

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN KARAWANG
TENTANG
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH
KABUPATEN KARAWANG NOMOR 14 TAHUN 2016
TENTANG PEMBENTUKAN DAN SUSUNAN
PERANGKAT DAERAH KABUPATEN KARAWANG



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SINGAPERBANGSA KARAWANG
TAHUN 2021

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, atas perkenan-Nya maka Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang dapat diselesaikan.

Penyusun ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu hingga tersusunnya naskah akademik ini, khususnya kepada Pemerintah Kabupaten Karawang atas kepercayaan penyusunan naskah akademik ini kepada Fakultas Hukum Universitas Singaperbangsa Karawang. Kami menyadari bahwa naskah akademik ini masih banyak kekurangan, oleh karena itu Penyusun memohon kiranya agar diberikan masukan-masukan agar dalam penyusunan naskah akademik yang mendatang menjadi jauh lebih baik.

Penyusun berharap semoga naskah akademik ini dapat dipergunakan sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang.

Karawang, April 2021

Tim Penyusun

Fakultas Hukum Unsika

DAFTAR ISI

KATAPENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah.....	3
1.3. Tujuan dan Kegunaan.....	4
1.4. Metode Penelitian.....	5

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis.....	8
2.2. Kajian Terhadap Asas Terkait dengan Penyusunan Norma.....	16
2.3. Kajian Terhadap Praktik Pengaturan Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	21
2.4. Kondisi dan Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	46
2.5. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.....	47

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANGAN- UNDANGAN TERKAIT

3.1. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan.....	49
3.2. Evaluasi dan Analisis.....	60

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis.....	93
4.2. Landasan Sosiologis.....	96

4.3. Landasan Yuridis.....	98
BAB V JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN DAN PEMBERDAYAAN PESANTREN	
5.1. Jangkauan Arah Pengaturan.....	101
5.2. Materi yang Akan di Atur.....	101
BAB VI PENUTUP	
6.1. Simpulan.....	103
6.2. Saran.....	103

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN : RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARAWANG NOMOR :..... TAHUN 2021 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 14 TAHUN 2016 TENTANG PEMBENTUKAN DAN SUSUNAN PERANGKAT DAERAH KABUPATEN KARAWANG

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Penyederhanaan birokrasi bukanlah isu baru dalam administrasi publik. Penyederhanaan birokrasi merupakan bagian dari reformasi tata kelola sektor publik yang lebih luas yang secara global mengacu pada empat bidang tematik yaitu: reformasi peran negara, reformasi fungsi sentral pemerintahan, reformasi terhadap akuntabilitas dan mekanisme pengawasan, serta reformasi birokrasi dan manajemen organisasi layanan publik (*Turner, 2013*).

Di Indonesia, reformasi birokrasi merupakan bagian dari pembaharuan menyeluruh di bidang ekonomi, politik, hukum, serta agama dan sosial budaya. Reformasi tersebut ditujukan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat.

Selain dalam rangka mengamankan demokrasi dan mendukung perekonomian, reformasi juga ditujukan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) (*Polidano & Hulme, 1999*).

Selain reformasi birokrasi, reformasi administrasi publik di Indonesia juga ditujukan untuk mencapai tata pemerintahan yang baik. Melalui peningkatan profesionalisme aparatur negara, baik di pusat maupun di daerah, agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan nasional. Sebagai acuan untuk mencapai tujuan penerapan reformasi birokrasi di Indonesia, yaitu membangun birokrasi pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi, ditetapkan dokumen Grand Design Reformasi Birokrasi

2010-2025 dengan visi “Terwujudnya Pemerintahan Kelas Dunia”. Operasionalisasi grand design reformasi birokrasi tersebut dituangkan dalam road map reformasi birokrasi yang milestones sarannya sejalan dengan arah pembangunan nasional dalam RPJPN 2005-2025.

Banyak hal telah dicapai dari reformasi birokrasi di Indonesia, terlihat dari peningkatan capaian indikator kinerja yang mengukur keberhasilan penerapan reformasi birokrasi, diantaranya adalah peningkatan Indeks Integritas Kementerian/Lembaga (K/L) dan Pemerintah Daerah (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2018); peningkatan Indeks Integritas Pelayanan Publik di Instansi Pusat dan Daerah; peningkatan Indeks Reformasi Birokrasi, tingkat K/L maupun pemerintah daerah serta kabupaten/kota (KemenPAN-RB, 2018, 2019); laporan Keuangan Pemerintah Pusat, sejak LKPP Tahun 2016, mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) (Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2017, 2019); peningkatan Indeks Kemudahan.

Berusaha 2020 (The World Bank, 2009, 2020); peningkatann Indeks Persepsi Korupsi (*Transparency International*, 2020); dan peningkatan Indeks Daya Saing Global.

Namun demikian, tidak semua indikator global yang mencerminkan kapabilitas birokrasi Indonesia mengalami kemajuan. Survei Opini Eksekutif 2017 menempatkan birokrasi pemerintah yang tidak efisien (*World Economic Forum*, 2017); Indeks Efektivitas Pemerintahan yang merupakan salah satu dimensi utama tata kelola pemerintah masih yang menggambarkan kemampuan pemerintah dalam mengambil kebijakan dan menyelenggarakan pelayanan publik secara efektif juga relatif sangat lambat, fluktuatif, dan bahkan tidak mencapai target tahun 2014 (Kaufmann & Kraay, 2020).

Pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia masih mengalami beberapa kelemahan. Studi oleh Turner, et. al. (2019) menyatakan bahwa program reformasi memang menunjukkan kemajuan dan mencatatkan beberapa pencapaian kinerja, namun perubahannya relatif kecil dan bersifat

inkremental. Reformasi yang telah berhasil diimplementasikan sejauh ini tidak menghadirkan perubahan signifikan terhadap model dominan *Old Public Administration*.

Kelemahan mendasar dari reformasi birokrasi di Indonesia, menurut Turner, et al. (2019), adalah kegagalan dalam merombak manajemen SDM secara radikal, untuk menciptakan sistem berbasis merit dengan pegawai yang sangat berkualifikasi, berorientasi pada hasil, dan inovatif, dalam hubungan kerja yang lebih fleksibel, dan mendorong penggunaan kemampuan organisasi secara optimal (Turner. et al., 2019).

Upaya untuk mewujudkan manajemen SDM yang seperti itu, menurut Komarudin (2012), sebenarnya telah menjadi bahan kajian dan diskusi sejak tahun 2003-2004, melalui penataan kelembagaan yang disusun berdasarkan prinsip hemat struktur namun kaya fungsi, dengan lebih banyak unit/pemegang jabatan profesi/fungsional daripada jabatan struktural (Komarudin, 2012). Namun demikian, hingga akhir periode roadmap reformasi birokrasi kedua, kelembagaan dimaksud belum tercapai.

Selain masalah kelembagaan, baik di Pusat maupun daerah, terdapat permasalahan lain yang berkaitan yaitu budaya organisasi, profesionalisme SDM aparatur, tata laksana dan etika dalam pelayanan publik (Bappenas, 2013)

Literatur tentang reformasi sektor publik di Indonesia sangat beragam dan multidisiplin. Banyak studi mengenai reformasi sektor publik di Indonesia dilihat dari berbagai perspektif, misalnya untuk memerangi korupsi (Kasim, 2013) meningkatkan akuntabilitas dengan mengadopsi akuntansi berbasis akrual (Jatmiko Wahyu Prabowo, Leung, & Guthrie, 2017), perspektif teori budaya (Pratama, 2017), menjaga pertumbuhan ekonomi berkelanjutan (McLeod, 2005), desentralisasi (Nurprojo, 2014; Turner, et. al. 2009), dan masih banyak lagi. Namun demikian, belum ada analisis yang spesifik mengenai penyederhanaan struktur birokrasi. Kajian ini bertujuan mengisi gap, di dalam literatur reformasi sektor publik di

Indonesia, dari perspektif tersebut yang secara spesifik akan menjawab pertanyaan, dari sisi teoretis dan empiris, mengenai mengapa struktur birokrasi di Kabupaten Karawang perlu disederhanakan dan kompetensi pegawai.

Oleh karena itu untuk mewujudkan Peraturan Daerah yang baik diperlukan adanya riset atau kajian akademik dalam bentuk Naskah Akademik. Berdasarkan pertimbangan sebagaimana yang telah disampaikan diatas, maka perlu dilakukan kajian penyederhanaan struktur birokrasi di Kabupaten Karawang perlu dilakukan.

1.2. Identifikasi Masalah

Dari uraian yang telah dikemukakan diatas, maka identifikasi masalah dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang adalah sebagai berikut:

1. Permasalahan apa sajakah yang dihadapi dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang?
2. Mengapa diperlukan Rancangan Peraturan Daerah Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang?
3. Apa yang menjadi pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas

Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang?

4. Apa yang menjadi sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang?

1.3. Tujuan dan Kegunaan

Adapun tujuan dan kegunaan dari kegiatan penyusunan naskah akademis ini adalah :

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang.
3. Merumuskan dasar pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang.

4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan rancangan peraturan daerah tentang Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang.

Adapun kegunaan penyusunan naskah akademis ini dapat dipergunakan sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang.

1.4. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah, terutama data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data faktor nonhukum seperti gejala-gejala dalam masyarakat yang terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti.

Sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif, yaitu suatu penelitian yang menghasilkan data deskriptif yang berupa ucapan atau tulisan dan perilaku yang dapat diamati dari orang/ subjek itu sendiri. Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian dengan memberikan data seteliti mungkin tentang manusia atau gejala lainnya, maksudnya adalah untuk mempertegas dan dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori baru,¹ artinya penelitian akan dibahas dalam bentuk paparan yang diuraikan dengan kata-kata secara cermat dan seteliti mungkin berdasarkan pasal-pasal hukum yang dipergunakan dalam.

Dalam naskah akademik ini, untuk memperoleh data yang diperlukan penyusun menggunakan data-data dari bahan pustaka dan hasil survey lapangan. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya.² Data sekunder dalam naskah akademik ini diperoleh melalui studi kepustakaan yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundangan, dan semua bentuk tulisan yang berhubungan dengan objek penelitian.

Adapun sumber data yang digunakan dalam penulisan naskah akademik ini diperoleh dari bahan-bahan sebagai berikut :

a. Bahan hukum primer

Bahan-bahan yang mengikat, yang terdiri dari :

¹ Hadi, Sutrisno, *Metode Penelitian*, Yogyakarta : Andi Offset, 1992, hal. 13

²Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2001, hal. 6.

1. Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 8) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851);
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494);
6. 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 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor 5887), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peratran 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 Republik Indonesia Nomor 6402).

b. Bahan hukum sekunder

Bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan-penjelasan mengenai bahan hukum yang terdiri dari buku-buku, artikel yang terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang.

c. Bahan hukum tersier

Berupa kamus/ ensiklopedi hukum dan kamus/ ensiklopedi lainnya, untuk menunjang pemaknaan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Data primer digunakan untuk melengkapi data sekunder. Data primer diperoleh antara lain melalui wawancara dengan pejabat terkait pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karawang.

Data-data ini dikumpulkan, diklasifikasi, dan dianalisis secara kualitatif untuk menjawab masalah yang diajukan. Data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*), studi melalui media internet (*online research*), sementara data primer melalui studi lapangan dilakukan dengan teknik wawancara. Data yang telah dikumpulkan, diklasifikasi dan dianalisis secara kualitatif untuk menjawab identifikasi masalah yang diajukan, termasuk menarik asas-asas, dan merumuskan ruang lingkup pengaturan dan konsep awal Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis

Dalam tujuannya untuk melakukan penyerderhanaan birokrasi perangkat daerah, Pemerintah Kabupaten Karawang haruslah memahami dan mempunyai payung peraturan tersendiri tentang perangkat daerah. Karena, Kabupaten Karawang sebagai daerah otonomi yang sah memiliki hak untuk membentuk peraturan daerah tersendiri sebagaimana yang akan dijelaskan oleh teori berikut.

2.1.1. Teori Perundang-undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam

suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed*.³

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.⁴

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky mengatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa

³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hal. 41

⁴ *Ibid*, hal. 42.

selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain:⁵

1. Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
2. Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
3. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang”Formal”);
4. Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana/Aturan otonom).

Menurut Hans Nawiasky, isi *staats fundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staats-fundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.⁶ Selanjutnya Hans Nawiasky mengatakan norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic*

⁵ *Ibid*, hal. 44-45.

⁶ *Ibid*, hal. 46.

norm) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staats fundamentalnorm* atau norma fundamental negara.

Grundnorm mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma fundamental negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta dan sebagainya.⁷

2.1.2. Profil Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia

Kelembagaan birokrasi Indonesia begitu kompleks sehingga perlu disederhanakan. Jumlah ASN di Indonesia pada tahun 2019 adalah 4.189.121 orang (BKN, 2019). Sebanyak 22,77% bertugas di Pemerintah Pusat dan 77,23% bertugas di Pemerintah Daerah. Jumlah aparatur yang menduduki Jabatan Fungsional Umum (JFU) dan Jabatan Fungsional Tertentu (JFT) berurut-turut sebanyak 38,46%, dan 50,40%. Secara rinci, jumlah ASN pada instansi pusat dan daerah dilihat dari jabatannya disajikan pada tabel 1.

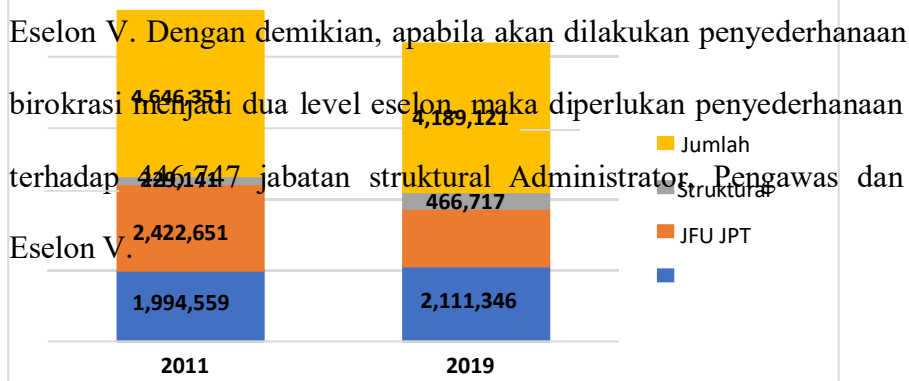
Tabel 1. Profil ASN Instansi Pusat dan Daerah Berdasarkan Jabatan

Jabatan ASN	Pusat	Daerah	Jumlah
JPT Utama	19		19
JPT Madya	569	37	606
JPT Pratama	3.272	16.073	19.345
Administrator	17.153	83.602	100.755
Pengawas	61.017	270.086	331.103
Eselon V	12.698	2.191	14.889
JFU	511.266	1.099.792	1.611.058
JFT	347.737	1.763.609	2.111.346

⁷ *Ibid*, hal. 48.

Jumlah 953.731 3.235.390 4.189.121
 Sumber: Diolah dari BKN (2019)

Berdasarkan Tabel I, ASN pusat dan daerah yang menduduki jabatan struktural adalah sejumlah 466.717, terdiri dari JPT Utama, JPT Madya, JPT Pratama, Administrator, Pengawas dan



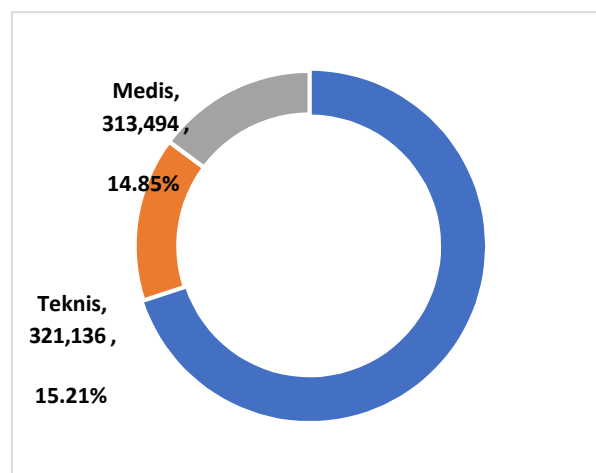
Gambar 1: Distribusi Jumlah ASN berdasarkan Jenis Jabatan, Tahun 2011 dan Tahun 2019.

Sumber: diolah dari BKN (2011, 2019)

Selain itu, dapat dilihat bahwa jumlah Jabatan Fungsional Umum (JFU) lebih Banyak dibandingkan dengan Jabatan Fungsional Tertentu (JFT) (Gambar 1) yang didominasi oleh JFT Guru sebesar 69,94% (Gambar 2). Dengan demikian JFT lain selain guru dan medis jumlahnya lebih kecil lagi. Ini menunjukkan bahwa JFT kurang berkembang. Tidak berkembangnya JFT juga dapat dilihat dari proporsinya terhadap jumlah pegawai. Pada tahun 2011 jumlah JFT sebanyak 1.994.559 (42,92% dari jumlah 4.646.351 total ASN) pada tahun 2019 meningkat menjadi 2.111.346 (50,40% dari jumlah 4.189.121 total ASN), berarti terjadi peningkatan sebesar 5,86%.

Sementara itu pada tahun 2011 jabatan struktural sebanyak 229.141 (4,93% dari jumlah 4.646.351 total ASN) pada tahun 2019 meningkat menjadi 466.717 (11,14% dari jumlah 4.189.121 total ASN), berarti terjadi peningkatan sebesar 103,68%.

