

**ANALISIS RESTRUKTURISASI ORGANISASI DINAS PENGELOLAAN
PASAR KE DALAM DINAS PERDAGANGAN BERDASARKAN
PERATURAN DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG
NOMOR 07 TAHUN 2016**

(Skripsi)

Oleh

IQBAL RUSDI AZMI



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2019**

ABSTRAK

ANALISIS RESTRUKTURISASI ORGANISASI DINAS PENGELOLAAN PASAR KE DALAM DINAS PERDAGANGAN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG NOMOR 07 TAHUN 2016

**Oleh
IQBAL RUSDI AZMI**

Pelaksanaan restrukturisasi Organisasi Dinas Pengelolaan Pasar ke dalam Dinas Perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016 adalah Dinas Pengelolaan Pasar yang semula berdiri sendiri menjadi salah satu bidang dalam Dinas Perdagangan, yaitu Bidang Bina Pasar. Bidang Bina Pasar memiliki tiga seksi yaitu seksi bina usaha dan permodalan, seksi sarana dan logistik, serta seksi bina pasar dan informasi. Pembentukan Bidang Bina Pasar ini bertujuan untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintah Kota Bandar Lampung di bidang burusan pengelolaan dan pembinaan pasar. Hambatan dalam pelaksanaan restrukturisasi organisasi Dinas Pengelolaan Pasar ke dalam Dinas Perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016 adalah di bidang sumber daya manusia yang masih terbatas dan restrukturisasi organisasi yang masih relatif baru sehingga para pegawai masih melakukan penyesuaian pelaksanaan kinerja sesuai dengan struktur organisasi yang ada tersebut.

Kata Kunci: Restrukturisasi Organisasi, Pengelolaan Pasar, Perdagangan

**ANALISIS RESTRUKTURISASI ORGANISASI DINAS PENGELOLAAN
PASAR KE DALAM DINAS PERDAGANGAN BERDASARKAN
PERATURAN DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG
NOMOR 07 TAHUN 2016**

Oleh

IQBAL RUSDI AZMI

Skripsi

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM**

pada

**Jurusan Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2019**

**Judul Skripsi : ANALISIS RESTRUKTURISASI ORGANISASI
DINAS PENGELOLAAN PASAR KE DALAM
DINAS PERDAGANGAN BERDASARKAN
PERATURAN DAERAH KOTA BANDAR
LAMPUNG NOMOR 07 TAHUN 2016**

Nama Mahasiswa : IQBAL RUSDI AZMI

No. Pokok Mahasiswa : 1412011189

Jurusan : Hukum Tata Negara

Fakultas : Hukum



MENYETUJUI,

1. Komisi Pembimbing

Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H.
NIP. 19681005 199403 2 001

Siti Khoiriah, S.H., M.H.
NIP. 19820613 201504 2 002

2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara,

Dr. Budiyo, S.H., M.H.
NIP. 19741019 200501 1 002

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H.

Sekretaris : Siti Khoiriah, S.H., M.H.

Penguji Utama : Martha Riananda, S.H., M.H.



2. Dekan Fakultas Hukum



Prof. Dr. Maroni, S.H., M.H.
NIP 19600310 198703 1 002

Tanggal Lulus Ujian Skripsi: 27 Juni 2019

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : IQBAL RUSDI AZMI
NPM : 1412011189
Bagian : Hukum Tata Negara
Fakultas : Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi saya yang berjudul: **“Analisis Restrukturisasi Organisasi Dinas Pengelolaan Pasar Ke dalam Dinas Perdagangan Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016”**, adalah benar-benar hasil karya sendiri dan bukan hasil plagiat sebagaimana telah diatur dalam Pasal 27 Peraturan Akademik Universitas Lampung dengan Surat Keputusan Rektor Nomor 3187/H26/DT/2010.

Bandar Lampung, 27 Juni 2019
Penulis



IQBAL RUSDI AZMI
NPM. 1412011189

RIWAYAT HIDUP



Penulis bernama Iqbal Rusdi Azmi, lahir di Bandar Lampung pada tanggal 05 Februari 1996, sebagai anak ketiga dari empat bersaudara, buah hati dari pasangan Bapak M. Gusril dan Ibu Aida Sari.

Penulis mengawali pendidikan formal di SD Kartika II-5 Persit Bandar Lampung selesai Tahun 2008, SMP Negeri 5 Bandar Lampung selesai Tahun 2011 dan SMA Negeri 4 Depok selesai Tahun 2014. Pada tahun yang sama penulis diterima dan terdaftar sebagai mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Lampung. Penulis melaksanakan Kuliah Kerja Nyata di Desa Negara Batin Kecamatan Jabung Kabupaten Lampung Timur pada Bulan Januari-Februari 2018.

MOTTO

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu sekalian untuk menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkannya dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu dan sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat

(Q.S An-Nisa' : 58)

PERSEMBAHAN

Penulis persembahkan Skripsi ini kepada:

Kedua Orang Tercinta

Bapak M. Gusril dan Ibu Aida Sari.

**Atas segala kasih sayang dan cintanya yang tiada terbalas
oleh bentangan dunia dan segala isinya**

Semoga kelak Allah SWT memberkahi dan meridhoinya

Kakak-kakakku: M. Faris Hafif dan Nuzulina Inas Nabila

Adikku: Bachtiar Yusuf Habibi

Atas dukungan dan motivasi yang diberikan

Almamaterku Tercinta

Universitas Lampung

SANWACANA

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, sebab hanya dengan kehendaknya maka penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul: **“Analisis Restrukturisasi Organisasi Dinas Pengelolaan Pasar Ke dalam Dinas Perdagangan Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016”**, sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa selama proses penyusunan sampai dengan terselesaikan skripsi ini, penulis mendapatkan bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Maroni, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung
2. Bapak Dr. Budiyono, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung
3. Ibu Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H., selaku Pembimbing I, atas bimbingan, masukan dan saran yang diberikan dalam proses penyusunan sampai dengan selesainya skripsi

4. Ibu Siti Khoiriah, S.H., M.H., selaku Pembimbing II, atas bimbingan, masukan dan saran yang diberikan dalam proses penyusunan sampai dengan selesainya skripsi
5. Ibu Martha Riananda, S.H., M.H., selaku Penguji Utama dan Pembahas I, atas masukan dan saran yang diberikan dalam perbaikan Skripsi
6. Bapak Ade Arif Firmansyah, S.H.,M.H, selaku Pembahas II, atas masukan dan saran yang diberikan dalam perbaikan Skripsi
7. Segenap Dosen beserta staf dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah banyak membantu dan memberikan banyak ilmu pengetahuan kepada Penulis selama menyelesaikan studi
8. Almamaterku tercinta beserta seluruh Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung Angkatan 2014
9. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini, terima kasih atas semua bantuan dan dukungannya.

Akhir kata Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, akan tetapi sedikit harapan semoga skripsi ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kita semua. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan perlindungan dan kebaikan bagi kita semua. Aamiin.

