



**Analisis Yuridis Sinkronisasi Peraturan Menteri Dalam Negeri
Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah Yang
Melaksanakan Urusan Pemerintahan Dibidang Kesatuan Bangsa
dan Politik terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun
2016 tentang Perangkat Daerah**

TESIS



**OLEH:
SIVA ANGGRAENI
N.P.M: 22002021016**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM MALANG
2022**

ABSTRAK

ANALISIS YURIDIS SINKRONISASI PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI
NOMOR 11 TAHUN 2019 TENTANG PERANGKAT DAERAH YANG MELAKSANAKAN
URUSAN PEMERINTAHAN DIBIDANG KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG
PERANGKAT DAERAH

Kata Kunci : *Perangkat Daerah Urusan Bidang Pemerintahan Umum,
Konflik Norma*

Siva Anggraeni

Sunardi

M. Muhibbin

Penelitian tentang "Analisis Yuridis Sinkronisasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Perangkat Daerah Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan DiBidang Kesatuan Bangsa dan Politik Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah" bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis sinkronisasi Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Perangkat Daerah Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Dibidang Kesatuan Bangsa dan Politik Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, dalam penelitian ini penulis melakukan analisis yuridis terhadap sinkronisasi regulasi terkait dengan pembentukan perangkat daerah khususnya pada urusan bidang Kesatuan Bangsa dan Politik.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang meneliti dengan cara analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan perangkat daerah dibidang urusan pemerintahan kesatuan

bangsa dan politik sebagaimana diatur melalui Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Dibidang Kesatuan Bangsa dan Politik.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dengan studi pustaka, secara garis besar hasil penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut :

Pembentukan perangkat daerah didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2017 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Bentuk Perangkat Daerah sebagaimana regulasi yang mengatur perangkat daerah terbaru dibentuk dalam perangkat daerah yaitu terdiri dari : Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Badan, Dinas, Inspektorat, dan Kecamatan. Termasuk didalamnya terdapat urusan pemerintahan Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik. Sebelum adanya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah urusan Pemerintah tersebut dibentuk dalam perangkat daerah Kantor. Akan tetapi saat diberlakukannya regulasi baru tentang perangkat daerah, urusan pemerintahan ini belum diatur didalamnya menunggu adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang urusan kesatuan bangsa dan politik. Dalam rangka memberikan kepastian hukum tentang keberadaan urusan pemerintahan umum, maka Menteri Dalam Negeri membentuk Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik.

Kedua regulasi terkait dengan pembentukan peangkat daerah pada kenyataannya mengalami ketidaksinkronan. Hal ini disebutkan dalam Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 11 Tahun 2019 bahwa Perangkat Daerah Kabupaten/ Kota yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di Bidang Kesatuan

Bangsa dan Politik yang berbentuk Kantor sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang perangkat Daerah ditetapkan menjadi kantor. Hal ini bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, yang tidak menyebutkan perangkat daerah dalam bentuk kantor. Pemerintah Daerah dalam hal ini perlu memperhatikan kembali asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas hierarki peraturan perundang-undangan.



BAB I

PENDAHULUAN

A Latar Belakang

Pemerintah Daerah sebagai pelaksana kewenangan urusan Pemerintahan di daerah melaksanakan kewenangannya sesuai dengan pendelegasian urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat, dan pelaksanaannya melalui mekanisme otonomi daerah. Konsep otonomi daerah diawali dengan ketetapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Titik berat otonomi pada daerah tingkat II (Kabupaten dan kotamadya) merupakan amanah pasal 11 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 belum terwujud. Keengganan Pemerintah Pusat untuk mendelegasikan wewenang ke daerah memang berlebihan. Ironisnya pemerintah daerah sendiri yang memang merupakan produk dari sistem yang sentralistik itu, pada umumnya kenyataan ini, atau paling tidak berada pada posisi yang sulit untuk mengoreksinya. bahkan bisa di paha Jika beberapa aparat pemerintah daerah, khususnya kepala daerah, justru menikmati sistem yang sentralistik itu. Bukankah sistem ini telah menempatkan kepala daerah sekaligus sebagai Wakil pemerintah pusat dan karena itu membebaskan mereka dari tanggung jawab politik terhadap DPRD dan masyarakat di daerah atas setiap kebijakan yang dilakukannya? Bukankah di bawah sistem

itu DPRD hanya menjadi alat politik untuk memberi legitimasi atas Setiap keputusan dan yang diambil oleh pemerintah pusat.

Konsep otonomi menurut undang-undang nomor 5 tahun 1974 dipandang sebagai penyebab dari berbagai kekurangan yang menyertai perjalanan pemerintahan di daerah selama lebih dari dua dekade terakhir. kenyataan belum diperolehnya pemimpin dan kepemimpinan pemerintahan yang terbaik sesuai dengan aspirasi masyarakat pada masa itu adalah akibat dari pola rekrutmen yang tertuang dalam undang-undang nomor 5 tahun 1974. pola itu telah memberi pembenaran terhadap berlakunya rekayasa pemilihan pemimpin pemerintahan yang tidak transparan dan tidak memiliki "sense of public accountability" kurangnya kewenangan yang diletakkan di daerah juga telah menjadi penyebab dari lemahnya kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah dalam menyelesaikan berbagai masalah dan menjawab berbagai tantangan.

Pendekatan sentralistik yang dipakai seringkali dilandaskan kepada argumentasi seolah-olah Ia merupakan konsekuensi dari sistem negara kesatuan. Padahal argumen ini tidak memiliki dasar yang kuat, karena Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dikonsepsikan oleh undang-undang Dasar 1945 sangat menghargai hak-hak otonom dan bahkan hak-hak daerah yang bersifat istimewa (lihat penjelasan UUD 1945). Disamping itu secara teoritik dengan kebhinekaan budaya masyarakat Indonesia, keanekaragaman kondisi geografis, dan kesenjangan tingkat kesejahteraan antara satu daerah

dengan yang lainnya mestinya menyulitkan kita untuk menerapkan pendekatan yang seragam dalam proses pemerintahan daerah. Negara kesatuan sebagai sebuah komitmen politik tidak seyogyanya digunakan sebagai jastifikasi bagi pendekatan yang seragam dan sentralistik itu dari berbagai wacana itu muncul perubahan Undang-Undang nomor 5 tahun 1974 yang dirubah melalui Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang nomor 25 tahun 1999.