Peningkatan yang sangat signifikan pada jabatan struktural dan kurang berkembangnya JFT, yang ditemukan oleh Bappenas sejak tahun 2011-2012, menunjukkan gejala proliferasi organisasi dan mengukuhkan *Parkinson's Law* tentang birokrasi (Bappenas, 2013). Padahal untuk mempercepat terwujudnya organisasi birokrasi yang “miskin struktur, kaya fungsi” hasil evaluasi kebijakan Reformasi Birokrasi, dengan memperbanyak jabatan fungsional” (Bappenas, 2013).



Gambar 2: Jumlah ASN berdasarkan JFT Tahun 2019. Sumber: Diolah dari BKN (2019)

Kurang berkembangnya JFT mengindikasikan bahwa kebijakan dan arah reformasi birokrasi di bidang kelembagaan, untuk menciptakan birokrasi yang ramping struktur dan kaya fungsi, efisien, dan efektif, lebih banyak diisi jabatan-jabatan fungsional yang mengedepankan kompetensi dan profesionalitas dalam pelaksanaan tugasnya, secara empiris tidak terwujud.

Sekalipun secara proporsi meningkat, komposisi JFT tidak ideal. Dari sejumlah 2.111.346 pegawai yang menduduki JFT pada tahun 2019, 69,94% adalah guru, 14,85% adalah tenaga medis, dan JFT teknis 15,21%. Selain komposisi, sebarannya juga tidak ideal. JFT Teknis di pusat lebih banyak daripada di daerah. Di instansi pusat, dari 347.737 JFT, 37,17% adalah guru, 6,37% adalah tenaga medis, dan JFT teknis 56,46%. Sedangkan di daerah, dari 1.763.609 JFT, 76,40% adalah guru, 16,52% adalah tenaga medis, sedangkan JFT teknis hanya 7,08%. Secara rinci komposisi dan sebaran JFT disajikan pada gambar 2 dan 3.

Dilihat dari komposisinya, dari 25 rumpun jabatan fungsional yang ada, yang lebih berkembang adalah rumpun Pendidikan dan rumpun Kesehatan. Sedangkan secara sebaran, terlihat bahwa setelah desentralisasi, di mana penyelenggaraan sebagian besar urusan pemerintahan dilakukan oleh daerah, JFT teknis di daerah justru tidak berkembang.

Turner et al. (2009) menyebut praktik manajemen SDM di daerah sebagai “*the forgotten dimension of decentralisation*” yang lebih berorientasi pada kontrol, tata tertib dan loyalitas, daripada pada peningkatan kinerja (Turner et al., 2009). Karena cara ASN diorganisasikan di tingkat lokal memiliki dampak signifikan pada pencapaian tujuan desentralisasi (Seddon & De Tommaso, 1999), tidak berkembangnya JFT teknis yang memiliki spesialisasi pada kompetensi tertentu, menunjukkan arsitektur manajemen SDM di daerah yang tidak memiliki orientasi strategis dan tidak ditujukan untuk membangun kompetensi dengan fokus perhatian pada kebutuhan spesifik pemerintah daerah. Dengan demikian, Tidak berkembangnya JFT, terutama JFT teknis, menghambat pembangunan budayabirokrasi yang profesional.

2.1.3. Teori Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan ketentuan UUD 1945 setelah amandemen, serta Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sistem pemerintahan di Indonesia memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Kebijakan otonomi daerah yang demikian itu merupakan kebijakan Negara yang mendasari penyelenggaraan organisasi dan manajemen pemerintahan daerah. Artinya, seluruh kebijakan dan kegiatan pemerintahan serta kebijakan dan kegiatan pembangunan di daerah dilaksanakan menurut arah kebijakan yang ditetapkan dalam kebijakan Negara tersebut.

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah lembaga yang berwenang menjalankan fungsi kekuasaan yang dimiliki. Kekuasaan yang dimaksud yaitu: kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Soerjono Soekanto menguraikan beda antara kekuasaan dan wewenang bahwa “setiap kemampuan untuk memengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang. Dengan demikian dengan adanya otonomi daerah maka pemerintah daerah berhak dan berwenang untuk membuat peraturan daerah khususnya mengenai pengaturan tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14

Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang.

2.1.4. Teori Hukum Pembangunan

Sebagai Negara yang mendedikasikan diri sebagai Negara Hukum pada dasarnya dalam melaksanakan segala tindakan haruslah berlandaskan payung hukum yang jelas dan hukum tersebut harus mampu memberi jawaban atas permasalahan serta mewujudkan apa yang menjadi tujuan dari Negara Hukum itu sendiri. Hal ini sesuai dengan pendapat **Mochtar Kusumaatmaja** dalam bukunya menjelaskan bahwa:

“ Hukum merupakan “sarana Pembaharuan masyarakat” didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.”⁸

Berdasarkan pendapat **Mochtar kusumaatmadja**, hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat, dimana dapat dikatakan bahwa hukum berfungsi sebagai alat pengatur yang memberikan arah kegiatan manusia, sehingga dengan mengikuti hukum, masyarakat dapat mencapai tujuan yang dikehendakinya.

⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Binacipta, 1976.

Hal ini juga didukung oleh pendapat dari **Sunaryati Hartono** mengatakan bahwa fungsi hukum dalam pembangunan ekonomi adalah:

1. Hukum sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan
Hukum untuk memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat yang ditujukan agar masyarakat dapat memperoleh keadilan sosial.
2. Hukum sebagai sarana pembangunan
Agar sistem ekonomi sesuai dengan yang ideal falsafah Pancasila maka dalam hal pembangunan ekonomi butuh perencanaan. Untuk mengatur perencanaan maka dibutuhkan hukum.
3. Hukum sebagai sarana penegak keadilan
Pembangunan yang berencana bertujuan untuk perubahan masyarakat yang dipercepat, maka fungsi hukum sebagai sarana keadilan baru terpenuhi, apabila tiap-tiap kaidah hukum kita itu memungkinkan terjadi perubahan antar kaidah hukum antar manusia dalam masyarakat. Akan tetapi dalam pada waktu itu tetap memelihara keadilan sekalipun terjadi perubahan dalam pembangunan.
4. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat
Masyarakat diberi pendidikan melalui hukum untuk mengalami perubahan-perubahan nilai-nilai kesukuan menjadi nilai-nilai yang berlandaskan UUD 1945 dan Pancasila.⁹
Seperti yang dikatakan oleh **Sunaryati Hartono** bahwa fungsi hukum salah satunya yaitu sebagai sarana pembangunan, sehingga dari hal ini jelas sekali bahwa hukum mampu menjadi salah satu metode untuk mewujudkan pembangunan. Oleh karena itu dari kedua pendapat diatas dapat dikatakan bahwa pentingnya

⁹ Sunaryati Hartono, *Hukum Pembangunan Ekonomi Indonesia*, Bandung: Binacipta, 1982, hlm. 10-32.

keteraturan dan kepastian hukum tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang agar mampu mewujudkan apa yang telah direncanakan pembangunan kesejahteraan ekonomi melalui penyertaan modal daerah pada Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang.

2.2. Kajian Terhadap Asas Terkait dengan Penyusunan Norma

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan harus memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan antara lain:¹⁰

1. Undang-Undang tidak dapat berlaku surut
2. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
3. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*Lex superiori derogat legi inferiori*);
4. Undang-Undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*);
5. Undang-Undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogat legi priori*);
6. Undang-Undang merupakan sarana maksimal bagi kesejahteraan spirituil masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.

¹⁰ Ellydar Chaidir & Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2010, halaman 73-74.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:¹¹

1. kejelasan tujuan;
2. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. dapat dilaksanakan;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan.

Di samping itu materi muatan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:¹²

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah-an;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau

¹¹ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹² Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 20011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Dalam doktrin ilmu hukum, pedoman dalam menyusun peraturan perundang-undangan pernah disampaikan oleh I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi. Menurut I.C. Van Der Vlies membaginya menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi:¹³

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. Asas organ/ lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
4. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan asas-asas material antara lain meliputi:¹⁴

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*);
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*).

¹³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, halaman 228.

¹⁴ *Ibid.*

Sedangkan A. Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:¹⁵

1. Cita Hukum Indonesia;
2. Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan yang berdasar Konstitusi;
3. Asas-asas lainnya.

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan oleh .¹⁶

- a. Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (*Idee*), yang berlaku sebagai "bintang pemandu";
- b. Norma Fundamental Negara juga tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma);
- c. (1) Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*);
(2) Asas-asas pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

Dalam sistem perundang-undangan dikenal adanya hierarki peraturan perundang-undangan. Ada peraturan perundang-undangan yang mempunyai tingkatan yang tinggi dan ada yang mempunyai tingkatan lebih rendah. Pengaturan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- 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.

Di samping jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang disebutkan diatas, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang lain, selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung,

Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat;

- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi perlu dilakukan pengujian undang-undang. Baik di dalam kepustakaan maupun praktek dikenal adanya 2 (dua) macam hak menguji, yaitu hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) dan hak menguji material (*material toetsingsrecht*).¹⁷ Adapun yang dimaksud dengan hak uji formal adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana yang telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak.¹⁸ Sedangkan hak uji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu

¹⁷ Sri Soemantri, *Hak Uji Material Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hal. 6.

¹⁸ *Ibid.*

peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.¹⁹

Dalam mekanisme pengujian undang-undang dikenal ada 3 (tiga) model pengujian undang-undang, yaitu *executive review*, *legislatif review*, dan *judicial review*. Dalam model *executive review*, mekanisme pembatalan ini dapat juga disebut mekanisme pengujian, tidak dilakukan oleh lembaga kehakiman (*judiciary*) ataupun legislator, melainkan oleh lembaga pemerintahan eksekutif tingkat atas.

Dalam model *legislative review*, pengujian konstiusionalitas (*constitutional review*) dilakukan oleh lembaga legislatif atau badan-badan yang terkait dengan cabang kekuasaan legislatif. Misalnya Ketetapan MPR RI No. II/MPR/2000 yang menentukan bahwa Majelis inilah yang diberi secara aktif menilai dan menguji konstiusionalitas undang-undang.²⁰ Sedangkan dalam model *judicial review* tidak memerlukan lembaga baru, melainkan cukup dikaitkan dengan fungsi Mahkamah Agung yang sudah ada. Mahkamah Agung itulah yang selanjutnya akan bertindak dan berperan sebagai Pengawal atau Pelindung Undang-Undang Dasar (*the Guardian or the Protector of the Constitution*).²¹

¹⁹ *Ibid*, hal. 11.

²⁰ *Ibid*, hal. 71.

²¹ *Ibid*, hal. 47.

2.3. Kajian Terhadap Praktik Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang

2.3.1. Praktik Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang

2.3.1.1. Pengertian Otonomi

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yang artinya ‘mengatur sendiri’. Dari istilah ini tersirat kebebasan bertindak, artinya bukan karena diperintah dari atas, melainkan semata – mata atas kehendak dan inisiatif sendiri, guna kepentingan rumah tangga daerah sendiri, yang harus diatur dan diurusnya.²²

Otonomi lazim diartikan mengatur dan mengurus diri dan/atau rumah tangga sendiri. Hak otonomi dengan demikian diartikan sebagai hak untuk mengatur dan mengurus diri dan/atau rumah tangga sendiri. Apabila pengertian ini dihubungkan dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan, maka hak otonomi adalah hak daerah (disebut

23. ²² Lihat Mr. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung, hal. 22-

daerah otonom) untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sendiri.²³

Dalam membicarakan otonomi daerah, tidak lepas dari kajian konsep dan teori desentralisasi. Terdapat hubungan yang saling menentukan dan bergantung antara desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi yang melandasi suatu daerah dapat dikatakan otonom. Otonomi daerah tidak akan ada, jika tidak ada desentralisasi. Sebaliknya desentralisasi tanpa otonomi daerah akan menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di daerah. Tanpa desentralisasi, daerah tidak akan memiliki otonomi. Otonomi daerah tidak akan pernah ada dalam konteks organisasi negara, bila teori desentralisasi menjadi dasar pijakan otonomi daerah.

Dalam tataran konsep, menurut konsep Rasyid, pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempat masing – masing. Istilah otonomi daerah lebih cenderung pada *Political Aspect* (aspek – aspek politik kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi

²³ Bagir Manan, SH, “Beberapa hal disekitar otonomi daerah sebagai sistem penyelenggaraan pemerintahan”, Majalah Padjadjaran, Jilid V – Nomor 3 – 4, Juli – Oktober 1974, Bina Cipta, Bandung, hal. 38.

negara). Namun dilihat dari konteks *sharing of power* (berbagi kekuasaan), dalam prakteknya kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat, dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik – baiknya. Hal ini karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, ketidakadilan struktural dalam hubungan antara pusat dan daerah – daerah sangat jelas terlihat. Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi juga perlu diwujudkan atas dasar prakarsa dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah.

Uraian hubungan desentralisasi dan otonomi daerah, menunjukan bahwa kedua konsep tersebut secara

secara terminology dapat dipisahkan, namun dalam praktek penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara keduanya memiliki keterkaitan yang erat dan saling menentukan dan saling mendukung.

2.3.1.2. Desentralisasi

Sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu sebagai berikut :²⁴

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yaitu segala sesuatu dalam negara itu langsung dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah – daerah hanya tinggal melaksanakannya saja.
- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yaitu daerah diberi kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom (swatantra).

Setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dijalankan oleh dan dari pusat pemerintahan

²⁴ Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 1990, Hlm.3.

atau oleh pusat bersama – sama organnya yang dipencarkan didaerah – daerah. Sentralisasi yang disertai pememencaraan organ – organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat didaerah dikenal sebagai dekonsentrasi. Desentralisasi akan didapati apabila wewenang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata – mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh satuan – satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri, bersifat otonom.²⁵

Ditinjau secara etimologis, menurut Koesoemaatmadja pengertian desentralisasi berasal dari bahasa latin, *de* = lepas, dan *centrum* = pusat, desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif, atau administratif. Bagir Manan mendefinisikan desentralisasi sebagai bentuk susunan organisasi negara yang terdiri dari satuan – satuan pemerintahan pusat dan satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk berdasarkan territorial atau fungsi pemerintahan tertentu.²⁶

²⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2005, Hlm 173-174.

²⁶ *Op. Cit.* Nyoman, Hlm. 24.

Desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*power*) biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga – lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan – urusan pemerintahan daerah.²⁷ Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal.²⁸

Rute mengemukakan desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan – badan umum lebih tinggi kepada badan – badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu. Desentralisasi menurut Hoessein mencakup dua elemen pokok, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut.²⁹ Desentralisasi dapat dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang – undangan untuk

²⁷ *Op. Cit.*, Utang Rosidin, Hlm. 86.

²⁸ *Ibid*, Hlm. 134.

²⁹ Hoogerwerf, Politikologi, Jakarta, Erlangga, 1985. Hlm. 286.

perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah pusat kepada unit – unit sub nasional (daerah/wilayah).³⁰

Kemudian Smith mengemukakan bahwa desentralisasi adalah pengurangan pemusatan administrasi pada suatu pusat tertentu dan pemberian kekuasaan kepada pemerintah daerah (lokal), menyangkut pendelegasian kepada tingkatan yang lebih rendah dalam suatu hirarki teritorial adalah apakah hirarki tersebut merupakan tingkatan – tingkatan pemerintahan dalam suatu negara ataukah tingkat – tingkat kantor dalam suatu organisasi berskala besar, dan dalam studi ilmu politik berkenaan dengan sejauh mana kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) dipencarkan melalui hirarki geografis negara, dan juga berkenaan dengan institusi dan proses yang memungkinkan berlangsungnya pemencaran tersebut.³¹

Cheema dan Rodinelli berdasarkan definisi desentralisasi yang dirumuskannya, yaitu :

- 1) Dekonsentrasi, merupakan pembagian kewenangan dan tanggungjawab administrative antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan. Menurut Undang –

³⁰ Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2001, Hlm.20.

³¹ Nyoman, *Loc.Cit*, Hlm. 29.

Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah dan/atau kepada instansi vertical di wilayah tertentu.

Pemerintah pusat dan pemerintahan daerah mempunyai hubungan yang sangat erat. Dalam hubungan dengan tugas pemerintahan, pemerintah pusat dapat menyerahkan urusan – urusan pemerintahannya kepada daerah secara dekonsentrasi, yaitu urusan- urusan pemerintahan yang diserahkannya ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.

Latar belakang diadakannya dekonsentrasi ialah tdak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi. Pertimbangan dan tujuan diselenggarakan asas dekonsentrasi ini diantaranya adalah :

- a. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum;
- b. Terpeliharanya komunikasi social kemasyarakatan dan sosial budaya dalam system administrasinegara;

- c. Terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional;
- d. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan makna dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau kepada instansi vertikal diwilayah tertentu.

- 2) Delegasi, merupakan suatu pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas – tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada dibawah pengawasan pemerintah pusat.

Devolusi, yaitu pemerintah pusat membentuk unit – unit pemerintahan di luar pemerintahan pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi – fungsi tertentu untuk dilaksanakan secara mandiri dalam bentuk, pertama unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri, dan secara tegas terpisah dari tingkat – tingkat pemerintahan. Pemerintah pusat tidak melakukan pengawasan secara langsung terhadapnya. Kedua, unit pemerintahan tersebut diakui mempunyai batas – batas

wilayah yang jelas dan legal, yang mempunyai wewenang untuk melakukan tugas – tugas umum pemerintahan. Ketiga, unit pemerintahan daerah berstatus sebagai badan hukum dan berwenang untuk mengelola dan memanfaatkan sumber – sumber daya untuk mendukung pelaksanaan tugasnya. Keempat, unit pemerintah daerah diakui oleh warganya sebagai suatu lembaga yang akan memberika pelayanan kepada masyarakat, untuk memenuhi kebutuhan mereka. Oleh karena itu, pemerintah daerah ini mempunyai pengaruh dan kewibawaan terhadap warganya. Kelima, terdapat hubungan yang saling menguntungkan melalui koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta unit – unit organisasi lainnya dalam suatu sistem pemerintahan.

