

PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN KHUSUSNYA BAGIAN HUKUM DI SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN MADIUN

Setyo Nugroho Yuda Nata¹, Soebagio Boerhan²

^{1,2}Universitas Dr. Soetomo, Surabaya, Indonesia

ABSTRAK

Penelitian dengan judul “Penyelenggaraan Pemerintahan khususnya Bagian Hukum di Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun”, dilatarbelakangi oleh penyelenggaraan pemerintah kabupaten Madiun khususnya bagian hukum. Berdasarkan hal tersebut penulis menarik dua rumusan masalah dalam penelitian ini antara lain : (1). Bagaimana fungsi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun dalam penyelenggaraan pemerintahan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Madiun? (2). Apakah faktor yang menghambat Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di lingkungan pemerintah kabupaten Madiun?. Teori hukum yang digunakan dalam penelitian ini antara lain teori desentralisasi, dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Metode penelitian menggunakan penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang digunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah dan asas-asas hukum. Penelitian dilakukan di Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun (SETDA), tentang peranan bagian hukum dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Hasil penelitian yang penulis peroleh antara lain : (1) fungsi bagian hukum sekretariat daerah kabupaten madiun melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan rata rata capaian kinerja sangat baik (2). Faktor yang menghambat bagian hukum sekretariat kabupaten madiun dalam penyelenggaraan pemerintahan antara lain : (a). kurangnya sumber daya manusia pada bagian hukum sekretariat daerah madiun sehingga memberikan beban kerja yang tinggi yang dikhawatirkan berdampak pada turunya kinerja yang akan datang. (b). belum adanya pelatihan-pelatihan terstruktur, berkesinambungan dan massif bagi staf subbagian perundang-undangan. (c).kurangnya minat pada jabatan fungsional perancang perundang-undangan dikarenakan susah mendapatkan angka kredit poin untuk kenaikan jabatan.

Kata Kunci: *penyelenggaraan pemerintahan, fungsi bagian hukum.*

ABSTRACT

The research with the title "Government Administration, especially the Legal Section at the Regional Secretariat of Madiun Regency", is motivated by the administration of the Madiun district government, especially the legal department. Based on this, the authors drew two problem formulations in this study, including: (1). What is the function of the Legal Section of the Madiun Regency Regional Secretariat in administering government within the Madiun Regency Government? (2). What are the factors that hinder the Legal Section of the Madiun Regency Regional Secretariat in carrying out its duties and functions in the administration of regional government within the Madiun district government? The legal theories used in this study include the theory of decentralization and the theory of establishing good laws and regulations. The research method uses normative juridical research, namely research used to examine legal principles and principles. The research was conducted at the Regional Secretariat of the Madiun Regency Legal Department of the Madiun Regency Regional Secretariat (SETDA), regarding the role of the legal department in administering government. The results of the research that the authors obtained included: (1) the function of the legal section of the regional secretariat of Madiun Regency through the administration of regional government with an average performance of very well (2). Factors that hinder the legal division of the Madiun Regency Secretariat in administering government include: (a). the lack of human resources in the legal section of the madiun regional secretariat has resulted in a high workload which is feared to have an impact on future performance decline. (b). there is no structured, continuous and massive training for statutory subdivision staff. (c). the lack of interest in the functional position of the drafter of legislation due to the difficulty in obtaining credit point numbers for promotion.

Keywords: *governance, function of the legal department*

PENDAHULUAN

Pemerintahan sebagai sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan, melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan serta pembangunan masyarakat dari lembaga-lembaga di mana mereka ditempatkan. Pemerintahan merupakan organisasi atau wadah orang-orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan negara.

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kegiatan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara. Pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif. (C.F.Strong).

Pemerintahan dalam arti luas juga diartikan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.

Pemerintahan adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Ada beberapa definisi mengenai sistem pemerintahan. Sama halnya, terdapat bermacam-macam jenis pemerintahan di dunia. Sebagai contoh; republik, monarki / kerajaan, persemaikmuran (commonwealth). Dari bentuk-bentuk utama tersebut, terdapat beragam cabang, seperti: monarki konstitusional, demokrasi, dan monarki absolut / mutlak

Berdasarkan peraturan pemerintah nomor 18 tahun 2016 tentang pembentukan perangkat daerah yang diturunkan menjadi peraturan pemerintah daerah provinsi Jawa Timur nomor 11 tahun 2016 tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah, pada perda ini diatur mengenai ketentuan umum, azas, pembentukan, cabang dinas, badan penghubung, staf penghubung, staf ahli, jabatan perangkat daerah, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup

Pemerintah daerah memiliki struktur bagian yang memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing salah satunya yaitu bagian hukum. Berdasarkan peraturan daerah provinsi Jawa

timur tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah , bagian hukum dan peraturan perundang-undangan dalam menjalankan tugasnya yang dipimpin oleh kepala bagian yang dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dibantu oleh 3 (tiga) sub bagian, yaitu :

A.Sub bagian peraturan perundang-undangan

B.Sub bagian bantuan hukum

C.Sub bagian dokumentasi hukum

Data mengenai jumlah pegawai negara sipil (PNS) menurut jenis kelamin dan PNS menurut golongan kepangkatan, PNS menurut jenis kelamin dan tingkat Pendidikan dan PNS menurut golongan kepangkatan jenis kelamin bersumber dari badan kepegawaian negara. Data mengenai jumlah anggota dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) menurut partai politik dan jenis kelamin serta jumlah anggota dewan perwakilan rakyat daerah menurut kabupaten/kota.

Data mengenai perkembangan jumlah organisasi masyarakat menurut jenisnya di dapatkan dari badan kesatuan bangsa dan politik pemerintah provinsi jawa timur

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut yang akan dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul **“PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN KHUSUSNYA BAGIAN HUKUM DI SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN MADIUN”**

KAJIAN TEORI

1. Tinjauan Umum Tentang Negara Hukum

A. Pengertian Negara Hukum

Negara hukum F.R Bothlingk adalah *“De taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdraggers is beperkt door grenzen van recht”* (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum), lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut maka diwujudkan dengan cara, *“Enerzijds in een binding van rechter administratie aan de wet, anderzijds in een binding van de bevoegdheden van wetgever”*, (disatu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang undang, dan sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang undang). A.Hamid S.attamini dengan mengutip burkens , mengatakan bahwa negara yang

menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum. Sedangkan secara sederhana negara hukum adalah yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan berserankan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normative, berupa asas-asas dasar sebagai asas-asas yang menjadi pedoman dan kriteria penilaian pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintah.

Arti negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi didalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.

Menurut krebe, negara sebagai pencipta dan penggerak hukum di dalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahi negara. Berdasarkan pengertian hukum itu bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang.

Konsep negara hukum kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antithesis dari konsep negara hukum formal, yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara.

Konsep negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah berdasarkan atas hukum. Negara hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum. Dalam kontrak tersebut tercantum kewajiban-kewajiban terhadap hukum untuk memelihara, mematuhi dan mengembangkan dalam konteks pembangunan hukum.

Di Indonesia, pelaksanaan negara hukum mengalami pasang surut, selama kurun parlementer (1950-1957) negara hukum menjadi ideologi penghabisan republik konstitusional, tetapi banyak diantara simbol-simbolnya secara konservatif dikaitkan dengan lembaga, prosedur dan berbagai kitab undang-undang hukum belanda yang dilestarikan sampai masa kemerdekaan. Dalam kurun demokrasi terpimpin (1958-1965) negara hukum tenggelam dibawah tekanan petrimonalizme rezim dan ideologinya yang radikal-populis, yang

mengutamakan keadilan substantif dari pada keadilan proseduler. Dengan lainnya orde baru, perbincangan mengenai negara hukum bangkit kembali dengan cepat, sebagian sebagai reaksi terhadap demokrasi terpimpin namun lebih jelas dan mendalam daripada yang sudah-sudah. Selama awal kurun orde baru, sampai kira kira tahun 1971, para pendukung negara hukum boleh dikata lebih optimistis.

Pada era reformasi saat ini, perjuangan menegakkan negara hukum memegang sangat nampak dipermukaan, terutama dengan lahirnya berbagai berundang-undangan yang lebih responsive dengan tuntunan masyarakat namun demikian, hal ini belum bias menjamin akan diimplementasikannya negara hukum yang lebih substansial.

Aristoteles berpendapat bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*vlakke staat*). Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah (*acclesia*), dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.

Pada masa itu yang dimaksud dengan negara hukum ialah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar daripada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.

B. Teori-Teori Negara Hukum

Untuk memahami negara hukum secara baik, terlebih dahulu perlu diketahui tentang sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri. Pemikiran tentang negara hukum itu sebenarnya sudah tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara atau ilmu kenegaraan. Cita negara hukum pertama kali ditemukan oleh plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.

Ide lainnya konsep negara hukum plato, berawal dari ia melihat keadaan negaranya yang dipimpin oleh haus akan harta, kekuasaan dan gila kehormatan. Pemerintah sewenang-wenang yang tidak memperhatikan penderitaan rakyatnya telah menggugat plato untuk

menulis karya yang berjudul *politeia*, berupa suatu negara yang ideal sekali sesuai dengan cita-citanya, suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang akan rakus dan jahat tempat keadilan dijunjung tinggi.

Dari konsep ini yang diidealkan oleh plato, dapat dicerna bahwa arti konsep negara adalah negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Dalam arti bahwa segala kewenangan dan tindakan alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.

Pengertian lain negara hukum secara umum ialah bahwasanya kekuasaan negara dibatasi oleh hukum dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku dan perbuatan baik dilakukan oleh para penguasa atau aparatur negara maupun dilakukan oleh para warga negara harus berdasarkan atas hukum. Sehingga akan diperoleh pengertian yang jelas data pemakaian selanjutnya. Prof. Muhammad Yamin, memberikan penjelasan mengenai negara hukum. Adapun kata beliau bahwa kata kembar negara hukum yang kini jadi istilah dalam ilmu hukum konstitusional indonesia meliputi dua patah kata yang sangat berlainan asal usulnya. Kata negara yang menjadi negara dalam Bahasa indonesia berasal dari Bahasa sansekerta dan mulai terpakai sejak abad ke-15 dalam ketatanegaraan indonesia.