Bandar Lampung, Juni 2019

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Permasalahan dan Ruang Lingkup	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	7
II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Pengertian Peraturan Daerah.....	9
B. Fungsi Peraturan Daerah	12
C. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah.....	13
D. Asas Pembentukan Peraturan Daerah	19
E. Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan..	22
F. Restrukturisasi Organisasi.....	29
G. Kepastian Hukum.....	35
H. Teori Sistem Hukum Lawrence Friedman	38
III METODE PENELITIAN	
A. Pendekatan Masalah.....	40
B. Sumber dan Jenis Data	40
C. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data	42
D. Analisis Data	43
IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	44
A. Pelaksanaan Restrukturisasi Organisasi Dinas Pengelolaan Pasar Ke Dalam Dinas Perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016.....	44

B. Hambatan Pelaksanaan Restrukturisasi Organisasi Dinas Pengelolaan Pasar Ke Dalam Dinas Perdagangan Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016.....	64
--	----

V PENUTUP

A. Simpulan	75
B. Saran.....	76

DAFTAR PUSTAKA

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasar pada dasarnya merupakan suatu tempat dimana pembeli dan penjual bertemu untuk membeli dan menjual berbagai barang dan jasa yang mereka miliki. Aktivitas ekonomi pasar merupakan tempat dimana proses transaksi antara pembeli dan penjual berlangsung, serta sebagai tempat untuk mendapatkan alat pemuas kebutuhan dengan harga yang sesuai. Dengan berkembangnya suatu wilayah dan untuk memajukan serta meramaikan pasar, maka harus dibangun suatu bangunan yang memang khusus untuk para pedagang berjualan secara menetap. Bangunan tersebut bertujuan sebagai tempat berjualan pedagang yang masih belum memiliki lokasi berjualan yang baik seperti menjadi penjual kaki lima dengan berjualan di pinggir jalan, karenanya pedagang harus ditempatkan ke tempat yang layak dan tertib untuk berjualan.¹

Pengelolaan pasar dilaksanakan sesuai dengan semangat otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, keragaman daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹ Damsar, *Sosiologi Ekonomi*. PT. Raja Grafindo persada, Jakarta. 1997. hlm.15

Pelaksanaan otonomi daerah harus sejalan dengan upaya menciptakan pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab serta mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif dan efisien sesuai dengan prinsip tata pemerintahan yang baik. Oleh karena itu pemerintah dapat mewujudkan otonomi daerah sejalan dengan upaya melestarikan dan membudayakan wilayah yang bersih dan membentuk tata ruang kota yang baik dan terencana. Salah satu penataan ruang kota yang baik adalah dalam hal pengelolaan dan pembinaan pasar.

Pengelolaan pasar dilaksanakan untuk mengatasi sarana dan prasarana pasar agar pedagang maupun pembeli dapat merasa aman, nyaman, dan tidak terganggu dengan adanya sarana pasar yang kondisinya kurang baik karena lamanya usia bangunan. Maka dari itu program untuk memperbaiki bangunan pasar yang rusak ringan, dan rusak berat, atau penambahan sarana dan prasarana lainnya yang mendukung keadaan pasar menjadi baik. Penataan pedagang dilaksanakan untuk mengatur pedagang terutama pedagang non formal (pedagang kaki lima) karena pada situasi dan kondisi sekarang ini banyak masyarakat untuk memilih suatu pekerjaan berdagang di pasar. Oleh karena itu Pedagang Kaki Lima (PKL) ini harus diatur sedemikian rupa, karena banyaknya minat masyarakat berdagang sedangkan lahan atau lokasi untuk pedagang non formal terbatas, maka harus ditata. Penataan ini tentunya berkaitan dengan prasarana atau tempat berdagang yang kadang kala pembangunannya dilaksanakan oleh pihak Swasta dan oleh Dinas Pengelolaan Pasar dalam hal ini Pemerintah Kota Bandar Lampung.

Selain itu program pembangunan dan penataan pasar dilaksanakan sebagai wujud pelayanan pemerataan fasilitas umum akan pasar. Hal ini dikarenakan adanya

pengembangan kompleks pemukiman bare, sehingga Pembangunan Pasar mempunyai klasifikasi prioritas mengingat kebutuhan masyarakat akan pasar yang murah dan terjangkau sehingga daya beli masyarakat tidak harus dibebani dengan penambahan biaya transportasi. Maka program ini sangat berpengaruh untuk penambahan potensi pedagang yang akan memberikan kontribusi penerimaan retribusi pasar sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam rangka melaksanakan pengelolaan dan penataan pasar memberlakukan produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah sebagai payung hukum pada berbagai program dan kebijakan terkait pasar. Peraturan daerah menjadi suatu kebutuhan yang melekat pada kehidupan sosial dalam suatu masyarakat di era otonomi daerah, peraturan daerah akan melayani masyarakat, baik berupa pengalokasian kekuasaan, pendistribusian sumber-sumber daya, serta melindungi kepentingan anggota masyarakat itu sendiri oleh karenanya peraturan menjadi semakin penting peranannya sebagai sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah.²

Peraturan daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Peraturan daerah pada era otonomi daerah memiliki peranan yang sangat strategis karena memiliki landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam rangka tertib administrasi

² Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta. 2007.hlm.15

dan peningkatan kualitas produk hukum daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan peraturan daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi.

Sebelum diberlakukan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung, urusan pemerintah Kota Bandar Lampung di bidang pengelolaan dan pembinaan pasar dilaksanakan oleh Dinas Pengelolaan Pasar, sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 3 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Bandar Lampung. Setelah diberlakukan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016, urusan di bidang pengelolaan dan pembinaan pasar menjadi bagian dari Dinas Perdagangan.

Hal ini menunjukkan adanya restrukturisasi organisasi Dinas Pengelolaan Pasar ke dalam Dinas Perdagangan, sehingga urusan pengelolaan dan pembinaan pasar hanya menjadi subbagian dari Dinas Perdagangan, yaitu Bidang Bina Pasar. Adapun tugas Bidang Bina Pasar adalah melaksanakan sebagian tugas Dinas Perdagangan yang meliputi bina usaha dan permodalan, sarana dan logistik, serta bina pasar dan informasi. Fungsi Bidang Bina Pasar adalah:

1. Perumusan program, perumusan kebijakan teknis di bidang bina pasar, meliputi pembangunan sarana prasarana dan pembinaan pedagang pasar;
2. Penyusunan rencana pengembangan pasar tradisional dan pasar modern dan pengawasan perdagangan retail;
3. Pembinaan dan fasilitasi terhadap harga pasar dan distribusi kebutuhan pokok pasar tradisional;

4. Peningkatan akses pasar sebagai pusat sarana distribusi perdagangan;
5. Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan;
6. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh atasan.

Restrukturisasi organisasi merupakan proses mendesain ulang atau penataan ulang terhadap tatanan birokrasi yang telah ada. Ketika terjadi dinamika pada lingkungan baik internal maupun eksternalnya maka birokrasi juga harus mengadaptasi dinamika tersebut supaya dapat bertahan (*survive*). Adaptasi terhadap dinamika yang terjadi menyebabkan birokrasi harus tampil sesuai dengan realitas yang ada. Restrukturisasi atau penataan kembali organisasi birokrasi pada hakekatnya adalah aktivitas untuk menyusun satuan organisasi birokrasi yang akan disertai bidang kerja, tugas atau fungsi tertentu.³

Keberhasilan penataan organisasi tergantung pada dua hal yaitu penetapan kebijakan perubahan struktur yang mampu mengantisipasi perubahan struktur di masa depan, dan partisipasi seluruh anggota organisasi, kemampuan mengubah tingkah laku mereka, keterampilan dan sikap. Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa penataan organisasi merupakan kegiatan untuk mendesain organisasi yang sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan perubahan lingkungan. Kegiatan mendesain struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Struktur organisasi sangat penting bagi suatu organisasi agar mekanisme kerja dapat berjalan dengan baik

³ Denny B.C. Hariandja, *Birokrasi Nan Pongah : Belajar dari Kegagalan Orde Baru*, Kanisius, Yogyakarta. 2004. hlm.32

Penyusunan struktur organisasi yang baik harus sesuai dengan tugas untuk menghilangkan kesan bahwa organisasi terlalu besar dan rumit. Struktur organisasi dikaitkan dengan misi yang harus diemban, strategi yang ditetapkan, uraian tugas institusional dan personal, tersedianya tenaga kerja yang memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang spesialis, dukungan anggaran, serta tersedianya sarana dan prasarana kerja. Selain itu sebagai upaya pengurangan jarak kekuasaan. Mengurangi jarak kekuasaan berarti penciptaan organisasi yang datar, peningkatan intensitas dan frekuensi komunikasi langsung antara atasan dan bawahan, pemberdayaan para bawahan, terutama dalam bentuk kesempatan turut terlibat aktif dalam proses pengambilan keputusan, penyeliaan yang simpatik, dan sistem penilaian kinerja bawahan yang objektif. Salah satu prinsip organisasi yang harus dipahami adalah keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab. Hal ini berarti struktur apapun yang digunakan harus menjalin keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab yang mencerminkan kebijakan pimpinan dalam menerapkan pola desentralisasi untuk pengambilan keputusan.