2.3.1.3. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara Sebagai Berikut:

- 1) Asas kepastian hukum
- 2) Asas tertib penyelenggara negara
- 3) Asas kepentingan umum

- 4) Asas keterbukaan
- 5) Asas proporsionalitas
- 6) Asas profesionalitas
- 7) Asas akuntabilitas
- 8) Asas efisiensi
- 9) Asas efektivitas
- 10) Asas keadilan.

Yang dimaksud dengan “Asas Kepastian Hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

Yang dimaksud dengan “Asas tertib penyelenggara negara” adalah Tertib penyelenggara negara merupakan asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

Yang dimaksud dengan “Asas kepentingan umum” adalah asas tersebut merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Yang dimaksud dengan “Asas keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap

memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia.

Yang dimaksud dengan “Asas proporsionalitas” adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

Yang dimaksud dengan “Asas profesionalitas” adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan “Asas akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan “Asas efisiensi” adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

Yang dimaksud dengan “Asas efektivitas” adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

Yang dimaksud dengan “Asas keadilan” adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Pengertian asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan (*medebewind*) berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya dilimpahkan kepada daerah, baik menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, maupun aspek-aspek yang menyangkut pembiayaannya.

2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Oleh karena tidak seluruh urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi, maka penyelenggaraan urusan-urusan pemerintah lainnya di daerah didasarkan pada asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Pada prinsipnya, urusan pemerintahan yang didekonsentrasi adalah sisa urusan yang tidak diserahkan ke daerah, sehingga pengertian ini juga lazim disebut teori residu atau sisa. Pelaksanaan asas dekonsentrasi menilik pada sifat dari masing-masing kewenangan pemerintahan pusat, memang ada hal-hal yang tidak dapat dilimpahkan sehingga diurus secara dekonsentrasi yaitu urusan pertahanan, peradilan, moneter fiskal, kepolisian dan urusan luar negeri.

3. Asas Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi

kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Penugasan disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Lahirnya tugas pembantuan didasarkan pada adanya pertimbangan spesifik terhadap suatu tugas yang akan lebih baik jika dilaksanakan oleh aparat pemerintahan daerah. Tugas pembantuan dalam beberapa hal juga menjadi ujian untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam pelaksanaan otonomi secara lebih nyata dan bertanggung jawab.

2.3.1.4. Tujuan Pemberian Otonomi Daerah

Bagir Manan mengemukakan bahwa salah satu tujuan pokok pemberian otonomi kepada daerah – daerah adalah dalam rangka mendemokraskan pemerintahan, karena sistem otonomi memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta mengambil bagian dan tanggung jawab dalam proses pemerintahan.

Disamping sebagai suatu proses demokrasi, otonomi mengandung tujuan – tujuan lain, yaitu :³²

1. Pembagian dan pembatasan kekuasaan

³² Bagir Manan, SH. *Op.Cit.* hlm. 40-42.

Salah satu persoalan dalam suatu negara hukum yang demokrasi, adalah bagaimana disatu pihak menjamin dan melindungi hak – hak pribadi rakyat dari kemungkinan perkosaan sewenang – wenang dan pihak lain membatasi kekuasaan pemerintahan untuk mencegah kemungkinan bertindak sewenang – wenang. Dengan memberikan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tanggamnya sendiri, berarti Pemerintah Pusat membagi kekuasaan yang dimiliki dan sekaligus membatsi kekuasaannya terhadap urusan – urusan yang dilimpahkan kepada daerah.

2. Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas – tugas pemerintah

Peranan dan tugas – tugas yang harus dijalankan oleh negara modern sekarang ini makin bertambah luas. Dalam menjalankan tugas kewajibanya, Pemerintah Pusat terutama akan mempergunakan kepentingan nasional secara keseluruhan. Adalah terlalu sulit bahkan tidak mungkin untuk meletakkan dan mengharapakan Pemerintah Pusat dapat menjalankan tugas sebaik – baiknya terhadap segala persoalan apalagi apabila hal tersebut bersifat kedaerahan (persoalan lokal) yang beraneka ragam

coraknya. Oleh sebab itu untuk menjamin efisiensi dalam menjalankan tugas kewajibannya, kepada daerah perlu diberikan wewenang untuk turut serta mengatur dan mengurus pelaksanaan tugas – tugas pemerintahan dalam lingkungan rumah tangganya. Akibat lain adalah bahwa dengan adanya wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan dan kepentingan rumah tangganya, dapat diharapkan masalah – masalah (politik, ekonomi, sosial dan budaya) yang semata bersifat dan mempunyai corak lokal, akan mendapat perhatian dan pelayanan yang wajar dan baik. Demikian pula halnya apabila dipandang dari segi penyelenggaraan ketatausahaan. Dengan adanya Pemerintahan Daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, penyelenggaraan ketatausahaan atau administrasi pemerintahan pada umumnya dapat diselenggarakan dengan lebih ‘murah’ dan ‘cepat’.

3. Pembangunan

Pembangunan adalah suatu proses mobilisasi faktor – faktor sosial, ekonomi, politik, maupun budaya untuk mencapai dan menciptakan perikehidupan

sejahtera lahiriah dan rohaniah. Rakyat, baik dalam arti sosial maupun ekonomi merupakan faktor yang sangat menentukan dalam proses pembangunan. Oleh sebab itu usaha untuk mengikutsertakan rakyat dalam proses pembangunan adalah penting.

Dengan adanya Pemerintahan Daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan dan kepentingan rumah tangga daerahnya, partisipasi rakyat yang meraakan kepentingan – kepentingannya mendapatkan perhatian secara wajar akan lebih mudah untuk dibangkitkan. Disamping itu pembangunan dapat benar – benar diarahkan pada kepentingan nyata daerah yang bersangkutan, karenalah merekalah yang paling mengetahui kepentingan dan kebutuhannya.

Ateng Syafrudin menyebutkan ada 3 (tiga) hal tujuan pemberian otonomi kepada daerah, sebagai berikut :³³

1. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, mengingat luasnya wilayah negara, besarnya jumlah penduduk, keadaan geografis dan lain sebagainya;

³³ Dr. Ateng Syafrudin, SH. Bahan Kuliah Hukum Tata Negara (Bagian V), Fakultas Hukum Univeersitas Khatolik Parahyangan. Bandung. 1981. Hlm. 8.

2. Meningkatkan pelayanan masyarakat (*public service*); dan
3. Melancarkan pelaksanaan pembangunan.

2.3.1.5. Isi dan Luas Otonomi

Ajaran atau teori atau sistem mengenai isi dan luasnya otonomi dimaksudkan untuk menentukan sampai seberapa jauhkah hak mengatur dan mengurus rumah tangga atau apa sajakah yang termasuk urusan rumah tangga suatu daerah otonom.

Tentang berapa banyaknya ajaran/teori/sistem yang berkaitan tentang luasnya otonomi ini, pada umumnya para sarjana yang mengemukakan terdapat 3 (tiga). Disamping itu ada juga sarjana yang mengemukakan terdapat 5 (lima) ajaran/teori/sistem mengenai isi dan luasnya otonomi.

Rochmat Soemitro mengemukakan ada 3 (tiga) ajaran yang terkenal mengenai isi dan luasnya otonomi, yakni :³⁴

- 1) Pengertian rumah tangga secara materiil (*materiele huishoudingsbegrip*);
- 2) Pengertian rumah tangga secara formil (*formele huishoudingsbegrip*);

³⁴ Prof.DR. Rochmat Sumitro, SH, *Peraturan Perundang – Undangan Tentang Pemerintahan Daerah*, PT. Eresco-Tarate, Jakarta-Bandung, 1983, hal. 32 – 35.

3) Pengertian rumah tangga secara riil (*reele huishoudingsbegrip*).

Ad. 1) Pengertian rumah tangga secara materiil (*materiele huishoudingsbegrip*)

Di dalam pengertian rumah tangga secara materiil, yang dinamakan juga “ajaran rumah tangga materiil” (*materiele huishoudingsleer*), antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ada pembagian tugas yang diperinci dengan tegas didalam undang – undang pembentukannya, ada “*materiele taakverdeling*”. Artinya rumah tangga daerah itu hanya meliputi tugas – tugas yang ditentukan satu persatu secara tegas jadi secara normatif, didalam undang – undang pembentukannya itu.

Apa yang tidak tercantum didalam perincian itu tidak termasuk rumah tangga daerah, melainkan tetap berada dalam tangan Pemerintah Pusat. Dengan perkataan lain disini secara *a priori* ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah itu.

Ratio dari pembagian tugas itu didasarkan kepada suatu keyakinan, bahwa ada perbedaan tugas yang asasi dalam menjalankan usaha – usaha memajukan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, antara negara dan daerah –

daerah otonom yang lebih kecil mempunyai urusan – urusan sendiri yang secara prinsipil berbeda dari negara sebagai masyarakat yang lebih besar dan berada di atasnya. Negara dan daerah – daerah otonom itu masing – masing mempunyai urusan – urusan sendiri yang spesifik. Disini yang berbeda adalah materi yang menjadi objek pengurusan dan pengaturan dari masing – masing masyarakat hukum itu. Karena itulah ajaran – ajaran ini disebut “ajaran rumah tangga materiil”.

Cara ini kurang begitu fleksibel, karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan berbelit – belit. Ini akan menghambat kemajuan bagi daerah yang mempunyai inisiatif atau prakarsa, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang – kadang suatu urusan menjadi terbengkalai, tidak diurus oleh pemerintah pusat dan tidak pula oleh pemerintah daerah.³⁵

Sistem rumah tangga material sebenarnya berpangkal tolak pada dasar pemikiran yang keliru yaitu

³⁵ R. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung, t.t., hal. 32 – 36. Dikutip kembali oleh M. Laica Marzuki, *Berjalan – jalan di Ranah Hukum*, Buku Revisi Cetakan Kedua, Direktorat Jenderal dan Kepaniteraan MPR RI, Jakarta 2006, hal. 169-170. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, SH., M.Hum, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Buku Revisi Cetakan Ketiga, Nusamedia, 2012, hal. 87.

anggapan bahwa urusan pemerintahan itu dapat dipilah – pilah. Memang dalam hal – hal tertentu tampak sifat atau karakter suatu urusan pemerintahan misalnya yang menyangkut kepentingan dan ketertiban seluruh negara seperti urusan pertahanan keamanan, urusan luar negeri, urusan moneter tertentu. Tetapi cukup banyak urusan pemerintahan yang menampilkan sifat atau karakter ganda. Lebih lanjut dapat pula diutarakan bahwa dalam setiap urusan pemerintahan mungkin terkandung berbagai dimensi atau bagian – bagian yang perlu diatur dan diurus secara berbeda, misalnya urusan pemerintahan dibidang pertanian. Tidak mudah untuk menentukan urusan pembibitan masuk rumah tangga daerah, sedangkan pasca panen masuk urusan pusat.

Apabila otonomi daerah menurut faham ini kita tinjau, maka isi rumah tangga itu sifatnya terbatas sekali. Daerah otonom itu tidak dapat melakukan sesuatu yang tidak disebut dalam undang – undang pembentukannya, sehingga segala langkah kerja dari daerah itu tidak dapat keluar dari ketentuan – ketentuan undang – undang tadi. Dengan demikian daerah itu tidak dapat leluasa bergerak dan mengembangkan inisiatifnya.

Ajaran rumah tangga materiil ini disebut juga didalam literatur Belanda sebagai “*de drie kringenleer*”, yang mulai muncul dalam abad pertengahan yang lalu dan mengajarkan, bahawa dengan pasti dapat ditetapkan soal – soal mana yang masuk lingkungan negara dan mana yang masuk lingkungan “*gemeente*”.

Akan tetapi meskipun harus diakui, bahwa didalam beberapa soal tertentu dapat dikatakan dengan mudah, bahwa soal – soal itu menurut sifatnya harus diurus oleh negara. Oleh karena meliputi kepentingan negara seluruhnya, misalnya soal pertahanan negara, namun disamping soal – soal yang demikian itu, adapula soal yang lainnya, yang menurut sifatnya dapat dimasukan baik dalam rumah tangga negara, maupun kedalam rumah tangga daerah karena soal – soal itu mempunyai segi keseluruhan, maupun segi kedaerahan, misalnya urusan kebudayaan, kehewanan dan seterusnya.

Oleh karena itu tidaklah mungkin ditetapkan secara *a priori* apa yang termasuk rumah tangga masing – masing daerah itu. Lagi pula sejarah telah membuktikan, bahwa selalu terjadi perubahan didalam masyarakat yang mengakibatkan pergeseran didalam pengurusan kepentingan. Sesuatu soal yang mula – mula hanya merupakan

kepentingan daerah semata – mata didalam perkembangan sejarahnya dapat meningkat menjadi kepentingan seluruh negara. Sebaliknya sesuatu soal yang tadinya merupakan urusan negara, didalam perkembangannya membutuhkan pengurusannya yang lebih khusus yang hanya dapat dilakukan dengan baik didalam lingkungan daerah.

Kenyataan – kenyataan ini menyebabkan ajaran “*de drie kringenleer*” itu tidak dapat dipertahankan dan mendorong orang untuk lebih condong kepada ajaran rumah tangga formil.

Dari kenyataan – kenyataan diatas, sangatlah sulit untuk menentukan secara rinci urusan masing – masing satuan pemerintahan. Lebih lanjut sistem rumah tangga material tidak memberikan peluang untuk secara cepat menyesuaikan suatu urusan pemerintahan dengan perubahan – perubahan yang terjadi. Suatu urusan pemerintahan yang semula dianggap sebagai sesuatu yang bersifat setempat atau lokal, karena perkembangan dapat berubah menjadi suatu urusan yang bercorak nasional, sehingga perlu diatur dan diurus secara nasional.³⁶

Dari analisis diatas Bagir Manan menyimpulkan bahwa sistem rumah tangga material tidak dapat dijadikan

³⁶ Bagir Manan, Hubungan.....*Op.Cit*, hal. 29.

patokan obyektif untuk menciptakan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Ad. 2) Pengertian rumah tangga formil

Didalam pengertian rumah tangga secara formil, yang disebut juga dengan “ajaran rumah tangga formil” (*formele huishoudingsleer*) tidak ada perbedaan sifat diantara urusan – urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan oleh daerah – daerah otonom.

Apa yang dapat dikerjakan oleh masyarakat hukum yang satu pada prinsipnya dapat juga dilakukan oleh masyarakat hukum yang lain. Bila disini dilakukan pembagian tugas, maka hal itu didasarkan atas pertimbangan – pertimbangan yang rasional dan praktis. Artinya pembagian tugas itu tidaklah disebabkan karena materi yang diatur berbeda sifatnya, melainkan semata – mata karena keyakinan, bahwa kepentingan – kepentingan daerah itu dapat lebih baik dan lebih berhasil diselenggarakan sendiri oleh masing – masing daerah – daerah daripada oleh Pemerintah Pusat. Jadi, pertimbangan – pertimbangan efisiensi lah yang menentukan pembagian tugas itu dan bukan disebabkan perbedaan sifat dari urusan – urusan yang menjadi tanggungan masing – masing.

Rumah tangga daerah secara demikian disebut rumah tangga formil, karena disini tidak terdapat perbedaan sifat materi yang diurus oleh daerah – daerah sebagai masyarakat hukum yang lebih kecil dan negara sebagai masyarakat hukum yang lebih tinggi. Perbedaan tugas diadakan dengan membuat bentuk – bentuk peraturan tertentu, jadi dilaksanakan secara formil. Dalam rumah tangga formil ini tidaklah secara *a'priori* ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah otonomi itu.

Tugas dari daerah – daerah itu tidak diperinci secara “nominatif” didalam undang – undang pembentukannya, melainkan ditentukan dalam suatu ketentuan umum saja, sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah daerah. Batasnya tidak ditentukan secara pasti, tetapi tergantung dari keadaan, waktu, dan tempat.

Didalam pengertian rumah tangga formil, daerah – daerah otonom lebih leluasa untuk mengambil inisiatif sendiri didalam segala lapangan yang dianggapnya penting bagi kemajuan dan perkembangan daerahnya sepanjang tidak atau belum diatur dengan undang – undang. peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Apabila negara. daerah yang lebih tinggi derajatnya kemudian mengatur sesuatu

yang tadinya telah diatur oleh daerah yang lebih bawah, maka peraturan daerah yang disebut belakangan, sejak itu tidak berlaku lagi. Jadi, rumah tangga menurut sistem formil ini batasnya terletak pada peraturan yang dibuat oleh pihak yang lebih tinggi derajatnya (*rang orde regeling*).

Ditinjau dari perspektif hubungan antara pusat dan daerah, sepintas lalu sistem rumah tangga formal memberikan peluang kuatnya kecenderungan desentralisasi, kuatnya susunan otonomi. Dalam kenyataannya tidaklah demikian, bahkan sebaliknya yang mungkin terjadi. Sistem rumah tangga formil merupakan sarana yang baik untuk mendukung kecenderungan sentralisasi. Ketidakpastian urusan rumah tangga daerah, tidak ada tradisi otonomi, rendahnya inisiatif daerah akan menjelmakan daerah yang serba menunggu dan tergantung kepada pusat. Terlebih lagi apabila keuangan daerah tidak mampu menopang kegiatannya dan tergantung pula pada bantuan keuangan dari pusat.³⁷

Ad. 3) Pengertian rumah tangga riil.