Pelaksanaan Otonomi Daerah diimplementasikan melalui pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilaksanakan sesuai kewenangan daerah melalui pembentukan perangkat daerah sebagai pelaksan tugas dan fungsi masing-masing urusan pemerintahan. Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah menggantikan peraturan yang sebelumnya yaitu peraturan pemerintah nomor 8 tahun 2003 di mana mengamanatkan beberapa perubahan yang harus segera dilaksanakan oleh daerah agar mengurangi dampak kesulitan dalam administrasi penganggaran dengan pemerintah pusat. Standarisasi ini muncul karena beberapa alasan yaitu : (1) ketidaksesuaian nomenklatur lembaga daerah dengan lembaga pusat yang selama ini mengakibatkan kesulitan pada proses penganggaran dan berujung pada inefisiensi penyelenggaraan Pemerintah Daerah (2) struktur organisasi di Indonesia cenderung gemuk sehingga berpotensi menghisap sebagian besar alokasi APBD bukan untuk pos-pos kegiatan lain yang lebih produktif bagi kepentingan masyarakat. Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007

tentang organisasi perangkat daerah menciptakan berbagai kerumitan yang mengiringi konsekuensi besar yang menyertainya yaitu berbagai standarisasi dirumuskan dalam regulasi ini yang cenderung sebagai manifestasi kepentingan pusat untuk melakukan resentralisasi pemerintahan ketimbang penataan kelembagaan untuk efektivitas pemerintahan di daerah.

Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dibentuk dengan maksud memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam melaksanakan penataan organisasi yang efektif dan efisien serta rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, sinkronisasi, simplifikasi, integrasi, serta komunikasi kelembagaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang diwujudkan. Selain itu pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dimaksudkan untuk menghindari pembengkakan kelembagaan dan pengeluaran keuangan negara dapat lebih ditekan karena setiap pembengkakan struktur organisasi meningkatkan pembiayaan yang tidak sedikit dalam bidang personil, keuangan dan sarana kerja. penataan organisasi dimaksudkan untuk mewujudkan organisasi pemerintah yang semakin proporsional dan memperjelas wewenang tugas dan tanggung jawab pada masing-

masing unit organisasi, sehingga tercipta organisasi yang efektif dan efisien.

Mulai tahun 2016 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah. Dalam perkembangannya peraturan tersebut muncul dikarenakan pemerintah menginginkan pencapaian good governance yang merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan Administrasi Publik. Masyarakat menuntut kepada pemerintah untuk mewujudkan dan melaksanakan good governance pola-pola lama dalam penyelenggaraan pemerintahan harus ditinggalkan dan diganti dengan pola-pola baru penyelenggaraan pemerintahan yang berdasar pada prinsip prinsip good governance¹. Dalam rangka pencapaian good governance pemerintah telah berinisiatif dalam melaksanakan hal tersebut yaitu melalui reformasi birokrasi yang pada hakekatnya merupakan upaya dalam melakukan pembaharuan dan perubahan yang mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintah. dasar peraturan pelaksanaan reformasi birokrasi yaitu tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 81 tahun 2010 tentang grand design reformasi birokrasi 2010-2025. Selain itu diatur pula dalam peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 tahun 2015 tentang road map reformasi birokrasi 2015-2019. Sasaran reformasi birokrasi yaitu : (1) birokrasi yang bersih dan

¹ Lili Romli, 2008 *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS : Masalah Reformasi Birokrasi*, Vol.2, No.2, November, Hlm. 6

akuntabel (2) birokrasi yang efektif dan efisien (3) birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas. dalam road map reformasi birokrasi tersebut terdapat 8 area perubahan yang harus dicapai oleh pemerintah yaitu (1) organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (Right sizing) (2) area tatalaksana yaitu sistem proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip good governance (3) peraturan perundang-undangan yang tidak tumpang tindih dan harmonis serta mendorong pencapaian kinerja pemerintahan (4) SDM Aparatur yang berintegritas netral, Kompetensi, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera (5) peningkatan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN (6) akuntabilitas dan kinerja birokrasi (7) pelayanan publik yang prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat dan dunia usaha (8) yaitu pola pikir (mindset) dan budaya kerja yaitu birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi sesuai dengan bahasa budaya kerja.

Reformasi Birokrasi adalah suatu kebutuhan yang perlu untuk dipenuhi dalam rangka terciptanya perbaikan tata kelola pemerintahan. Tata kelola pemerintahan yang baik yaitu prasyarat utama dalam pembangunan nasional. Kualitas tata kelola pemerintahan sangat mempengaruhi pelaksanaan program pembangunan nasional. Apabila tata kelola pemerintahan baik maka semakin cepat pula peputaran roda pembangunan nasional. Penataan organisasi merupakan salah satu area perubahan sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara

dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2020 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024. Kelembagaan Perangkat Daerah dibentuk dalam rangka melaksanakan mandat dari Pemerintah Pusat yang diwenangkan kepada daerah. Sebagai implemementasi dari pelaksanaan desentralisasi, pemerintah pusat memberi kewenangan kepada daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan bidang. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas otonomi.²