Restrukturisasi organisasi oleh Pemerintah Daerah dalam kerangka pengembangan tata kelola pemerintahan yang baik (*good Governance*) di tingkat lokal, maka restrukturisasi haruslah mampu menciptakan sebuah Birokrasi Pemerintah Daerah yang tampil dengan performa yang baru. Tampilan Birokrasi Pemerintah Daerah tidak harus besar dan banyak memerlukan sumber daya, namun harus eksis dengan ramping namun kaya fungsi. Organisasi harus memiliki kompetensi baik dari sisi kelembagaan maupun dari sisi personil yaitu sebagai kemampuan atau kewenangan yang dimiliki oleh lembaga/organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis melakukan penelitian dalam Skripsi yang berjudul: “Analisis Restrukturisasi Organisasi Dinas Pengelolaan Pasar Ke Dalam Dinas Perdagangan Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung”

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimanakah pelaksanaan restrukturisasi organisasi Dinas Pengelolaan Pasar ke dalam Dinas Perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung?
- b. Apakah hambatan dalam pelaksanaan restrukturisasi organisasi Dinas Pengelolaan Pasar ke dalam Dinas Perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung?

2. Ruang Lingkup

Ruang lingkup ilmu penelitian adalah hukum tata negara, dengan kajian mengenai restrukturisasi organisasi Dinas Pengelolaan Pasar ke dalam Dinas Perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung. Ruang lingkup lokasi penelitian adalah pada Dinas Perdagangan Kota Bandar Lampung dan waktu penelitian dilaksanakan Tahun 2019.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan restrukturisasi organisasi dinas pengelolaan pasar ke dalam dinas perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung
- b. Untuk mengetahui hambatan pelaksanaan restrukturisasi organisasi dinas pengelolaan pasar ke dalam dinas perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memperkaya kajian ilmu hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan restrukturisasi organisasi Dinas Pengelolaan Pasar ke dalam Dinas Perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016

- b. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran bagi pimpinan satuan kerja perangkat daerah dalam mengoptimalkan kinerja organisasi pemerintahan sesuai dengan struktur organisasi yang ada sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Peraturan Daerah

Menurut Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Peraturan daerah adalah bentuk keputusan yang disusun oleh pemerintah daerah yang sifatnya tertulis yang berbentuk peraturan. Suatu produk yang merupakan hasil karya pemerintah daerah, dalam hal ini Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), supaya secara formal berbentuk peraturan daerah harus memenuhi syarat, yaitu tata cara pembentukannya harus memenuhi tata cara yang telah ditentukan, ialah sejak mempersiapkan rancangan peraturan daerah (Raperda), pembahasan Raperda di DPRD, serta penandatanganan atau pengesahan peraturan daerah, dituangkan dalam bentuk yang telah ditentukan dan diundangkan dalam bentuk dan menurut tata cara yang telah ditentukan untuk itu (dalam lembaran daerah)⁴

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda

⁴ Mahfud, MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Gema Media, Yogyakarta, 1999, hlm, 4.

dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Ada berbagai jenis Perda yang dapat ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota dan Propinsi antara lain:

- 1) Pajak Daerah;
- 2) Retribusi Daerah;
- 3) Tata Ruang Wilayah Daerah;
- 4) APBD;
- 5) Rencana Program Jangka Menengah Daerah;
- 6) Perangkat Daerah;
- 7) Pemerintahan Desa;
- 8) Pengaturan umum lainnya.⁵

Perkembangan ketatanegaraan pada masa transisi demokrasi ini tentunya secara yuridis masih belum banyak aturan hukum yang lengkap untuk mengatur segala hal. Sementara itu arus perubahan yang diinginkan oleh masyarakat sangat kuat terutama terhadap produk peraturan perundang-undangan yang responsif dan aspiratif. Masyarakat lebih banyak menuntut keberadaan peraturan perundang-undangan bukanlah kehendak penguasa (legislatif dan/atau eksekutif) belaka.

Peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum dan bukan sebagai produk politik sehingga ditempatkan sebagai norma yang digali bersumber pada kemajemukan bangsa Indonesia, kaya akan budaya,

⁵Chairijah, *Peran Prolegnas dalam Pembentukan dan Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah dalam Pelatihan Penyusun dan Perancang Peraturan Perundang-Undangn Depkumham RI, Jakarta 5 Mei 2008, hlm, 27.

nilai dan pluralisme hukum. Legislatif yang merupakan representasi dari rakyat bukan lagi mempertimbangkan untung rugi atau kepentingan elite penguasa dalam menjalankan fungsinya, apakah dalam setiap fungsi pengawasan, *budgeting* atau legislasi. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.⁶ Karakteristik tersebut merupakan wujud dari negara hukum Pancasila dimana pembentuk peraturan perundang-undangan memahami spirit atau filosofi yang terkandung didalamnya.⁷

Bingkai Indonesia sebagai negara hukum mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam mengawal proses pembuatan peraturan perundang-undangan setiap sidangnya di ranah legislatif menghendaki para wakil rakyat di parlemen untuk berdialog, berkomunikasi dengan rakyatnya sebagai bahan pertimbangan dalam keputusan pembuatan hukum, sehingga mencapai suatu konsensus bersama, bukan keputusan politik dan kepentingan penguasa, tanpa membuka ruang-ruang publik yang merupakan tipologi hukum responsif.

Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.⁸

⁶ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998. hlm.19.

⁷ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1992. hlm.18.

⁸ Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2006, hlm. 12

B. Fungsi Peraturan Daerah

Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan keleluasaan yang besar pada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Amandemen UUD 1945 juga memberikan peluang yuridis bagi daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Peraturan Daerah memiliki beberapa fungsi sebagai berikut:

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- b. Sebagai Peraturan Pelaksana dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini peraturan daerah mengikuti hierarki peraturan perundang-undangan dengan kata lain peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan di atasnya
- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia dan UUD 1945
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.⁹

Dalam teori mengenai jenjang norma hukum, "*Stufentheorie*", yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang- jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan). Teori tersebut juga tercermin dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana tertuang pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagai pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD 1945

⁹ Depkum HAM dan UNDP, *Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta, 2008, hlm, 17.

yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.¹⁰

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, sehingga segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

C. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Proses pembentukan undang-undang yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan, merupakan ukuran untuk menghasilkan suatu undang-undang yang baik. Perencanaan pembentukan undang-undang merupakan langkah pertama yang dilakukan guna mencapai tujuan pembentukan undang-undang yang berkelanjutan. Salah satu kegiatan perencanaan pembentukan undang-undang ialah melalui penyusunan Perda, yang memuat berbagai pertimbangan, alasan, tujuan dan substansi suatu undang-undang.