Disamping kedua macam anggota rumah tangga daerah tersebut diatas, Pemerintah Indonesia dengan

³⁷ R.. Tresna, Loc.Cit., hal. 32-36. Dikutip kembali oleh Bagir Manan dalam hubungan....., Loc.Cit, hal. 26. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, SH., M.Hum, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Buku Revisi Cetakan Ketiga, Nusamedia, 2012, hal. 87

Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1965, dan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974 telah memperkenalkan ajaran baru, yang dinamakan sistem rumah tangga (otonomi) yang riil (*reel*)³⁸ yaitu sesuatu sistem yang berdasarkan keadaan dan faktor – faktor yang nyata, sehingga tercapai harmoni antara tugas dengan kemampuan dan kekuatan, baik dalam daerah itu sendiri, maupun dengan pemerintahan pusat. Dalam hal ini R. Tresna³⁹ menyangsikan kebenaran untuk menamakan cara pengisian otonomi dari sesuatu daerah pada saat dibentuknya, seperti yang dimaksud dalam ayat 2 dan 3 pasal 31 Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1957, sebagai suatu sistem rumah tangga baru, karena sistem ini telah dipergunakan lebih dahulu dijamin Belanda, misalnya dalam “*Instellingsordonantie Provincie West Java*” (S. 1925 - 378).

Sistem ini mengambil jalan tengah antara dua ajaran tersebut diatas, dengan tidak melepaskan prinsip sistem rumah tangga, dengan tidak melepaskan prinsip sistem rumah tangga formil, Pemerintah didalam undang – undang pembentukan daerah itu, menunjuk urusan – urusan

³⁸ Liat memori penjelasan bagian umum ad. 1 dan pasal – pasal 31 dan 38 dari Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1957 jo pasal 39, 40, 41, dari Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1965, jo penjelasan umum dan pasal – pasal 7 dan 8 dari Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974.

³⁹ Mr. R. Tresna, *Op.Cit.* 24 – 25.

lain mengingat akan kesanggupan dan kemampuan daerah itu.

Sistem ini memang lebih cocok untuk negara muda seperti Indonesia, dalam mana terdapat daerah – daerah otonomi baru (kecuali swapraja dan desa) yang tidak mempunyai latar belakang sejarah seperti terdapat pada propinsi dan gemeente di jaman penjajahan Belanda, yang sudah ada sebelum berdirinya Republik Indonesia sebagai negara Nasional dan karenanya telah mempunyai hak – hak dan wewenang – wewenang yang berasal dari sejak dahulu.

Didalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974, tidak lagi digunakan prinsip “otonomi yang riil dan seluas – luasnya”, melainkan “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”. Otonomi yang seluas – luasnya dimasa yang lampau ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran, yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan, lagi pula tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi pada daerah.

Perlu penulis kemukakan, bahwa pendapat dari Rochmat Soemitro seperti yang dikutip secara lengkap diatas telah diperbandingkannya dengan tulisan – tulisan dari C.W. Van der Pot dalam buku “*Handboek v/n Nederlandse Staatsrecht*” halaman 517 – 520, dengan R.

Tresna dalam buku “Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan” halaman 23 – 25, dan dengan The Liang Gie dalam buku “Pemerintahan Daerah di Indonesia” 33, 54, 58.

Bagir manan mengemukakan terdapat beberapa sistem sehubungan dengan cara menentukan urusan rumah tangga suatu Daerah otonom, yaitu :⁴⁰

1) Sistem formil.

Dalam sistem ini, apa yang termasuk dalam urusan otonomi tidak ditentukan secara pasti. Kepada daerah otonom diberikan kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dipandang sebagai urusan dan kepentingan rumah tangganya sepanjang hal tersebut tidak secara tegas ditetapkan termasuk urusan dan kepentingan Pusat atau satuan otonom lainnya atau yang kemudian dinyatakan atau diatur oleh Pusat satuan otonom yang lebih tinggi.

2) Sistem materiil.

Sebaliknya dari sistem formil, dalam sistem materiil isi rumah tangga daerah ditetapkan secara tegas dan terperinci (*enumeratif*). Disamping sistem otonomi formil dan otonomi materiil dikenal juga:

3) Sistem Otonomi riil.

⁴⁰ Bagir Manan, SH, *Op.Cit.*, hal. 52 – 57.

Sebagai sistem otonomi yang sejak beberapa waktu yang lalu dianut oleh perundang – undangan Republik Indonesia. Otonomi riil pertama kali diatur dalam Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1957 dan kemudian dipergunakan juga oleh Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1965.⁴¹

Sementara itu Prajurit Atmosudirdjo mengemukakan terdapat 5 (lima) teori mengenai hal yang sama yang uraiannya sedikit berbeda dengan sarjana – sarjana diatas, yaitu :⁴²

1) Teori rumah tangga/otonomi formal.

Menurut teori ini rumah tangga adalah keseluruhan daripada urusan – urusan yang diperinci oleh/dengan undang – undang.

2) Teori rumah tangga/otonomi substansial.

Teori substansial atau teori otonomi materiil (isi) mengatakan, rumah tangga itu adalah apa yang (tertinggal, tersisa) belum menjadi tugas kewajiban urusan daripada daerah otonom yang lebih tinggi, atau daripada negara (Pemerintah Pusat), disebut juga *aftrektheorie*.

⁴¹ Bagir Manan, SH. Belum mengaitkannya dengan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974.

⁴² Prof. DR.Mr. S. Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Cet. 6, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 105 – 106.

3) Teori rumah tangga organik

Teori ini mengatakan, rumah tangga adalah keseluruhan daripada urusan – urusan yang menentukan ‘mati hidup’ daripada badan otonom atau Daerah Otonom. Dengan perkataan lain : urusan – urusan yang ibaratnya merupakan organ – organ kehidupan (misalnya : jantung, hati, paru – paru dan sebagainya).

4) Teori rumah tangga/otonomi riil.

Menurut teori ini rumah tangga adalah keseluruhan daripada urusan – urusan yang secara nyata (realitas) mampu ditangani sendiri. Kemampuan tersebut berdasar atas kemampuan personil, managerial finansial, dan sumber daya lainnya. Teori rumah tangga/otonomi yang dianut oleh Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974, dapat disebut :

5) Teori rumah tangga/otonomi atas kesanggupan nyata.

Nyata artinya : sesuai dengan realitas, keadaan yang sebenarnya.

Kesanggupan berarti : tidak asal omong, tetapi dengan sungguh – sungguh, dengan kemauan keras untuk berhasil, bertanggungjawab. Oleh karena

penjelasan yang terdapat didalam undang – undang berbunyi : Prinsip Otonomi Daerah adalah yang nyata dan bertanggung jawab. Nyata dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor – faktor, perhitungan – perhitungan dan tindakan – tindakan atau kebijaksanaan – kebijaksanaan yang benar – benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar – benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara yang serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah – pengarah yang telah diberikan, serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 mempergunakan prinsip Otonomi yang seluas-luasnya. Daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk

memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

2.4. Kondisi dan Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Pada saat ini pengaturan mengenai Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang. Namun sehubungan dengan perintah dari pemerintah pusat mengenai penyederhanaan birokrasi dalam hal ini pemerintah daerah diwajibkan untuk melakukan penyederhanaan perangkat daerah, sehingga untuk melaksanakan amanat tersebut perlu dilakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang sebagai bentuk kepastian hukum bagi pelaksanaan yang diamanatkan oleh pemerintah pusat.

2.5. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

2.5.1. Implikasi

Implikasi dari disusunnya Peraturan Daerah tentang Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang diharapkan dapat :

- a. Subtansi penyusunan Peraturan Daerah tentang Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang.

- b. Sebagai acuan yang baku bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang dalam melaksanakan amanat dari pemerintah pusat mengenai kewajiban melakukan penyederhanaan birokrasi.
- c. mampu memberikan kontribusi dalam meningkatkan pelayanan pada masyarakat, sebagai salah satu wujud asas-asas pemerintahan yang baik.

2.5.2. Dampak Keuangan

Dengan adanya peraturan daerah tentang Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang, tentunya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan terbebani karena Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan daerah tersebut, akan mengucurkan dananya antara lain :

- (a) mengeluarkan biaya untuk menyusun dan membuat peraturan daerah;
- (b) menyelenggarakan sosialisasi; dan
- (c) pembiayaan lainnya yang merupakan implikasi dari adanya peraturan daerah ini.

Namun demikian berbagai pengeluaran APBD akibat munculnya Peraturan Daerah tentang Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten

Karawang, akan tergantikan dengan adanya peningkatan pelayanan dari para perangkat daerah.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN TERKAIT

3.1. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Terkait Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang

Pengertian Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia adalah sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :

- a. Undang Undang Dasar 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;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagai berikut :

1. Asas kejelasan tujuan yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat lembaga/ pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.
3. Asas kesesuaian antara jenis dan muatan yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan
4. Asas dapat dilaksanakan yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
5. Asas dayaguna dan hasilguna yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan

bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

6. Asas kejelasan rumusan yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau terminology, bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Sedangkan materi muatan peraturan perundang-undangan menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 harus mencerminkan asas :

1. Asas pengayoman, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
2. Asas kemanusiaan yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM) serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Asas kebangsaan yaitu setiap materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Asas kekeluargaan yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah mencapai mufakat dalam pengambilan keputusan kecuali tidak tercapai maka dilakukan voting yang harus tetap dijaga dalam semangat kekeluargaan.
5. Asas kenusantaraan yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari seluruh sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
6. Asas bhineka tunggal ika yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
7. Asas keadilan yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan latar belakang agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Asas ketertiban dan kepastian hukum, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. Asas keseimbangan, keserasian dan keselaran, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.
11. Asas lain yang sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain :
 - a. Dalam hukum pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tidak bersalah.
 - b. Dalam Hukum perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak dan itikad baik.

Selain itu masih ada asas-asas peraturan perundang-undangan menurut para ahli hukum.

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Surjono Soekanto ada enam asas perundang-undangan sebagai berikut :⁴³

1. Undang-undang tidak berlaku surut;
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;

⁴³ Pipin Syarifin & Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Bandung : CV.Pustaka Setia), 2012, hal.98.

3. Undang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogat lex priore*);
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat; dan
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat ataupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas Welvaarstaat*).

Menurut Amiroedin Syarip ada enam asas perundang-undangan sebagai berikut :⁴⁴Asas tingkatan hierarki.

1. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
2. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*).
3. Undang-undang tidak berlaku surut.
4. Undang-undang yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama (*lex posteriore derogat lex priore*).

Disamping itu, dalam ilmu hukum juga dikenal asas *lex superior derogat lex inferiori*, yaitu perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi mengesampingkan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah.

Apabila dilihat dari harmonisasi peraturan perundang-undangan, maka yang dimaksud dengan peraturan perundangan tidak saling

⁴⁴ *Ibid.*

bertentangan/ konflik adalah harmonisasi mengandung pengertian yaitu selaras, serasi, sepadan sebagai lawan dari kejanggalan dan ketidaksesuaian. Harmonisasi berarti juga mencocokkan hal-hal yang bertentangan secara proporsional agar membentuk suatu keseluruhan sebagai sistem atau tidak terciptanya suatu keselarasan, keserasian.

Tujuan harmonisasi adalah untuk mencegah, menghindari dan menyelesaikan peraturan perundang-undangan yang mengalami konflik, kontradiksi, tumpang tindih, kesenjangan, dan inkonsistensi.

Guna mengatasi adanya ketidakharmonisan dalam peraturan perundang-undangan dalam hal ini peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka diperlukan suatu metode untuk mengatasi ketidakharmonisan tersebut.

Pengertian metode adalah prosedur atau cara untuk mengetahui atau menjalankan sesuatu melalui langkah-langkah sistematis. Metode ilmiah memiliki karakteristik, yaitu :⁴⁵

- a. Rasional dan teruji. Karakteristik rasional adalah prosedur dan cara menemukan kebenaran menggunakan kebenaran deduktif dan kriteria kebenaran koheren. Kebenaran koheren/ konsisten adalah sesuatu itu koheren dengan sesuatu yang telah ada sebelumnya dan dianggap benar. Sedangkan karakteristik teruji adalah prosedur atau cara menemukan kebenaran dengan cara berpikir induktif dan kebenaran

⁴⁵Asep Warlan Yusuf, *Metode Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan (Makalah)*, Bandung :Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010, hal.2-3.

responden. Kebenaran respondensi adalah sesuatu dianggap benar apabila materi pengetahuan yang dikandungnya berkorespondensi (berhubungan) dengan obyek yang dituju oleh sesuatu, sementara itu, kebenaran pragmatis adalah sesuatu dianggap berguna (fungsional) dalam kehidupan praktis manusia.

- b. Verifikasi dalam metode yuridis normatif, yaitu *traceable*: pengujian yang dilakukan melalui cara berpikir (logika) dari hasil penelitian atau kajian *peers group* dan *tastable* yaitu yaitu pengujian/ verifikasi dilakukan dengan menggunakan rujukan fakta/ empirik.

Metode penafsiran dalam harmonisasi terdiri dari : gramatikal, otentik, teleologis, sistematik, historis, komparatif, futuristik, restritif dan ekstensif. Sedangkan metode konstruksi dalam harmonisasi terdiri dari analogi, penghalusan hukum dan *a contrario*, dengan menggunakan asas-asas hukum *lex superiori derogat lex inferiori*, *lex specialis derogat lex generalis*, *lex posteriore derogat lex priori*, undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat, undang-undang tidak dapat berlaku surut.

Secara umum suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.

Landasan filosofis adalah dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan perundang undangan. Misalnya, di Negara Republik Indonesia ialah

Pancasila, ia menjadi dasar filsafat dalam pembentukan perundang-undangnya.

Undang-undang harus mencerminkan gagasan yang ada dibelakangnya, yaitu keadilan. Dalam konteks peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norm*) oleh suatu masyarakat kearah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu undang-undang dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan. Karena itu, cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan itu sendiri.

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis, apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka.⁴⁶ Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang dibuat harus sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat atau hukum yang hidup (*living law*) dimana peraturan itu diterapkan. Namun, tidak berarti bahwa apa yang ada pada suatu saat pada suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya.

⁴⁶Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan : Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, hal.92.

Produk perundang-undangan tidak hanya merekam keadaan seketika (*moment opname*).⁴⁷ Karena masyarakat berubah, nilai-nilainya terus berubah, untuk itulah kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan diakomodir dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.

Landasan sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah 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 sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam undang-undang itu kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Dalam tataran teknis, agar menjadi harmonisasi terdapat cara untuk menganalisis peraturan perundang-undangan, yaitu :

Pertama, terlebih dahulu harus menyiapkan dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang akan diteliti serta peraturan perundang-undangan lainnya yang merupakan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan diteliti.

⁴⁷Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta : IND-HILL.Co, 1992, hal.15.

Kedua, setelah itu barulah dapat dilakukan penelitian terhadap latar belakang peraturan perundang-undangan yang hendak diteliti, yaitu dengan melihat pada "Konsideran dan Penjelasan Umum" dari peraturan perundang-undangan tersebut.

Konsideran menimbang membuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan perundang-undangan. Pokok-pokok pikiran pada konsideran menimbang memuat unsur atau landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang menjadi latar belakang pembuatannya.

Sementara itu, penjelasan umum dari suatu peraturan perundang-undangan merupakan kebiasaan negara-negara yang menganut *civil law* gaya Eropa Kontinental. Penjelasan berfungsi sebagai pemberi keterangan mengenai kata-kata tertentu, frasa dan beberapa aspek atau konsep yang terdapat dalam suatu ketentuan ayat atau pasal yang dinilai belum terang atau belum jelas atau yang karena itu di khawatirkan oleh perumusny akan dapat menimbulkan salah penafsiran di kemudian hari. Jikadiuraikan, tujuan adanya penjelasan itu adalah untuk :⁴⁸

- a. Menjelaskan pengertian dan maksud dari suatu ketentuan (*to explain the meaning and intention of the main provision*).
- b. Apabila terdapat ketidakjelasan (*obscurity*) atau kekaburan (*vagueness*) dalam suatu undang-undang, maka penjelasan

⁴⁸ B.R. Atre, *Legislative Drafting : Principles and Techniques*, Universal Law Publishing Co., 2001, hal.68-69.

dimaksudkan untuk memperjelas sehingga ketentuan dimaksud konsideran dengan tujuan yang hendak dicapai oleh pengaturan yang bersangkutan (*to classify the same so as to make it consistent with the dominant object which it seeks to suserve*).

- c. Menyediakan tambahan uraian pendukung terhadap tujuan utama peraturan perundang-undangan agar keberadaannya semakin bermakna dan semakin berguna (*to provide an additional support to the object in the main statute in order to make it meaningful and purposeful*).
- d. Apabila terdapat perbedaan yang relevan dengan maksud penjelasan untuk menekankan kesalahan dan mengedepankan obyek peraturan perundang-undangan, penjelasan dapat membantu pengadilan dalam menafsirkan *the true purport and object of the enactment*, dan (*it cannot take away statutory right with which any person under a statute has been clothed, or set at nought the working of an Act by becoming a hindrance in the interpretation of the same*).

Pada pokoknya, penjelasan suatu peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk peraturan perundang-undangan itu atas norma-norma hukum tertentu yang diberi penjelasan. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh peraturan yang dijelaskan. Dengan demikian, penjelasan yang diberikan tidak boleh menyebabkan timbulnya ketidakjelasan atau malah membingungkan.