Otonomi daerah membawa harapan baru terhadap optimisme kebijakan daerah dalam mengatur kepentingan masyarakat antara hubungan pusat dan daerah. Selama ini masyarakat didaerah merasa dimarginalkan oleh keadaan yang memaksa dikarenakan tidak bisa berbuat apa-apa sedangkan setelah diberikan kebijakan otonomi daerah maka daerah mendapatkan legitimasi untuk menjalankan sesuai dengan haknya sesuai kepentingan aspirasi daerah. Dengan adanya kebijakan otonomi daerah maka dianggap pemerintah lebih tahu kebutuhan masyarakat seluas luasnya berdasar kepentingan dan aspirasi daerah tersebut.³ Sedangkan asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan otonomi daerah. Perubahan sistem politik yang demokratis, maka dengan adanya nilai sistem politik yang demokratis tersebut dapat

² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

³ Suaib, 2017, "Pembentukan Dan Penataan Organisasi Perangkat Daerah" dalam 2 e *Jurnal Katalogis, Volume 5 Nomor 7*, hlm. 5

mewujudkan parameter dalam mewujudkan keberhasilan dalam melaksanakan otonomi daerah yang efektif dan efisien serta bertanggung jawab. Dengan melibatkan rakyat dalam politik yang demokratis maka pemerintah pusat menerapkan sistem desentralisasi otonomi daerah kepada pemerintah daerah secara mandiri.⁴ Urusan Pemerintahan terdiri dari atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut (footnote) yaitu Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sepenuhnya. Dalam pelaksanaannya pembentukan perangkat daerah di dasarkan pada penghitungan variabel tiap urusan pemerintahan. Dalam variabel tersebut dibagi menjadi 2 (dua) variabel yaitu : variabel umum dan variabel khusus. Variabel umum mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, dan jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan indikator variabel khusus yaitu menyesuaikan masing-masing urusan bidang pemerintahan. Urusan bidang pemerintahan yang diserahkan kepada daerah merupakan mandat yang wajib dilaksanakan pada setiap daerah melalui perangkat daerah. Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur Inspektorat, unsur staf, unsur pelaksana, unsur penunjang, dan Kecamatan. Unsur

⁴ Utang Rosidin, 2010, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung : Pustaka Setia, Hlm. 50

staf dibentuk perangkat daerah berupa Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD. Unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah diwadahi dalam bentuk perangkat daerah Dinas Daerah. Sedangkan unsur penunjang diwadahi dalam bentuk perangkat daerah Badan. Pembentukan perangkat daerah didasarkan atas asas :

1. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah
2. Intensitas Urusan pemerintahan dan potensi daerah
3. Efisiensi
4. Efektifitas
5. Pembagian habis tugas
6. Rentang kendali
7. Tat kerja yang jelas
8. Fleksibilitas

Dalam Pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa Perangkat daerah yang dibentuk pada Daerah Kabupaten/ Kota yaitu terdiri dari :

- a. Sekretaris Daerah
- b. Sekretariat DPRD
- c. Inspektorat
- d. Dinas
- e. Badan
- f. Kecamatan

Dalam Pasal 5 ayat (2) tersebut jenis perangkat daerah yang melaksanakan urusan bidang pemerintahan dan unsur penunjang

hanya diwadahi dalam bentuk perangkat daerah Dinas dan Badan. Tidak seperti aturan sebelumnya yang mengatur tentang pembentukan perangkat daerah yaitu pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, disebutkan bahwa jenis perangkat daerah terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, serta lembaga teknis daerah. Lembaga teknis daerah sebagaimana dimaksud yaitu inspektorat, Badan, Kantor serta Unit Pelaksana Teknis Daerah.

Mengacu pada pokok pembahasan yaitu menitikberatkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik, bahwasanya dalam regulasi tersebut mengatur tentang kelembagaan urusan pemerintahan umum bidang Kesatuan Bangsa dan Politik. Sebagaimana dalam Bab II Pasal 2 disebutkan bahwa Perangkat Daerah yang melaksanakan pemeritnah di bidang kesatuan bangsa dan politik yang telah dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, tetap melaksanakan tugasnya sampai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan Urusan Pemerintahan umum diundangkan. Bentuk perangkat daerah yang melaksanakan kewenangan urusan pemerintahan umum bidang kesatuan bangsa dan politik di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia beragam. Oleh sebab itu di dalam ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut yang merupakan acuan dalam

pembentukan perangkat daerah bagi Kabupaten/ Kota di seluruh Indonesia sebagaimana Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 terdapat beberapa ketentuan yaitu sebagai berikut :

1. Untuk perangkat daerah Kabupaten/ kota yang melaksanakan urusan pemerintahan bidang kesatuan bangsa dan politik yang berbentuk Badan sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah tetap diwadahi dalam bentuk Perangkat Daerah Badan
2. Untuk perangkat Daerah pada Kabupaten/ Kota yang melaksanakan Urusan pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik yang diwadahi dalam bentuk kantor sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah kelembagaannya tetap dalam bentuk kantor
3. Bagi perangkat daerah kabupaten/ kota yang melaksanakan urusan pemerintahan dibidang kesatuan bangsa dan politik yang semula berbentuk Badan, tetapi setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang perangkat daerah dihapus, maka ditetapkan menjadi badan
4. Bagi perangkat daerah kabupaten/ kota yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik yang berbentuk Kantor, namun setelah diberlakukannya Peraturan

Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dihapus, ditetapkan menjadi kantor

5. Perangkat daerah pada Kabupaten/ Kota yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik yang bergabung dengan urusan Pemerintahan lain dalam bentuk Badan sebelum diberlakukannya peraturan pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah ditetapkan menjadi badan yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik dan terpisah dan Urusan Pemerintahan Lain
6. Perangkat daerah Kabupaten/ Kota yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik yang bergabung dengan Urusan Pemerintahan lain dalam bentuk kantor sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, ditetapkan menjadi kantor yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik dan terpisah dari Urusan Pemerintahan lain
7. Perangkat Daerah Kabupaten/ Kota yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan poliitk yang berbentuk subbagian/ subbidang/ seksi sebelum diberlakukannya Peraturan pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang perangkat Daerah dibentuk menjadi kantor
8. Dalam hal Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota belum membentuk Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan

Pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik, kepala daerah dapat membentuk menjadi badan/ kantor

Bentuk kelembagaan perangkat daerah kesatuan bangsa dan politik tidak konsisten dengan Peraturan di atasnya. Dikarenakan antara ketentuan regulasi terkait pembentukan perangkat daerah dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dengan pembentukan kelembagaan perangkat daerah bidang Kesatuan Bangsa dan Politik tidak sesuai. Sebagaimana disebutkan dalam Bab II Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 yang intinya adalah perangkat daerah yang melaksanakan urusan pemerintah di bidang kesatuan bangsa dan politik yang telah terbentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah tetap melaksanakan tugasnya sampai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan umum diundangkan. Hal ini menimbulkan perbedaan persepsi dikarenakan dalam Pasal tersebut masih menyebutkan keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Suatu regulasi harus harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini menjadikan pemaknaan terhadap sinkronisasi dan harmonisasi peraturan menjadi sangat penting.

Permasalahan yang timbul akibat ketidaksinkronan aturan yang mengatur tentang perangkat daerah urusan bidang kesatuan bangsa dan politik yang pertama yaitu dalam ketentuan terkait jenis

kelembagaan perangkat daerah pada Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 sudah tidak menetapkan kelembagaan perangkat daerah yang berbentuk kantor. Hal tersebut membuat kebingungan dan kegamangan utamanya Pemerintah Daerah Kabupaten/ kota yang memiliki hak dalam menentukan bentuk dan susunan kelembagaan perangkat daerah serta mendapat pendelegasian sementara kewenangan terkait bidang urusan kesatuan bangsa dan politik. Permasalahan kedua yaitu dalam ketentuan Pasal 125 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah disebutkan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dinyatakan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Secara normatif kelembagaan perangkat daerah yang berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut harus menyesuaikan dengan ketentuan pembentukan perangkat daerah yang baru. Oleh sebab itu dasar aturan dalam hal ini terkait penataan kelembagaan perangkat daerah pada urusan Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik sangat penting untuk diluruskan.

Dari uraian diatas, maka peneliti merasa tertarik untuk melakukan analisis yuridis sinkronisasi peraturan-peraturan tersebut, dan untuk memudahkan dan terarahnya penelitian, peneliti merumuskannya dalam judul penelitian sebagai berikut "Analisis Yuridis disharmonisasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Dibidang Kesatuan Bangsa Dan Politik terhadap

Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan terkait Analisis Yuridis Sinkronisasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Perangkat Daerah Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Dibidang Kesatuan Bangsa Dan Politik Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, maka dapat dirumuskan permasalahan terkait hal tersebut yaitu sebagai berikut :

- 1) Bagaimana konflik norma Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik?
- 2) Bagaimana analisis Yuridis sinkronisasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 5 ayat (2) tentang Perangkat Daerah terhadap Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis sinkronisasi pembentukan Perangkat Daerah Kesatuan Bangsa dan Politik sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Sehingga bertujuan menjawab permasalahan yaitu :

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis konflik norma Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik;
- 2) Untuk mengetahui dan menganalisis sinkronisasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 5 ayat (2) tentang Perangkat Daerah terhadap Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang emmbtuuhkan, baik secara teoritis maupun praktis, diantaranya :

1) Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai konflik norma Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

2) Manfaat Praktis

a) Bagi pemerintah daerah Penelitian diharapkan dapat menjadi sarana yang bermanfaat dalam melakukan upaya lebih komprehensif dalam mengajukan usulan, program kerja, Forum Discussion Group yang dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri untuk selanjutnya menjadi bahan permasalahan yang dapat disampaikan secara langsung baik pada Forum Sekretaris Daerah Seluruh Indonesia (Forsesdasi) maupun pada Forum Komunikasi Kepala Daerah (Forkopimda) yang berkaitan dengan peraturan pembentukan perangkat daerah khususnya pada urusan Pemerintahan Umum yang sampai saat ini belum diatur dasar pelaksanaan urusan Pemerintahannya.

b) Bagi pemerintah provinsi penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana bermanfaat dalam memberikan rekomendasi teknis terkait pembentukan perangkat daerah khususnya perangkat daerah sebagaimana Peraturan Menteri Dalam

Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik. Sehingga sebagai wakil pemerintah pusat dapat memberikan kejelasan dan kepastian dalam membentuk suatu perangkat daerah.

E. Orisinalitas Penelitian

Dalam rangka menghindari pengulangan dalam penelitian-penelitian terdahulu dan untuk mengetahui posisi peneliti, berikut akan dipaparkan beberapa penelitian yang telah dilakukan yang berkaitan dengan penataan kelembagaan perangkat daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Pertama, penelitian dalam tesis yang dilakukan oleh Ulfah Nursekhah pada Tahun 2018 yang bertemakan "Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah". Hasil penelitian ini diantaranya : 1) penataan kelembagaan yang ada di daerah disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 yaitu menyatakan bahwa Perangkat daerah kabupaten/ kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan

daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan. Kewenangan daerah kabupaten dan kota secara tegas ditentukan pada Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu sebagai berikut : (a) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. 2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan. (c) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, dan moneter dan fiskal nasional dan agama.⁵

Kedua, penelitian dalam tesis yang dilakukan oleh Lenni Masniar Butar-Butar pada Tahun 2018 yang bertemakan "Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pembentukan Perangkat Daerah (studi pada Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Karo)". Hasil penelitian ini diantaranya : 1) Penataan kelembagaan bukan suatu proses yang berdiri sendiri, artinya