Apabila dikaitkan dengan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*), penyusunan Perda merupakan salah satu bentuk perwujudan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik. Khususnya terkait dengan pelaksanaan asas tujuan yang jelas (*het beginsel van duidelijke doelstelling*), asas perlunya

¹⁰ Ali Faried, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 197

pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*), dan asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).¹¹

Keberadaan Perda juga merupakan penerapan dari asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan dalam pembentukan undang-undang, sebab dalam penyusunan Perda harus benar-benar memperhatikan secara tepat materi muatan yang akan diatur dengan undang-undang yang akan dibentuk. Selanjutnya, Perda harus pula menggambarkan asas dapat dilaksanakan. Setiap pembentukan undang-undang harus memperhitungkan efektifitas undang-undang tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridismaupun sosiologis. Tidak dapat diabaikan, melalui Perdalah, kita dapat melihat penerapan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Undang-undang tentunya dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan diharapkan akan memberi manfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Berdasarkan pendekatan teori pembentukan undang-undang, misalnya dengan menggunakan *theories on the law making process itself*, kita dapat mengetahui faktor yang relevan dan berpengaruh terhadap mutu hukum dan substansi hukum. Dengan demikian, Perda dapat dijadikan sebagai dasar kajian untuk menentukan materi muatan suatu undang-undang. Melalui kajian dan penyusunan Perda, diharapkan undang-undang yang dibentuk dapat memnuhi tujuan pembentukan, dapat dilaksanakan, dan ditegakkan.¹²

¹¹ Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Rajagrafindo Persada. 2010, hlm, 169.

¹² *Ibid*, hlm, 171.

Terdapat beberapa aspek yang berkaitan dengan penyusunan Perda Rancangan undang-undang, sebagai salah satu langkah yang dapat digunakan untuk mendukung perencanaan pembentukan undang-undang berkelanjutan. Dalam sebuah Perda setidaknya harus mampu menelaah tiga permasalahan, yaitu langkah dalam pembentukan undang-undang, yaitu: *Pertama*, menjawab pertanyaan mengapa diperlukan undang-undang baru? *Kedua*, lingkup materi kandungan dan komponen utama undang-undang; dan *Ketiga*, proses yang akan digunakan untuk menyusun dan mengesahkan undang-undang. Berangkat dari tiga permasalahan tersebut, selanjutnya Perda harus mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- 1) Apakah permasalahan yang dihadapi sudah didefinisikan secara benar?
- 2) Apakah langkah pemerintah dapat dijustifikasi?
- 3) Apakah peraturan perundang-undangan baru merupakan langkah terbaik pemerintah?
- 4) Apakah ada dasar hukum untuk langkah tersebut?
- 5) Tingkat pemerintahan mana yang sesuai untuk langkah tersebut?
- 6) Apakah manfaat dari peraturan perundang-undangan lebih besar dari biayanya?
- 7) Apakah distribusi manfaat ke seluruh masyarakat transparan?
- 8) Apakah peraturan perundang-undangan tersebut jelas, konsisten, dapat diakses dan dipahami oleh para pemakainya?
- 9) Apakah seluruh kelompok kepentingan memiliki kesempatan untuk menyampaikan pandangannya?
- 10) Bagaimana pentaatan terhadap peraturan perundangan akan dicapai?¹³

Sebagai tanggapan atas pertanyaan-pertanyaan di atas dapat dikemukakan:

- 1) Tujuh pertanyaan pertama dari sepuluh pertanyaan tersebut perlu dijawab sebelum rancangan undang-undang baru mulai ditulis.
- 2) Ketujuh pertanyaan tersebut perlu dijawab dalam Langkah 1 dan Langkah 2, dan perlu didokumentasikan dalam Langkah 3.
- 3) Dua pertanyaan pertama erat kaitannya dengan Langkah identifikasi masalah.
- 4) Pertanyaan 2 hingga 5 berhubungan dengan Langkah 2 landasan yuridis atau *legal baseline*.
- 5) Pertanyaan 6 dan 7 sebenarnya merupakan penjabaran dari pertanyaan 2, yaitu apakah langkah dipilih dapat dijustifikasi.
- 6) Seluruh pertanyaan ini harus dianalisis, dijawab, dan didokumentasi dalam

¹³ *Ibid*, hlm, 172.

Perda.

- 7) Perda juga harus memuat rencana untuk menjawab tiga pertanyaan terakhir mengenai penulisan dan pelaksanaan undang-undang.
- 8) Bagaimana pertanyaan-pertanyaan tersebut dijawab dan bagaimana jawaban disajikan dalam Perda, dapat bervariasi tergantung gaya (*style*) yang dikehendaki.¹⁴

Penyusunan Perda seyogyanya didahului dengan pelaksanaan penelitian yang mendalam dan komprehensif, yang tentunya membutuhkan dukungan pembiayaan besar, serta ketersediaan waktu yang relatif lama. Tidak tepat ketika faktor dana dan waktu dijadikan alasan tidak dilakukan kajian dan penelitian, untuk mencapai tujuan undang-undang yang berkualitas dan sesuai dengan yang diharapkan.

Menurut Sudikno terdapat 3 (tiga) landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diterapkan di negara demokrasi antara lain:¹⁵

- a. Peraturan tersebut harus berlandaskan aspek yuridis (*Juristische Geltung*)

Undang-undang mempunyai kekuatan berlaku yuridis apabila persyaratan formal terbentuknya undang-undang itu telah terpenuhi. Kaedah hukum mempunyai kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan atas kaedah yang lebih tinggi

tingkatannya. Suatu kaedah hukum merupakan sistem kaedah secara hierarki.

Di dalam *Grundnorm* (norma dasar) terdapat dasar berlakunya semua kaedah yang berasal dari satu tata hukum. Dari *Grundnorm* itu hanya dapat dijabarkan berlakunya kaedah hukum dan bukan isinya. Pertanyaan mengenai berlakunya kaedah hukum itu berhubungan dengan *das Sollen*, sedangkan *das Sein* itu berhubungan dengan pengertian hukum.

¹⁴ *Ibid*, hlm, 173.

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta 2008, hlm. 94-95

b. Peraturan harus berlandaskan aspek filosofis (*Soziologische Geltung*)

Disini intinya adalah efektivitas atau hasil guna kaedah hukum di dalam kehidupan bersama. Yang dimaksudkan ialah, bahwa berlakunya atau diterimanya hukum di dalam masyarakat itu lepas dari kenyataan apakah peraturan hukum itu terbentuk menurut persyaratan formal atau tidak. Jadi disini berlakunya hukum merupakan kenyataan di dalam masyarakat. Kekuatan berlakunya hukum di dalam masyarakat ini ada dua macam:

- 1) Menurut teori kekuatan (*Machtstheorie*) hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, terlepas dari diterima ataupun tidak oleh warga masyarakat.
- 2) Menurut teori pengakuan (*Anerkennungstheorie*) hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila diterima dan diakui oleh warga masyarakat.

c. Peraturan tersebut harus berlandaskan aspek sosiologis (*Filosofische Geltung*)

Hukum mempunyai kekuatan berlaku filosofis apabila kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi (Pancasila, masyarakat adil dan makmur)

Dasar filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Dasar filosofis sangat penting untuk menghindari pertentangan peraturan perundang-undangan yang disusun dengan nilai-nilai yang hakiki dan luhur ditengah-tengah masyarakat, misalnya nilai etika, adat, agama dan lainnya.¹⁶

¹⁶ Depkum HAM, *Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, 2006, hlm, 21.

Dasar yuridis ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan peraturan perundang-undangan. Dasar yuridis ini terdiri dari dasar yuridis dari segi formil dan dasar yuris dari segi materiil. Dasar yuridis dari segi formil adalah landasan yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan (*bevoegdheid*) bagi suatu instansi membuat aturan tertentu. Sedangkan dasar yuridis dari segi materiil yaitu dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur. Dengan demikian dasar yuridis ini sangat penting untuk memberikan pijakan pengaturan suatu peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.¹⁷

Dasar politis merupakan kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan. Diharapkan dengan adanya dasar politis ini maka produk hukum yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah masyarakat. Secara sosiologis Naskah Akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi, dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari tercerabutnya peraturan perundang-undangan yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang setelah diundangkan kemudian ditolak oleh masyarakat lewat aksi-aksi demonstrasi merupakan cerminan peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki akar sosial kuat.¹⁸

¹⁷ *Ibid*, hlm, 22.

¹⁸ *Ibid*, hlm, 23.