Selain itu, penjelasan juga tidak boleh berisi norma hukum baru ataupun yang berisi ketentuan lebih lanjut dari apa yang sudah diatur dalam batang tubuh. Untuk menghindari jangan sampai penjelasan itu berisi norma-norma hukum baru yang berbeda dari batang tubuh ketentuan yang dijelaskannya, maka pembahasan rancangan penjelasan haruslah dilakukan secara integral dengan keseluruhan naskah rancangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Ketiga, kemudian dilakukan penelitian terhadap peraturan perundang-undangan beserta penjelasan pasal demi pasalnya, dalam hal ini dapatlah diteliti pasal demi pasal tersebut secara keseluruhan, atau hanya difokuskan terhadap pasal-pasal tertentu saja yang menjadi fokus permasalahan yang sedang dibahas.

Keempat, berdasarkan penelitian mengenai latar belakang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut serta melihat ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasalnya, maka dapat dilakukan analisa terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti tersebut.

Analisa terhadap peraturan perundang-undangan, tersebut dapat disesuaikan dengan tujuan dari penelitian yang dilakukan, misalnya : apakah peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, apakah ketentuan dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan fungsi maupun materi muatannya, apakah peraturan perundang-undangan

tersebut mempunyai daya guna (efektivitas) yang memadai dalam pelaksanaannya, dan sebagainya.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat dikemukakan beberapa arti penting dalam melakukan analisa terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu :

1. Untuk menilai sinkronisasi vertikal antar beberapa peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya, atau antar suatu peraturan perundang-undangan dengan aturan dasar negara. Sinkronisasi vertikal didasarkan pada hierarki peraturan perundang-undangan untuk menilai apakah secara formal ataupun materiil sesuai atau tidak antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Untuk melakukan penilaian terhadap sinkronisasi antar beberapa peraturan yang setingkat agar tidak terjadi tumpang tindih atau *overlapping*. Ini perlu menjadi perhatian penting, terutama di daerah, untuk menghindari konflik hukum yang mungkin timbul di tingkat daerah yang dapat melemahkan pelaksanaan otonomi daerah, apalagi, di daerah masih dirasakan perhatian terhadap sinkronisasi horizontal masih sangat lemah.
3. Untuk menilai apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku sudah sesuai atau tidak dengan aspirasi hukum yang berkembang dalam masyarakat terutama dalam era reformasi untuk menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan masyarakat.

4. Untuk menghindari terjadinya perlawanan oleh masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang dan akan diberlakukan dalam penyelenggaraan pemerintah. Perlawanan ini dapat dalam bentuk Gugatan Uji Materil (*Judicial Review*) atau perlawanan lainnya. Ini muncul karena adanya keharusan sinkronisasi vertikal terhadap peraturan perundang-undangan, apakah peraturan yang lebih rendah sesuai atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi. *Judicial Review* sebagai salah satu sarana untuk menguji terhadap peraturan perundang-undangan perlu mendapat perhatian karena dua hal. Pertama, adanya kecenderungan pemerintah pusat untuk melakukan penyimpangan terhadap semangat otonomi daerah. Kedua, adanya pemahaman terhadap semangat otonomi yang berlebihan oleh Kabupaten/ Kota sehingga membuka kemungkinan untuk lahirnya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
5. Untuk membuka kemungkinan dilakukan perbaikan terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku untuk merespon perkembangan dalam masyarakat.

3.2. Evaluasi dan Analisis

3.2.1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Disadari oleh Negara Republik Indonesia bahwa kondisi pelayanan publik Indonesia belum memadai, belum seperti yang diharapkan semua pihak bahkan kondisi dan mekanisme pelaksanaan pelayanan publik, cenderung terpusat (sentralistik), yang pada akhirnya melahirkan kualitas pelayanan publik yang tidak optimal karena kurangnya sentuhan makna akuntabilitas. Permasalahan pelayanan publik yang tidak efektif tersebut dipicu oleh berbagai hal yang kompleks, mulai dari budaya birokrasi yang masih bersifat paternalistik, lingkungan kerja yang tidak kondusif terhadap perubahan zaman, rendahnya sistem “reward” dalam birokrasi di Indonesia, lemahnya mekanisme “punishment” bagi aparat birokrasi, rendahnya kemampuan aparat birokrasi untuk melakukan tindakan diskresi, kelangkaan komitmen pimpinan untuk menciptakan pelayanan publik yang responsif, akuntabel dan transparan, rendahnya kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan pelayanan publik, rendahnya perlindungan hukum pada masyarakat. Sistem pelayanan yang ada sekarang sudah tidak dapat menjawab tuntutan yang ada. Kegagalan birokrasi pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang menghargai hak dan martabat warga nega-

ra sebagai pengguna pelayanan tidak hanya melemahkan legitimasi pemerintah di mata publiknya. Namun, hal itu juga berdampak pada hal yang lebih luas, yaitu ketidakpercayaan pihak swasta dan pihak asing untuk menanamkan investasinya di suatu daerah karena ketidakpastian dalam pemberian pelayanan publik. Sinyalemen terakhir ini bukan tanpa dasar, fenomena malpraktek pelayanan publik sudah menjadi bagian integral dari penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Hal ini dapat dilacak dari banyaknya keluhan yang dilontarkan masyarakat berkaitan dengan buruknya kinerja pelayanan public.

Kepastian hukum pada semua stake-holder; Sistem penyelenggaraan pelayanan Publik; 12 Asas Penyelenggaraan Pelayanan Publik; pelayanan barang publik, jasa Publik serta Pelayanan Administratif; Pembina dan Penanggung Jawab Pelayanan Publik; Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik yang Bertanggungjawab Atas Ketidak Mampu-an, Pelanggaran dan Kegagalan Pelayanan Publik; Sistem Pelayanan Terpadu; Evaluasi kepada Pelaksana Pelayanan Publik; Antar Penyelenggara Pelayanan dapat saling bekerjasama; dibuka Pengaduan Masyarakat; Hak dan kewajiban Penyelenggara, Pelaksana Pelayanan; Standar Pelayanan Publik; Maklumat Pelayanan; Sistem Informasi Pelayanan Publik bersifat Nasional baik elektronik maupun non elektronik, Pengelolaan, Perbaikan

dan Pemeliharaan sarana prasarana /fasili-tas pelayanan public; Diakomodir Pelayanan Khusus bagi kelompok rentan, penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil, anak-anak, korban bencana alam, korban bencana soci-al, Perilaku Pelaksana Pelayanan yang harus baik; Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dilakukan Atasan Langsung, Pengawasan Fungsional, Pengawasan Masyarakat, Pengawasan Ombudsman dan Pengawasan Legislatif; Pengaduan masyarakat terkait pelaksanaan pelayanan yang kurang memadai; Penilaian kinerja penyelenggara pelayanan; Peran Serta Masyarakat; pelanggaran peraturan dkenai Sanksi Teguran Lesan, Teguran Tertulis, penurunan gaji,penurunan pangkat, pem-bebasan jabatan, pemberhentian dengan hormat/tidak hormat, pembekuan izin yang diterbitkan pemerintah, dihukum pidana, ter-kena denda.

3.2.2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Salah satu paradigma baru UU ASN (UU Nomor 5 Tahun 2014) adalah berkaitan dengan Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit, yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Manajemen ASN ini meliputi Manajemen Pegawai

Negeri Sipil (PNS) dan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 itu, Presiden dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan Manajemen ASN kepada Pejabat yang Berwenang di kementerian, sekretariat jendral/sekretariat lembaga negara, sekretariat lembaga nonstruktural, sekretaris daerah/provinsi dan kabupaten/kota.

Pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud memberikan rekomendasi usulan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di instansi masing-masing. “Pejabat yang Berwenang mengusulkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing,” bunyi Pasal 54 Ayat (4) UU ini. Manajemen PNS pada Instansi Pusat, menurut UU No. 5/2014 ini, dilaksanakan oleh pemerintah pusat, sementara Manajemen PNS pada Instansi Daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Pasal 56 UU ini menegaskan, setiap Instansi Pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja. Penyusunan kebutuhan sebagaimana dimaksud dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan. Berdasarkan penyusunan kebutuhan ini, Menteri

Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) menetapkan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS secara nasional. Adapun dalam hal pengadaan, ditegaskan Pasal 58 UU No.5/2014 ini, bahwa pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintahan, yang dilakukan berdasarkan penetapan kebutuhan yang ditetapkan oleh Menteri PAN-RB. “Pengadaan PNS sebagaimana dimaksud dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, masa percobaan, dan pengangkatan menjadi PNS,” bunyi Pasal 58 Ayat (4) UU No. 5/2014 ini.

Disebutkan dalam UU ini, setiap Instansi Pemerintah mengumumkan secara terbuka kepada masyarakat adanya kebutuhan jabatan untuk diisi dari calon PNS, dan setiap Warga Negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PNS setelah memenuhi persyaratan.

Adapun penyelenggaraan seleksi pengadaan PNS harus dilakukan melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan lain yang dibutuhkan oleh jabatan. Penyelenggaraan seleksi sebagaimana dimaksud terdiri dari 3 (tiga) tahap, meliputi seleksi administrasi, seleksi kompetensi dasar, dan

seleksi kompetensi bidang “Peserta yang lolos seleksi diangkat menjadi calon PNS, dan pengangkatan calon PNS ditetapkan dengan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian,” bunyi Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

Selain itu UU ini menegaskan, calon PNS wajib menjalani masa percobaan, yang dilaksanakan melalui proses pendidikan dan pelatihan terintegrasi, untuk membangun integritas moral, kejujuran, semangat dan motivasi nasionalisme dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggung jawab, dan memperkuat profesionalisme serta kompetensi bidang. “Masa percobaan sebagaimana dimaksud bagi calon PNS dilaksanakan selama 1 (satu) tahun, dan selama masa percobaan, Instansi Pemerintah wajib memberikan pendidikan dan pelatihan kepada calon PNS,” bunyi Pasal 64 Ayat (1,2) UU ini.

Menurut UU No. 5/2014 ini, Calon PNS yang diangkat menjadi PNS harus memenuhi persyaratan: a. Lulus pendidikan dan pelatihan; dan b. Sehat jasmani dan rohani. Calon PNS yang telah memenuhi persyaratan diangkat menjadi PNS oleh Pejabat Pembina Kepegawaian, dan calon PNS yang tidak memenuhi diberhentikan sebagai calon PNS.

Berkaitan dengan Pangkat dan Jabatan Pasal 68 UU ini menegaskan, PNS diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu pada Instansi Pemerintah berdasarkan perbandingan objektif antara

kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dimiliki oleh yang bersangkutan. PNS juga dapat diangkat dalam jabatan tertentu pada lingkungan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dengan pangkat atau jabatan yang disesuaikan dengan pangkat dan jabatan di lingkungan instansi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Adapun pengembangan karier PNS dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan Instansi Pemerintah, yang dilakukan dengan mempertimbangkan integritas dan moralitas. Sementara promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerjasama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah, tanpa membedakan gender, suku, agama, ras, dan golongan. “Setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi, yang dilakukan oleh Pejabat pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah,” bunyi Pasal 72 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 itu.

Patut disadari, bahwa UU ASN merupakan produk hukum yang cukup kompleks dan membutuhkan penafsiran yang komprehensif. Oleh karena itu dengan terbitnya UU ASN, yakni UU No 5 Tahun 2014 diharapkan dalam penjabaran peraturan pelaksanaannya jangan sampai multitafsir, oleh karena itulah, dibutuhkan banyak masukan dari berbagai pihak agar penafsiran UU ASN, yang nantinya termanifestasi dalam PP/Perpres-nya, tidak menjadi salah sasaran atau jauh dari harapan kolektif atas perubahan dalam manajemen SDM aparatur.

Jika kita membaca nomenklatur judul UU ini adalah, yaitu aparatur sipil negara. Dalam Pasal 1 butir 1 disebutkan bahwa aparatur sipil negara adalah “profesi bagi pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah”. Sementara itu, pada butir 2 disebutkan bahwa pegawai ASN adalah “PNS dan PPPK yang diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan”.

Pada ketentuan umumnya secara umum peraturan perundang-undangan memuat definisi umum dan sebuah definisi terdiri dari definiendum (objek yang dijelaskan, yang dalam definisi di atas saya cetak miring dan bergaris bawah) dan definiens (penjelasan dari objek tersebut). Definisi haruslah memenuhi kaidah

1) kecukupan penjelasan; 2) ditulis dalam format baku; 3) memuat karakteristik esensial dari objek yang didefinisikan; 4) tidak berbentuk metafora; 5) tidak bersifat sirkuler (dapat dibalik-balik antara definiendum dan definiens); dan umumnya 6) tidak dalam bentuk kalimat negatif. Dari hal ini, dapat dilihat bahwa definisi yang diberikan pada konsep “ASN” dan “pegawai ASN” belum memenuhi kecukupan penjelasan dan kurang memberikan karakteristik esensial dari objek yang didefinisikan.

Mengacu pada definisi konsep “ASN” akan semakin membingungkan apabila dihadapkan dengan konsep “aparatur negara” yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang didefinisikan sebagai ‘alat kelengkapan negara, terutama yang meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian, yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari’. Hanya dengan penyelipan kata “sipil” di tengah-tengah frasa “aparatur negara”, objek alat kelengkapan negara berubah menjadi profesi dan penjelasan yang meliputi aspek yang luas (kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian) tiba-tiba berubah menjadi sangat sempit berupa hanya kepegawaian (PNS dan PPPK). Penjelasan atas hal ini tentu sangat rumit dan hanya dapat ditelusuri dari risalah rapat-rapat pembahasan UU ASN.

Sebuah kata kunci dari substansi UU ASN ini adalah “kinerja”. Inilah yang harus menjadi benang merah dari keseluruhan

fungsi dalam manajemen SDM aparatur pascadiberlakukannya UU ASN kelak. Meskipun terminologi ini tidak muncul secara eksplisit dalam bagian awal UU ASN, namun semangat “kinerja” dapat ditangkap dari asas kebijakan dan manajemen ASN (Pasal 2), prinsip dasar ASN (Pasal 3), nilai dasar ASN (Pasal 4), dan perilaku pegawai ASN (Pasal 5 ayat 2). Ini merupakan hal yang positif karena hampir semua best practices manajemen SDM aparatur di negara lain juga dibangun dalam kerangka manajemen kinerja. Oleh karena itu, manajemen ASN juga selayaknya dibangun atas dasar manajemen kinerja. Penjabaran masukan saya adalah sebagai berikut dan ringkasan atas masukan tersebut dapat dilihat pada akhir tulisan.

Yang menjadi menarik adalah hubungan antara Jabatan Administrasi dan Jabatan Fungsional. Dan mari kita perhatikan adanya tingkatan dalam jabatan administrasi (Pasal 14) dan hubungannya kelak dengan jabatan fungsional (Pasal 18). Memisahkan antara alur tugas dan alur akuntabilitas antara pejabat struktural eselon III ke bawah dengan pejabat fungsional tertentu (JFT). Oleh karena itu diharapkan, bahwa kedua PP yang diamanatkan pada Pasal 17 dan Pasal 18 ayat (4) harus dapat memberikan gambaran peta hubungan yang jelas antara jabatan administrasi dan jabatan fungsional dalam sebuah organisasi. Meskipun nantinya kedua jenis jabatan tersebut diatur dalam PP

terpisah, kerancuan hubungan antara keduanya harus dapat diminimasi. Jangan sampai kedua PP seakan berdiri sendiri dan kembali membiarkan instansi menerjemahkannya dalam organigram masing-masing. Untuk itu, pembangunan jiwa fungsional menjadi wajib dilakukan oleh setiap instansi. Dengan jiwa fungsional, maka mutasi jabatan fungsional ke administrasi dan sebaliknya bukan menjadi persoalan pelik. Hubungan antara pemangku kedua jenis jabatan juga akan berlangsung lebih profesional karena pemangku jabatan administrasi (terutama di tingkat administrator dan pengawas) juga memahami pola kerja para pemangku jabatan fungsional.

Secara teoretik, bahwa filosofi awal pembentukan jabatan pimpinan tinggi adalah mengadaptasi (jika enggan disebut mengadopsi) pola senior executive services (SES) yang banyak diterapkan oleh negara-negara maju terutama sejak berkembangnya paradigma New Public Management (NPM). Di Amerika Serikat, pembentukan sistem SES adalah untuk menjembatani pola dualisme jabatan karir dan jabatan politik yang telah mereka adopsi sejak akhir abad ke-19. Di Australia, pembentukan sistem SES dilakukan sebagai bagian dari paket reformasi sektor publik yang dilakukan Perdana Menteri Bob Hawke pada tahun 1984. Pola ini juga kemudian diikuti banyak negara lainnya termasuk Korea Selatan karena dianggap mampu menjadi katalisator kinerja birokrasi.

