

Anotasi Penataan Perangkat Daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo Berdasarkan Asas Pembentukannya

Abdul Hamid Tome
Universitas Negeri Gorontalo
e-mail: hamidtome@ung.ac.id

Received: -
Published: -

Accepted: -
doi: -

Advance Access Published:
URL: -

Abstrak

Penelitian ini difokuskan pada persoalan pembentukan perangkat daerah berlandaskan asas pembentukannya. Asas pembentukan perangkat daerah menjadi prinsip bagi pemerintah daerah dalam merekonstruksi kembali organisasinya menjadi organisasi yang responsif terhadap perubahan dalam upaya menggerakkan roda pembangunan daerah dan pemberian layanan yang baik. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan statute approach. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat susunan perangkat daerah yang dibentuk belum didasarkan pada asas pembentukannya. Salah satunya adalah susunan organisasi perangkat daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo. Hal ini dapat dilihat dari belum terakomodirnya urusan pemerintahan bidang tenaga kerja pada perangkat daerah. Selain itu, terdapat perangkat daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan melebihi kapasitas yang diperintahkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya diharapkan Pemerintah Provinsi Gorontalo melakukan pemetaan kembali susunan perangkat daerahnya. Langkah yang harus ditempuh adalah dengan melakukan perubahan terhadap Perda No. 11 Tahun 2016.

Kata Kunci: Asas; Perangkat Daerah; Pemerintah

Abstract

This research focused on the issue of the formation of regional apparatus based on the principles of their formation. The principle of forming regional apparatus is a principle for regional governments in reconstructing their organizations into organizations that are responsive to change in an effort to move the wheels of regional development and provide good services. This study uses a type of normative legal research with a statute approach. The results of the study show that there is an arrangement of regional instruments that have been formed that have not been based on the principles of their formation. One of them is the organizational structure of the regional apparatus of the Gorontalo Provincial Government. This can be seen from the lack of accommodation of government affairs in the field of labor in the regional apparatus. In addition, there are regional apparatus that carry out government affairs exceeding the capacity ordered by statutory provisions. Therefore, it is expected that the Gorontalo Provincial Government will re-map the composition of the regional apparatus. The step that must be taken is to make changes to Local Regulation No. 11 of 2016.

Keywords: Principle; Regional Apparatus; Government.

A. PENDAHULUAN

Negara merupakan organisasi tertinggi yang mengatur kehidupan masyarakat dalam suatu wilayah. Sebagai sebuah organisasi, tentunya negara memiliki tujuan terhadap hakikat keberadaannya. Pencapaian terhadap tujuan ini dilakukan oleh setiap susunan organisasi pemerintahan, untuk mengelola urusan-urusan yang berkaitan dengan kehidupan publik.¹ Oleh karenanya perlu dilakukan

¹ Abdul Hamid Tome, "Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Mewujudkan *Good Governance* Ditinjau Dari Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010," *Jurnal Hukum Unsrat* XX, no. 3 (June 2012): 132-147.

pendelegasian kewenangan kepada masing-masing susunan organisasi pemerintahan.

Pemerintah daerah yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan di Indonesia, juga perlu melakukan pendelegasian kewenangan kepada susunan perangkat daerahnya agar pelaksanaan otonomi daerah berjalan dengan efektif walaupun kemudian implementasinya masih sampai dengan saat ini masih terjadi perdebatan.² Pasca dikeluarkannya PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah mengharuskan pemerintah daerah melakukan penataan kembali perangkat daerahnya. Menurut Budi, bahwa tujuan dari kebijakan penataan kelembagaan daerah harus dipahami sebagai salah satu upaya untuk membentuk sistem pemerintahan daerah yang efektif dan efisien, tanggap dan cekatan (*quick and responsive*), terbuka dan bertanggung jawab (*transparent and accountable*), membuka seluas mungkin partisipasi publik (*inclusive and democratic*). Tetapi fakta yang sering terjadi, pembentukan perangkat daerah jauh dari apa yang diharapkan, sebab pembentukan perangkat daerah dilakukan secara tergesa-gesa dengan orientasi dan pendekatan yang beragam serta tanpa pengkajian yang mendalam, bahkan mengabaikan asas pembentukannya yakni: (1) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; (2) intensitas urusan pemerintahan dan potensi; (3) efisiensi; (4) efektivitas; (5) pembagian habis tugas; (6) rentang kendali; (7) tata kerja yang jelas; dan (8) fleksibilitas.³