Perkembangan ketatanegaraan dalam masa transisi demokrasi ini tentunya secara yuridis masih belum banyak aturan hukum yang lengkap untuk mengatur segala hal. Sementara itu arus perubahan yang diinginkan oleh masyarakat sangat kuat terutama terhadap produk peraturan perundang-undangan yang responsif dan aspiratif. Masyarakat lebih banyak menuntut keberadaan suatu peraturan perundang-undangan bukanlah kehendak penguasa (legislatif dan/atau eksekutif) belaka. Namun perlu adanya ruang-ruang publik yang memungkinkan suara rakyat tertampung dalam penyusunan substansi peraturan perundang-undangan.

D. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan daerah sebagai produk perundang-undangan daerah harus berorientasi pada kepentingan masyarakat. Karena untuk kepentingan masyarakat maka masyarakat harus diajak bersama-sama dalam merumuskan rancangan perundang-undangan di daerah. Hal ini tentunya tidak mengenyampingkan keberadaan wakil-wakil rakyat di DPRD. Perlu adanya kesinambungan peran antara masyarakat dengan DPRD karena pada kenyataannya wakil-wakil rakyat yang berada di dewan tidak mampu mewakili seluruh aspirasi masyarakat yang sangat dinamis itu. Disinilah dibutuhkan kearifan bersama antara Pemerintah Daerah, DPRD, dan masyarakat dalam membuat peraturan perundang-undangan di daerah. Hambatan yuridis dengan tidak adanya dasar hukum pembuatan Perda dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, bukanlah dasar penghalang untuk dibuatnya Perda tersebut.

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diketahui bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan:

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Lingkup batasan pengertian undang-undang tidak diterangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 hanya menyebutkan kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama dengan pemerintah. Pasal 24C ayat (1) hanya menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap UUD.

Pembentukan Perda harus mengacu pada asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu sebagai berikut:

- 1) Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- 2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- 3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- 4) Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis dan sosiologis.
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 6) Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- 7) Keterbukaan, yaitu dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.¹⁹

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa materi muatan

Perda harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

- a. Asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

¹⁹ *Ibid*, hlm, 18.

- e. Asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Asas bhinneka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara
- k. Asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan. Selain asas dan materi muatan di atas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda harus mempertimbangkan keunggulan lokal/daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerah²⁰

Sehubungan dengan hal tersebut terdapat tiga landasan yang harus dipenuhi dalam

Pembentukan Peraturan Daerah adalah:

- 1) Landasan Filosofis, yakni landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara
- 2) Landasan Sosiologis, yakni landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat
- 3) Landasan Yuridis, yakni landasan yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk kesesuaian antara jenis dan materi muatan, tata cara atau prosedur tertentu, dan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.²¹

E. Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada dasar bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah

²⁰ Mahfud, MD, *Op.Cit*, hlm, 6.

²¹ Depkum HAM dan UNDP, *Op.Cit*, hlm, 11.

tidak bisa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hirarkinya. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih tinggi.²²

Undang-undang dalam arti formil ialah keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk dan cara terjadinya. Sedangkan dalam arti materiil merupakan keputusan atau ketetapan penguasa, yang dilihat dari isinya disebut undang-undang dan mengikat setiap orang secara umum.²³ Selanjutnya Burkhardt Krems dalam bukunya Maria Farida Indrati menjelaskan bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan (*Gezetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar yaitu:

- a. Teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif
- b. Ilmu Perundang-undangan (*Gezetzgebungzlehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan bersifat normatif.²⁴

²² Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 32

²³ Acmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2011, hlm. 9

²⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit*, hlm. 3.

Hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia disebutkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan:

- (1) Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
- (2) Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Hukum meniscayakan hukum menjadi pedoman atau landasan oleh pemerintah dalam menjalankan pemerintahan negara. Makna negara hukum menurut Pembukaan UUD 1945 adalah negara hukum dalam arti materil yaitu Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia seluruhnya, tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial yang disusun dalam suatu UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berdasarkan Pancasila.

Peranan peraturan perundang-undangan dalam konteks negara hukum yaitu untuk menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat berupa Undang-Undang dan di daerah berupa peraturan daerah, serta untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial kemasyarakatan. Penyelenggaraan suatu pemerintahan tanpa suatu aturan atau aturannya dibuat sendiri, dan membiarkan masyarakat menyelesaikan masalah sosial kemasyarakatan secara sendiri-sendiri yang berarti tanpa pedoman atau aturan atau patokan berupa produk hukum, maka yang terjadi adalah ketidakteraturan dalam kehidupan masyarakat dan negara. Inilah alasan keberadaan produk hukum berbentuk peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan adalah peraturan yang berkarakter akomodatif terhadap tuntutan, kebutuhan, dan perkembangan masyarakat dalam rangka mewujudkan negara hukum yang demokratis.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, antara lain: penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan pada posisi kedua setelah UUD 1945.²⁵

Secara umum undang-undang tersebut memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis, yaitu: asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan, perencanaan peraturan perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang, pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan pengundangan peraturan perundang-undangan, penyebarluasan, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Proses pembentukan undang-undang yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan, merupakan ukuran untuk menghasilkan suatu undang-undang

²⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit*, hlm. 3.

yang baik. Perencanaan pembentukan undang-undang merupakan langkah pertama yang dilakukan guna mencapai tujuan pembentukan undang-undang yang berkelanjutan. Salah satu kegiatan perencanaan pembentukan undang-undang ialah melalui penyusunan Naskah Akademik, yang memuat berbagai pertimbangan, alasan, tujuan dan substansi suatu undang-undang.

Apabila dikaitkan dengan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*), penyusunan Naskah Akademik merupakan salah satu bentuk perwujudan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik. Khususnya terkait dengan pelaksanaan asas tujuan yang jelas (*het beginsel van duidelijke doelstelling*), asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*), dan asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).²⁶

Keberadaan Naskah Akademik juga merupakan penerapan dari asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan dalam pembentukan undang-undang. Sebab dalam penyusunan Naskah Akademik harus benar-benar memperhatikan secara tepat materi muatan yang akan diatur dengan undang-undang yang akan dibentuk. Selanjutnya, Naskah Akademik harus pula menggambarkan asas dapat dilaksanakan. Setiap pembentukan undang-undang harus memperhitungkan efektifitas undang-undang tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridismaupun sosiologis. Tidak dapat diabaikan, melalui Naskah Akademiklah, kita dapat melihat penerapan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Undang-undang tentunya dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan diharapkan

²⁶ Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Rajagrafindo Persada. 2010, hlm, 169.

akan memberi manfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Berdasarkan pendekatan teori pembentukan undang-undang, misalnya dengan menggunakan *theories on the law making process itself*, kita dapat mengetahui faktor yang relevan dan berpengaruh terhadap mutu hukum dan substansi hukum. Melalui kajian dan penyusunan Naskah Akademik, diharapkan undang-undang yang dibentuk dapat memnuhi tujuan pembentukan, dapat dilaksanakan, dan ditegakkan.²⁷

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang tersebut, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Selain materi baru tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan beserta contohnya. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan peraturan perundang-undangan.

²⁷ *Ibid*, hlm, 171.

F. Restrukturisasi Organisasi

Restrukturisasi organisasi dapat diartikan sebagai sebuah proses redesain atau penataan ulang terhadap tatanan birokrasi yang telah ada. Ketika terjadi dinamika pada lingkungan baik internal maupun eksternalnya maka birokrasi juga harus mengadaptasi dinamika tersebut supaya dapat survive. Adaptasi terhadap dinamika yang terjadi menyebabkan birokrasi harus tampil sesuai dengan realitas yang ada. Restrukturisasi atau penataan kembali organisasi birokrasi pada hakekatnya adalah aktivitas untuk menyusun satuan organisasi birokrasi yang akan disertai bidang kerja, tugas atau fungsi tertentu.²⁸

Keberhasilan penataan organisasi tergantung pada dua hal yaitu penetapan kebijakan perubahan struktur yang mampu mengantisipasi perubahan struktur di masa depan, dan partisipasi seluruh anggota organisasi, kemampuan mengubah tingkah laku mereka, keterampilan dan sikap. Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa penataan organisasi merupakan kegiatan untuk mendesain organisasi yang sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan perubahan lingkungan. Kegiatan mendesain struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Struktur organisasi sangat penting bagi suatu organisasi agar mekanisme kerja dapat berjalan dengan baik

Penyusunan struktur organisasi harus memperhatikan empat faktor pendekatan situasional, yaitu:

²⁸ Noorsyamsa Djumara. *Reformasi Birokrasi*. Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 2009, hlm. 58.