Kesamaan praktik SES di kedua negara adalah bahwa setiap pemangku SES berperan sebagai penasihat utama (senior advisor) kepada pejabat politik (menteri dan kepala pemerintahan), penghubung antara sistem politik murni dan sistem birokrasi murni, pemersatu (aktor utama) dalam koordinasi antarinstansi, dan panutan (role model) bagi birokrat dalam hal kode etik birokrat. Kesamaan lain adalah dibutuhkannya keahlian tertentu untuk dan selama menjadi SES (melalui diklat), diberikannya tunjangan khusus SES, dan diterapkannya sanksi yang lebih berat bagi SES yang melakukan pelanggaran dan/atau berkinerja buruk. Dalam UU ASN, sebagian besar karakteristik ini tidak muncul secara eksplisit, sehingga saya katakan bahwa JPT sebenarnya hanya perubahan nama saja dari eselon I dan II yang berlaku saat ini. Oleh karena itu, untuk menjadikan JPT sebagai sebuah katalisator kinerja birokrasi, maka RPP yang diamanatkan Pasal 19 ayat 4 perlu mengatur tidak hanya syarat untuk menduduki JPT, namun juga syarat selamamenduduki JPT. Sebagian syarat dalam kelompok kedua ini sebenarnya sudah diatur dalam Pasal 116-118, namun masih belum sepenuhnya menggambarkan sebuah sistem SES yang utuh. RPP mengenai JPT perlu mengatur adanya pendidikan dan pelatihan (diklat) yang wajib diikuti oleh setiap pemangku JPT (dapat dibuat bergiliran sesuai capaian kinerja). Hal ini bisa diintegrasikan dengan diklat yang disebutkan dalam Pasal 70 ayat 5

dan 6, yaitu diklat yang berupa kesempatan magang di instansi lain atau di perusahaan swasta selama paling lama 1 (satu) tahun. Diklat lainnya juga dapat dibuat dengan pola yang inovatif (misalnya pendekatan 70/20/10 yang digunakan SES Australia) dan berbasis target kinerja masing-masing pemangku JPT.[1]

Selain diklat, setiap pemangku JPT juga perlu diberikan tanggung jawab khusus berupa pembangunan manajemen pengetahuan (knowledge management) lintas unit organisasi. Sebagai contoh, setiap JPT pratama di Kementerian X diwajibkan memaparkan progres kerjanya kepada unit-unit kerja lain di kementerian tersebut melalui sebuah forum semi-formal secara bergiliran setiap bulan. Sementara itu, setiap JPT madya diwajibkan melakukan hal yang sama dalam forum JPT madya setiap bulan secara bergiliran. Dengan demikian, fungsi JPT sebagai aktor utama dalam koordinasi antarinstansi dapat berjalan secara sistemis. Ini juga akan mendorong organisasi pemerintah menjadi organisasi pembelajar (learning organisation).

Tentunya bagi banyak pemangku JPT (atau eselon I dan II) saat ini, mengikuti diklat atau melakukan diskusi semacam itu dianggap sebagai kegiatan sia-sia. Pola pikir ini perlu diubah dengan merancang diklat dan pembangunan knowledge management sebagai bagian dari penilaian kelayakan setiap JPT. Tentu saja harus diiringi dengan catatan agar diklat tersebut tidak menjadi “proyek

mainan” instansi yang bertanggung jawab dalam bidang diklat ini. Dengan sistem yang terbangun sedemikian rupa, maka setiap JPT akan memiliki kesadaran akan pentingnya koordinasi dan organisasi pembelajar, selain juga kinerja yang tentunya akan mengiringi kedua hal tersebut.

Yang sangat penting adalah tidak kalah penting adalah RPP mengenai JPT ini nanti perlu pula mengatur sanksi kepada pemangku JPT. Pasal 118 ayat 4 sudah memfasilitasi sebagian dari hal ini dengan adanya ketentuan bahwa pegawai JPT yang gagal memenuhi kompetensi jabatannya dapat dipindahkan pada jabatan yang lebih rendah. Istilah “jabatan yang lebih rendah” dapat diartikan sebagai “JPT madya turun menjadi JPT pratama”, sementara “JPT pratama turun menjadi jabatan fungsional”. Tentu ini tidak dimaksudkan untuk menekankan pada pendekatan sanksi, namun menjadi penting untuk memastikan elemen diklat dan pembangunan organisasi pembelajar sebagai pendamping dari kinerja dalam uji kompetensi JPT, dan sanksi dapat mendorong itu. Akan tetapi, tanpa adanya penghargaan, sistem ini akan menjadi tidak adil. Oleh karenanya, RPP nanti juga sebaiknya memberikan sistem penghargaan (finansial maupun non-finansial) kepada JPT yang berhasil memenuhi persyaratan yang dibutuhkan dan mencapai kinerja yang baik. Hanya dengan pembangunan sistem JPT yang

komprehensif-lah maka filosofi dasar pembentukan JPT dapat terlaksana dengan baik.

Berkaitan dengan Pengembangan, Pola Karier, Promosi, Mutasi, dan Penilaian Kinerja. Keempat hal pertama yang menjadi subjudul di atas sebenarnya harus jalin berkelindan dengan perencanaan dan pengadaan PNS. Seluruh aktivitas ini disatukan oleh manajemen kinerja yang menjadi simpulnya. Artinya, keputusan untuk merencanakan, mengadakan, mengembangkan membentuk pola karier, mempromosi/mutasi PNS di setiap organisasi harus berlandaskan kebutuhan manajemen kinerja organisasi dan individu. Hal ini untuk menghindari adanya rekrutmen pegawai atas dasar kepentingan politik atau pengembangan pegawai dan promosi yang berdasarkan kekerabatan. RPP yang diamanatkan Pasal 57, Pasal 67, dan Pasal 74 harus disusun dengan mempertautkannya pada RPP yang diamanatkan pada Pasal 78.

Manajemen kinerja sendiri tidak semata-mata penilaian kinerja. Manajemen kinerja meliputi keseluruhan siklus kinerja yang setidaknya terdiri dari perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, pelaporan kinerja, dan evaluasi kinerja. Keempat fungsi manajemen kinerja ini harus pula didesain selaras antara level organisasi, unit organisasi, dan individu. Ilustrasi sederhana dari prinsip tersebut adalah sebagai berikut. Setiap organisasi seharusnya

tidak hanya diwajibkan menyusun rencana pengembangan kompetensi tahunan (Pasal 70 ayat 4), tetapi itu harus menjadi bagian dari rencana jangka menengah pengembangan SDM aparatur, misalnya selama 5 tahun atau sama dengan rentang waktu perencanaan kebutuhan SDM. Kedua perencanaan ini dibangun dengan berpedoman pada tujuan dan sasaran organisasi selama rentang waktu tersebut, yang didapat dari dokumen renstra kementerian/lembaga atau RPJMD untuk pemerintah daerah.

Artinya, PNS yang akan direkrut selama periode tersebut adalah yang diharapkan dapat mendukung pencapaian kinerja organisasi. Demikian pula dengan pengembangan kompetensi PNS, dilakukan untuk mendukung pencapaian dan perbaikan berkelanjutan dari kinerja organisasi. Bagaimana jika diperlukan perbaikan yang bersifat mendesak? Dalam hal ini, organisasi dapat melakukan mutasi pegawai, baik lintas unit organisasi maupun lintas organisasi lainnya. Apabila tidak dimungkinkan, maka dapat dilakukan rekrutmen pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) pada posisi yang dibutuhkan untuk mendukung pencapaian kinerja sampai dengan PNS yang ada siap untuk mengisi peran tersebut melalui promosi. Semua ini tetap berdasarkan pada manajemen kinerja. Perlu menjadi catatan, bahwa khusus untuk penilaian kinerja adalah agar RPP

yang disusun kelak bukan hanya memberikan baseline, tetapi juga mendorong inovasi dalam penilaian kinerja pegawai. Apabila ada instansi yang berinisiatif menerapkan sistem penilaian 360° (penilaian diri sendiri, atasan, rekan setingkat, dan bawahan) misalnya, maka RPP tersebut harus dapat memberikan apresiasi. Jika perlu, inovasi semacam itu dapat difasilitasi dalam RPP tersebut.

Secara substansi yang menarik adalah adanya Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Patut diketahui, bahwa keberadaan aturan mengenai PPPK dalam UU ASN merupakan angin segar karena membuka pintu kepastian hukum atas praktik pegawai kontrak atau honorer yang selama ini banyak diterapkan di instansi pemerintah. Dengan adanya pengaturan terkait PPPK, maka pegawai dimaksud tidak diatur dalam rezim UU Ketenagakerjaan tetapi dalam UU ASN dan peraturan pelaksanaannya kelak. Oleh karena ini menyangkut hubungan industrial yang tidak sederhana, maka PP yang diamanatkan dalam Pasal 107 haruslah merupakan PP yang komprehensif agar tidak menimbulkan persoalan hukum di kemudian hari. Saya belum memiliki keahlian dalam bidang hubungan industrial, sehingga tidak bisa memberikan banyak masukan di bidang tersebut. Akan tetapi, seperti halnya manajemen PNS, manajemen PPPK juga harus dibangun atas dasar manajemen

kinerja, baik pada tingkat organisasi, unit organisasi, maupun individu.

Juga ada catatan lain adalah RPP tentang PPPK ini harus secara tegas memuat masa kontrak maksimum seorang PPPK, karena dalam Pasal 98 hanya memuat durasi minimum kontrak, yaitu 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang. Terkait ini, sebaiknya ditetapkan durasi maksimum kontrak adalah 2 (tahun) untuk kemudian dapat diperpanjang lagi. Hal ini untuk meminimasi potensi politisasi rekrutmen PPPK oleh oknum yang tidak bertanggung jawab, terutama pejabat pembina kepegawaian (PPK) dan pejabat yang berwenang. Meskipun telah ada KASN sebagai pengawas sistem merit nasional, namun dengan banyaknya jumlah PNS (saat ini sekitar 4,7 juta) dan belum dapat diprediksinya kebutuhan atas PPPK di kemudian hari, tentu akan lebih baik apabila celah penyelewengan dapat ditutup sejak dini.

Selain itu, diperlukan pula pengaturan perihal jabatan apa saja yang dapat diisi oleh PPPK. Sebagai sebuah UU yang memiliki semangat perubahan, sebenarnya UU ASN dapat saja memberikan peluang agar PPPK dapat mengisi seluruh jenis jabatan administrasi, termasuk administrator (alias eselon III saat ini). Tentunya dengan catatan bahwa posisi tersebut memang tidak dapat diisi secara optimal oleh PNS yang ada. Yang tidak kalah penting adalah pengaturan perihal siapa yang dapat menjadi PPPK. Saya

pikir peluang rekrutmen PNS yang sudah pensiun untuk bekerja kembali sebagai PPPK patut diminimasi karena akan menghambat regenerasi di tubuh instansi maupun PNS secara keseluruhan.

Jika dibaca secara cermat substansi Pasal 108-110 disusun sedemikian rupa sehingga menunjukkan bahwa JPT memang didesain sebagai mesin utama penggerak perubahan birokrasi secara nasional melalui proses pengisiannya yang dilakukan terbuka dan nasional (bisa lintas instansi). Akan tetapi, saya sesali juga karena Pasal 111 kemudian memberikan pengecualian proses pengisian yang terbuka itu bagi “instansi yang telah menerapkan sistem merit”. Frasa “telah menerapkan sistem merit” ini akan menimbulkan dualisme dalam sistem pengisian JPT, karena instansi yang tidak menyukai pengisian JPT secara nasional akan berusaha “terlihat merit” untuk memperoleh pengecualian yang dimungkinkan oleh Pasal 111.

Yang menjadi persoalan menjadi dalam JPT, karena tidak ada atribusi dari UU ASN untuk menyusun PP khusus mengenai pengisian JPT. Oleh karena itu, terkait hal ini perlu dimasukkan dalam PP mengenai JPT yang diamanatkan dalam Pasal 19 ayat 4 dan/atau pengaturan lebih lanjut mengenai KASN melalui Perpres sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 42. Dalam PP yang menjadi amanat Pasal 19 ayat 4, kiranya perlu diatur agar meskipun instansi tidak melakukan seleksi terbuka secara nasional, namun seluruh

proses yang dilakukan di internal organisasinya tetap harus diumumkan kepada publik dan memperoleh masukan publik. Pada sisi lain sementara itu, dalam Perpres yang menjadi amanat Pasal 42, saya berpendapat bahwa diperlukan adanya prasyarat yang ketat bagi sebuah organisasi untuk dapat dikatakan “telah menerapkan sistem merit”. Prasyarat ini tidak boleh sekadar kelengkapan dokumen semata, karena ini akan mereduksi makna sistem merit. Hal yang dapat dijadikan prasyarat misalnya instansi diharuskan untuk melakukan survey internal kepada para pegawai dan eksternal kepada pengguna layanan. Selain itu, KASN juga melakukan verifikasi lapangan dan pengumpulan data primer ke instansi yang bersangkutan. Bahkan, dapat pula dilakukan audit oleh pihak ketiga yang disetujui oleh KASN.

Berkaitan dengan keterbukaan dan cakupan nasional dalam pengisian JPT, salah satu catatan yang menjadi kekhawatiran sebagian PNS adalah aturan dalam Pasal 109 ayat 1 yang membolehkan JPT diisi oleh non-PNS dengan persetujuan Presiden. Secara pribadi saya menyetujui bunyi pasal tersebut, namun kekhawatiran adanya politisasi dengan masuknya calon pemangku JPT yang memiliki afiliasi politik harus dapat diantisipasi dengan membuat syarat yang tegas, misalnya calon non-PNS tidak boleh menjadi kader parpol apapun selama 5 tahun sebelum melamar posisi JPT. Contoh lainnya adalah agar keluarga inti hingga tingkat

ke-2 dari pejabat pembina kepegawaian dan pejabat yang berwenang dilarang melamar posisi JPT non-PNS. Di sisi hilir, manajemen kinerja tentu juga harus diterapkan kepada setiap JPT, sehingga apabila pemangku JPT non-PNS ini tidak berkinerja baik, maka mereka dapat dikenakan sanksi yang tegas sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itulah diperlukan kerangka manajemen kinerja yang andal, sehingga potensi politisasi seperti ini dapat dimitigasi.

Secara historis, bahwa Undang-undang ini berawal dari adanya harapan untuk melakukan perubahan pada sistem kepegawaian yang berlaku, yaitu yang diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 43 Tahun 1999. Harapan ini diapungkan pada masa Kabinet Indonesia Bersatu I (2004-2009) oleh Meneg PAN saat itu Taufiq Efendy dan telah disampaikan kepada Presiden agar menjadi RUU inisiatif pemerintah. Namun, atas sejumlah pertimbangan, Presiden saat itu memutuskan untuk menunda pembahasan RUU tersebut. Pada saat Kabinet Indonesia Bersatu II (2009-2014) terbentuk, dengan penambahan nomenklatur “reformasi birokrasi” bagi Kementerian PAN, usul ini semakin tenggelam karena dianggap tidak diperlukan. Taufiq Efendy yang ketika itu menjadi Wakil Ketua Komisi II DPR justru berpandangan

bahwa jika pemerintah tidak ingin membahas RUU tersebut sebagai inisiatif pemerintah, maka biarkan itu menjadi inisiatif DPR.

Maka, pada akhir 2010, dibentuklah tim pakar yang terdiri atas beberapa guru besar di bidang ilmu administrasi publik dan Ekonomi, yaitu Mifthah Thoha, Sofian Effendi (UGM), Priyono Tjiptoherijanto, dan Eko Prasjo (UI), untuk membantu DPR merumuskan RUU yang kemudian dikenal sebagai UU ASN ini. Sejak saat itu, RUU ASN bergulir seperti bola panas, terutama kepada pemerintah, karena terdapat sejumlah ide progresif yang dianggap kontroversial, seperti pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara yang berwenang melakukan seleksi pejabat eselon I dan II, pengisian jabatan eselon I dan II dari non-PNS, pengalihan peran Pejabat Pembina Kepegawaian kepada pejabat karir tertinggi, penghapusan eselon III ke bawah, pemberhentian PNS atas dasar kinerja yang buruk, hingga sanksi pidana bagi pihak-pihak yang melakukan kecurangan dalam pengadaan CPNS dan promosi PNS.

Secara substansi ada beberapa perubahan signifikan dijelaskan sebagai berikut,

Pertama, UU ASN memberikan koridor yang cukup baik dalam pengaturan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK). Sudah menjadi rahasia umum bahwa pengelolaan pegawai pemerintah non-PNS alias honorer telah menjadi masalah yang mengemuka sejak awal KIB I.

Setelahnya, banyak pula instansi yang merekrut pegawai kontrak dengan mekanisme yang terkesan mengada-ada (seperti seakan-akan dari perusahaan alih daya/outsourcing atau dengan manuver melalui manipulasi anggaran untuk membayarkan honorinya) untuk mengakali ketentuan dalam UU Ketenagakerjaan. Penegasan aturan soal PPPK ini merupakan jalan keluar yang patut diapresiasi, karena ini akan memisahkan PPPK dari ketentuan dalam UU Ketenagakerjaan karena UU ASN akan menjadi *lex specialis* dari masalah ini.

Kedua, secara filosofis UU ASN hanya mengenal eselonisasi hingga tingkat ke-2, yang disebut sebagai Jabatan Pimpinan Tinggi. Meskipun demikian, secara implisit, eselonisasi tetap dipertahankan dalam nama Jabatan Administrasi. Jabatan Administrasi terdiri atas administrator (ekuivalen dengan eselon III dalam sistem sebelumnya), pengawas (ekuivalen dengan eselon IV dalam sistem sebelumnya), dan pelaksana (ekuivalen dengan eselon V dan fungsional umum dalam sistem sebelumnya).

Pesan implisit ini membuka ruang penafsiran yang sangat luas dan berpotensi ambigu. Misalnya, apakah seluruh jabatan eselon III memang akan dialihkan sebagai administrator? Jika demikian, bagaimana dengan wacana pengalihan jabatan eselon III di sejumlah instansi yang sebetulnya berkarakteristik fungsional?

Hal ini baru akan terjawab dalam peraturan pemerintah (PP) yang menjadi pelaksana UU ini nantinya.

Ketiga, UU ini memberi pengakuan dan tanggung jawab kehormatan kepada pejabat tinggi (high rank officials) di birokrasi, yang disebut sebagai Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Pada dasarnya, ini merupakan manifestasi dari gagasan senior executive service (SES) yang dulu diperkenalkan RUU ASN versi awal. SES merupakan praktik yang lazim di negara-negara yang telah menganut New Public Management (NPM).