Dalam kepustakaan eropa dipergunakan istilah inggris yaitu, *rule of law* atau *government of justice* untuk menyatakan negara hukum. Kedua istilah ini tidak terselip perkataan negara (*state*) melainkan syarat peraturan hukum itu dihubungkan kepada pengertian kekuasaan (*rule*) atau pemerintahan (*government*). Menurut Prof. Dr. Wirjono Projadikoro, SH. Bahwa penggabungan kata "negara hukum", yang berarti suatu negara yang didalam wilayahnya :

1. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakan baik terhadap para warga maupun dalam saling berhubungan masing masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
2. Semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Berdasarkan pengertian dan dari peristilahan tersebut bahwa istilah "negara hukum" yang mengandung makna tersendiri dan baku. Selanjutnya yang harus diperhatikan adalah unsur-unsur, elemen atau ciri-ciri yang dimiliki suatu negara yang disebut hukum. Prof. Dr. Sudargo Guatama, SH, mengemukakan tiga ciri-ciri atau unsur-unsur negara hukum yakni:

- a) Terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
- b) Azas legalitas, setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparatnya
- c) Pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

Konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah penyebab munculnya suatu rumusan. Pengertian negara hukum tersebut terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Oleh karena itu, dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu diketahui terlebih dahulu gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.

Awal mula gagasan negara hukum sudah berkembang sejak 1880 SM. Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani kuno yang dikemukakan oleh plato ketika mengintroduksi konsep *nomoi*. Beliau mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah didasarkan pada pengaturan hukum yang baik. Gagasan plato semakin tegas ketika didukung oleh muridnya yang bernama Aristoteles dalam bukunya *politicos*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan berkonstitusi dan berkedaulatan hukum.

Istilah negara hukum merupakan istilah yang muncul pada abad ke-19 dan masih baru jika dibandingkan dengan istilah-istilah terkenal lainnya dalam ketatanegaraan, seperti demokrasi, konstitusi dan kelautan. Namun, konsepsi negara hukum sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di negara-negara Eropa Barat Bersama-sama dengan timbulnya perjuangan yang tidak terbatas dari penguasa, yaitu para raja yang berkekuatan absolut Konsepsi negara hukum yang berhadapan secara kontroversial dengan negara-negara kekuasaan pada hakikatnya

merupakan hasil dari perdebatan yang terus menerus selama berabad-abad dari pada sarjana dan ahli filsafat tentang negara hukum.

Dalam perkembangannya, Immanuel Kant memberikan gambaran tentang negara hukum liberal, yaitu negara hukum dalam arti sempit yang menempatkan fungsi *recht* dan *staat*, sehingga negara berfungsi sebagai penjaga malam. Artinya, tugas-tugas negara hanya menjaga hak-hak rakyat, jangan diganggu atau di langar, mengenai kemakmuran rakyat negara tidak boleh ada campur tangan dan negara sebagai *nachtwakerstaat*.

Istilah negara hukum dalam berbagai literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam waktu dan tempat yang berbeda, sangat tergantung pada ideologi dan sistem politik suatu negara. Menurut Mukhtie Fadjar, pengertian negara hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang dianut menurut hukum, Setiap tindakan penguasa ataupun rakyatnya harus berdasarkan pada hukum dan sekaligus dicantumkan tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya.

Oemar Seno Adjie juga menemukan tiga bentuk negara hukum, yaitu *rechtstaat* dan *rule of law*, *socialist legality*, dan negara hukum Pancasila. Menurut Adjie, *rechtstaat* dan *rule of law* dengan *socialist legality* mengalami perkembangan sejarah dan ideologi yang berbeda dimana *rechtstaat* dan *rule of law* berkembang di negara Inggris, Eropa Kontinental, dan Amerika Serikat, sedangkan *socialist legality* berkembang di negara-negara komunis dan sosialis. Namun, ketiga konsep tersebut lahir dari akar yang sama, yaitu manusia sebagai titik sentral (antropetric) yang menempatkan rasionalisme, humanisme, dan sekulerisme sebagai dasar yang menjadi sumber nilai.

Pada sisi lain, konsep nomokrasi Islam dan konsep negara hukum Pancasila menempatkan nilai-nilai yang sudah terumuskan sebagai nilai standar atau ukuran nilai. Konsep nomokrasi Islam berdasarkan pada nilai-nilai yang terkandung pada Al-Qur'an dan Al-Sunnah, sedangkan konsep negara hukum Pancasila sebagai standar atau dipisahkan.

Dari segi waktu, ternyata konsep negara hukum berkembang dinamis. Tamanaha mengemukakan bahwa ada dua versi negara hukum yang berkembang, yaitu versi formal dan versi substantif yang masing-masing tumbuh berkembang dalam tiga bentuk. Konsep negara hukum versi formal dimulai dengan konsep *rule of law* dimana hukum dimaknai sebagai instrumen tindakan pemerintah. Selanjutnya berkembang dalam bentuk *formal legality*,

kesepakatanlah yang menentukan isi atau substansi hukum. Versi formal adalah *democracy and legality*, kesepakatanlah yang menentukan isi atau substansi hukum.

Versi substansi konsep negara hukum berkembang dari *individual rights*, yakni privasi dan otonomi individu, serta kontrak sebagai landasan yang paling pokok. Kemudian, berkembang pada prinsip hak-hak atas kebebasan pribadi dan keadilan (*dignity of man*), serta berkembang menjadi konsep *social welfare* yang mengandung prinsip-prinsip substansi, persamaan kesejahteraan, dan kelangsungan komunitas.

Menurut Tamanaha konsepsi formal dari negara hukum ditujukan pada cara tempat dimana hukum diumumkan (oleh berwenang), kejelasan norma, dan dimensi temporal dari pengundangan norma tersebut. Konsepsi formal negara hukum tidak ditujukan pada penyelesaian putusan hukum atas kenyataan hukum itu sendiri dan tidak berkaitan dengan apakah hukum tersebut merupakan hukum yang baik atau jelek. Sementara itu, konsepsi substansi dari negara hukum bergerak lebih dari itu, dengan tetap mengakui atribut formal yang telah disebutkan. Konsepsi negara hukum substansi ingin bergerak lebih jauh dari itu. Hak-hak dasar atau derivasinya menjadi dasar konsep negara hukum substansif. Konsep tersebut dijadikan sebagai pondasi yang kemudian digunakan untuk membedakan antara hukum yang baik yang memenuhi hak-hak dasar tersebut dan hukum buruk yang mengabaikan hak-hak dasar. Konsep formal negara hukum fokus pada kelayakan sumber hukum dan bentuk legalitasnya, sedangkan konsep substansif juga termasuk persyaratan tentang isi dari norma hukum .

C. Negara Hukum Indonesia

Konsep negara hukum juga ada di Indonesia yaitu pada UUD tahun 1945 sebelum amandemen yang dinyatakan dalam pasal 4 ayat (1), "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut undang-undang dasar". Tidak hanya itu keinginan *founding father* untuk menciptakan negara hukum yang terceminkan dalam UUD Tahun 1945 yang menyatakan, "yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat....."

Kedaulatan rakyat sendiri memiliki makna bahwasanya kekuasaan penuh berada ditangan rakyat. Atau bias dikatakan dari rakyat, oleh rakyat untuk rakyat. Rakyat dianggap berdaulat baik dibidang politik maupun bidang ekonomi dan sosial. Hal ini sejalan dengan

konsep negara hukum guna menciptakan pemerintahan yang bebas dari penindasan terhadap rakyat. Bahkan menurut jimly asshiddiqie kedaulatan rakyat merupakan satu diantara konsep-konsep yang pertama-tama dikembangkan dalam persiapan menuju Indonesia merdeka. Permasalahan mengenai kedaulatan rakyat itu sudah menjadi polemik dikalangan intelektual pejuang kemerdekaan Indonesia pada tahun 1930-an. Seperti pada siding pertama rapat besar panitia persiapan kemerdekaan indonesia pada tanggal 18 agustus 1945, Soepomo menyatakan, “majelis permusyawaratan rakyat adalah suatu badan yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi dan tidak terbatas kekuasaannya”.

Dapat diartikan bahwa kedaulatan rakyat merupakan tonggak dalam negara hukum, bahkan sebuah lembaga yang memegang kedaulatan rakyat dikatakan sebagai lembaga yang tidak terbatas kekuasaannya. Kejelasan terhadap indonesia sebagai negara hukum terjadi pasca perubahan UUD tahun 1945. Selain memberikan implikasi terhadap posisi dan kedudukan MPR, yang menurut UUD 1945 tidak ada lagi lembaga tertinggi. Juga kepastian terhadap indonesia sebagai negara hukum tertuang pada pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang merupakan hasil perubahan ketiga yakni, negara indonesia adalah negara hukum. Hal ini menjelaskan bahwa indonesia bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka.

Kekuatan diatas berasal dari penjelasan undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945. Negara hukum yang dimaksud ialah negara yang menegakan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak di pertanggungjawabkan. Paham negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan pasal 1 ayat (3) berkaitan erat dengan paham negara kesejahteraan pembukaan dan ketentuan pasal 34 undang-undang dasar negara republik indonesia 1945.

Dengan demikian, indonesia sebagai negara hukum memiliki ciri-ciri “*rechtsstaat*” yakni sebagai berikut :

- a. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat
- b. Adanya pemisahan kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang yang berada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka, dan pemerintah mendasarkan tindakannya atas undang-undang.
- c. Diakui dan dilindungi hak-hak rakyat yang sering disebut “*vrijheidsrechten*”

2. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah

A. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam Bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintah negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Menurut W.S Sayre (1960) pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter (1977), pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan menjadi praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.

Selanjutnya, daerah adalah lingkungan pemerintah: wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat-tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh.

Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.

Berdasarkan pasal 18 ayat (1) undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945 negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Kemudian pada pasal 1 angka 2 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, menyatakan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945.

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

Pengertian pemerintah daerah menurut pasal 1 angka 3 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Berdasarkan latar belakang sejarah di atas, maka pemerintah Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, merancang undang-undang dasar negara Republik Indonesia yang didalamnya mengatur secara eksplisit tentang pemerintahan daerah. Hal-hal ini terlihat dalam poila piker dan usulan-usulan yang terungkap sewaktu para pendiri Republik (the founding fathers) ini mengadakan sidang-sidang dalam mempersiapkan undang-undang dasar negara Republik Indonesianya.