- a. Struktur organisasi harus sesuai dengan tugas untuk menghilangkan kesan bahwa organisasi terlalu besar dan rumit. Struktur organisasi dikaitkan dengan misi yang harus diemban, strategi yang ditetapkan, uraian tugas institusional dan personal, tersedianya tenaga kerja yang memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang spesialis, dukungan anggaran, serta tersedianya sarana dan prasarana kerja;
- b. Pengurangan jarak kekuasaan. Mengurangi jarak kekuasaan berarti penciptaan organisasi yang datar, peningkatan intensitas dan frekuensi komunikasi langsung antara atasan dan bawahan, pemberdayaan para bawahan, terutama dalam bentuk kesempatan turut terlibat aktif dalam proses pengambilan keputusan, penyeliaan yang simpatik, dan sistem penilaian kinerja bawahan yang objektif;
- c. Kemungkinan penggunaan tipe-tipe organisasi lain. Seperti diketahui, berbagai tipe organisasi yang dapat digunakan ialah organisasi fungsional, organisasi matriks, dan kepanitiaan atau *adhocracy*. Dengan menggunakan salah satu tipe organisasi tersebut, kinerjanya akan memuaskan, tingkat efisiensi, efektivitas, dan produktivitasnya tinggi, mampu memberikan pelayanan dengan cepat, dan kepuasan kliennya terjamin;
- d. Salah satu prinsip organisasi yang harus dipahami adalah keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab. Hal ini berarti struktur apapun yang digunakan harus menjalin keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab yang mencerminkan kebijakan pimpinan dalam menerapkan pola desentralisasi untuk pengambilan keputusan.²⁹

²⁹ Hadari Nawawi, *Ilmu Administrasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 29.

Pentingnya struktur organisasi yang memiliki keunggulan kompetitif ditentukan oleh struktur yang ramping “*lean dan mean*” atau dalam bahasa yang lain disebut “miskin struktur kaya fungsi”. Hal ini sejalan dengan perspektif Osborn dan Gaebler bahwa dengan adanya pergeseran peran pemerintah dari “*rowing*” mendayung ke “*steering*” mengarahkan maka organisasi birokrasi pemerintah juga harus mampu mengadaptasi hal tersebut. Oleh sebab itu restrukturisasi organisasi haruslah mampu menghasilkan sebuah struktur yang ramping, fleksibel, responsif, dan efisien.³⁰

Realitas penyelenggaraan pemerintahan semasa rezim Orde Baru menempatkan birokrasi dalam kedudukan yang sangat dominan. Dominannya kedudukan posisi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan instrumen dari praktek pemerintahan yang otoriter. Ketika menempatkan birokrasi (pemerintah) dalam kedudukan yang berhadapan dengan masyarakat maka posisi masyarakat relatif sangat tidak berdaya. Kondisi birokrasi yang tampil dengan realitas yang demikian karena birokrasi ditopang oleh sumber daya yang relatif berlebih apabila dibandingkan dengan yang dimiliki oleh masyarakat. Struktur birokrasi dibangun dan dikembangkan ke segala arah, baik secara vertikal maupun secara horizontal. Semua lini kehidupan masyarakat hampir tidak ada yang steril dari intervensi birokrasi. Kondisi ini selain menciptakan ketidakberdayaan masyarakat juga akhirnya membuat masyarakat tergantung dengan birokrasi.³¹

³⁰ David Osborne dan Ted Gaebler, *Mewirauahakan Birokrasi*, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.1996, hlm. 77

³¹Tjokrowinoto, Moeljarto, *Birokrasi Pembangunan Masyarakat*, Makalah pada Seminar Nasional HIPPIIS, Yogyakarta. 2009, hlm. 43.

Ketika terjadi perubahan politik di tingkat nasional dengan bergulirnya reformasi, maka ada kehendak untuk memberdayakan masyarakat dan mengurangi dominasi birokrasi. Keinginan tersebut merupakan cerminan dari demokratisasi. Demokrasi menuntut penguatan pada sisi masyarakat dibandingkan dengan birokrasi/pemerintah. Dengan adanya demokrasi memungkinkan masyarakat dapat menentukan nasibnya sendiri yang selama ini tidak bisa didapatkannya. Karena dengan demokrasi masyarakat akan memiliki akses yang luas untuk masuk dan terlibat dalam arena proses pengambilan kebijakan publik. Demokrasi menjadikan masyarakat tidak lagi sekedar objek yang bisa dieksploitasi namun masyarakat akan menjadi subjek.³²

Sesuai dengan perkembangan, maka sekarang ini paradigma *Good Governance* menjadi suatu tuntutan dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Good Governance* menuntut keseimbangan peran antar semua unsur pendukungnya, yaitu Negara/pemerintah (birokrasi), sektor swasta dan masyarakat. Realitas sekarang ini menunjukkan bahwa posisi masyarakat relatif sangat tidak seimbang (tidak berdaya) dibandingkan dengan posisi unsur lainnya yaitu negara dan sektor swasta sebagai akibat praktek penyelenggaraan pemerintah masa lalu. Dengan diimplementasikannya paket peraturan otonomi daerah yang baru, maka Pemerintah Daerah salah satunya harus melakukan restrukturisasi terhadap birokrasinya. Keharusan Pemerintah Daerah untuk melakukan restrukturisasi terhadap birokrasi haruslah sejalan dengan perkembangan paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang baru yaitu harus mampu mewujudkan *Good Governance* khususnya ditingkat lokal. Realitas masyarakat yang tidak berdaya

³²*Ibid*, hlm. 44.

sebagai akibat dari kebijakan masa lalu, maka melalui restrukturisasi organisasi, Pemerintah Daerah harus mampu menciptakan pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat ini dimaksudkan untuk dapat mencapai kesejajaran dengan unsur lain sebagai penopang terciptanya *Good Governance*, yaitu negara/pemerintah (birokrasi) dan sektor swasta yang selama ini lebih berdaya dari masyarakat³³

Restrukturisasi organisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam kerangka pengembangan *Good Governance* di tingkat lokal, maka restrukturisasi haruslah mampu menciptakan sebuah Birokrasi Pemerintah Daerah yang tampil dengan performa yang baru. Tampilan Birokrasi Pemerintah Daerah haruslah tidak lagi seperti masa sebelumnya, yaitu sebuah Birokrasi Pemerintah Daerah yang besar dan banyak memerlukan sumber daya, namun harus eksis dengan ramping namun kaya fungsi. Apabila Birokrasi Pemerintah Daerah bisa tampil dengan performa baru yang "*lean and mean*" maka kehendak untuk memberdayakan rakyat akan dapat diwujudkan. Karena sumber daya yang selama ini dipakai untuk birokrasi bisa digunakan untuk memberdayakan masyarakat. Dengan berdayanya masyarakat maka akan ada keseimbangan peran dari semua unsur penopang *Good Governance*. Adanya keseimbangan peran antar unsur penopang *Good Governance* akan dapat mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik.³⁴

Sesuai dengan aspek pemerintahan dari *Good Governance* tersebut, maka tampilan Birokrasi Pemerintah Daerah yang akomodatif terhadap pengembangan

³³ Noorsyamsa Djumara. *Op.Cit.* hlm. 58.

³⁴ *Ibid*, hlm. 59.