Pada umumnya, setiap SES akan memiliki tanggung jawab yang tinggi karena dia akan menjadi penghubung antara birokrasi dengan politisi, panutan (role model) bagi birokrat, dan penasihat utama (senior advisor) bagi pejabat politik. Dengan tanggung jawab itu, umumnya SES akan menerima tunjangan tambahan, pendidikan dan pelatihan khusus, dan tentunya sanksi yang lebih berat apabila melanggar. Namun demikian, dalam UU ASN, tidak ada penjelasan terkait ketiga hal tersebut bagi pemangku JPT. Tanpa adanya penjelasan ini, sebenarnya JPT tidak dapat dikategorikan sebagai praktik SES.

Keempat, UU ASN mengatur tentang kelembagaan dalam manajemen SDM aparatur. Hal ini patut diapresiasi karena potensi tumpang-tindih kewenangan antara menteri di bidang pendayagunaan aparatur negara (sebut saja Menpan J) dan menteri

di bidang dalam negeri (sebut saja Mendagri J) sudah dapat diminimasi, bahkan mungkin hilang.

Kewenangan penuh berada pada Menpan, karena UU ini sekaligus menghapuskan Bab V “Kepegawaian” dari UU 32/2004. Pengaturan kewenangan juga terdapat antara Kementerian PANRB, Badan Kepegawaian Negara (BKN), Lembaga Administrasi Negara (LAN), dan sebuah komisi yang akan dibentuk yaitu Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Pengaturan ini sudah cukup rapi, meskipun potensi tumpang-tindih masih bisa terjadi terutama antara Kemenpanrb dengan BKN (Pasal 26 dan Pasal 48 huruf e). Hal ini sangat mungkin terjadi apabila kedua instansi tidak bekerja sama dalam pelaksanaan tugas tersebut.

Kelima, UU ini menjadi dasar pembentukan KASN. Bagi sebagian orang, ini mungkin dianggap sebagai titik lemah UU ASN, namun bagi saya pribadi, pembentukan KASN adalah manifestasi dari praktik governance di bidang pendayagunaan aparatur negara. Prinsip dasar dari governance adalah perluasan pelaksana pemerintahan dari pemerintah kepada aktor lain di negara, yaitu masyarakat sipil (civil society) dan sektor swasta.

Di Indonesia, hal ini terejawantahkan dalam bentuk Lembaga Non Struktural (LNS). Saya sadar bahwa sejumlah LNS tidak berfungsi secara efektif dan cenderung mengakibatkan

inefisiensi anggaran negara, namun saya pikir tidak untuk KASN. PNS adalah unsur yang penting dalam penyelenggaraan negara, bahkan seringkali PNS lebih berkuasa dibandingkan pejabat politik karena memiliki budaya organisasi dan pengalaman yang lebih dibandingkan sebagian pejabat politik.

Oleh karena itu, tidak jarang pejabat politik (misalnya menteri atau kepala daerah) gagal menjalankan organisasinya karena tidak memiliki PNS yang berkualitas baik. Apabila seluruh proses terkait manajemen PNS diserahkan hanya kepada PNS (Kemenpanrb, BKN, LAN), maka terdapat potensi “saling melindungi” yang berakibat tidak efektifnya manajemen PNS tersebut. Oleh karenanya, dibutuhkan KASN yang keanggotannya dapat diisi oleh PNS maupun non-PNS.

Namun demikian, tentunya dibutuhkan pengaturan yang lebih komprehensif agar KASN dapat berfungsi efektif. Hal ini terkait dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki KASN, salah satunya mengawasi proses pengisian JPT. Dengan perkiraan jumlah eselon I dan II (setara JPT) di Indonesia yang per Agustus 2013 mencapai 15.726 jabatan (3.318 pegawai instansi pusat dan sisanya pegawai pemerintah daerah), mekanisme pengawasan seperti apa yang dapat dibangun oleh KASN untuk memastikan pengisian jabatan ini berjalan efektif?

Apabila 15.000-an jabatan ini dapat dipastikan terisi oleh orang-orang yang berkualitas dan berintegritas, maka sebetulnya ini bukan angka yang tinggi, karena mereka ini nantinya akan memimpin sekitar 4,4 juta PNS di seluruh Indonesia. Tentu ini merupakan pengungkit yang luar biasa bagi perbaikan birokrasi Indonesia. Inilah yang kiranya patut menjadi perhatian lebih lanjut, agar KASN tidak bernasib sama dengan sejumlah LNS lain yang seakan sia-sia.

Keenam, UU ASN secara eksplisit menyebutkan bentuk pengembangan karier PNS dengan pemberian kesempatan praktik kerja di instansi lain termasuk perusahaan swasta paling lama selama satu tahun (Pasal 70 ayat 5 dan 6). Ketentuan ini mengingatkan saya pada gagasan reform leaders academy yang dicetuskan oleh Philia Wibowo, partner McKinsey Indonesia yang juga salah seorang anggota Tim Independen Reformasi Birokrasi Nasional.

Dalam penjelasan ayat 6, disebutkan pula bahwa pemerintah dapat membuka kesempatan kepada pegawai swasta untuk menduduki jabatan ASN sesuai persyaratan kompetensi paling lama satu tahun. Ini merupakan terobosan yang patut diapresiasi. Saya cukup terkejut membaca adanya ketentuan ini dalam versi akhir RUU ASN. Namun demikian, pengaturan tentang “dapat” ini harus disusun dengan seksama agar tidak menjadi sia-sia

karena di lapangan nanti pelaksana menganggap hal tersebut tidak dibutuhkan.

Ketujuh, UU ASN membuka peluang diberhentikannya PNS atas alasan kinerja (Pasal 77 ayat 6). Hal ini tentu patut diapresiasi karena memberikan nuansa baru dalam birokrasi terutama dalam hal penilaian kinerja PNS. Namun demikian, patut dinanti bagaimana pengaturan lanjutannya dalam PP yang diamanatkan kemudian. Kedelapan, atas penilaian kinerja PNS tersebut juga akan diberikan tunjangan kinerja (Pasal 80 ayat 3). Kedua hal ini tentu menjadi tantangan tersendiri bagi birokrasi untuk membangun sistem manajemen kinerja yang komprehensif.

Kedelapan, UU ASN menjadikan pengisian JPT terbuka secara nasional. JPT sendiri terdiri dari tiga tingkatan, yaitu JPT utama (yang kini ekuivalen dengan Kepala LPNK), JPT madya (yang kini ekuivalen dengan eselon I), dan JPT pratama (yang kini ekuivalen dengan eselon II).

Pengisian JPT utama dan madya dilakukan secara nasional. Artinya, setiap PNS yang memenuhi kriteria yang dibutuhkan akan dapat melamar pada lowongan JPT yang dibuka pada setiap instansi. Sebagai contoh, seorang PNS dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dapat melamar sebagai Sekretaris Daerah Provinsi X. Ketentuan lain adalah dimungkinkannya pengisian JPT utama dan madya dari kalangan non-PNS atas

persetujuan Presiden (Pasal 109 ayat 1). Seluruh proses pengisian JPT dilakukan melalui tim seleksi yang dibentuk oleh masing-masing instansi dengan anggota tim seleksi terdiri dari internal dan eksternal instansi.

Namun demikian, gagasan yang cukup baik ini menimbulkan ambivalensi ketika disebutkan dalam Pasal 111 bahwa aturan ini “dikecualikan bagi instansi pemerintah yang telah menerapkan sistem merit dalam pembinaan pegawai ASN dengan persetujuan KASN”.

Pengecualian ini dapat dilihat dari kacamata positif maupun negatif. Dari sisi positif, ini memberi ruang bagi pejabat pembina kepegawaian di instansi untuk mengembangkan sistem manajemen SDM aparaturnya sendiri, atau dalam istilah populernya *let the manager manages*. Namun demikian, pengecualian ini juga akan memunculkan ambivalensi manakala instansi yang dikatakan sudah menerapkan “sistem merit” ini tidak ingin membuka diri kepada PNS dari instansi lain.

Dualisme ini dapat mengarah pada kesia-siaan karena nantinya instansi akan cenderung melakukan penutupan diri tersebut dengan bungkus “sistem merit” yang izinnya dapat diperpanjang layaknya SIM (Surat Izin Mengemudi, atau dalam hal ini mungkin lebih tepat sebagai Surat Izin Merit). Pengecualian ini juga sejatinya menunjukkan bahwa dalam birokrasi pemerintah masih terdapat ego

sektoral, karena saya dapat menangkap instansi mana yang akan mengajukan pengecualian ini nantinya.

Oleh karena itu, pengecualian sebaiknya terbatas pada detail mekanismenya semata, tapi tidak boleh menutup kesempatan yang dimiliki setiap pegawai di penjurur NKRI untuk menduduki JPT. Jangan sampai fungsi ASN sebagai perekat dan pemersatu bangsa menjadi pudar dengan pengecualian atas nama “sistem merit”, karena sistem merit tidak berarti menutup kemungkinan pegawai daerah menduduki JPT di pusat dan sebaliknya.

Kesembilan, UU ASN memperkenalkan sistem kontrak pada JPT, yang berlaku per lima tahun. Hal ini mirip dengan yang dilakukan Australia, yaitu jabatan secretary di setiap kementerian hanya dapat diisi selama lima tahun dan selanjutnya harus dipilih kembali. Dengan demikian, diharapkan terjadi penyegaran dan tidak ada “pengkaplingan” jabatan oleh seseorang atau sekelompok orang. Bahkan, pemangku JPT yang gagal memenuhi target kinerja selama 1 tahun akan diberi kesempatan 6 bulan untuk ditinjau ulang. Artinya, kinerja kembali menjadi kata kunci dalam manajemen SDM aparatur. Tentu saja hal ini masih harus dipersenjatai dengan peraturan pelaksanaannya nanti.

Sembilan butir tersebut kiranya yang patut menjadi perhatian karena memberikan nuansa baru dalam manajemen SDM aparatur. Sebenarnya masih ada sejumlah hal lain seperti pensiun,

korps pegawai, dan lain-lain, namun dalam pandangan saya pribadi tidak terlalu signifikan dibandingkan kesepuluh hal di atas.

Bagaimanapun, UU ASN merupakan UU yang cukup fleksibel karena sebagian besar ketentuan di dalamnya bersifat multiinterpretasi. Oleh karena itu, dibutuhkan kontrol publik yang ketat dalam proses penyusunan peraturan pelaksana dari UU ASN (yang dalam perhitungan sederhana saya terdapat 3 Perpres, 19 PP, dan 1 Permenpan, dengan jumlah PP bisa saja lebih tergantung pemisahan materinya).

Adakah sebuah diskriminasi dalam UU ASN ? [3] bahwasannya Pegawai Negeri Sipil, adalah sebuah profesi dan sebuah pekerjaan. PNS sama halnya dengan profesi lainnya seperti pengacara, akuntan publik, notaris, pengusaha, konsultan, artis, wartawan, petani, buruh pabrik dan sebagainya.

Sebagaimana pengertian ASN yang termaktub dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, bahwasanya ASN itu adalah sebuah profesi yang menyatakan bahwa : “Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.”

Karena PNS adalah profesi maka PNS selaku warga negara berhak untuk mendapatkan perlindungan profesi dari negara, dan ini dijamin oleh konstitusi UUD 1945 yakni; pasal 27 ayat (2)

yang berbunyi “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.” Pasal 28 D ayat (2) yang berbunyi “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.” Oleh sebab itu, PNS sebagai sebuah profesi, maka segala hak dan kewajiban PNS haruslah sama, adil dan setara dengan segala macam jenis pekerjaan dan profesi yang ada di Indonesia.

Profesi PNS dalam kaitannya dengan pengejawantahan UUD 1945 yakni hak untuk mendapatkan pekerjaan yang layak dan hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 27 ayat (1) “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Dan Pasal 28 (D) ayat (3) yang berbunyi “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.” Maka profesi PNS untuk menduduki jabatan negara adalah hak azazi mereka yang tidak boleh dibatasi dan diamputasi.

Namun akibat pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 119 dan 123 ayat (3) tersebut, menimbulkan konsekuensi diskriminasi terhadap persamaan hak didepan hukum dan pemerintahan bagi PNS. Dimana PNS jika mencalonkan diri atau dicalonkan untuk menduduki jabatan negara (sebagaimana yang disebutkan diawal), mereka diwajibkan menyatakan

pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon.

Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar bagi keberadaan profesi PNS, mengapa bagi PNS jika mereka mencalonkan diri atau dicalonkan untuk menduduki jabatan negara tersebut, mereka harus mengundurkan diri sejak pencalonannya ? disini sangat kentara terlihat perlakuan yang tidak adil dan tidak sama perlakuannya dengan profesi lainnya. Mengapa hak azazi mereka untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan diamputasi dan didiskriminasi ?

Jika kita bandingkan dengan profesi lainnya, maka sangat terlihat dengan jelas betapa diskriminasi profesi sangat kentara dililitkan pada profesi PNS. Diantaranya dapat kita bandingkan dengan beberapa profesi yang telah memiliki kekuatan hukum, seperti profesi advokat yang diatur dalam UU Nomor 18 Tahun 2003, bagi advokat jika mereka menjabat dalam jabatan negara sebagaimana yang diatur dalam pasal (20) ayat (3) bahwa “Advokat yang menjadi pejabat negara, tidak melaksanakan tugas profesi advokat selama memegang jabatan tersebut.”

Dalam UU ini jika advokat mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi pejabat negara tidak ada aturan yang mewajibkan advokat untuk berhenti dari profesi keadvokatannya. Hanya tidak boleh melaksanakan tugas profesi advokat selama

memangku jabatan negara, artinya jika tidak menjadi pejabat negara lagi mereka bisa otomatis kembali menjadi advokat.

Begitupun halnya dengan profesi notaris, yang dikuatkan dengan UU nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Pasal 11 ayat (1) “Notaris yang diangkat menjadi pejabat negara wajib mengambil cuti.” Ayat (2) “Cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku selama Notaris memangku jabatan sebagai pejabat negara.” Ayat (6) “Notaris yang tidak lagi menjabat sebagai pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjalankan kembali jabatan Notaris dan Protokol Notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan kembali kepadanya.”

Dalam UU tentang jabatan notaris ini, diakui dan dilindungi hak warga negara dalam menjalankan profesinya dan hak politiknya untuk menduduki jabatan negara. Tidak ada klausul yang mewajibkan profesi notaris untuk menyatakan pengunduran diri dari profesinya secara tertulis jika mencalonkan diri atau dicalonkan untuk menduduki jabatan negara. Tetapi diwajibkan cuti selama memangku jabatan negara, dan dipulihkan kembali profesi notarisnya jika sudah tidak mengabdikan lagi di jabatan negara, sangat adil dan fair. Begitupun dengan profesi lainnya, seperti profesi akuntan publik, profesi dokter, profesi guru dan dosen yang bukan PNS dan berbagai profesi lainnya.

Beberapa contoh perbandingan profesi diatas yang ada di Indonesia, yang sudah jelas diatur dalam UU, berbeda sekali perlakuan yang disematkan bagi profesi PNS yang mana jenis, materi dan subjek hukumnya sangat sama yakni untuk menduduki jabatan negara.

Perbandingan jenis profesi ini akan sangat panjang dan akan semakin kelihatan diskriminasinya jika kita tambah perbandingannya dengan berbagai macam jenis profesi lainnya yang tidak atau belum diatur oleh Undang Undang, seperti profesi pengusaha, profesi buruh, profesi petani, profesi wartawan, profesi artis dan sebagainya. Mereka bebas mencalonkan dirinya dalam jabatan negara apapun dan apabila tidak terpilih atau telah selesai pengabdianya sebagai pejabat negara mereka bisa kembali menekuni profesi awalnya. Sehingga hak azazi mereka untuk kembali beraktifitas pada jenis pekerjaan/profesi mereka semula tidak hilang dan dilindungi.

Adanya diskriminasi terhadap jenis profesi ini, maka bagi PNS menimbulkan akibat hukum yakni terjadinya pelanggaran dan pengingkaran terhadap hak azazi PNS sebagai warga negara sebagaimana yang dijamin oleh UUD 1945 yakni, Pasal 28 I ayat (2) yang berbunyi : “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”

Karena itu seyogyanya UU ASN ini dikaji kembali oleh segenap elemen bangsa terutama PNS sendiri jika ingin membangun bangsa ini dalam koridor keadilan, kesetaraan dan kebersamaan.

3.2.3. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Untuk mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, pembentukan Perangkat Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini 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.

Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah, yaitu adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Pembentukan Perangkat Daerah mempertimbangkan faktor luas wilayah, 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.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Unsur staf diwadahi dalam sekretariat Daerah dan sekretariat DPRD. Unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah diwadahi dalam dinas Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah diteken Presiden Joko Widodo pada tanggal 15 Juni 2016 di Jakarta. Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah diundangkan oleh Menkumham Yasonna H. Laoly pada tanggal 9 Juni 2016, dan mulai diberlakukan.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114. Penjelasan Atas PP Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah diundangkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah, yakni dengan prinsip

tepat fungsi dan tepat ukuran (rightsizing) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing- masing Daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien.

Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah (strategic apex), sekretaris Daerah (middle line), dinas Daerah (operating core), badan/fungsi penunjang (technostructure), dan staf pendukung (supporting staff). Dinas Daerah merupakan 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).

Dalam rangka mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, pembentukan Perangkat Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini 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.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Unsur staf diwadahi dalam sekretariat Daerah dan sekretariat DPRD. Unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah diwadahi dalam dinas Daerah.

Unsur pelaksana fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam badan Daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam inspektorat. Di samping itu, pada Daerah kabupaten/kota dibentuk kecamatan sebagai Perangkat Daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana dan intensitas tinggi.

Kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, kepala inspektorat dan camat atau nama lain di kabupaten/kota bertanggung jawab kepada kepala Daerah melalui sekretaris Daerah. Fungsi sekretaris Daerah dalam pertanggungjawaban tersebut hanyalah fungsi pengendalian administrasi untuk memverifikasi kebenaran administrasi atas pertanggungjawaban yang disampaikan oleh kepala dinas, kepala badan, sekretaris

DPRD, inspektur, kepala satuan polisi pamong praja dan camat atau nama lain kepada kepala Daerah.

Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah, yaitu adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Berdasarkan pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimuat dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan konkuren, Perangkat Daerah mengelola unsur manajemen yang meliputi sarana dan prasarana, personil, metode kerja dan penyelenggaraan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, dan pengelolaan informasi sesuai dengan substansi urusan pemerintahannya.

Pembentukan Perangkat Daerah mempertimbangkan faktor luas wilayah, 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.

Peraturan Pemerintah ini menetapkan Perangkat Daerah dalam 3 (tiga) tipe, yaitu sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe A; sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe B; dan sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe C; dinas tipe A, dinas tipe B, dan dinas tipe C; badan tipe A, badan tipe B, dan badan tipe C; serta kecamatan dalam 2 (dua) tipe, yaitu kecamatan tipe A dan kecamatan tipe B. Penetapan tipe Perangkat Daerah didasarkan pada perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja. Variabel beban kerja terdiri dari variabel umum dan variabel teknis. Variabel umum, meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah dengan bobot sebesar 20% (dua puluh persen) dan variabel teknis yang merupakan beban utama dengan bobot sebesar 80% (delapan puluh persen). Pada tiap-tiap variabel, baik variabel umum maupun variabel teknis ditetapkan 5 (lima) kelas interval, dengan skala nilai dari 200 (dua ratus) sampai dengan 1.000 (seribu).

Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara optimal. Oleh karena itu, Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar diwadahi dalam bentuk dinas utama minimal tipe C.

Pembinaan dan pengendalian Perangkat Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi antar Daerah dan antar sektor, sehingga masing-masing Pemerintah Daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan Perangkat Daerah. Menteri atau gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda tentang pembentukan Perangkat Daerah yang bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini.

Dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian penataan Perangkat Daerah, Pemerintah Pusat melakukan fasilitasi melalui asistensi, pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan, dan kerja sama, sehingga sinkronisasi dan simplifikasi dapat tercapai secara optimal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah ini 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.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis pada dasarnya memuat pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang terdapat dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Peraturan daerah harus memuat norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat kearah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu idealnya Peraturan Daerah dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan Peraturan Daerah dalam kenyataan. Karena itu, cita-cita filosofis yang terkandung dalam Peraturan Daerah hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat Kabupaten Karawang. Artinya, jangan sampai cita-cita filosofis yang terkandung didalam Peraturan Daerah justru mencerminkan falsafah kehidupan yang tidak cocok dengan cita-cita filosofis bangsa sendiri. Karena, itu dalam konteks kehidupan bernegara, Pancasila sebagai falsafah haruslah tercermin dalam pertimbangan-pertimbangan filosofis yang terkandung didalam Peraturan Daerah.

Dalam kaitannya dengan Raperda, maka landasan filosofis harus mencerminkan :

- a. Sila Kelima Pancasila, yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, merupakan bagian landasan filosofis Raperda, sehingga pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah yang berdaya guna dan berhasil guna sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, serta guna menunjang pelayanan kepada masyarakat sebagai wujud *good governance*.
- b. Pasal 18 ayat 1, 2, 3, 4, 6, dan 7 UUD 1945. Pasal 18 menyebutkan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya berdasarkan prinsip negara kesatuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Cita-cita hukum bangsa Indonesia adalah apa yang terkandung dalam UUD 1945 yang merupakan hasil dari perpaduan antara nilai-nilai

hukum, nilai-nilai lainnya dan kekuasaan. Dengan demikian, cita-cita

hukum itu terdiri dari unsur yaitu :

- (1) kemerdekaan,
- (2) perdamaian abadi,
- (3) dan keadilan sosial.

Sesuai amanat UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hal ini kemudian disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam undang-undang tersebut ditegaskan bahwa Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka paradigma pembangunan daerah berubah menjadi paradigma daerah

membangun yang didekati dengan prinsip: (i) pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab; (ii) asas keseimbangan pertumbuhan antar daerah serta antar desa dan kota; (iii) pemberdayaan masyarakat; serta (iv) pemberdayaan potensi sumber daya alam dengan berpegang pada kelestarian lingkungan hidup. Lebih jauh diungkapkan bahwa pemberian otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dari pemerintah pusat ke daerah dimaksudkan untuk mempercepat pembangunan daerah agar dapat tercipta antara lain: (i) peningkatan pelayanan dan kesejahteraan seluruh masyarakat di daerah; (ii) berkembangnya kehidupan yang demokratis yang disertai dengan peningkatan peran serta masyarakat dalam perencanaan pembangunan di daerah; serta (iii) terpeliharanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengisyaratkan adanya 4 (empat) pilar yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu: (i) kapasitas aparat daerah; (ii) kapasitas kelembagaan daerah; (iii) kapasitas keuangan daerah, dan (iv) kapasitas lembaga nonpemerintah di daerah. Dari keempat pilar tersebut yang menjadi bahan perdebatan adalah mengenai keuangan daerah, khususnya menyangkut jaminan dan ketersediaan pendanaan yang memadai bagi pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah yang dititik-beratkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dimulai dengan adanya penyerahan sejumlah

kewenangan (urusan) dari Pemerintah ke Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

Penyerahan berbagai kewenangan dalam rangka desentralisasi ini tentunya harus disertai dengan pengaturan organisasi perangkat daerah sebagai pelaksana jalannya roda pemerintahan daerah. Jalannya tatalaksana dan koordinasi yang baik dalam tatanan pemerintahan daerah tidak terlepas dari peran perangkat daerah itu sendiri, sehingga pemerintah memandang perlu membuat pengaturan mengenai perangkat daerah. Namun, seiring dengan perkembangan zaman dan pemahaman mengenai birokrasi Pemerintah pusat memandang perlu adanya perampingan terhadap perangkat daerah yang dipandang tidak lagi relevan dengan tuntutan zaman. Penyederhanaan jabatan eselon Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi dua tingkat berpeluang mempercepat pengambilan keputusan dan proses administrasi pemerintahan. Dengan proses birokrasi yang lebih sederhana, diharapkan mampu mempercepat masuknya investasi.

Sehingga dengan adanya amanat dari pemerintah pusat, pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat perlu menjalankan amanat yaitu turut melakukan penyederhanaan birokrasi pada perangkat daerah atau lazimnya disebut sebagai reformasi birokrasi guna menjawab tantangan yang semakin efisien dalam menangani sebuah permasalahan.

4.2. Landasan Sosiologis

Bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang harus memiliki landasan sosiologis, yaitu yang mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri dan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu dalam konsideran harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang harus benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat, agar dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya ditengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dari berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar sosiologis (*sociologische groundslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Kondisi dan kenyataan ini dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif.

Bertalian dengan hal tersebut, maka dikenal dengan dua teori yaitu:

1. Teori kekuasaan (*machttheorie*), yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaidah hukum mempunyai kelakuan sosiologis, apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima ataupun tidak oleh warga-warga masyarakat.
2. Teori pengakuan (*Anerkennungstheorie*) yang berpokok pangkal pada pendapat, bahwa kelakuan kaidah hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh mereka kepada siapa kaidah hukum tadi tertuju.

Secara sosiologis, Peraturan Daerah yang disusun mengindikasikan bahwa hukum sebagai sarana rekayasa sosial dalam masyarakat akan menimbulkan perubahan sosial yang diakibatkan oleh perubahan hukum, ini terjadi dalam pemerintahan kita saat ini karena karakteristik yang terlalu birokratis sudah tidak sejalan dengan paradigma administrasi publik dan periode reformasi tata kelola sektor publik terkini. Sehingga dalam rangka mewujudkan cita-cita tersebut perlu adanya perubahan pengaturan perundang-undangan pada pemerintah daerah khususnya perangkat daerah sebagai pelaksanaan dari pemerintah pusat untuk melakukan penyederhanaan reformasi birokrasi di daerah.

4.3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian Konsideran “Mengingat”. Dalam Konsideran mengingat ini harus disusun secara rinci dan tepat sebagai berikut :

- (i) Ketentuan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan rujukan, termasuk penyebutan pasal dan ayat atau bagian tertentu dari UUD 1945 harus ditentukan secara cepat;
- (ii) Undang-undang lain yang dijadikan rujukan dalam bentuk undang-undang yang bersangkutan, yang harus jelas disebutkan nomornya, judulnya, dan demikian pula nomor dan tahun Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.

Penyebutan undang-undang dalam penulisan Konsideran “Mengingat” ini tidak disertai dengan penyebutan nomor pasal ataupun ayat. Penyebutan pasal dan ayat hanya berlaku untuk penyebutan nomor Pasal undang-undang yang menjadi dasar hukumnya saja. Misalnya, mengingat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Artinya, undang-undang itu dijadikan dasar yuridis dalam Konsideran mengingat itu sebagai suatu kesatuan sistem norma.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk dapat mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain,

peraturan yang sudah ketinggalan sehingga tidak memadai lagi sebagai landasan normatif, disharmonisasi peraturan perundang-undangan.

Konsekuensi dari penerapan otonomi daerah yaitu setiap daerah dituntut untuk rumah tangganya dengan baik dan mandiri. Pengaturan mengenai pelaksanaan pemerintah daerah tentunya tidak terlepas dari peran perangkat daerah. Sehingga perlu adanya kepastian hukum terkait pengaturan mengenai perangkat daerah agar pelaksanaan dalam otonomi daerah berjalan sesuai dengan yang diamanatkan oleh undang-undang.

Peraturan daerah itu dikatakan berlaku secara yuridis apabila penentuannya berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatnya. Hal ini berhubungan dengan teori "stufenbau" dari Kelsen, Zevenbergen yang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum mempunyai kelakuan yuridis jikalau kaidah tersebut terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan. Suatu norma hukum dapat dikatakan berlaku apabila:

- (1) Dirumuskan secara teratur menurut kaidah-kaidah bahasa Indonesia dengan menggunakan kata-kata menjadi satu kalimat yang berarti.
- (2) Ada pembuatnya, yaitu instansi yang berwenang untuk menetapkan
- (3) Adanya asas yang menjadi dasar bagi norma hukum itu Norma hukum itu ditujukan pada kelompok manusia
- (4) Norma hukum itu hanya ditujukan kepada orang-orang yang dapat dianggap bertanggung jawab

- (5) Norma hukum itu ditujukan kepada manusia, tidak ditujukan kepada benda-benda mati, tidak pula kepada pohon dan tidak pula kepada hewan.

Untuk meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan otonomi daerah, Pemerintah Daerah telah diberikan kewenangan untuk mengatur perangkat daerah sebagai pelaksana roda pemerintah. Pada saat ini pengaturan mengenai Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang. Namun sehubungan dengan perintah dari pemerintah pusat mengenai penyederhanaan birokrasi dalam hal ini pemerintah daerah diwajibkan untuk melakukan penyederhanaan perangkat daerah, sehingga untuk melaksanakan amanat tersebut perlu dilakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang sebagai bentuk kepastian hukum bagi pelaksanaan yang diamanatkan oleh pemerintah pusat.

BAB V

JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG

PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN

KARAWANG NOMOR 14 TAHUN 2016 TENTANG

PEMBENTUKAN DAN SUSUNAN PERANGKAT DAERAH

KABUPATEN KARAWANG

5.1. Jangkauan Arah Pengaturan

Berpedoman pada lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Bab V yang mengatur rumusan mengenai jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan undang-undang, menjelaskan bahwa naskah akademik berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan.

Materi tentang sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang, harus mencakup hal-hal yang akan dibahas dibawah ini.

5.2. Materi yang Akan di Atur

Dalam raperda mengenai perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang, inti perubahannya harus sejalan dan harmonis dengan amanat dari pemerintah pusat yaitu penyederhanaan birokrasi yang tujuannya adalah untuk lebih mengoptimalkan pelayanan publik yang efektif dan efisien dengan cara penyederhanaan birokrasi menjadi 2 level eselon dan peralihan jabatan struktural menjadi jabatan fungsional. Sehingga birokrasi lebih dinamis, *agile*, dan profesional guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam mendukung kinerja pelayanan pemerintah kepada publik. Kriteria pengecualian yang tidak masuk dalam penyederhanaan birokrasi yang mana perangkat daerah ini tetap pada jabatan administrasi, dengan kriteria sebagai berikut:

1. Memiliki tugas dan fungsi sebagai Kepala Satuan Kerja dengan kewenangan dan tanggungjawab dalam penggunaan anggaran atau pengguna barang/jasa; atau
2. Memiliki tugas dan fungsi yang berkaitan dengan kewenangan/otoritas, legalisasi, pengesahan, persetujuan dokumen, atau kewenangan kewilayahan; atau
3. Kriteria dan syarat lain yang bersifat khusus berdasarkan usulan masing-masing K/L kepada Menteri PANRB.

Kemudian mengenai kriteria yang dialihkan adalah tugas dan fungsi jabatannya berkaitan dengan pelayanan teknis fungsional dan dapat dilaksanakan oleh pejabat fungsional serta berbasis keahlian/keterampilan tertentu dialihkan ke jabatan fungsional misalnya eselon 3 (administrator) dialihkan ke fungsional ahli madya, eselon 4 pengawas dialihkan ke fungsional ahli muda dan eselon 5 pelaksana dialihkan ke fungsional ahli pertama.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Simpulan

Berdasarkan pembahasan pada bagian sebelumnya, secara umum penyusunan naskah akademik tentang Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang, sebagai berikut

1. Penyederhanaan birokrasi yang tujuannya adalah untuk lebih mengoptimalkan pelayanan publik yang efektif dan efisien.
2. Penyederhanaan birokrasi menjadi 2 level eselon dan peralihan jabatan struktural menjadi jabatan fungsional. Sehingga birokrasi lebih dinamis, *agile*, dan profesional guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam mendukung kinerja pelayanan pemerintah kepada publik.
3. Dengan adanya amanat dari pemerintah pusat mengenai penyederhanaan birokrasi, maka terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang perlu dilakukan perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang.

6.2. Saran

1. Kepada pihak yang berwenang diharapkan segera melakukan mensahkan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang.
2. Berdasarkan masukan dari naskah akademik ini, hendaknya dapat dijadikan sebagai landasan filosofis, sosiologis dan yuridis atas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang.
3. Kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang agar memasukkan dan memberikan prioritas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karawang ini dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Progpemperda) untuk segera dapat dibahas bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karawang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku :

- Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan : Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara.
- Agussalim Andi Gadjong, “Pemerintahan Daerah (Kajian Politik dan Hukum)”, Bogor : Ghalia Indonesia, 2007.
- Badriah Khaleed, *Legislative Drafting : Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang Undangan*, Jakarta : Pustaka Yustisia, 2014.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta , 2003.
- Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Press, 2014.
- B.R. Atre, *Legislative Drafting : Principles and Techniques*, Universal Law Publishing Co., 2001.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta : IND-HILL.Co.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.

_____, “Beberapa hal disekitar otonomi daerah sebagai sistem penyelenggaraan pemerintahan”, Majalah Padjadjaran, Jilid V – Nomor 3 – 4, Juli – Oktober 1974, Bina Cipta, Bandung.

_____, Belum mengaitkannya dengan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harahap, 2001.

Christine S.T. Kansil, J. Hanny Posuman dan Said Aneke Rukiah. *Hukum Administrasi Daerah*, Jakarta : Jala Permata Aksara, 2009.

Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence*, Harvard Univ. Press, Massachusetts, 1970.

F.A.M Stronik – J.G. Steenbeek, *Inleiding in het syaats – en administratief recht*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1985.

Hadi, Sutrisno, *Metode Penelitian*, Yogyakarta : Andi Offset, 1992.

I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na’a, *Dinamika dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung : PT. Alumni Bandung, 2012.

Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting*, Yogyakarta: Total Media, 2011.

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang.*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

_____, “Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945”, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

_____, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010.

- Mr. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung.
- Pipin Syarifin & Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Bandung : CV.Pustaka Setia), 2012.
- Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 1990.
- Sunaryati Hartono, *Beberapa Pemikiran Tentang Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2011.
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2001.
- _____, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : Rajawali Pers, 1983.
- S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke- 10, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, PT. Raja Grafindo Persada, Depok : 2013.

B. Makalah/ Jurnal :

- Asep Warlan Yusuf, *Metode Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*. Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010.
- Sony Maulana, *Perancangan Peraturan Daerah Sebagai Wujud Kontribusi Keikutsertaan Pemerintah Daerah Dalam Perubahan Sosial Yang Demokratis Di Daerah*, Makalah pada Bimbingan Teknis

Harmonisasi Peraturan Daerah (Perda) Wilayah Perbatasan Dalam Perspektif Hak Asasi manusia, Samarinda 5 September 2005.

Suryana Marta, Penelitian : *Peranan Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Yang Berkualitas Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan*, Karawang : Fakultas Hukum Universitas Singaperbangsa Karawang, 2015.

R. Muhamad Miharadi, “Prospek Legislasi Pasca Terbitnya UU No. 12 Tahun 2011” *Makalah*. Disampaikan pada tanggal 22 desember 2011.

_____, *Republik Tanpa Publik Pasca Reformasi (Retaknya Relasi Negara, Hukum dan Demokrasi)* , Bogor: Pusat Studi Hukum dan Demokrasi Fakultas Hukum Universitas Pakuan, 2012.

C. Peraturan Perundang-undangan :

Undang Undang Dasar 1945 dan Amandemennya.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.