Disahkannya undang-undang nomor 1 tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan ditetapkannya undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan resultant dari berbagai pertimbangan

tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkan produk hukum selanjutnya tentang pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 ialah undang undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Amandemen undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan negara kesatuan republik indonesia (NKRI). Negara indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Berdasarkan pasal 18 ayat (2) undang-undang dasar negara republik tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian lebih lanjut didalam bagian penjelasan undang-undang nomor 23 tahun 2014 dijelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentuka perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas perda dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah.

Provinsi adalah suatu satuan dari territorial yang dijadikan sebagai nama dari sebuah wilayah administrative yang berada dibawah wilayah negara atau negara bagian. Dalam pembagian administrative, indonesia terdiri atas provinsi, yang dikepalai oleh seorang gubernur.

Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan lima tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh presiden, dan dapat juga dilantik oleh mendagri atas nama presiden. Selain itu, gubernur juga

berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga gubernur bertanggung jawab kepada presiden. Gubernur bukan atasan bupati atau walikota, melainkan hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengoordinasikan penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota. Hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota bukan subordinat, yaitu setiap pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Daerah provinsi selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah kabupaten/kota.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai :

1. Local self Government atau pemerintah local daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintah negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah local mempunyai hak inisiatif sendiri mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas medebewind). Tugas ini adalah untuk turut serta (made) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;
2. Local state government atau pemerintah lokal administratifnya dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-

wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintahan pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial

B. Kewenangan Pemerintah Daerah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam hukum tata pemerintahan (hukum administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandate.

Menurut bagir manan wewenang dalam Bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

Lebih lanjut kemudian F.A.M stroink dan J.G steenbeek sebagaimana dikutip oleh ridwan, mengemukakan pandangan sebagai berikut : “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandate, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandate tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal.

Menurut pasal 13 ayat (3) undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut :

1. Urusan pemerintah yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota
2. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota
3. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota

4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangan mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.

C. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Secara teoritis, desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Sedangkan, desentralisasi adalah pembagian dari sebagian dari kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas didalam wilayah tertentu disuatu negara.

Menurut Jayadi N.K bahwa desentralisasi mengandung pengertian : pertama, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom; kedua, daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat; ketiga, desentralisasi juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat; keempat, kekuasaan yang dipancarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu.

Istilah otonomi berasal dari Bahasa Yunani, "*autonomos/autonomial*", yang berarti "peraturan sendiri (self-ruling), merujuk pada dua perkataan tersebut, maka secara sederhana

otonomi dapat diartikan sebagai peraturan yang dibuat oleh satu entitas (pemerintahan sendiri).

Kajian klasik milik hoggart menyatakan otonomi harus dipahami sebagai sebuah interaksi antara pemerintah yang berada dibawahnya. Dalam konteks tersebut, otonomi harus dipahami sebagai independence of localities yang kedap dari adanya campur tangan pemerintah diatas. Senalar dengan uraian hoggart,samoff menyatakan pada otonomi sebagai transferred power and authority over decision making to local units are the core of autonomy. Berbagai argument tersebut tidak disanggah oleh Rosenbloom yang menjelaskan otonomi sebagai wujud penyerahan suatu kuasa pemerintah yang lebih rendah tingkatannya untuk mengatur wilayah secara bebas tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat

Dalam literatur belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (zelfregering) yang oleh van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (menindaki sendiri) .

Atas dasar dan literatur belanda, sarundajang menjelaskan hakikat otonomi daerah adalah :

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkat dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah: penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, maka hak ini dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berulah kembali urusan pemerintah (pusat);
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri,daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas wilayah daerahnya;
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai den gan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain,hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonomi adalah daerah yang *self government* , *self sufficiency* , *self authority*, dan *self regulation to its law and affairs*

dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.

Konsep otonomi daerah sejatinya merupakan amanat yang diberikan undang-undang dasar republik indonesia 1945 yang secara umum termasuk dalam pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya pada ayat (5) tertulis” pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Dan ayat (6) juga menyatakan, pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Otonomi daerah di indonesia dapat dilihat dalam dua perspektif. Pertama, otonomi sebagai *Administratif Decentralization* yaitu konsep yang melihat otonomi sebagai *the transfer of authority from central to local government*. Otonomi daerah dipahami sebagai pelimpahan wewenang ketimbang penyerahan kekuasaan. Tujuannya adalah sebagai penciptaan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. *kedua*, otonomi sebagai *political decentralization*, melihat otonomi tidak sekedar sebagai pelimpahan wewenang melainkan penyerahan kekuasaan *the devolution of power from central to local government*

Dari dimensi teori pemerintahan daerah, pemberlakuan UU No.23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah membawa konsekuensi berupa pergeseran paradigma pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan prinsip desentralisasi, Rondinelli dalam mugabi mengartikan desentralisasi sebagai penugasan (*assignment*), pelimpahan (*transfer*), atau pendelegasian tanggung jawab aspek politik, administratif dan keuangan (*fiscal*) pada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah. Maddick dalam hoesein menjelaskan konsep desentralisasi mengandung dua elemen yang saling berhubungan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu, baik yang dirinci maupun dirumuskan secara umum. Oleh karena itu, desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritori tertentu. Suatu masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi, melalui desentralisasi menjadi berstatus otonomi sejalan dengan pemberlakuan daerah otonom. Otonomi, dengan demikian

diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat bukan kepada daerah ataupun pemerintah daerah.

Sesuai dengan batasan pengertiannya menurut undang-undang no.23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah maka yang dimaksudkan adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah selain terdapat unsur staf yang membantu kepala daerah juga terdapat unsur pelaksana pemerintah daerah unsur staf dan unsur pelaksana tersebut adalah sekretariat daerah dan dinas-dinas daerah.

Pada prinsipnya, penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak lepas dari adanya peran desentralisasi yang merupakan bentuk dari penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan, maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintahan daerah tersebut.

Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaannya diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah ini bertujuan untuk memungkinkan daerah-daerah tersebut untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan

D. Perangkat Daerah .

Sumber kekuasaan dan wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Kekuasaan dan kewenangan pemerintah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, baik pada pemerintahan pusat maupun daerah dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat. Pembentuk undang-undang menentukan suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya baik kepada organ yang sudah ada maupun yang baru dibentuk. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan terdiri dari tiga bentuk yaitu pelimpahan kewenangan dengan atribusi, pelimpahan kewenangan dengan delegasi dan pelimpahan kewenangan dengan mandat.

Pengertian pendelegasian wewenang adalah pemberian wewenang kepada orang-orang yang ditunjuk oleh pemegang wewenang. Penggunaan pendelegasian wewenang secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Selain itu, pendelegasian wewenang adalah konsekuensi logis dari semakin besarnya organisasi.

Sistem pemerintahan Indonesia mengalami perubahan mendasar pada tahun 1999 yaitu dengan diberlakukannya sistem desentralisasi. Perubahan tata aturan pemerintahan di Indonesia pada hakekatnya merupakan upaya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *Good Governance*. Salah satu tujuan *Good Governance* adalah mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Dengan demikian apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan, dan kepentingan serta aspirasi masyarakat dapat dipahami secara baik dan benar oleh pemerintah, sehingga pemerintah mampu menyediakan layanan masyarakat secara efisien, mampu mengurangi biaya, memperbaiki *output* dan penggunaan sumber daya manusia secara lebih efektif.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ditingkat provinsi, gubernur sebagai kepala daerah tingkat provinsi dibantu oleh perangkat daerah yang meliputi sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, inspektorat, dinas daerah tingkat provinsi, dan badan badan daerah provinsi.

Perangkat daerah dibentuk untuk membantu kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah sebagaimana diatur pada pasal 208 ayat (1) undang undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Sedangkan perangkat daerah provinsi adalah unsur pembantu gubernur dan dewan perwakilan rakyat daerah provinsi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Menurut pasal 1 ayat (1) peraturan pemerintahan nomor 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan pertimbangan :

- a. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah
- b. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah
- c. Kemampuan keuangan daerah
- d. Ketersediaan sumber daya aparatur
- e. Pengembangan pola kerjasama (antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga)

Dasar utama pembentukan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dibagi atas urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pengelompokan organisasi perangkat daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri dari atas 5(lima) elemen, yaitu :

1. Strategic (kepala daerah)
2. Middle line (sekretaris daerah)
3. Operating core (dinas daerah)
4. Technostructure (badan/fungsi penunjang); dan
5. Supporting staf (staf/ pendukung)

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 pembantun kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (operating core)

Dalam rangka implemntasi otonomi daerah maka dilakukan penetapan kebijakan penyusunan organisasi perangkat daerah dan struktur organisasi dan tata kerja perangkat tersebut. Perlu dipahami bahwa segala urusan yang menjadi kewenangan daerah harus dilaksanakan dengan kelembagaan yang jelas serta dapat mengkomodasi kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Kelembagaan daerah merupakan sarana atau wadah dalam penyelenggaraan kewenangan daerah. Kehadiran kelembagaan daerah memberikan kejelasan dalam pertanggung jawaban pelaksanaan tugas dan fungsi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu penataan terhadap kelembagaan daerah menjadi bagian penting dalam rangka pencapaian tujuan otonomi daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya. Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Pembentukan kelembagaan daerah diatur dalam pasal 209 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang mengungkapkan bahwa perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, dan badan. Perangkat daerah provinsi juga diamanatkan untuk melaksanakan tugas pembantuan selain juga melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Dengan membentuk kelembagaan, maka pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pemerintahan secara efisien untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Pembentukan kelembagaan pemerintah daerah dilakukan berdasarkan peraturan pemerintahan nomor 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah.

3. TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH

1) Pengertian

Pengertian dari otonomi daerah secara harfiah adalah berasal dari kata "Otonomi dan daerah". Dalam Bahasa Yunani, "otoni" bersal dari kata "autos" yang berarti "sendiri" dan "nomos" yang berarti aturan dan undang-undang". Dengan demikian otonomi dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna untuk mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah.

Menurut pakar Sugeng Istianto, otonomi daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Sementara itu Ateng Syarifudin mengatakan

mengartikan otonomi daerah adalah sebagai kebebasan atau kemandirian yang dimiliki daerah tetapi bukan kemerdekaan, melainkan hanya kebebasan yang terbatas atau kemandirian yang terwujud melalui pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggung jawabkan. Syarief saleh mengartikan Otonomi daerah sebagai hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri, dimana hak tersebut merupakan hak yang diperoleh dari pemerintah pusat. Benyamin Hoesein mengatakan Otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat dibagian wilayah nasional suatu negara secara informal berada diluar pemerintahan pusat. Menurut Marium, Otonomi daerah adalah kebebasan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah yang memungkinkan mereka untuk membuat inisiatif sendiri dalam rangka mengelola dan mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki oleh daerahnya sendiri. Otonomi daerah merupakan kebebasan untuk dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Sedangkan Philip Malwood mengartikan Otonomi daerah adalah suatu pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sendiri dimana keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber material yang bersifat substansial mengenai fungsi yang berbeda.

Pengertian otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *juncto* (jo) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang pemerintahan daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian otonom daerah dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri. Pengertian lebih luas dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.

Dalam era reformasi Pemerintah telah mengeluarkan dua kebijakan tentang ekonomi daerah. Pertama adalah UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Kedua

adalah UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. UU yang disebut kedua ini merupakan revisi atas UU yang disebut pertama. Kini telah diganti lagi oleh Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang pemerintahan daerah.

2) Tujuan dan Manfaat Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengelola urusan dan kepentingan masyarakat daerah sendiri sesuai dengan undang-undang yang telah dibuat. Otonom daerah juga diadakan untuk daerah juga diadakan untuk daerah itu sendiri dan juga untuk kepentingan daerah itu sendiri.

Secara konseptual, penyelenggaraan otonom daerah di Indonesia didasarkan pada tiga tujuan utama, yakni sebagai berikut.

a) Tujuan Politik

Hal yang diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah.

b) Tujuan Administratif

Tujuan administratif perwujudan yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah, termasuk sumber daya keuangan, serta pembaharuan manajemen birokrasi di pemerintah daerah.

c) Tujuan Ekonomi

Adapun tujuan ekonomi yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah relisasi dari peningkatan indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Dalam buku pengantar pemerintahan daerah karangan Ani Sri Rahayu juga disebutkan tujuan dari pemberian otonomi daerah, yaitu sebagai berikut.

- a. Peningkatan pelayanan publik yang semakin baik.
- b. Pengembangan kehidupan demokrasi.
- c. Peradilan nasional.
- d. Wilayah regional adil.

- e. Pemeliharaan hubungan harmonis antara pusat dan daerah serta anatar daerah di integritas urusan Republik.
- f. Mendorong pemberdayaan masyarakat.
- g. Peningkatan inisiatif dan kreativitas daerah, peningkatan partisipasi masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah.

Adapun manfaat dari Otonomi daerah adalah sebagai berikut.

- a. Pelaksanaan otonomi daerah dapat dilaksanakan untuk kepentingan masyarakat.
- b. Memotong birokrasi yang sedikit prosedur yang rumit dan terstruktur dari pemerintahan pusat.
- c. Supaya meningkatkan efisiensi pemerintah pusat, pemerintah pusat tidak lagi melakukan tugas-tugas rutin daerah-daerah karena bisa diserahkan kepada pejabat daerah otonom.
- d. Demi meningkatkan pengawasan kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh Elit lokal, yang biasanya tida simpatik terhadap program pembangunan nasional dan peka terhadap kebutuhan masyarakat miskin pedesaan.
- e. Demi meningkatkan pasokan barang dan jasa di daerah dengan biaya yang terjangkau dan lebih rendah, itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena telah diserahkan pemerintahan daerah.

Dadang solihin menyebutkan manfaat dari otonomi daerah, dengan mengutip dari pernyataan Shabbir Cheema dan Rondinelli, adalah :

- a. Perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.
- b. Memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintahan pusat
- c. Perumusan kebijaksanaan dari pemerintah akan lebih realistis
- d. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpenil atau sangat jauh dari pusat, dimana sering kali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau

dihambat oleh elit lokal, dan dimana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.

3) Konsep Otonomi Daerah

Dalam otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia dikenal konsep yang dapat dikenali dari otonomi daerah. Adapun beberapa ahli mengemukakan konsep yang membentuk otonomi daerah tersebut.

Dalam bukunya Ni'matul Huda menguraikan bahwa konsep otonomi, ada lima tingkatan, hal lima tingkatan, hal ini beliau kutip dari Ismail Sunny, mengatakan:

- a. Negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas. Melalui UU No. 5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi, substansinya sangat sentralistik. Dia memberikan wewenang yang sangat besar pada pemerintah pusat dalam banyak hal.
- b. Negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pertimbangan ini diperlukan agar pengurus kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan pemerintah pusat.
- c. Negara *quasi* federal dengan provinsi atas kebaikan pemerintah pusat. Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada pemerintahan pusat. Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada pemerintahan pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenanya, negara model begini disebut juga negara federal semu.
- d. Negara federal dengan pemerintahan federal, seperti negara Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan Swiss.
- e. Negara konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika pemerintah pusat tergantung pada *goodwill* negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *commonwealth*.

4. TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Peraturan Perundang-undangan

Ide bagus negara hukum indonesia tidak bisa dilepaskan dari prinsip negara hukum (*rechtstaat*) dengan meletakkan dasar perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas dengan menempatkan posisi *wetgever* sebagai hukum positif adalah hal yang penting dalam memberikan jaminan perlindungan hukum bagi rakyat. Dalam tradisi hukum di negara-negara yang menganut sistem hukum eropa continental (*civil law*), seperti indonesia keberadaan peraturan perundang-undangan adalah salah satu bentuk implementasi dari prinsip-prinsip negara hukum.

Sebagaimana tercantum dalam pasal 1 ayat (3) perubahan keempat UUD 1945 menyebutkan bahwa “negara indonesia adalah negara hukum”. Ketentuan ini merupakan penegasan dari cita-cita *the founding father*, bahwa negara indonesia yang didasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Penghargaan yang tinggi terhadap peraturan perundang-undangan menjadi salah satu ciri yang dianut oleh sistem hukum continental. Sistem hukum continental mengutamakan hukum tertulis yang berupa peraturan perundang-undangan yang merupakan produk legislasi sebagai sendi utama sistem hukumnya.

Dalam negara hukum (*rechtsstaat*), fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat dan undang-undang bukan hanya sekedar produk dari fungsi negara di bidang pengaturan. Keberadaan undang-undang dalam suatu negara mempunyai kedudukan yang strategis dan penting, baik dilihat dari konsep negara hukum, hirarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Menurut pandangan paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.

Bagir manan mengemukakan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (legislasi) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. hal ini didasarkan atas beberapa alasan, yaitu :

1. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi), mudah ditemukan kembali dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah

2. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali
3. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya
4. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Menurut Hamid S. Attamini, istilah peraturan perundang-undangan berasal dari istilah "*wettelijke regels*" atau "*wettelijke regeling*", walaupun demikian istilah tersebut tidak mutlak dipakai secara konsisten, karena dalam konteks tertentu lebih tepat digunakan istilah "perundang-undangan" dan dalam konteks lain digunakan istilah "peraturan perundang-undangan". Penggunaan istilah "peraturan perundang-undangan" lebih berkaitan atau lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum). Perbedaan penggunaan istilah tersebut dimaksudkan untuk menjelaskan konteks yang berbeda-beda, termasuk didalamnya untuk menjelaskan beragam bentuk dan jenis perundang-undangan. Selain itu, digunakan pula untuk menentukan tingkatan/hirarki dari perundang-undangan dan juga untuk mengetahui proses pembentukannya.

Menurut Solly Lubis yang dimaksud dengan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan negara, dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan. Peraturan perundangan berarti "peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara", sedangkan dalam "peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan" cukup menyebut "peraturan saja". Adapun yang dimaksud dengan "peraturan negara" adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. Peraturan dimaksud meliputi undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, surat keputusan dan instruksi. Sedangkan yang dimaksud peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara

Menurut Hamid S.Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara di tingkat pusat dan ditingkat daerah yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi,selanjutnya Attamimi memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan adalah semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu,dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat.

Menurut pasal 1 angka 2 undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan,bahwa 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.

Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, pengertian peraturan perundangan adalah keseluruhan susunan hirarkris peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang kebawah yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat Bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.

Untuk berlakunya suatu undang-undang dalam arti materil dikenal beberapa asas, antara lain :pertama,undang-undang tidak berlaku surut,artinya undang-undang hanya boleh digunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut dan terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku.kedua, undang-undang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula. Ketiga,undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, jika pembuatannya sama (*lex specialis derogate lex generalis*), artinya terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa itu,walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat juga mencakup peristiwa khusus tersebut. Keempat, undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut. Kelima, undang-undang tidak dapat diganggu gugat,artinya adanya kemungkinan isi undang-undang menyimpang dari undang-undang dasar dan hakim atau siapapun tidak mempunyai hak uji materill terhadap

undang-undang tersebut. Keenam, undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

B. Peraturan Kebijakan

Beleidsregel atau peraturan kebijakan ini sebenarnya adalah jenis tindak administrasi negara dalam bidang hukum politik yang bersegi satu (*eenzijdige publick rechtelijke handelingen*). Ia merupakan hukum bayangan (*spiegelrecht*) yang membayangi undang-undang atau hukum yang terkait pelaksanaan kebijakan (*policy*). *Beleidsregel* berasal dari kewenangan diskresi yang pada umumnya digunakan untuk menetapkan kebijakan pelaksanaan ketentuan undang-undang. Laica Marzuki menambahkan bahwa *beleidsregel* itu sendiri terdiri dari unsur-unsur seperti berikut

- a. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan *freies ermessen* (*discretionary power*) dalam bentuk tertulis, yang setelah diumumkan keluar guna diberlakukan kepada warga
- b. Isi peraturan kebijakan dimaksud, pada nyatanya telah merupakan peraturan umum (*generale rule*) tersendiri, jadi tidak sekedar sebagai petunjuk pelaksanaan operasional sebagaimana tujuan semula dari peraturan kebijakan atau *beleidsregel* itu sendiri. Badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan peraturan kebijakan itu sama sekali tidak memiliki kewenangan membuat peraturan umum (*generale rule*) namun tetap dipandang *legitimated* mengingat *beleidsregel* adalah merupakan perwujudan *freies ermessen* ini muncul sebagai alternative untuk mengisi kekurangan

Dan kelemahan didalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Bagi negara yang bersifat *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani masyarakat, yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi. Berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan di negara kita, *freies ermessen*

Muncul bersamaan. Dengan pemberian tugas kepada pemerintah untuk merealisasi tujuan negara seperti yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan undang-undang dasar 1945. Sehubungan dengan tugas utama pemerintah dalam konsep *welfare state* itu memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang

mengaturinya atau belum/tidak ada peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas atau *freies ermessen*, namun penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Menurut Muchsan pembatasan penggunaan *freies ermessen* adalah tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif) dan hanya ditujukan demi kepentingan umum. *Freies ermessen* diberikan hanya kepada pemerintah atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindak hukum dan ketika *freies ermessen* ini diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis, maka menjadi peraturan kebijakan.