⁵ Nursekhah Ulfah, 2018, Tesis :*Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta

kelembagaan Pemerintahan Daerah hanya merupakan suatu proses kontinyu yang tidak bisa dilakukan hanya sekali jadi tetapi harus dilakukan secara bertahap, terus menerus dan terpadu. Untuk itulah Penataan kelembagaan Pemerintah Daerah perlu dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor lain. Selain itu juga harus mempertimbangkan jauh kedepan bagaimana kelembagaan hasil penataan kelembagaan dilaksanakan di lapangan dan tentu saja perlu diiringi oleh perubahan aspek-aspek lain atau subsistem-subsistem lain yang erat keterkaitannya. 2) Aspek-aspek yang dipertimbangkan dalam penataan kelembagaan perangkat daerah yaitu : a) aspek yang bersifat kualitatif adalah aspek-aspek tersebut sulit dihitung karena terkait dengan nilai (value) yang notabene sulit untuk diukur karena aspek ini memiliki unsur subyektifitas yang relatif besar. Namun demikian, kekurangan ini dapat diatasi dengan melakukan penilaian yang didasarkan atas pengalaman dan kebutuhan dimasa yang akan datang, bukan didasarkan pada kebutuhan individual. Aspek-aspek tersebut misalnya adalah nilai strategis Daerah ataupun teknologi yang terkait dengan visi dan misi suatu Daerah; b) aspek yang bersifat kuantitatif yakni aspek yang dapat dihitung dan diukur, misalnya potensi dan kebutuhan Daerah/masyarakat, jumlah SDM Aparatur, aspek keuangan, dan aspek kewenangan. Walaupun demikian terdapat pula aspek yang bersifat semi kualitatif dan kuantitatif antara lain kualitas kewenangan dan kualitas SDM. Aspek-aspek baik yang bersifat kuantitatif, kualitatif maupun semi kualitatif dan semi

kuantitatif inilah yang akan menentukan beban tugas atau beban pekerjaan suatu kelembagaan Daerah, dan dapat dijelaskan yaitu :

(1) Aspek kewenangan - Desentralisasi dapat diartikan sebagai pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom (suatu kesatuan masyarakat), dengan demikian kewenangan yang dilimpahkan kepada Daerah dapat dilakukan oleh Sektor Publik (Pemerintahan), Sektor Swasta dan Masyarakat Daerah. Oleh karenanya, dalam menata kelembagaan Daerah, perlu diawali terlebih dahulu dengan melakukan analisis terhadap kewenangan Daerah; (2) Aspek Sumber Daya Manusia - Baik dalam Dinas maupun dalam proses manajemen, keberadaan Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan aspek yang sangat penting dan sangat determinan. SDM dengan kualifikasi baik akan mendorong perwujudan tujuan Dinas secara lebih efektif dan efisien. Didasarkan pada kenyataan tersebut maka Sumber Daya Manusia (humanresource) dalam konteks ini, didefinisikan sebagai "the people who are ready, willing, and able to contribute to organizational goals" (William B Werther, Jr & Keith Davis, 1996;596). (3) Aspek Keuangan - Selain aspek kewenangan dan aspek Sumber Daya Manusia, dalam penataan kelembagaan perlu juga memperhatikan aspek keuangan, maksudnya perlu untuk mempertimbangkan kemampuan Daerah dalam membiayai kelembagaan yang dihasilkannya. Semakin besar Dinas yang dibuat semakin besar dana yang harus dialokasikan untuk membiayai kelembagaan/Dinas tersebut. (4) Aspek Teknologi - Perkembangan

teknologi dewasa ini sangat pesat, termasuk di dalamnya teknologi menyangkut sarana dan prasarana kerja. Akibatnya, proses penyelesaian pekerjaan menjadi semakin mudah, cepat dan berkualitas. Salah satu teknologi yang saat ini banyak diperbincangkan adalah Electronic Government (EGovernment). (5) Aspek kebutuhan Pelayanan - Menyadari berbagai perbedaan dalam hal potensi yang dimiliki oleh setiap Daerah, UU No. 23 Tahun 2014 memberikan keleluasaan pada Daerah untuk menyusun kelembagaannya disesuaikan dengan kebutuhan dari Daerah yang bersangkutan. Dalam penataan kelembagaan Pemerintah Daerah, kebutuhan atau potensi yang dimiliki harus diperhatikan pula. Untuk itu faktor-faktor kebutuhan atau potensi Daerah yang perlu diperhatikan antara lain sebagai berikut : 1. Luas wilayah kerja atau besarnya objek kewenangan yang ditangani; 2. Jumlah penduduk yang mendapatkan Layanan; 3. Potensi Pemerintah Daerah; 4. Kebutuhan masyarakat; 5. Kompleksitas pekerjaan yang dilakukan; 6. Potensi masyarakat dan swasta. (6) Aspek Nilai Strategis Daerah - Dalam rangka melakukan penataan kelembagaan Daerah, nilai strategis Daerah juga harus menjadi pertimbangan. Nilai strategis Daerah ini biasanya tertuang dalam Visi dan Misi Pemerintah Daerah. Dengan menentukan sector-sektor tertentu yang menjadi unggulan

(core competency) maka kelembagaan yang menanganinya pun perlu diperhatikan.⁶

Ketiga, penelitian dalam jurnal dilakukan oleh Rusliandy pada Tahun 2016 yang bertemakan "Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah dan Implikasinya Terhadap Kebijakan Kepegawaian Daerah". Hasil penelitiannya adalah arah kebijakan penataan perangkat daerah yang disampaiakan Menteri Dalam Negeri dalam paparan sosialisasi PP Perangkat Daerah adalah : *pertama*, membentuk organisasi perangkat daerah yang tepat fungsi dan tepat ukuran. *Kedua*, pelaksanaan fungsi manajemen dalam penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan disatukan dalam organisasi perangkat daerah. Sejak era desentralisasi yang ditandai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kebijakan di bidang kelembagaan pemerintah daerah telah mengalami 4 kali perubahan diantaranya Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dan terakhir Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 yang disesuaikan dengan UU-Pemda. Seringnya perubahan kebijakan tersebut mengindikasikan Pemerintah belum memiliki model yang tepat dan sempurna dalam pembagian kewenangan/urusan pemerintahan antara pusat, Provinsi dan

⁶ Lenni Masniar Butar-Butar, 2018, Tesis, *Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pembentukan Perangkat Daerah Studi pada Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Karo*, Universitas Medan Area, Medan

daerah serta belum memiliki model yang tepat dalam penataan kelembagaan pemerintah daerah.