PP No. 18 Tahun 2016 memerintahkan agar penataan perangkat daerah diatur melalui perda. Perintah ini ditindaklanjuti oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo dengan melakukan pembentukan perangkat daerah melalui Perda No. 11 Tahun 2016. Meskipun telah ditetapkan dalam perda, tetapi berdasarkan pengamatan dari Anggota Komisi I DPRD Provinsi Gorontalo, Fikram Salilama, bahwa struktur organisasi perangkat daerah yang ada saat ini, kurang ideal untuk menunjang optimalisasi kinerja pemerintah daerah. Hal ini secara jelas dapat dilihat dengan belum optimalnya penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan.⁴ Salah satu penyebab belum optimalnya pengawasan ketenagakerjaan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo adalah tidak adanya organ khusus yang menangani urusan pemerintahan bidang ketenagakerjaan pada susunan organisasi perangkat daerahnya.⁵ Selain itu, pemicu kurang idealnya susunan organisasi perangkat daerah, disebabkan oleh adanya kekeliruan dalam norma yang ada dalam perda. Kekeliruan itu, secara jelas nampak pada kehadiran Dinas Penanaman Modal, Energi Sumber Daya Mineral, dan Transmigrasi yang telah menjalankan empat urusan pemerintahan sekaligus. Padahal PP No. 18 Tahun 2016 hanya memungkinkan untuk melakukan peleburan maksimal tiga urusan pemerintahan dalam satu perangkat daerah. Oleh karenanya, penelitian ini penting untuk dilakukan dalam rangka melakukan anotasi terhadap pembentukan organisasi perangkat daerah berdasarkan asas pembentukannya karena asas ini merupakan *leitstar* yang bersifat dinamis dalam melakukan penataan perangkat daerah.

Berdasarkan uraian diatas, maka penelitian ini akan memfokuskan permasalahan terkait, apa arti penting asas dalam peraturan perundang-undangan dan apakah penataan organisasi perangkat daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo berkesesuaian dengan asas pembentukannya?

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui arti penting asas dalam peraturan perundang-undangan dan untuk mengetahui ketaatan penataan organisasi perangkat daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo terhadap asas pembentukannya. Sedangkan secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk melakukan anotasi terhadap susunan perangkat daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo berdasarkan asas pembentukannya.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif melalui pendekatan undang-undang (*statute approach*). Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, terdiri dari: (1) Bahan hukum primer,

² Ahmad Ahmad and Novendri M. Nggilu, "Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip *the Guardian of the Constitution*," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (January 28, 2020): 785–808.

³ Moh Waspa Kusuma Budi, "Arah Penataan Organisasi Perangkat Daerah Pasca Pilkada Serentak Di Kota Metro," *Prosiding SNaPP: Sosial, Ekonomi dan Humaniora* 6, no. 1 (August 5, 2016): 397–404.

⁴ Salilama and Fikram, *Harian Gorontalo Post*, January 21, 2019.

⁵ Weny Almoravid Dunga and Abdul Hamid Tome, "Identifikasi Faktor Penghambat Penyelenggaraan Pengawasan Ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo," *Jambura Law Review* 1, no. 1 (January 30, 2019): 1–21.

yang merupakan bahan utama dalam melakukan penelitian normatif yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan perangkat daerah. (2) Bahan hukum sekunder, adalah referensi yang berkaitan dengan topik yang diangkat yang terdiri dari buku dan karya tulis ilmiah lainnya. (3) Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum penunjang berupa kamus dan sumber lain (media cetak dan media elektronik) Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara menginventarisir semua regulasi (bahan primer) yang berkaitan dengan perangkat daerah termasuk rujukan yang terkait (bahan hukum sekunder). Selanjutnya bahan hukum tersebut dianalisis secara deduktif, yakni dengan melakukan penarikan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus.