Menurut Montgomery, peraturan kebijakan meliputi peraturan-peraturan yang biasanya tidak mengikat secara hukum, meskipun mereka mungkin memiliki kekuatan hukum, tetapi mengikat secara hukum, meskipun mereka mungkin memiliki kekuatan hukum, tetapi dalam praktiknya menentukan cara bagaimana orang harus bertindak. Peraturan kebijakan sebagai bentuk khusus dari peraturan umum. Peraturan kebijakan menunjukkan bagaimana pemerintah akan melaksanakan kekuasaannya terhadap masyarakat umum. Peraturan kebijakan dapat dibuat oleh pemerintah pusat atau sectoral maupun pemerintah lokal, misalnya peraturan yang dikembangkan sehubungan dengan pemberian izin. Peraturan kebijakan menjadi pedoman bagi pemerintah terutama dimana pemerintah memiliki kekuasaan diskresi yang luas dan membantu untuk mencegah tindakan sewenang-wenang pada mulanya, peraturan kebijakan hanya dimaksudkan untuk memiliki akibat ke dalam (internal), namun peraturan kebijakan cenderung diumumkan kepada public melalui pengumuman resmi maupun tidak resmi.

Menurut Philipus M. Hadjon, peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan untuk menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis dan berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan. Peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak

memiliki dasar yang tegas dalam undang-undang dasar dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

1. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan
3. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut
4. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
5. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas pemerintahan yang layak
6. Dalam praktek diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.

Menurut David Pollard, Neil Parpworth dan David Hughes, surat edaran pada dasarnya adalah surat dari pemerintah kepada badan atau pejabat bawahannya yang berisi panduan tentang pelaksanaan fungsi peraturan perundang-undangan, misalnya mengenai perencanaan, perumahan, Pendidikan, pelayanan sosial, keuangan dan pensiun pemerintah kota. Surat edaran dapat dicetak dan disediakan untuk umum dengan diberikan nomor berseri, meskipun saat ini telah banyak yang dimuat disitus departemen yang menerbitkannya. Surat edaran pada umumnya memberikan saran-saran yang sifatnya non yuridis dan pedoman atau panduan tentang persoalan-persoalan tertentu untuk mengembangkan ketentuan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Surat edaran digunakan memuat petunjuk atau persyaratan untuk mengambil suatu tindakan tertentu.

METODE PENELITIAN

Pada penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Penulis menggunakan penelitian kualitatif, agar penulis dapat memperoleh informasi tentang pemecahan masalah yang terjadi dilapangan. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, penulis dapat mendeksprsikan data yang diperoleh sebagai hasil dari penelitian, sehingga hasil dari penelitian tersebut sesuai dengan kondisi yang sebenarnya.

Penelitian kualitatif adalah suatu penelitian ilmiah, yang bertujuan untuk memahami suatu fenomena dalam konteks social secara alamiah dengan mengedepankan proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti.

Metode penelitian deskriptif adalah suatu metode yang digunakan untuk menggambarkan atau menganalisa suatu hasil penelitian tetapi tidak digunakan untuk membuat yang lebih luas.

Dalam penelitian ini penulis mengambil lokasi penelitian pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun (SETDA), tentang peranan bagian hukum dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun.

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer merupakan informasi yang diperoleh dari sumber primer yaitu informasi dari narasumber. Dalam penelitian data primer didapatkan melalui wawancara dengan Kepala per Sub Bagian Hukum di Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun (SETDA). Data sekunder merupakan informasi yang diperoleh secara tidak langsung dari narasumber melainkan dari pihak ketiga. Dalam penelitian ini data sekunder didapatkan melalui dokumentasi, dengan pengambilan data seperti laporan laporan dan dokumen data.

Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Wawancara

Teknik pengumpulan data dengan wawancara yaitu dengan memperoleh informasi melalui pengajuan pertanyaan secara langsung yang dilakukan peneliti dengan narasumber. Penulis melakukan wawancara secara langsung dengan kepala per Sub Bagian Hukum di Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun (SETDA)

2. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan menyediakan dokumen yang diperoleh melalui buku, jurnal, foto foto kegiatan, dan undang undang yang berkaitan dengan data yang akan diteliti yang terdapat di Setda Kabupaten Madiun. Teknik dokumentasi ini digunakan untuk mendapatkan informasi mengenai isi dokumen serta data yang akurat, dengan cara mengumpulkan data dan mencatat data untuk diteliti.

3. Observasi

Teknik pengumpulan data menggunakan observasi yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui pengamatan langsung terhadap objek yang diteliti. Penulis menggunakan metode observasi yang bersifat partisipatoris, yaitu penelitian yang melibatkan penulis secara langsung dalam kegiatan pengamatan.

Teknik pengambilan informan dalam penelitian ini menggunakan purposive sampling. Purposive sampling adalah teknik pengambilan informan dengan menentukan kriteria yang telah ditetapkan dengan pengambilan sampel berdasarkan penilaian dari peneliti. Purposive sampling digunakan untuk penelitian kualitatif dengan sumber data primer yang tersedia untuk menetapkan objek yang dijadikan sampel penelitian sesuai kriteria yang spesifik. Penulis mengambil informasi tentang bagian hukum di Setda Kabupaten Madiun.

Metode analisis data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah metode analisis data melalui pengolahan data yang bersifat deskriptif berupa kalimat tertulis maupun lisan yang diperoleh dari data hasil wawancara yang disajikan dalam bentuk tulisan, gambar, dan video, tujuan dari analisis kualitatif yaitu untuk menemukan suatu pemikiran yang kritis sesuai dengan fakta dan kebenaran yang ada mengenai informasi tentang fenomena social yang diteliti. Miles and Huberman mengemukakan terdapat 3 langkah dalam analisis data, yaitu :

4. Reduksi Data

Mereduksi data berarti merangkum, memiliki hal hal yang pokok, memfokuskan pada hal hal yang penting, dicari tema dan polanya. Sehingga data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

5. Display Data

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya dalam analisis data ini adalah display data atau penyajian data. Miles and Huberman menyatakan bahwa yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Dengan mendisplaykan data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami tersebut.

6. Verifikasi Data

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena masalah dan rumusan masalah bersifat sementara dan akan berkembang setelah peneliti berada di lapangan. Apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

HASIL DAN PEMBAHASAN

SUSUNAN ORGANISASI SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN MADIUN

Bahwa sebagai pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2019 tentang Pedoman Nomenklatur dan Unit Kerja Sekretariat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, perlu membentuk Peraturan Bupati Madiun tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor
2. Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 9) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
SALINAN -2- 2. 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) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
3. -Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494);
 4. 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 kedua kalinya 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);
 5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomo187, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6402);
- 3-
6. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6037) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6477);

7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 451);
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengendalian Penataan Perangkat Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1539);
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2019 tentang Pedoman Nomenklatur dan Unit Kerja Sekretariat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Noor 1539);
10. Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Madiun (Lembaran Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2016 Nomor 6) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Madiun (Lembaran Daerah Kabupaten Madiun

Dalam Peraturan Bupati ini yang dimaksud dengan : 1. Daerah adalah Kabupaten Madiun. 2. Bupati adalah Bupati Madiun. 3. Sekretariat Daerah adalah Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun. 4. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Madiun. 5. Kelompok Jabatan Fungsional adalah Kelompok Jabatan Fungsional pada Sekretariat Daerah yang diatur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati. (2) Dalam kedudukannya sebagai perangkat daerah Sekretariat Daerah merupakan unsur penunjang pelaksana urusan pemerintahan daerah di bidang pengkoordinasian perumusan kebijakan dan pelayanan administrasi Perangkat Daerah. Pasal 3 (1) Susunan Organisasi Sekretariat Daerah terdiri dari : a. Sekretaris Daerah membawahkan 3 (tiga) Asisten Sekretariat Daerah dan masing-masing dipimpin oleh Asisten, yang terdiri dari: 1. Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat;

Asisten Perekonomian dan Pembangunan dan Asisten Administrasi Umum masing-masing Asisten Sekretariat Daerah sebagaimana dimaksud pada huruf a, membawahkan Bagian-Bagian terdiri dari:

1. Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat membawahkan: a) Bagian Pemerintahan, terdiri atas Kelompok Jabatan Fungsional; b) Bagian Kesejahteraan Rakyat, terdiri atas Kelompok Jabatan Fungsional; dan c) Bagian Hukum, terdiri atas Kelompok Jabatan Fungsional;
2. Asisten Perekonomian dan Pembangunan, membawahkan: a) Bagian Perekonomian Dan Sumber Daya Alam, membawahi: 1) Sub Bagian Sumber Daya Alam; dan 2) Kelompok Jabatan Fungsional; b) Bagian Administrasi Pembangunan, terdiri atas Kelompok Jabatan Fungsional; dan c) Bagian Pengadaan Barang dan Jasa, terdiri atas Kelompok Jabatan Fungsional;
3. Asisten Administrasi Umum, membawahkan: a) Bagian Umum, terdiri atas Kelompok Jabatan Fungsional; b) Bagian Organisasi, terdiri atas Kelompok Jabatan Fungsional; dan c) Bagian Protokol dan Komunikasi Pimpinan, membawahi: 1) Sub Bagian Protokol; dan 2) Kelompok Jabatan Fungsional;
4. Kelompok Jabatan Fungsional. (2) Asisten berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Sekretaris Daerah. -6- (3) Masing-masing Bagian dipimpin oleh Kepala Bagian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Sekretaris Daerah dan dikoordinasikan oleh Asisten. (4) Masing-masing Sub Bagian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b angka 2 huruf a) angka 1) dan angka 3 huruf c) angka 1), dipimpin oleh Kepala Sub Bagian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bagian. (5) Bagan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Bupati ini.

Sekretaris Daerah Pasal 4 (1) Sekretaris Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) mempunyai tugas membantu Bupati dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif.