Good Governance hanya mungkin tercipta jika birokrasi tersebut telah mampu merubah dirinya menjadi organisasi yang dapat meningkatkan kompetensi administrasi, transparansi dan efisiensi dalam diri birokrasi itu sendiri. Tampilan birokrasi yang demikian akan mampu banyak mengurangi penggunaan sumber daya yang selama ini dipergunakannya. Sumber daya yang selama ini digunakan oleh birokrasi bisa transfer untuk peningkatan pemberdayaan masyarakat.

Dalam konteks restrukturisasi organisasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, organisasi birokrasi harus memiliki kompetensi baik dari sisi kelembagaan maupun dari sisi personil. Kompetensi kelembagaan dimaksudkan sebagai kemampuan atau kewenangan yang dimiliki oleh lembaga/organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Kompetensi kelembagaan ini mengandung makna bahwa organisasi yang dibentuk benar-benar memiliki kewenangan dan kemampuan untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara efektif dan efisien.

Kompetensi kelembagaan dimaksudkan untuk menghindari adanya duplikasi pelaksanaan tugas (*overlap* antar lembaga yang ada) karena dengan adanya kompetensi lembaga maka setiap lembaga akan memiliki karakteristik yang berbeda dengan lembaga lainnya dalam menjalankan aktivitasnya untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dari tujuan organisasi. Tidak adanya duplikasi antar organisasi mensyaratkan dibangunnya sebuah organisasi birokrasi yang ramping. Melalui bangunan organisasi birokrasi yang demikian maka sumber daya untuk birokrasi juga akan mengalami pengecilan. Sedangkan kompetensi personil diartikan sebagai kemampuan dan karakteristik yang dimiliki personil berupa

pengetahuan dan keterampilan yang dijadikan dasar dalam penempatan/promosi pada jabatan-jabatan yang tersedia dalam jajaran organisasi birokrasi hasil proses restrukturisasi. Dengan ada kompetensi personil di jajaran organisasi birokrasi pemerintah daerah maka penggunaan sumber daya untuk keperluan birokrasi akan mengalami pengecilan, karena profesionalisme birokrat dapat diwujudkan.

G. Kepastian Hukum

Kepastian hukum menurut Aristoteles merupakan asas tujuan dari hukum yang menghendaki keadilan. Menurut teori ini hukum mempunyai tugas suci dan luhur ialah keadilan dengan memberikan kepada tiap- tiap orang apa yang berhak ia terima serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Untuk terlaksananya hal tersebut, maka menurut teori ini hukum harus memuat peraturan/ketentuan umum yang diperlukan masyarakat demi kepastian hukum.³⁵

Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat karena kepastian hukum (peraturan/ketentuan umum) mempunyai sifat yaitu adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan perantara alat- alatnya dan sifat Undang- Undang yang berlaku bagi siapa saja.

Kepastian hukum ditujukan pada sikap lahir manusia, ia tidak mempersoalkan apakah sikap batin seseorang itu baik atau buruk, yang diperhatikan adalah bagaimana perbuatan lahiriahnya. Kepastian hukum tidak memberi sanksi kepada seseorang yang mempunyai sikap batin yang buruk, akan tetapi yang di beri

³⁵ Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 43-44.

sanksi adalah perwujudan dari sikap batin yang buruk tersebut atau menjadikannya perbuatan yang konkrit.

Sistem hukum tidak diadakan untuk memberikan keadilan bagi masyarakat, melainkan sekedar melindungi kemerdekaan individu (*person*). Kemerdekaan individu tersebut senjata utamanya adalah kepastian hukum. Paradigma positivistik berpandangan demi kepastian, maka keadilan dan kemanfaatan boleh diabaikan. Pandangan positivistik juga telah mereduksi hukum dalam kenyataannya sebagai pranata pengaturan yang kompleks menjadi sesuatu yang sederhana, linear, mekanistik dan deterministik. Hukum tidak lagi dilihat sebagai pranata manusia, melainkan hanya sekedar media profesi. Akan tetapi karena sifatnya yang deterministik, aliran ini memberikan suatu jaminan kepastian hukum yang tinggi.

Hukum itu ekspresi dan semangat dari jiwa rakyat (*volksgeis*). Selanjutnya dikatakan bahwa hukum itu tidak dibuat tetapi tumbuh dan berkembang bersama masyarakat. Konsep demikian ini memang didukung oleh kenyataan dalam sejarah yaitu pada masyarakat yang masih sederhana sehingga tidak dijumpai perana pembuat undang-undang seperti terdapat pada masyarakat modern. Pada masyarakat yang sedang membangun perubahan dibidang hukum akan berpengaruh terhadap bidang-bidang kehidupan lainnya, begitu juga sebaliknya³⁶

Penjelasan di atas menunjukkan fungsi hukum disatu pihak dapatlah dipergunakan sebagai sarana untuk mengubah masyarakat menjadi lebih baik dan dilain pihak untuk mempertahankan susunan masyarakat yang telah ada serta mengesahkan

³⁶ Mochtar Kusumaatmaja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2006, hlm.12-13.

perubahan-perubahan yang telah terjadi dimasa lalu. Jika menyetengahkan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang sedang pada masa transisi, perlu ada penetapan prioritas-prioritas dan tujuan yang hendak dicapai, sedangkan sumber atau datanya dapat diperoleh melalui penelitian-penelitian terhadap masyarakat diberbagai bidang kehidupan. Data yang sudah diperoleh kemudian diabstraksikan agar dapat dirumuskan kembali ke dalam norma hukum yang kemudian disusun menjadi tata hukum.

Hukum berasal dari masyarakat dan hidup serta berproses di dalam masyarakat, maka pembaharuan hukum tidak mungkin dilepaskan secara mutlak dari masyarakat. Ini berarti bahwa yang dihadapi adalah kenyataan-kenyataan sosial dalam arti yang luas. Kenyataan yang ada seperti yang dihadapi Indonesia yaitu masyarakatnya yang heterogen dengan tingkat bentuk masyarakat yang berbeda-beda, mulai dari yang sederhana sampai pada masyarakat yang kompleks, maka akan dihadapkan pada diferensiasi yang berbeda-beda pula yang akhirnya membawa akibat pada struktur masing-masing masyarakat.

Masyarakat transisi yang mengalami proses dari yang sederhana ke kompleks tidak jarang dihadapkan pada sebagian nilai yang harus ditinggalkan, tetapi ada pula yang harus dipertahankan karena mendukung proses penyelesaian masa transisi. Pada masyarakat yang sederhana, hukum timbul dan tumbuh bersama-sama dengan pengalaman-pengalaman hidup warga masyarakatnya. Disini penguasa lebih banyak mengesahkan atau menetapkan hukum yang sebenarnya hidup dimasyarakat. Akan tetapi hal yang sebaliknya agaknya terjadi pada masyarakat yang kompleks. Diferensiasi yang tinggi dalam strukturnya membawa

konsekuensi pada aneka macam kategori dan kepentingan dalam masyarakat dengan kepentingan-kepentingan yang tidak jarang saling bertentangan. Walaupun hukum datang dan ditentukan dari atas, sumbernya tetap dari masyarakat.

H. Teori Sistem Hukum Lawrence Friedman

Menurut Lawrence Friedman sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, unsur-unsur teori sistem hukum terdiri dari struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*), sebagai berikut:

1. Struktur Hukum (*legal structure*)

Struktur hukum yaitu kerangka bentuk yang permanen dari sistem hukum yang menjaga proses tetap berada di dalam batas-batasnya. Struktur terdiri atas: jumlah serta ukuran pengadilan, yurisdiksinya (jenis perkara yang diperiksa serta hukum acara yang digunakan), termasuk di dalam struktur ini juga mengenai penataan badan legislatif.