C. PEMBAHASAN

1. Arti Penting Asas Dalam Peraturan Perundang-undangan

Setiap produk hukum maupun tindakan pemerintahan harus didasarkan atas asas pembentukannya. Asas merupakan dasar atau landasan dalam menentukan sikap dan perilaku.⁶ Dalam perspektif hukum, asas yang menjadi dasar suatu kaidah hukum disebut dengan asas hukum.⁷ Menurut H. Faried Ali dan Nurlina Muhidin, asas hukum adalah asas yang menjadi dasar pembentukan kaidah-kaidah hukum. Kaidah atau norma adalah ketentuan-ketentuan tentang bagaimana seharusnya manusia bertingkah-laku dalam pergaulan hidupnya dengan manusia lainnya. Ketentuan yang mengatur tentang bagaimana seharusnya manusia bertingkah-laku pada dasarnya untuk memberikan jaminan terhadap perlindungan hak-hak individu yang terlibat dalam pergaulan hidup: baik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam konteks yang lebih luas, kaidah atau norma yang terkonstruksi dalam sebuah produk hukum, memiliki sifat memaksa yang harus diikuti oleh seluruh komponen negara. Karakter memaksa tersebut tak hanya berlaku bagi masyarakat tetapi juga berlaku bagi pemerintah.

Menurut Satjipto Rahardjo, produk hukum yang dibangun tanpa mempertimbangkan asas hukum hanya akan menjadi tumpukan pasal yang kehilangan arti.⁸ Oleh karena itu, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan asas hukum yang berlaku dalam kehidupan masyarakat. Meskipun keberadaan asas hukum merupakan sebuah ketentuan yang bersifat abstrak tetapi asas tersebut menjadi bagian penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Maria Farida Indrati bahwa kehadiran asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁹

Terkait dengan pembentukan organisasi perangkat daerah, sebagaimana tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian dijabarkan dalam PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah menyebutkan bahwa pembentukan organisasi perangkat daerah dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukannya, yakni: asas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, asas intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah, asas efisiensi, asas efektivitas, asas pembagian habis tugas, asas rentang kendali, asas tata kerja yang jelas, dan asas fleksibilitas. Asas ini menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk merekonstruksi kembali perangkat daerahnya. Sebagai sebuah pedoman, maka pemerintah daerah wajib menjabarkan asas tersebut dalam memetakan susunan perangkat daerah sebelum disahkan melalui perda.

2. Kesesuaian Susunan Perangkat Daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo Berdasarkan Asas Pembentukannya

Susunan perangkat daerah pemerintah Provinsi Gorontalo berjumlah 5 organ, yang terdiri dari: Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas yang terdiri dari 17 dinas, dan Badan yang terdiri dari 5 badan. Dengan susunannya sebagai berikut:

⁶ Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya di Indonesia," *Perspektif* 21, no. 3 (September 30, 2016): 220–229.

⁷ Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan: Heteronom dan Otonom* (Refika Aditama, 2012).

⁸ Ibid.

⁹ Abdul Hamid Tome, *Buku Ajar Ilmu Perundang-Undangannya*. Yogyakarta (Komojoyo Press, 2017).

1. Sekretariat Daerah;
 Sekretariat DPRD.
2. Inspektorat.
3. Dinas:
 - a. Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga, yang membidangi urusan: pendidikan, kebudayaan, pemuda dan olahraga.
 - b. Dinas Kesehatan, yang membidangi urusan: kesehatan, pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
 - c. Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, yang membidangi urusan: pekerjaan umum dan penataan ruang serta pertanahan.
 - d. Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, yang membidangi urusan: perumahan rakyat dan kawasan permukiman.
 - e. Satuan Polisi Pamong Praja, yang membidangi urusan: ketenteraman dan ketertiban umum serta kebakaran.
 - f. Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, yang membidangi urusan: sosial, pemberdayaan dan perlindungan anak.
 - g. Dinas Kearsipan dan Perpustakaan, yang membidangi urusan: kearsipan dan perpustakaan.
 - h. Dinas Kelautan dan Perikanan, yang membidangi urusan: kelautan dan perikanan.
 - i. Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan, yang membidangi urusan: lingkungan hidup dan kehutanan.
 - j. Dinas Pangan, yang membidangi urusan: pangan.
 - k. Dinas Pariwisata, yang membidangi urusan: pariwisata.
 - l. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil, yang membidangi urusan: pemberdayaan masyarakat dan desa serta administrasi kependudukan dan catatan sipil.
 - m. Dinas Pertanian, yang membidangi urusan: pertanian.
 - n. Dinas Perhubungan, yang membidangi urusan: perhubungan.
 - o. Dinas Komunikasi, Informatika, dan Statistik, yang membidangi urusan: komunikasi dan informatika, statistik, dan persandian.
 - p. Dinas Penanaman Modal, Energi Sumber Daya Mineral, dan Transmigrasi, yang membidangi urusan: penanaman modal, energi dan sumber daya mineral, dan transmigrasi.
 - q. Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, Perindustrian dan Perdagangan, yang membidangi urusan: koperasi, usaha kecil dan menengah, perindustrian, dan perdagangan.
5. Badan:
 - a. Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan, yang membidangi urusan: perencanaan, penelitian dan pengembangan.
 - b. Badan Keuangan, yang membidangi urusan: keuangan.
 - c. Badan Kepegawaian, yang membidangi urusan: kepegawaian.
 - d. Badan Pendidikan dan Pelatihan, yang membidangi urusan: pendidikan dan pelatihan.
 - e. Badan Penghubung, yang melaksanakan urusan penunjang lainnya: koordinasi pemerintahan dan pembangunan dengan pemerintah pusat.

Susunan perangkat ini yang nantinya akan dibedah menggunakan asas pembentukan perangkat daerah sebagai pisau analisisnya.

1. Asas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Asas ini mengarahkan agar kiranya dalam penentuan organisasi perangkat daerah harus didasarkan atas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Adapun yang menjadi kewenangan pemerintah daerah sebagaimana tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014, adalah sebagai berikut:

- a. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, yang meliputi urusan pemerintahan: (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) pekerjaan umum dan penataan ruang; (d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (e) ketenteraman dan ketertiban umum serta

- perlindungan masyarakat; dan (f) sosial.
- b. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, yang meliputi urusan pemerintahan: (a) tenaga kerja; (b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (c) pangan; (d) pertanahan; (e) lingkungan hidup; (f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (g) pemberdayaan masyarakat dan desa; (h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (i) perhubungan; (j) komunikasi dan informatika; (k) koperasi, usaha kecil dan menengah; (l) penanaman modal; (m) kepemudaan dan olahraga; (n) statistik; (o) persandian; (p) kebudayaan; dan (q) perpustakaan dan kearsipan.
 - c. Urusan Pemerintahan Pilihan, yang meliputi urusan pemerintahan: (a) kelautan dan perikanan; (b) pariwisata; (c) pertanian; (d) kehutanan; (e) energi dan sumber daya mineral; (f) perdagangan; (g) perindustrian; dan (g) transmigrasi.

Apabila klasifikasi urusan pemerintahan pemetaan susunan perangkat daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo, maka dapat dilihat bahwa ada satu urusan pemerintahan yang tidak muncul dalam susunan organisasi perangkat daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo, yakni urusan pemerintahan di bidang tenaga kerja. Dengan demikian asas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tidak tercermin dalam susunan organisasi perangkat daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo. Artinya bahwa penataan perangkat daerah pada pemerintah Provinsi Gorontalo belum memperhatikan asas ini dalam pembentukannya.

2. Asas intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah.

Asas ini menghendaki agar pembentukan organisasi perangkat daerah harus didasarkan pada volume beban tugas untuk melaksanakan atau mendukung dan menunjang urusan pemerintahan.

Indikator yang digunakan untuk melihat volume beban tugas urusan pemerintahan dilakukan melalui perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja. Dalam melakukan perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja dilakukan dengan dua jenis perhitungan, yakni: variabel umum, yang meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah anggaran pendapatan dan belanja daerah dengan bobot sebesar 20% dan variabel teknis dengan bobot sebesar 80%. Masing-masing variabel ditetapkan 5 kelas interval, dengan skala nilai dari 200 sampai dengan 1.000.

Hasil perhitungan inilah yang akan menentukan tipologi organisasi perangkat daerah. Tipologi organisasi perangkat daerah, terdiri atas: Tipe A untuk perangkat daerah yang memiliki beban kerja besar, Tipe B untuk perangkat daerah yang memiliki beban kerja sedang, Tipe C untuk perangkat daerah yang memiliki beban kerja kecil. Khusus untuk Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, dan Inspektorat penentuan tipologinya berdasarkan hasil sebagai berikut:

- a. Tipe A apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 800.
- b. Tipe B apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600 sampai dengan 800.
- c. Tipe C apabila hasil perhitungan nilai variabel kurang dari atau sama dengan 600.

Sedangkan tipologi Dinas dan Badan didasarkan atas perhitungan:

- a. Tipe A apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 800.
- b. Tipe B apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600 sampai dengan 800.
- c. Tipe C apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 400 sampai dengan 600.

Urusan pemerintahan yang nilai variabelnya lebih dari 300 sampai dengan 400 menjadi bidang. Sedangkan untuk urusan pemerintahan yang hanya memperoleh nilai kurang dari atau sama dengan 300 menjadi sub bidang.

Hasil pemetaan urusan pemerintahan, bidang tenaga kerja hanya memperoleh skor 308.¹⁰ Dasar inilah yang dijadikan alasan untuk menempelkan urusan pemerintahan bidang tenaga kerja pada Dinas Penanaman Modal, Energi Sumber Daya Mineral, dan Transmigrasi, yang tidak disebutkan dalam Perda Provinsi Gorontalo No. 11 Tahun 2016 menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang tenaga kerja.

Penggabungan beberapa urusan pemerintahan ke dalam satu perangkat daerah dimungkinkan oleh PP No. 18 Tahun 2016, tetapi peraturan ini membatasi jumlah urusan pemerintahan yang digabung

¹⁰ Tim Penyusun, "Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah," 2016.

hanya sebanyak 3 urusan pemerintahan.

Perda Provinsi Gorontalo No. 11 Tahun 2016 terkait susunan perangkat daerah sebagaimana yang tertuang pada Tabel 1, hanya memperlihatkan perangkat daerah ini menjalankan 3 urusan pemerintahan. Hal ini menurut penulis sebagai upaya untuk menjalankan besaran jumlah urusan pemerintahan yang digabung (sebagaimana perintah Pasal 18 ayat (5) PP No. 18 Tahun 2016) tetapi pada hakikatnya perangkat daerah ini menjalankan 4 urusan pemerintahan. Tentunya pengaturan yang demikian bertentangan dengan PP No. 18 Tahun 2016 sebagai payung hukum penataan perangkat daerah.

Ironinya, pada pemerintahan daerah tingkat kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo, urusan pemerintahan bidang tenaga kerja muncul dalam nomenklatur susunan perangkat daerah masing-masing wilayah pemerintahan daerah. Hanya ditingkat provinsi, urusan tersebut tidak menempatkan nomenklatur dalam susunan perangkat daerahnya. Kondisi ini memperlihatkan ada ketidak-konsistenan dalam penataan perangkat daerah, khususnya pada bidang tenaga kerja. Hal yang tidak mungkin urusan pemerintahan bidang tenaga kerja memiliki nomenklatur pada dinas di daerah kabupaten/kota Provinsi Gorontalo tetapi ditingkat pemerintah provinsi bidang itu tidak tercermin dalam perangkat daerahnya. Seharusnya ketika ditingkat pemerintahan kabupaten/kota urusan pemerintahan bidang tenaga kerja menjadi salah satu perangkat daerah (dinas), maka ditingkat provinsi pun bidang tenaga kerja memperoleh nilai yang memungkinkan untuk dibentuk menjadi satu perangkat daerah sendiri atau digabungkan dengan perangkat daerah lain tetapi nomenklaturnya tetap memunculkan nama dari urusan pemerintahan bidang tenaga kerja. Terjadinya penghitungan yang menyebabkan skor urusan pemerintah bidang tenaga kerja menjadi kecil di Provinsi Gorontalo disebabkan karena: belum maksimalnya pengumpulan data yang menjadi instrumen penghitungan pemetaan perangkat daerah dan desakan PP No. 18 Tahun 2016 yang hanya memberikan toleransi waktu paling lambat 6 bulan bagi pemerintah daerah dalam melakukan pembentukan perangkat daerah dan pengisian kepala perangkat daerah sejak peraturan pemerintah tersebut diundangkan.

3. Asas efisiensi.

Asas efisiensi dimaknai bahwa pembentukan perangkat daerah ditentukan berdasarkan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. Menurut Agus Dwiyanto, dkk bahwa efisiensi merupakan upaya pemberian layanan kepada masyarakat dengan waktu yang singkat dan biaya yang murah oleh pemerintah.¹¹ Dengan demikian tingkat daya guna yang dimaksud pada asas efisiensi adalah penataan perangkat daerah di dorong dapat memaksimalkan urusan pemerintahan daerah khususnya dalam pemberian layanan publik. Hal senada juga dikemukakan oleh Salim & Woodward bahwa efisiensi merupakan sebuah keadaan yang melahirkan kinerja terbaik dengan alokasi anggaran yang tersedia.¹² Pada titik ini sesungguhnya, perangkat daerah yang dibentuk diharapkan tidak menjadi beban terhadap kondisi keuangan daerah. Selama ini, stigma buruk yang tertuju kepada organisasi pemerintahan adalah organisasi yang bebal, miskin ide, tempat lahirnya sarang korupsi melalui pengelolaan anggaran publik yang tidak akuntabel dan transparan. Alhasil, anggaran yang seharusnya dapat memicu kinerja organisasi pemerintahan untuk lebih inovatif tetapi malah terdistribusi pada program yang tidak memiliki efek terhadap pertumbuhan daerah.

Bekerjanya asas efisiensi dalam penataan perangkat daerah ditandai dengan lahirnya organisasi perangkat daerah yang minimalis namun kaya fungsi. Minimalis dan kaya fungsi bukan berarti ditafsirkan membentuk perangkat daerah apa adanya atau hanya sekedar menggugurkan kewajiban karena adanya perintah peraturan perundang-undangan tanpa ada pertimbangan rasionalitas. Jika kondisi ini yang terjadi maka, akan lahir perangkat daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan melebihi dari kapasitas beban tugasnya dan/atau perangkat daerah yang defisit tugas dan tanggungjawab. Problem ini pula terjadi pada perangkat daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo, khususnya yang menangani urusan pemerintahan bidang tenaga kerja.

4. Asas efektivitas.

Asas efektivitas adalah pembentukan perangkat daerah harus berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

¹¹ Irfan Setiawan, *Rekonstruksi Birokrasi Pemerintahan Daerah* (Jatinangor: Institut Pemerintahan Dalam Negeri, 2017).

¹² Hardiyansyah, *Manajemen Pelayanan Dan Pengembangan Organisasi Publik* (Yogyakarta: Gava Media, 2017).

Menurut Johnson, efektivitas merupakan tingkat pencapaian sasaran organisasi.¹³ Jadi, efektivitas, dapat diukur dengan adanya ketercapaian terhadap tujuan organisasi.¹⁴ Oleh karena itu, hal pertama yang harus dipahami terhadap tercapainya efektivitas organisasi adalah dengan memahami tujuan yang hendak dicapai oleh organisasi tersebut.¹⁵

Secara umum tujuan organisasi tercermin dalam visi-misi yang digagas oleh organisasi. Pada level pemerintahan Provinsi Gorontalo, visi yang digagas adalah “terwujudnya masyarakat Gorontalo yang unggul, maju dan sejahtera, sedangkan yang menjadi misi Pemerintah Provinsi Gorontalo adalah:

- a. Mewujudkan pengelolaan pariwisata dan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan;
- b. Menjamin ketersediaan infrastruktur daerah;
- c. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang lebih merata dan adil;
- d. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia serta terciptanya pemerintahan yang baik dan lebih melayani.

Bangunan visi-misi Pemerintah Gorontalo di atas merupakan cerminan dari tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah, diantaranya adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memanfaatkan segala potensi yang ada dan peningkatan kualitas layanan publik. Sasaran pencapaian visi-misi ini menjadi bagian penting dalam melakukan penataan perangkat daerah. Terkait dengan kualitas layanan publik, sesungguhnya menjadi patokan dalam mengukur efektif atau tidaknya perangkat daerah. Tidak munculnya urusan pemerintahan bidang tenaga kerja pada perangkat daerah Provinsi Gorontalo sudah dapat dipastikan akan memberikan dampak buruk dalam pemberian layanan publik, khususnya layanan terkait ketenagakerjaan. Persoalan ketenagakerjaan merupakan persoalan yang sering menjadi sorotan. Kompleksitas persoalan tersebut seharusnya membutuhkan penanganan yang serius untuk menjamin hak-hak konstitusional tenaga kerja dan pengusaha.

5. Asas pembagian habis tugas.

Asas ini dimaksudkan agar pembentukan perangkat daerah yang membagi habis tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan kepada perangkat daerah dan tidak terdapat suatu tugas dan fungsi yang dibebankan pada lebih dari satu perangkat daerah.

Pembagian habis tugas dapat dimaknai juga sebagai upaya pendistribusian kewenangan kepada organ pemerintahan paling bawah. Konsep ini mengandung makna adanya prinsip desentralisasi dalam pembentukan perangkat daerah.

Desentralisasi kewenangan kepada perangkat daerah didasarkan atas pemetaan urusan pemerintahan, sehingga urusan pemerintahan dapat terdistribusi dalam organisasi perangkat daerah. Ketika hal ini terjadi maka akan ada spesialisasi dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan oleh perangkat daerah tersebut. Jika melihat susunan perangkat daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo, maka belum terjadi pembagian habis tugas atau pendistribusian kewenangan fungsi pemerintahan dalam perangkat daerahnya.