Dalam melaksanakan tugas membantu bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Sekretaris Daerah menyelenggarakan fungsi :

1. pengoordinasian penyusunan kebijakan Daerah;
2. pengoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat Daerah;
3. pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Daerah;
4. pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi daerah; dan

5. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a angka 1, mempunyai tugas membantu Sekretaris Daerah dalam penyusunan kebijakan daerah di bidang pemerintahan dan hukum, dan pengoordinasian penyusunan kebijakan daerah di bidang kesejahteraan rakyat.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, menyelenggarakan fungsi :

1. penyusunan kebijakan daerah di bidang pemerintahan dan hukum;
2. pengoordinasian penyusunan kebijakan daerah di bidang kesejahteraan rakyat;
3. pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang pemerintahan, hukum dan kesejahteraan rakyat;
4. pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pemerintahan dan hukum;
5. pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah terkait pencapaian tujuan kebijakan, dampak yang tidak diinginkan dan faktor yang mempengaruhi pencapaian tujuan kebijakan di bidang kesejahteraan rakyat;
6. penyiapan pelaksanaan pembinaan administrasi pemerintahan dan pembangunan serta sumber daya aparatur di bidang pemerintahan, hukum dan kesejahteraan rakyat;
7. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Sekretaris Daerah di bidang pemerintahan, hukum dan kesejahteraan rakyat yang berkaitan dengan tugasnya.

Asisten Perekonomian dan Pembangunan Pasal 6 (1) Asisten Perekonomian dan Pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a angka 2, mempunyai tugas membantu Sekretaris Daerah dalam penyusunan kebijakan daerah dan pengoordinasian penyusunan kebijakan daerah di bidang perekonomian dan sumber daya alam, administrasi pembangunan, pengadaan barang dan jasa.

Asisten Perekonomian dan Pembangunan menyelenggarakan fungsi :

1. pengoordinasian penyusunan kebijakan daerah di bidang perekonomian dan sumber daya alam, administrasi pembangunan, pengadaan barang/jasa;

2. pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang perekonomian dan sumber daya alam, administrasi pembangunan, pengadaan barang/jasa;
3. penyusunan kebijakan daerah di bidang pengadaan barang dan jasa;
4. pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pengadaan barang dan jasa;
5. pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah terkait pencapaian tujuan kebijakan, dampak yang tidak diinginkan, dan factor yang mempengaruhi pencapaian tujuan kebijakan di bidang perekonomian dan sumber daya alam dan administrasi pembangunan
6. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Sekretaris Daerah di bidang perekonomian dan sumber daya alam, administrasi pembangunan dan pengadaan barang dan jasa yang berkaitan dengan tugasnya.

Asisten Administrasi Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a angka 3, mempunyai tugas membantu Sekretaris Daerah dalam pelaksanaan kebijakan, penyusunan kebijakan daerah dan pengoordinasian penyusunan kebijakan daerah di bidang umum, organisasi protokol dan komunikasi pimpinan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Asisten Administrasi Umum menyelenggarakan fungsi :

1. pelaksanaan kebijakan di bidang umum, protokol dan komunikasi pimpinan;
 2. . penyusunan kebijakan daerah di bidang organisasi;
 3. pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang organisasi;
 4. . penyiapan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang umum, organisasi, protokol dan komunikasi pimpinan;
 5. . pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah di bidang organisasi;
 6. . penyiapan pelaksanaan pembinaan administrasi dan ASN pada instansi daerah; dan g. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Sekretaris Daerah di bidang umum, organisasi, protokol dan komunikasi pimpinan yang berkaitan dengan tugasnya. -10-
- Bagian Pemerintahan mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan

daerah, pelaksanaan pembinaan administrasi di bidang administrasi pemerintahan, administrasi kewilayahan dan kerja sama dan otonomi daerah.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bagian Pemerintahan menyelenggarakan fungsi:

1. penyiapan bahan perumusan kebijakan daerah di bidang administrasi pemerintahan, administrasi kewilayahan dan kerja sama dan otonomi daerah;
2. penyiapan bahan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah di bidang administrasi pemerintahan, administrasi kewilayahan dan kerja sama dan otonomi daerah;
3. penyiapan bahan pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang administrasi pemerintahan, administrasi kewilayahan dan kerja sama dan otonomi daerah;
4. penyiapan bahan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah di bidang administrasi pemerintahan, administrasi kewilayahan dan kerja sama dan otonomi daerah;
5. penyiapan bahan pelaksanaan pembinaan administrasi di bidang administrasi pemerintahan, administrasi kewilayahan dan kerja sama dan otonomi daerah; dan
6. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat yang berkaitan dengan tugasnya.

Bagian Kesejahteraan Rakyat Pasal 9 (1) Bagian Kesejahteraan Rakyat mempunyai tugas melaksanakan penyiapan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat Daerah yang meliputi urusan pendidikan, kebudayaan, pemuda dan olah raga, ketenagakerjaan, perlindungan anak, keluarga berencana, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi kebijakan daerah di bidang kesejahteraan sosial dan kesejahteraan masyarakat serta pemberian bantuan dibidang keagamaan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bagian Kesejahteraan Rakyat, menyelenggarakan fungsi :

1. penyusunan rencana program bidang bina mental spiritual, kesejahteraan sosial, kesejahteraan masyarakat dan sarana prasarana pemberdayaan kehidupan beragama;

2. penyiapan bahan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah di bidang bina mental spiritual, kesejahteraan sosial, kesejahteraan masyarakat dan sarana prasarana pemberdayaan kehidupan beragama;
3. penyiapan bahan pengoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat daerah di bidang bina mental spiritual, kesejahteraan sosial, kesejahteraan masyarakat dan sarana prasarana pemberdayaan kehidupan beragama;
4. penyiapan bahan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah terkait pencapaian tujuan kebijakan, dampak yang tidak diinginkan dan faktor yang mempengaruhi pencapaian tujuan kebijakan di bidang bina mental spiritual, kesejahteraan sosial, kesejahteraan masyarakat dan sarana prasarana pemberdayaan kehidupan beragama; dan
5. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat yang berkaitan dengan tugasnya.

Bagian Hukum Pasal 10 (1) Bagian Hukum mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan, bantuan hukum dan dokumentasi dan informasi

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Bagian Hukum, menyelenggarakan fungsi:

1. penyiapan bahan perumusan kebijakan daerah di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi
2. penyiapan bahan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi
3. penyiapan bahan pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi
4. penyiapan bahan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi; dan
5. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat yang berkaitan dengan tugasnya.

Bagian Perekonomian dan Sumber Daya Alam Pasal 11 (1) Bagian Perekonomian dan Sumber Daya Alam, melaksanakan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pembinaan BUMD dan BLUD, perekonomian, sumber daya alam, energi baru terbarukan dan dana bagi hasil.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bagian Perekonomian dan Sumber Daya Alam, menyelenggarakan fungsi:

1. penyiapan bahan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah di bidang pembinaan BUMD dan BLUD, perekonomian, sumber daya alam, energi baru terbarukan dan dana bagi hasil
2. penyiapan bahan pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang pembinaan BUMD dan BLUD, perekonomian, sumber daya alam, energi baru terbarukan dan dana bagi hasil
3. penyiapan bahan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah terkait pencapaian tujuan kebijakan, dampak yang tidak diinginkan dan faktor yang mempengaruhi pencapaian tujuan kebijakan di bidang pembinaan BUMD dan BLUD, perekonomian, sumber daya alam, energi baru terbarukan dan dana bagi hasil; dan
4. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten Perekonomian dan Pembangunan yang berkaitan dengan tugasnya.

Sub Bagian Sumber Daya Alam, mempunyai tugas:

5. menyusun bahan dan data serta analisa di bidang pertanian, perkebunan, ketahanan pangan, peternakan, perikanan, energi sumber daya mineral dan lingkungan hidup
6. menyusun bahan perumusan kebijakan di bidang pertanian, perkebunan, ketahanan pangan, peternakan, perikanan, sumber daya alam dan lingkungan hidup;
7. melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait terhadap pelaksanaan kegiatan pertanian, perkebunan, ketahanan pangan, peternakan, perikanan, sumber daya alam dan lingkungan hidup

8. menyusun bahan penyusunan petunjuk pelaksanaan dan pedoman umum kegiatan pertanian, perkebunan, ketahanan pangan, peternakan, perikanan, sumber daya alam dan lingkungan hidup
9. melaksanakan pemantauan dan evaluasi serta pelaporan di bidang pertanian, perkebunan, ketahanan pangan, peternakan, perikanan, sumber daya alam dan lingkungan hidup
10. memfasilitasi dan pembinaan di bidang pertanian, perkebunan, dan ketahanan pangan, peternakan, perikanan, dan lingkungan hidup
11. . mengkoordinasikan kegiatan bidang Energi Baru Terbarukan
12. melaksanakan koordinasi, fasilitasi, monitoring dan evaluasi dana bagi hasil; dan
13. memfasilitasi kegiatan di bidang pertanian, perkebunan, dan ketahanan pangan, peternakan, perikanan, dan lingkungan hidup.

Bagian Administrasi Pembangunan Pasal 13 (1) Bagian Administrasi Pembangunan, mempunyai tugas melaksanakan penyiapan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah di bidang penyusunan program, pengendalian program dan evaluasi dan pelaporan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bagian Administrasi Pembangunan menyelenggarakan fungsi:

1. penyiapan bahan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah di bidang penyusunan program, pengendalian program dan evaluasi dan pelaporan
2. penyiapan bahan pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah dibidang penyusunan program, pengendalian program dan evaluasi dan pelaporan
3. penyiapan bahan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah terkait pencapaian tujuan kebijakan, dampak yang tidak diinginkan, dan faktor yang mempengaruhi pencapaian tujuan kebijakan di bidang penyusunan program, pengendalian program dan evaluasi dan pelapora
4. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten Perekonomian dan Pembangunan yang berkaitan dengan tugasnya.