2. Substansi Hukum (*legal substance*)

Substansi hukum bisa dikatakan sebagai norma, aturan, dan perilaku nyata manusia yang berada pada sistem itu, di dalam substansi hukum ada istilah “produk” yaitu suatu keputusan yang baru disusun dan baru di buat yang mana di sini di tekankan pada suatu hukum akan di buat jika melalui peristiwa terlebih dahulu. Substansi hukum juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).

3. Budaya Hukum (*legal culture*)

Budaya hukum sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungan dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Demikian juga kesenangan atau ketidak senangan untuk berperkara adalah bagian dari budaya hukum. Oleh karena itu, apa yang disebut dengan budaya hukum itu tidak lain dari keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum. Maka secara singkat dapat dikatakan bahwa yang disebut budaya hukum adalah keseluruhan sikap dari warga masyarakat dan sistem nilai yang ada dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan.³⁷

³⁷ Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.hlm.32-33

III. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis normatif dimaksudkan sebagai upaya memahami persoalan dengan tetap berada atau bersandarkan pada lapangan hukum, sedangkan pendekatan yuridis empiris dimaksudkan untuk memperoleh kejelasan dan pemahaman dari permasalahan dalam penelitian berdasarkan realitas yang ada.³⁸

Pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris dalam penelitian ini dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan baik Undang-Undang, Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Daerah yang berkaitan dengan pokok bahasan mengenai restrukturisasi organisasi Dinas Pengelolaan Pasar ke dalam Dinas Perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016.

B. Sumber dan Jenis Data

Berdasarkan sumbernya data terdiri dari dua kelompok yaitu data lapangan dan data kepustakaan. Data lapangan merupakan data yang diperoleh dari hasil penelitian dengan melakukan wawancara, sedangkan data kepustakaan adalah data

³⁸ Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Rineka Cipta, Jakarta, 1986, hlm.55

yang bersumber dari bahan-bahan kepustakaan, peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan bacaan lain yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang akan dibahas.

Berdasarkan jenisnya data terdiri dari dua kelompok yaitu data primer dan data sekunder,³⁹ yaitu sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer adalah data utama yang diperoleh secara langsung dari lapangan penelitian dengan cara melakukan wawancara dengan kepada narasumber untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam penelitian.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data tambahan yang diperoleh dari berbagai sumber hukum yang berhubungan dengan penelitian. Data Sekunder dalam penelitian ini adalah:

1) Bahan Hukum Primer, terdiri dari:

(a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Amandemen Keempat

(b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan

(c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer yaitu:

a) Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 3 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Bandar Lampung

b) Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung

³⁹ *Ibid*, hlm.61.

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti teori atau pendapat para ahli yang tercantum dalam berbagai referensi serta dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah penelitian.

C. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

1. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan prosedur sebagai berikut:

a. Studi pustaka (*library research*)

Dilakukan dengan serangkaian kegiatan seperti membaca, menelaah dan mengutip dari literatur serta melakukan pengkajian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok bahasan.

b. Studi lapangan (*field research*)

Dilakukan dengan kegiatan wawancara (*interview*) kepada responden sebagai usaha mengumpulkan data yang berkaitan dengan permasalahan. Wawancara dilakukan kepada Farid Yanuza selaku Kepala Bidang Bina Pasar Dinas Perdagangan Kota Bandar Lampung.

2. Prosedur Pengolahan Data

Pengolahan data dalam penelitian ini meliputi tahapan sebagai berikut:

- a. Seleksi data, merupakan kegiatan pemeriksaan untuk mengetahui kelengkapan data selanjutnya data dipilih sesuai dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Klasifikasi data, merupakan kegiatan penempatan data menurut kelompok-kelompok yang telah ditetapkan dalam rangka memperoleh data yang benar-benar diperlukan dan akurat untuk dianalisis lebih lanjut.

- c. Penyusunan data, merupakan kegiatan penempatan dan menyusun data yang saling berhubungan dan merupakan satu kesatuan yang bulat dan terpadu pada subpokok bahasan sehingga mempermudah interpretasi data.

D. Analisis Data

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisis data adalah menguraikan data dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis, jelas dan terperinci yang kemudian diinterpretasikan untuk memperoleh suatu kesimpulan. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan metode induktif, yaitu menguraikan hal-hal yang bersifat khusus lalu menarik kesimpulan yang bersifat umum.

V. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka kesimpulan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan restrukturisasi Organisasi Dinas Pengelolaan Pasar ke dalam Dinas Perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016 adalah Dinas Pengelolaan Pasar yang semula berdiri sendiri menjadi salah satu bidang dalam Dinas Perdagangan, yaitu Bidang Bina Pasar. Bidang Bina Pasar memiliki tiga seksi yaitu seksi bina usaha dan permodalan, seksi sarana dan logistik, serta seksi bina pasar dan informasi. Pembentukan Bidang Bina Pasar ini bertujuan untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintah Kota Bandar Lampung di bidang urusan pengelolaan dan pembinaan pasar.
2. Hambatan dalam pelaksanaan restrukturisasi organisasi Dinas Pengelolaan Pasar ke dalam Dinas Perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 07 Tahun 2016 adalah di bidang sumber daya manusia yang masih terbatas dan restrukturisasi organisasi yang masih relatif baru sehingga para pegawai masih melakukan penyesuaian pelaksanaan kinerja sesuai dengan struktur organisasi yang ada tersebut.

B. Saran

Beberapa saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Restrukturisasi organisasi Bidang Bina Pasar pada Dinas Perdagangan Kota Bandar Lampung hendaknya diikuti dengan penempatan pegawai sesuai dengan latar belakang pendidikan, pengalaman kerja, kapasitas dan kemampuan kerjanya. Hal ini penting dilakukan sehingga penempatan pegawai pada jabatannya masing-masing benar-benar dilakukan secara profesional dan transparan.
2. Para pegawai Bidang Bina Pasar pada Dinas Perdagangan Kota Bandar Lampung hendaknya mengembangkan budaya kerja partisipasif kepada pegawai, sehingga pegawai tidak hanya bekerja melaksanakan tugas pokok dan fungsinya melainkan dapat berperan serta secara aktif dalam organisasi dengan cara melakukan inovasi sehingga pencapaian kinerja dapat sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Damsar. 1997. *Sosiologi Ekonomi*. PT. Raja Grafindo persada, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, PSKK-UGM, Yogyakarta.
- Fariied, Ali. 2007. *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Hariandja, Denny B.C. 2004. *Birokrasi Nan Pongah : Belajar dari Kegagalan Orde Baru*, Kanisius, Yogyakarta.
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta. 2007.
- Kusumaatmaja, Mochtar. 2006. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung
- Mahfud MD, Moh. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Gema Media, Yogyakarta.
- 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta
- Manan, Bagir. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta
- Mertokusumo, Sudikno. 2008. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.

- Rasjidi, Lili dan Ira Rasjidi. 2001. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Ruslan, Acmad. 2011. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta
- Santosa, Panji. 2008. *Administrasi Publik. Teori dan Aplikasi Good Governance*. Refika Aditama Bandung.
- Santoso, Priyo Budi. 2002. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru Perspektif Kultural dan Struktural*, Bina Aksara, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Rineka Cipta, Jakarta
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2006. *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta
- Syamsudin, Azis. 2011. *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Thoha, Miftah. 2007. *Birokrasi Indonesia Dalam Era Globalisasi*, Pusdiklat Pegawai Depdiknas, Sawangan, Bogor.
- Wibawa, Samodra. 2002. *New Publik Management sebagai Model Administrasi Kabupaten*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Yogyakarta.
- Yuliandri. 2010. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Rajagrafindo Persada.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Amandemen Keempat

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 3 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Bandar Lampung

Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung

C. SUMBER LAIN

Chairijah, *Peran Prolegnas dalam Pembentukan dan Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah dalam Pelatihan Penyusun dan Perancang Peraturan Perundang-Undangan Depkumham RI, Jakarta 5 Mei 2008

Depkum HAM. 2006. *Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta.