dinas Perikanan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Kelautan dan Perikanan;
20. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pertanian sub urusan Tanaman Pangan, Perkebunan, Hortikultura dan Urusan Pemerintahan bidang Pangan;
21. Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pertanian sub urusan bidang Peternakan.

e. Badan Daerah Kabupaten Brebes terdiri dari :

1. Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah Tipe B melaksanakan fungsi penunjang bidang Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan;
2. Badan Perencanaan Pembangunan, Riset dan Inovasi Daerah Tipe A melaksanakan fungsi penunjang bidang Perencanaan dan melaksanakan fungsi penunjang bidang Penelitian dan Pengembangan;

3. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Tipe A melaksanakan fungsi penunjang bidang keuangan dan sub fungsi pengelolaan keuangan dan barang milik daerah;
4. Badan Pendapatan Daerah Tipe A melaksanakan fungsi penunjang bidang keuangan dan sub fungsi pengelolaan pendapatan daerah;
5. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik, Intensitas Besar menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesatuan bangsa dan politik.

## Pasal II

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada saat diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Brebes.

Ditetapkan di Brebes,  
pada tanggal  
BUPATI BREBES,

IWANUDDIN ISKANDAR

Diundangkan di Brebes  
Pada tanggal  
SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN BREBES,

TTD

DJOKO GUNAWAN

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BREBES TAHUN ... NOMOR ...

PENJELASAN  
ATAS  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BREBES  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
PERUBAHAN KETIGA ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN BREBES  
NOMOR 5 TAHUN 2016 TENTANG PEMBENTUKAN DAN SUSUNAN  
PERANGKAT DAERAH KABUPATEN BREBES

I. UMUM

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pedoman, Pembentukan, dan Nomenklatur Badan Riset dan Inovasi Daerah, dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 36 Tahun 2023 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah dan Unit Kerja Pada Perangkat Daerah Yang Menyelenggarakan Urusan Pemerintahan Bidang Kesehatan.

Penyesuaian Perangkat Daerah tersebut dilaksanakan dalam rangka memberikan kepastian hukum pelaksanaan tugas dan fungsi perangkat daerah, sehingga Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes perlu disesuaikan.

II. PASAL PER PASAL

Pasal I

Pasal 2

Cukup jelas

Pasal II

Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BREBES NOMOR

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BREBES TAHUN ... NOMOR ...