Bagian Pengadaan Barang dan Jasa Pasal 14 (1) Bagian Pengadaan Barang dan Jasa mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang pengelolaan pengadaan barang dan jasa, pengelolaan layanan pengadaan secara elektronik, pembinaan dan advokasi pengadaan barang dan jasa

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bagian Pengadaan Barang dan Jasa, menyelenggarakan fungsi:

1. penyiapan bahan perumusan kebijakan daerah di bidang pengelolaan pengadaan barang dan jasa, pengelolaan layanan pengadaan secara elektronik, pembinaan dan advokasi pengadaan barang dan jasa
2. penyiapan bahan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah di bidang pengelolaan pengadaan barang dan jasa, pengelolaan layanan pengadaan secara elektronik, pembinaan dan advokasi pengadaan barang dan jasa
3. penyiapan bahan pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang pengelolaan pengadaan barang dan jasa, pengelolaan layanan pengadaan secara elektronik, pembinaan dan advokasi pengadaan barang dan jasa
4. penyiapan bahan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah terkait pengelolaan pengadaan barang dan jasa, pengelolaan layanan pengadaan secara elektronik, pembinaan dan advokasi pengadaan barang dan jasa; dan -17- e. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten Perekonomian dan Pembangunan yang berkaitan dengan tugasnya.

Bagian Umum Pasal 15 (1) Kepala Bagian Umum mempunyai tugas melaksanakan penyiapan pelaksanaan kebijakan dan pemantauan dan evaluasi di bidang tata usaha pimpinan, staf ahli dan kepegawaian, keuangan, rumah tangga dan perlengkapan. (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat

Bagian Umum menyelenggarakan fungsi:

1. penyiapan bahan pelaksanaan kebijakan di bidang tata usaha pimpinan, staf ahli dan kepegawaian, keuangan, rumah tangga dan perlengkapan

2. penyiapan bahan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang tata usaha pimpinan, staf ahli dan kepegawaian, keuangan, rumah tangga dan perlengkapan; dan
3. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten Administrasi Umum yang berkaitan dengan tugasnya.

Bagian Organisasi Pasal 16 (1) Bagian Organisasi mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah di bidang kelembagaan dan analisis jabatan, pelayanan publik dan tata laksana, dan kinerja dan reformasi birokrasi.

Bagian Organisasi menyelenggarakan fungsi:

1. penyiapan bahan perumusan kebijakan daerah di bidang kelembagaan dan analisis jabatan, pelayanan publik dan tata laksana serta kinerja dan reformasi birokrasi
2. penyiapan bahan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah di bidang kelembagaan dan analisis jabatan, pelayanan publik dan tata laksana serta kinerja dan reformasi birokrasi
3. penyiapan bahan pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang Kelembagaan dan Analisis Jabatan, Pelayanan Publik dan Tata Laksana serta Kinerja dan Reformasi Birokrasi
4. penyiapan bahan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah di bidang kelembagaan dan analisis jabatan, pelayanan publik dan tata laksana serta kinerja dan reformasi birokrasi
5. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten Administrasi Umum yang berkaitan dengan tugasnya.

Bagian Protokol dan Komunikasi Pimpinan Pasal 17 (1) Bagian Protokol dan Komunikasi Pimpinan, mempunyai tugas melaksanakan penyiapan pelaksanaan kebijakan, pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah di bidang protokol, komunikasi pimpinan, dan dokumentasi kegiatan pimpinan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bagian Protokol dan Komunikasi Pimpinan, menyelenggarakan fungsi:

1. penyiapan bahan pelaksanaan kebijakan di bidang protokol, komunikasi pimpinan, dan dokumentasi
2. penyiapan bahan pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang protokol, komunikasi pimpinan, dan dokumentasi
3. penyiapan bahan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah terkait protokol, komunikasi pimpinan, dan dokumentasi
4. pelaksanaan tugas sebagai Juru Bicara Pemerintah Daerah Kabupaten Madiun
5. penyelenggaraan koordinasi pelaksanaan kegiatan acara kenegaraan, acara resmi dan acara yang dihadiri dan/atau dipimpin oleh pimpinan daerah; dan
6. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Asisten Administrasi Umum yang berkaitan dengan tugasnya.

Pasal 18 Sub Bagian Protokol mempunyai tugas:

1. menyiapkan bahan penyusunan perencanaan dan program kerja pada Sub Bagian Protokol;
2. melaksanakan tata protokoler dalam rangka penyambutan tamu pemerintah daerah;
3. menyiapkan bahan koordinasi dan/atau fasilitasi keprotokolan
4. menyiapkan bahan informasi acara dan jadwal kegiatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
5. menginformasikan jadwal dan kegiatan Pemerintah Daerah
6. melaksanakan koordinasi dan fasilitasi kegiatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
7. melaksanakan monitoring, evaluasi dan laporan pelaksanaan tugas pada Sub bagian Protokol
8. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bagian sesuai dengan ruang lingkup tugasnya.

Kelompok Jabatan Fungsional Pasal 19 (1) Kelompok Jabatan Fungsional terdiri atas sejumlah tenaga dalam jenjang jabatan fungsional yang terbagi dalam berbagai kelompok sesuai dengan bidang keahliannya. Jenis jenjang dan jumlah jabatan fungsional ditetapkan oleh Bupati berdasarkan kebutuhan dan beban kerja, sesuai peraturan perundang-undangan.

Pasal 20 (1) Kelompok Jabatan Fungsional sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (1) huruf b dan huruf c, terdiri atas sejumlah tenaga fungsional yang terbagi dalam kelompok jabatan fungsional sesuai dengan bidang keahliannya. Kelompok Jabatan Fungsional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh subkoordinator pelaksana fungsi pelayanan fungsional sesuai dengan ruang lingkup bidang tugas dan fungsi jabatan pimpinan tinggi pratama. (3) Subkoordinator sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melaksanakan tugas membantu Pejabat Administrator dalam penyusunan rencana, pelaksanaan dan pengendalian, pemantauan dan evaluasi, serta pelaporan pada satu kelompok substansi pada masing-masing pengelompokan uraian fungsi. (4) Ketentuan mengenai uraian tugas subkoordinator sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

TATA KERJA Pasal 21 (1) Setiap pimpinan pada Sekretariat Daerah wajib menerapkan prinsip koordinasi integrasi dan sinkronisasi baik dalam lingkungan unit kerja masing-masing maupun antar satuan unit kerja di lingkungan pemerintah daerah serta dengan instansi vertikal sesuai dengan bidang tugasnya. Setiap pimpinan bertanggung jawab memimpin dan mengkoordinasikan bawahannya masing-masing serta memberikan petunjuk dan bimbingan dalam pelaksanaan tugas bawahannya. Setiap pimpinan wajib mengawasi pelaksanaan tugas bawahannya masing-masing dan apabila terjadi penyimpangan agar mengambil langkah-langkah yang di perlukan sesuai dengan peraturan-peraturan perundang-undangan. Setiap pemimpin satuan organisasi pada Sekretariat Daerah wajib mengikuti dan mematuhi petunjuk dan bertanggung jawab pada atasannya masing – masing serta menyampaikan laporan berkala tepat waktu. Setiap laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) yang diterima oleh pimpinan satuan organisasi dari bawahannya wajib diolah dan dipergunakan sebagai bahan evaluasi serta untuk penyusunan laporan lebih lanjut. Dalam menyampaikan laporan kepada atasan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), tembusan laporan wajib disampaikan kepada satuan organisasi lain yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja.

PENGISIAN JABATAN Pasal 22 (1) Sekretaris Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Bupati dari pegawai aparatur sipil negara yang memenuhi syarat atas usul Bupati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Asisten diisi oleh pegawai aparatur sipil negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pegawai aparatur sipil

negara yang menduduki jabatan pimpinan tinggi, jabatan administrator dan jabatan pengawas pada Perangkat Daerah wajib memenuhi persyaratan kompetensi: a. teknis; b. manajerial; dan c. sosial kultural. Selain memenuhi kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pegawai aparatur sipil negara yang menduduki jabatan Perangkat Daerah harus memenuhi kompetensi pemerintahan. Setiap kompetensi teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional dan pengalaman bekerja secara teknis yang dibuktikan dengan sertifikasi. Kompetensi manajerial sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen dan pengalaman kepemimpinan. -23- (7) Kompetensi sosial kultural sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan. (8) Kompetensi pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4)

Antara lain kompetensi pengetahuan, sikap, dan keterampilan yang terkait dengan kebijakan desentralisasi, hubungan Pemerintah Pusat dengan daerah, pemerintahan umum, pengelolaan keuangan daerah, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, hubungan Pemerintah Kabupaten dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten, serta etika pemerintahan. (9) Kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. FUNGSI DAN KEGIATAN BAGIAN HUKUM

Bagian Hukum mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan, bantuan hukum dan dokumentasi dan informasi. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Bagian hukum, menyelenggarakan fungsi sebagai berikut :

1. Penyiapan bahan perumusan kebijakan daerah dibidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi
2. Penyiapan bahan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah dibidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi
3. Penyiapan bahan pengoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi ;

Adapun kegiatan yang dilakukan oleh bagian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai berikut :

Kepala Bagian Hukum mempunyai tugas :

- menyusun, mengkoordinasikan rencana dan program kerja Bagian;
- melaksanakan perumusan kebijakan produk hukum dan telaahan hukum sesuai ketentuan dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- melaksanakan perumusan penyusunan produk hukum Kabupaten baik yang bersifat pengaturan (regeling) maupun penetapan (beschikking);
- melaksanakan penyiapan bahan pertimbangan dan bantuan hukum kepada semua unsur di lingkungan pemerintah provinsi;
- mengkoordinasikan Kepala Sub Bagian agar terjalin kerjasama yang baik dan saling mendukung;
- memberi petunjuk kepada bawahan dalam pelaksanaan tugas agar sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- merumuskan sasaran yang hendak dicapai berdasarkan skala prioritas dan dana yang tersedia sebagai dasar dalam pelaksanaan tugas;
- memonitor serta mengevaluasi hasil pelaksanaan tugas bawahan agar sasaran dapat dicapai sesuai dengan program kerja;
- melaksanakan evaluasi terhadap pelaksanaan produk Hukum melaksanakan program Strategis Rencana Aksi Nasional HAM;
- melaksanakan koordinasi dan pelayanan administratif kepada satuan kerja perangkat daerah;
- mengkoordinasikan pembahasan perumusan rancangan produk hukum;
- mengkoordinasikan penyelesaian masalah yang berkaitan dengan perlindungan, pemajuan, penegakan, pemenuhan, dan penghormatan HAM;
- melakukan advokasi dan upaya hukum terhadap permasalahan yang timbul;
- mengadakan pembinaan dan pengawasan terhadap Produk Hukum Kabupaten;
- melaksanakan evaluasi dan kajian hukum dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan;
- mendistribusikan tugas kepada bawahan sesuai dengan bidang tugasnya;

- mengevaluasi dan menilai hasil kerja bawahan dengan berpedoman pada rencana dan ketentuan yang berlaku sebagai bahan penyusunan rencana kerja dan sebagai bahan pertimbangan dalam pengembangan karier;
- menghimpun Peraturan Perundang-undangan dan mempublikasikan serta mendokumentasikan produk hukum;
- melaksanakan pengelolaan dokumentasi dan informasi hukum serta penyuluhan hukum sesuai ketentuan dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait sesuai ketentuan dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- melaksanakan sistem pengendalian intern;
- melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan sesuai dengan bidang tugas; dan
- melaporkan hasil pelaksanaan tugas.