E. Kerangka Teoritik dan Definisi Konseptual

a) Kerangka Teoritik

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, utamanya untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat membentuk konstestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma. Jadi kepastian hukum ialah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar.

2. Teori Hierarki Peraturan perundang-Undangan

Tidak ada sistem didunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang undangan. walaupun ada pengaturannya hanya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya: "Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya'.atau dalam hal UUD ada ungkapan "the supreme law of the land."⁷

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (Grundnorm) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (Inferior) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (superior), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis

⁷ Ni'matul Huda, Negara Hukum demokrasi dan judicial Review, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm.48

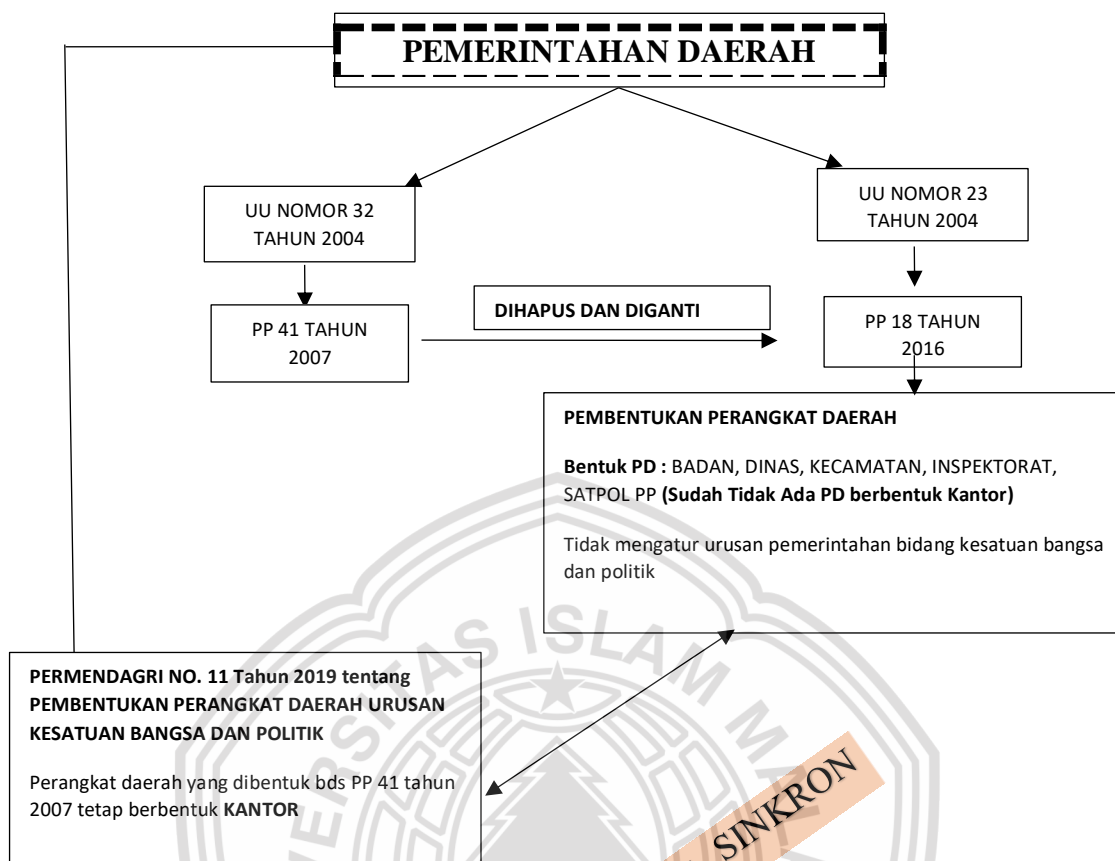
membentuk suatu Hierarki.⁸ Karena norma membentuk norma, maka norma yang dibentuk dari norma dasar yang membentuknya, tidak boleh bertentangan dengan norma dasar pembentukannya. Dengan kata lain bahwa ketentuan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh suatu negara maka ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi.

b) Definisi Konseptual

Kerangka konseptual adalah model konseptual yang berkaitan dengan bagaimana seorang peneliti menyusun teori atau menghubungkan secara logis beberapa factor yang dianggap penting untuk masalah. Sehingga kerangka konseptual akan membahas saling ketergantungan antar variable yang dianggap perlu untuk melengkapi dinamika situasi atas hal-hal yang diteliti.

Dalam penelitian ini kerangka konsep dapat disebutkan pada penjelasan berikut :

⁸ Aziz Syamsuddi, Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 14-15



F. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan, sistematika Penelitian

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Memuat uraian tentang tinjauan pustaka terdahulu dan kerangka teori relevan dan terkait dengan tema tesis

BAB III. METODE PENELITIAN

Mmemuat secara rinci metode penelitian penelitian yang digunakan peneliti beserta justifikasi/ alasannya, jenis penelitian, desain, metode pengumpulan data, definisi konsep dan variabel, serta analisis data yang digunakan.

BAB IV. HASIL ANALISIS PENELITIAN

Berisi : (1) Hasil penelitian, klasifikasi bahasan disesuaikan dengan pendekatan, sifat penelitian, dan rumusan masalah atau fokus penelitiannya, (2) Pembahasan, Sub bahasan (1) dan (2) terpisah menjadi sub bahasan tersendiri.

BAB V. PENUTUP

Bab terakhir berisi kesimpulan, saran-saran atau rekomendasi. Kesimpulan menyajikan secara ringkas seluruh penemuan penelitian yang ada hubungannya dengan masalah penelitian. Kesimpulan diperoleh berdasarkan hasil analisis dan interpretasi data yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya.

Saran-saran dirumuskan berdasarkan hasil penelitian, berisi uraian mengenai langkah-langkah apa yang perlu diambil oleh pihak-pihak terkait dengan hasil penelitian yang bersangkutan. Saran



diarahkan pada penentu kebijakan di bidang kelembagaan dan perangkat daerah berdasarkan hasil identifikasi masalah, analisis serta fokus penelitian.



BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Ketentuan pembentukan perangkat daerah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, akan tetapi perangkat daerah Kesatuan Bangsa dan Politik diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri, walaupun Peraturan Menteri ini adalah merupakan salah satu dalam ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Peraturan menteri dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut sebagai UU No. 12/2011) tidak diatur dalam ketentuan Pasal ayat (1). Namun demikian, jenis peraturan tersebut keberadaannya diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011, yang menegaskan: "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.”¹ Dalam Pasal 8 ayat (2) disebutkan bahwa 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. Pembentukan perangkat daerah merupakan ketentuan dalam kewenangan atributif. Hal tersebut dikarenakan pemberian kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam hal ini adalah ketentuan pembentukan perangkat daerah yang mewadahi urusan pemerintahan bidang kesatuan bangsa dan politik. Dalam hal pembentukan perangkat daerah urusan pemerintahan bidang kesatuan bangsa dan politik ini harus sesuai dengan Peraturan Pemerintah tentang Perangkat Daerah yaitu pada PP 18 Tahun 2016, karena dalam hal ruang lingkup pengaturan tentang perangkat daerah ada dalam peraturan tersebut. Walaupun Peraturan Menteri merupakan peraturan perundang-undangan akan tetapi pengaturan perangkat daerah berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Ketentuan Perangkat Daerah yang tercantum dalam PP 41 Tahun 2007 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Hal tersebut disebutkan dalam Pasal 125 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Akan tetapi dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri masih dinyatakan berlaku. Disebutkan bahwa Perangkat Daerah yang melaksanakan urusan pemerintah di bidang

¹ UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

kesatuan bangsa dan politik yang telah dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, tetap melaksanakan tugasnya sampai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan Urusan Pemerintahan Umum diundangkan. Yang menjadi permasalahan adalah perangkat daerah kesatuan bangsa dan politik di pemerintah daerah yang berbentuk Kantor. Karena perangkat daerah yang berbentuk kantor tidak ada dalam peraturan terkait perangkat daerah.

2. Perbedaan pengaturan tentang pembentukan perangkat daerah khususnya pada Perangkat Daerah yang melaksanakan urusan Pemerintahan Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik merupakan permasalahan tersendiri untuk daerah karena adanya konflik norma vertikal. Perangkat daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 huruf (b) Permendagri Nomor 11 Tahun 2019, bagi perangkat daerah yang dibentuk dalam perangkat daerah kantor sebelum dibentuk PP 18 Tahun 2016 ditetapkan menjadi kantor. Hal tersebut berbeda dijelaskan sebagaimana Pasal 5 PP 18 Tahun 2016 bahwa jenis perangkat daerah sudah tidak menyebutkan jenis kantor. Ditambah dengan klausula Pasal 122 PP 18 Tahun 2016 disebutkan mencabut dan tidak memberlakukan lagi PP 41 Tahun 2007. Hal tersebut perlu disikapi dengan menggunakan asas *Lex superior principle : lex superior derogat legi inferior*, bahwa peraturan yang hierarkinya lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang hierarkinya rendah. Artinya bahwa regulasi terkait pembentukan perangkat daerah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun

2016 mengesampingkan Pembentukan perangkat daerah yang diatur melalui Permendagri Nomor 11 Tahun 2019. Dalam hal ini pembentukan Perangkat Daerah Kesatuan Bangsa dan Politik harus dibentuk dalam perangkat daerah "Badan". Disamping menggunakan asas preferensi, penyelesaian konflik norma juga dilakukan dengan cara lain, yaitu dengan *disavowal* atau pengingkaran konflik norma. Metode ini menganggap tidak ada konflik norma, sehingga pengambil keputusan menganggap yang berlaku adalah norma yang dikehendaki berlaku. Metode lain adalah dengan melakukan reinterpretasi, yaitu dengan menafsir ulang norma-norma yang dianggap saling bertentangan, dan hasil penafsiran mana yang dianggap benar yang diberlakukan. *Invalidation*, metode ini dibagi ke dalam dua macam, yaitu: *pertama, abstract and formal*, metode ini dilakukan dengan cara menguji norma yang saling bertentangan, dan jika berdasarkan pengujian diketahui salah satu dari kedua norma yang bertentangan terbukti *invalid*, maka norma tersebut dibatalkan. Jadi, dalam hal ini harus ada tindakan pembatalan dan memerintahkannya untuk dicabut. Pencabutan dilakukan sesuai dengan asas *contrarious actus*, yaitu pembatalan dilakukan oleh pejabat yang berwenang membuat peraturan; *kedua non application* dalam hal terjadi konflik norma, maka norma tersebut diuji dan jika berdasarkan pengujian dinyatakan *invalid*, maka norma tersebut tidak diterapkan tanpa harus melakukan tindakan pembatalan. Terakhir adalah dengan menggunakan *remedy*, cara ini dilakukan dengan pembetulan terhadap norma-norma yang dianggap *invalid* tersebut.