Bagian Produk Hukum, mempunyai tugas :

- menyusun rencana kegiatan Sub Bagian Produk Hukum sesuai ketentuan dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- memberi petunjuk kepada bawahan agar pelaksanaan tugas berjalan sesuai ketentuan yang berlaku;
- mengadakan koordinasi antar Sub Bagian agar tercipta sistim kerja yang baik dan saling mendukung;
- mengevaluasi dan menilai hasil kerja bawahan sesuai rencana yang telah ditentukan sebagai bahan pertimbangan dalam pengembangan karier;
- mengkoordinasikan rancangan kerjasama antar daerah, pihak swasta maupun dengan luar negeri sesuai ketentuan yang berlaku;
- melaksanakan perancangan dan/atau penyempurnaan rancangan produk hukum daerah berdasarkan ketentuan dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;

- mengadakan pembinaan penyuratan awig–awig Desa Pekraman sesuai ketentuan yang berlaku;
- melaksanakan pembinaan/pengawasan produk hukum Daerah/Desa sesuai ketentuan yang berlaku
- melaksanakan sistem pengendalian intern;
- melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan; dan
- melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada atasan. Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia, mempunyai tugas :
- menyusun rencana dan program kerja Sub Bagian Bantuan Hukum dan Hak Azasi Manusia sesuai ketentuan dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- melaksanakan konsultasi dengan semua instansi dalam rangka pemberian pertimbangan dan bantuan hukum;
- memberikan petunjuk kepada bawahan agar pelaksanaan tugas berjalan sesuai ketentuan yang berlaku;
- mengadakan koordinasi antar Sub Bagian agar tercipta sistim kerja yang baik dan saling mendukung;
- mengevaluasi dan menilai hasil kerja bawahan sesuai rencana yang telah ditentukan sebagai bahan pertimbangan dalam pengembangan karier;
- menyiapkan bahan konsultasi dengan instansi lain dalam rangka penyelesaian perkara pidana, perdata dan tata usaha negara yang menyangkut tugas Pemerintah Kabupaten sesuai ketentuan dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- melaksanakan konsultasi dengan semua instansi dalam rangka pemberian pertimbangan dan bantuan hukum;
- melaksanakan perumusan di bidang pemajuan hak asasi manusia;
- melaksanakan evaluasi sengketa hukum sebagai akibat pelaksanaan peraturan daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- memberi bantuan hukum dan hak azasi manusia kepada unsur perangkat Pemerintah Kabupaten dan masyarakat sesuai ketentuan dan peraturan yang

berlaku; menyebarluaskan pemahaman hukum dan hak azasi manusia kepada unsur perangkat daerah maupun masyarakat sesuai ketentuan yang berlaku;

- melaksanakan perumusan kebijakan Sub Bagian pemajuan hak asasi manusia;
- melaksanakan sistem pengendalian intern;
- melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan sesuai bidang tugas; dan
- melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada atasan.

Bagian Dokumentasi dan Informasi Hukum, mempunyai tugas :

- menyusun rencana kegiatan dan program kerja Sub Bagian Dokumentasi dan Informasi Hukum sesuai dengan ketentuan dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- memberi petunjuk kepada bawahan agar pelaksanaan tugas berjalan sesuai ketentuan yang berlaku;
- mengadakan koordinasi antar Sub Bagian agar tercipta sistim kerja yang baik dan saling mendukung;
- mengevaluasi dan menilai hasil kerja bawahan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebagai bahan pertimbangan dalam pengembangan karier;
- melaksanakan dokumentasi dan informasi hukum;
- melaksanakan inventarisasi dan penggandaan produk hukum;
- melaksanakan penyuluhan hukum;
- melaksanakan penyimpanan dan pemeliharaan produk-produk hukum;
- melaksanakan koordinasi pembinaan dan petunjuk teknis pengelolaan dokumentasi dan informasi hukum;
- melaksanakan SJDH (Sistem Jaringan dan Dokumentasi Hukum) sesuai ketentuan yang berlaku
- menerbitkan Lembaran Daerah berdasarkan Peraturan Perundang – undangan yang berlaku;

- menyelenggarakan koordinasi dengan instansi terkait dalam rangka mendokumentasikan dan menata Perpustakaan produk hukum sesuai ketentuan yang berlaku;
- melaksanakan sistem pengendalian intern;
- melaksanakan tugas tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan sesuai bidang tugas; dan
- melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada atasan

bagian bantuan hukum dan hak asasi manusia, mempunyai tugas :

- Menyusun rencana dan program kerja sub bagian bantuan hukum dan hak asasi manusia sesuai kebutuhan dan peraturan perundang undangan yang berlaku
- Melaksanakan konsultasi dengan semua instansi dalam rangka pemberian pertimbangan dan bantuan hukum
- Memberikan petunjuk kepada bawahan agar pelaksanaan tugas berjalan sesuai ketentuan yang berlaku
- Mengadakan koordinasi antar sub bagian agar tercipta sistem kerja yang baik dan saling mendukung
- Mengevaluasi dan menilai hasil kerja bawahan sesuai rencana yang telah ditentukan sebagai bahan pertimbangan dalam pengembangan karier
- Menyiapkan bahan konsultasi dengan instansi lain dalam rangka penyelesaian perkara pidana, perdata dan tata usaha negara yang menyangkut tugas pemerintah kabupaten sesuai ketentuan dan peraturan perundang undangan yang berlaku
- Mnelaksanagn konsultasi dengan semua instansi dalam rangka pemberian pertimbangan dan bantuan hukum
- Melaksanakan perumusan di bidang pemajuan hak asasi manusia
- Melaksanakan evaluasi sengketa hukum sebagai akibat pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang undangan lainnya

- Memberi bantuan hukum dan hak asasi manusia kepada unsur perangkat pemerintah kabupaten dan masyarakat sesuai ketentuan dan peraturan yang berlaku

PENUTUP

Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun, memegang fungsi yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di Setda Kabupaten Madiun melalui sub bagian Perundang-Undangan. Berdasarkan penelitian hukum yang dilakukan, penulis dapat membuat kesimpulan untuk menjawab rumusan masalah. Sebagai berikut :

1. Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun melalui Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan rata-rata capaian kinerja 107,5% yang berarti mendapatkan predikat sangat baik, dalam melakukan fasilitas atau mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah antara lain Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan Keputusan Bupati. Maka dengan parameter tersebut penyelenggaraan pemerintahan dapat dikatakan berhasil. Namun pencapaian tersebut harus dievaluasi dengan memperhatikan isu strategis dalam rencana strategis Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun antara lain :
 - a. Masalah peraturan-peraturan pemerintah belum seluruhnya diturunkan dalam peraturan daerah maupun kebijakan daerah dan akar masalah lemahnya koordinasi implementasi peraturan-peraturan pemerintah, belum adanya petunjuk pelaksanaan tentang aturan baru yang dikeluarkan pemerintah pusat.
 - b. Belum optimal yang meliputi persentase pembentukan peraturan daerah yang terselesaikan dan akar masalah masih kurangnya tenaga legal *drafter* dalam mendukung perencanaan dan pelaksanaan regulasi lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun. Perlunya optimalisasi Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Madiun dengan peningkatan kualitas manajemen kinerja Pemerintah Daerah pada Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun
2. Faktor yang menghambat Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun dalam penyelenggaraan pemerintah antara lain :
 - a. Kurangnya sumber daya manusia pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten madiun terutama pada subbag perundang-undangan memberikan beban kerja yang

tinggi sehingga dikhawatirkan apabila tidak segera diselesaikan akan berdampak pada turunya kinerja yang akan datang, diisi lainnya hal tersebut pada akhirnya berdampak pada tumpeng tindihnya tugas pokok

- b. Belum adanya pelatihan-pelatihan terstruktur, berkeselimbangan dan massif bagi staf subbag Perundang-undangan maupun jabatan fungsional perancang perundang-undangan, selain itu juga diperlukan pula pelatihan bagi organisasi perangkat daerah dalam rangka meningkatkan kemampuan pemahaman terhadap asas-asas pembentukan hukum agar mampu menghasilkan produk hukum daerah yang berkualitas.
- c. Biaya Pendidikan jabatan fungsional perancang perundang-undangan tinggi dan kurangnya minat pada jabatan fungsional dikarenakan susahny mendapatkan angka kredit poin untuk kenaikan jabatan.

SARAN

Pelaksanaan pembentukan produk hukum daerah pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun melalui subbagian perundang-undangan telah dilaksanakan dengan baik, namun tetap diperlukan saran dalam sebagai rekomendasi dalam melakukan pembenahan-pembenahan sehingga terciptanya produk hukum yang berkualitas dan baik di pemerintah kabupaten madiun, antara lain :

1. Bagian Hukum Sekretariat Daerah Madiun dalam melaksanakan perannya dalam penyelenggaraan pemerintahan meskipun sudah baik akan tetapi masih perlu ditingkatkan melalui pelatihan perundang-undangan yang terstruktur, berkesinambungan dan massif serta dapat juga ditingkatkan melalui pelatihan maupun pendampingan dalam penyelenggaraan hukum daerah yang melibatkan fakultas hukum pada perguruan tinggi terdekat agar kualitas bagian hukum semakin baik.

Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun melalui subbagian perundang-undangan diharapkan tidak hanya menguasai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar, namun diharapkan pula memahami berbagai masalah perundangan baik dari segi filosofis, yuridis, dan so

DAFTAR PUSTAKA

Perbup 2021, *Peraturan Bupati Madiun Nomor 64 tahun 2021 tentang kedudukan, susunan organisasi, tugas, fungsi dan tata kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Madiun, Madiun, Jawa timur.*

JDIH 2021, *JDIH Kabupaten Madiun, Madiun, Jawa Timur*