B. Saran

- 1) Regulasi yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat terkesan tergesa, sehingga pemerintah daerah belum sempat untuk melakukan persiapan, namun klausa pasal regulasinya menyebutkan untuk segera dilaksanakan. Sebaiknya ada tenggat waktu yang cukup dalam melaksanakan penyesuaian, sehingga daerah dapat memberi masukan khususnya untuk daerah tertentu yang mempunyai kekhususan.
- 2) Memaksimalkan materi/ rapat koordinasi antar daerah diseluruh wilayah Indonesia yang diwadahi dalam Forum Sekretaris Daerah Seluruh Indonesia (Forsesdasi). Forum ini merupakan wadah berhimpun para Sekretaris Daerah Provinsi/Kabupaten Kota dengan tujuan untuk saling membantu, bersatupadu serta dapat berpartisipasi menyelenggarakan Pemerintahan Nasional dan Daerah. Kesempatan inilah yang harusnya dilakukan oleh pemerintah pusat dalam merumuskan regulasi untuk daerah.
- 3) Pemerintah pusat segera membentuk peraturan tentang Urusan Pemerintahan Umum. Karena urusan kesatuan bangsa dan politik bukan urusan konkuren. Hal tersebut berpengaruh kepada keterbatasan rentang kendali/ ruang lingkup dan kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan yang harusnya menjadi urusan pemerintah pusat. Dikarenakan penganggaran yang masih menggunakan APBD, sehingga tidak maksimal, dimana anggaran yang digunakan harus berbagi dengan perangkat daerah yang melaksanakan urusan konkuren yang menjadi urusan wajib dan pilihan pemerintah daerah. Selain itu

kebutuhan jenis dan jumlah Sumber Daya Manusia Aparatur juga terbatas, bahkan dalam mendudukkan seseorang dalam jabatan fungsional masih belum tersedia untuk nomenklatur jabatannya.

- 4) Sebelum adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019, maka Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 perlu untuk diubah terlebih dahulu dikarenakan didalam Pasal 122 tidak menyebutkan pengecualian untuk pembentukan perangkat daerah Urusan Kesatuan Bangsa dan Politik. Apabila disebutkan dalam klausula Pasal maka keberadaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 dapat dilaksanakan tanpa ada perbedaan pengertian pasal khususnya pembentukan Perangkat Daerah. Jenis perangkat daerah untuk urusan pemerintahan umum adalah berkedudukan sama dengan urusan pemerintahan lain. Sedangkan dalam Permendagri 11 Tahun 2019 dibentuk dalam perangkat daerah "Badan", yang disebutkan dalam Permendagri Nomor 18 Tahun 2016, perangkat daerah "badan" adalah unsur penunjang urusan pemerintah, yang notabene urusan tersebut adalah urusan pemerintahan umum yang seyogyanya dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bambang Sunggono, 2010, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : Rajawali Press
- Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung : Mandar Maju
- Inforharto, 2000, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara : Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan
- Jazim Hamidi, 2005, *Hermeneutika Hukum: Teori Penemuan Hukum Baru Dengan Interpretasi Teks* Yogyakarta : UII Press
- Johnny Ibrahim, 2007, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang : Bayumedia Publishing
- J.H. Bruggink, 1998, *Refleksi Tentang Hukum*, ed. By Alih Bahasa Arief Sidarta, Bandung : Citra Aditya Bhakti, Bandung
- Kartini Kartono dalam Marzuki, *Metodologi Riset* (Yogyakarta: UII Press, t.t)
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius
- Oerjono Soerkanto dan Sri Mamuji, 2004, *Penelitian Hukum Normative*, Jakarta : PT Raja Grafindo persada
- Oerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta
- Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana
- Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana
- Ridawan HR, 2016, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Rajawali Pers
- Sudikno Mertokusumo, 2006, *Penemuan Hukum, IV*, Yogyakarta: Lyberty
- Suharsimi Arikunto, 2002, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta : Rineka Cipta
- Utang Rosidin, 2010, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung : Pustaka Setia

Yudha Bakti Adhiwisastra, 2002, *Penafsiran Dan Konstruksi Hukum*, Bandung : Alumni

Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Refromasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2020 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2020-2024

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Perangkat Daerah Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Dibidang Kesatuan Bangsa dan Politik

Jurnal

Lili Romli, 2008 *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS : Masalah Reformasi Birokrasi*, Vol.2, No.2, November

Suaib, 2017, "*Pembentukan Dan Penataan Organisasi Perangkat Daerah*" dalam 2 e *Jurnal Katalogis*, Volume 5 Nomor 7

Slamet Suhartono, *Hukum Positif Problematik Penerapan dan Solusi Teoritiknya*, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 15 Nomor 2 Agustus 2019-Januari 2020

Tesis

A.Hamid. S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Jakarta: Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia

Nursekhah Ulfah, 2018, *Tesis :Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta

Lenni Masniar Butar-Butar, 2018, Tesis, *Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pembentukan Perangkat Daerah Studi pada Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Karo*, Universitas Medan Area, Medan

Zaidan Nawawi, *Peranan Dan Tugas Utama Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik (Suatu Analisis Akademik dan Empirik Mengenai Implementasi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Menurut Versi UU No. 32 Tahun 2004 dalam Mendukung Hubungan antar Pemerintahan dan Mendorong Kerjasama antar Daerah dalam upaya mewujudkan pelayanan public yang baik)*

Internet

<https://setkab.go.id/ihtwal-urusan-pemerintahan-umum>. Diakses 24 Desember 2021

Artikel dan Majalah

Greg Fredrik Malt, 1992, *Methods For The Solution Of Conflict Between Rules In A System Of Positive Law*, Amsterdam Kluwer Law and Taxation Publisher Deventer/ Bostom

Greg Fredrik Malt, 1992, *Methods For The Solution Of Conflict Between Rules In A System Of Positive Law*, Amsterdam Kluwer Law and Taxation Publisher Deventer/ Bostom

Philipus M Hadjon, 1994, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik*, Majalah Yuridika

Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet 3. Jakarta : Universitas Press

Zafeer, 1994, *Jurisprudenze: An Outline* (International Law Book Service