6. Asas rentang kendali.

Asas rentang kendali adalah penentuan jumlah perangkat daerah dan jumlah unit kerja pada perangkat daerah didasarkan pada kemampuan pengendalian unit kerja bawahan.

Konsep otonomi daerah diarahkan agar mempersempit rentang kendali antara pemerintah daerah dengan unit pemerintahan di bawahnya.¹⁶ Secara umum, rentang kendali terhadap susunan organisasi perangkat daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo memperlihatkan kondisi ideal, tetapi menjadi bermasalah terhadap rentang kendali penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang tenaga kerja karena hanya dijadikan sebagai seksi pada Dinas Penanaman Modal, Energi Sumber Daya

¹³ Muhamad Rifa'i and Muhammad Fadhli, *Manajemen Organisasi, Bandung: Citapustaka Media Perintis, 2013* (i, Bandung: Citapustaka Media Perintis, 2013).

¹⁴ *Manajemen Pelayanan Dan Pengembangan Organisasi Publik*.

¹⁵ Irawan Mustari, “Analisis Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kota Tangerang Provinsi Banten,” (Universitas Indonesia, 2015), http://www.lib.ui.ac.id/file?file=pdf/abstrak/id_abstrak-20416110.pdf.

¹⁶ Nurdin Syah, “Dampak Pemekaran Daerah Pada Pelayanan Publik Ditinjau Menurut Sistem Hukum Indonesia,” *Petita: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Syariah* 3, no. 2 (January 1, 2018): 224–239.

Mineral, dan Transmigrasi.¹⁷ Padahal kewenangan pemerintah provinsi dalam bidang tenaga kerja cukup besar, apalagi dalam hal pengawasan ketenagakerjaan. sehingganya dibutuhkan rentang kendali yang jelas dalam susunan organ pemerintahan di daerah.

7. Asas tata kerja yang jelas.

Asas ini dimaksudkan agar pelaksanaan tugas dan fungsi perangkat daerah dan unit kerja pada perangkat daerah mempunyai hubungan kerja yang jelas, baik vertikal maupun horizontal.

Penempatan urusan pemerintahan bidang tenaga kerja pada Dinas Penanaman Modal, Energi Sumber Daya Mineral, dan Transmigrasi, yang hanya memiliki fungsi dalam penyelenggaraan urusan penanaman modal, energi sumber daya mineral, dan transmigrasi memperlihatkan belum terbangunnya tata kerja yang jelas dalam susunan perangkat daerah pada Pemerintah Provinsi Gorontalo.

8. Asas fleksibilitas.

Asas fleksibilitas adalah asas yang mengarahkan agar penentuan tugas dan fungsi perangkat daerah dan unit kerja pada perangkat daerah memberikan ruang untuk menampung tugas dan fungsi yang diamanatkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan setelah PP tentang Perangkat Daerah ditetapkan.

Belum bekerjanya beberapa asas dalam pembentukan perangkat daerah sebagaimana diuraikan di atas, memberikan efek dalam pemberlakuan asas fleksibilitas. Jika yang dikehendaki asas fleksibilitas sebagai langkah pemerintah daerah untuk membuka ruang tertampungnya setiap urusan pemerintahan dalam perangkat daerah agar dalam pelaksanaan fungsinya setiap urusan tersebut dilaksanakan sesuai dengan matriks pembagian urusan pemerintahan di daerah. Maka seharusnya ada rasionalisasi yang komprehensif dalam melakukan penataan perangkat daerah. Kenyataannya berbanding terbalik, dimana susunan perangkat daerah pada Pemerintah Provinsi Gorontalo bukan hanya tidak menampung urusan pemerintahan di bidang tenaga kerja tetapi kecenderungannya adalah menghilangkan urusan tersebut pada susunan perangkat daerahnya.

Berdasarkan pembedahan masing-masing asas pembentukan perangkat daerah di atas, dapat dilihat bahwa susunan organisasi perangkat daerah pada Pemerintah Provinsi Gorontalo sebagaimana tertuang dalam Perda Provinsi Gorontalo No. 11 Tahun 2016 telah mengalami benturan norma dengan peraturan di atasnya, yakni PP No. 18 Tahun 2016 yang menjadi acuan dalam penataan perangkat daerah setiap susunan pemerintahan di daerah. Menurut Apriansyah, formulasi penataan perangkat daerah yang nantinya akan dituangkan dalam narasi kebijakan hukum, sejatinya harus diimbangi dengan usaha menghadirkan produk hukum yang baik pula sesuai dengan situasi dan kondisi pada suatu waktu.¹⁸ Salah satu upaya untuk menghadirkan perda yang baik adalah melalui proses pengharmonisan antara peraturan yang akan disusun dengan peraturan di atasnya, sehingga perda yang dihasilkan tidak akan saling bertentangan atau tumpang tindih/*overlapping*.¹⁹

Adanya benturan norma antara perda dengan aturan di atasnya, menurut Satjipto Rahardjo, bahwa perda tersebut telah mengalami kecacatan yuridis.²⁰ Norma yang dilanggar oleh Perda Provinsi Gorontalo No. 11 Tahun 2016 terdapat dalam Pasal 18 ayat (5) PP No. 18 Tahun 2016, yang memerintahkan penggabungan urusan pemerintahan hanya dibatasi sebanyak 3 (tiga) urusan pemerintahan. Tetapi Perda Provinsi Gorontalo No. 11 Tahun 2016 telah melakukan penggabungan 4 (empat) urusan pemerintahan dalam satu perangkat daerah. Kecacatan yuridis ini lebih diperparah lagi dengan diabaikannya asas pembentukan perangkat daerah dalam penyusunan hingga pengesahan perda.

Bagi penulis, asas yang paling mendasar terabaikan oleh perda ini adalah asas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan asas intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah. Kedua asas ini sangat penting dalam penyusunan perangkat daerah. Jika kedua asas ini tidak

¹⁷ Dunga and Tome, "Identifikasi Faktor Penghambat Penyelenggaraan Pengawasan Ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo."

¹⁸ Nizar Apriansyah, "Peran Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan Hukum (Role Of Government In Legal Policy-Making)," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 2 (February 13, 2017): 187–196.

¹⁹ Taufik H. Simatupang, "Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 1 (March 31, 2017): 12–25.

²⁰ Sugeng Santoso, "Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Era Demokrasi," *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (April 8, 2014): 1–18.

tertampung dalam perda maka otomatis asas-asas lain akan ikut terabaikan. Khusus Perda Provinsi Gorontalo No. 11 Tahun 2016 terdapat urusan pemerintahan yang tidak sempat dimasukkan dalam perangkat daerahnya, yaitu urusan pemerintahan bidang tenaga kerja. Urusan ini pada dasarnya merupakan urusan yang melekat pada pemerintah Provinsi Gorontalo. Jika membaca naskah akademiknya, dapat dilihat bahwa alasan tidak masuknya bidang tenaga kerja pada perangkat daerah pemerintah Provinsi Gorontalo karena hasil skoring (berkaitan dengan asas intensitas) yang hanya memperoleh nilai 308. Ironinya pada level pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo urusan pemerintahan bidang tenaga kerja muncul dalam susunan perangkat daerahnya. Jika pemerintah kabupaten/kota saja dapat membentuk bidang tenaga kerja pada perangkat daerahnya, maka asumsinya adalah hasil skoring urusan tersebut berada pada level rata-rata untuk dibentuk menjadi perangkat daerah. Lantas apa yang menyebabkan ketimpangan penilaian tersebut? Jika melihat pemetaan kewenangan pemerintahan daerah, pemerintah provinsi diberikan kewenangan pengawasan ketenagakerjaan, kewenangan ini tidak dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota. Terjadinya penghitungan yang menyebabkan skor urusan pemerintah bidang tenaga kerja menjadi kecil di Provinsi Gorontalo disebabkan karena: belum maksimalnya pengumpulan data yang menjadi instrumen penghitungan pemetaan perangkat daerah dan desakan PP No. 18 Tahun 2016 yang hanya memberikan toleransi waktu paling lambat 6 bulan bagi pemerintah daerah dalam melakukan pembentukan perangkat daerah dan pengisian kepala perangkat daerah sejak peraturan pemerintah tersebut diundangkan.

D. PENUTUP

a. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa:

Kehadiran asas dalam pembentukan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah) memiliki arti penting pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Terkait dengan penataan perangkat daerah, yang harus dituangkan dalam peraturan daerah, maka seyogyanya penataan perangkat daerah Provinsi Gorontalo harus merujuk pada asas pembentukannya.

Penataan susunan perangkat daerah pada Pemerintah Provinsi Gorontalo mengalami kecacatan yuridis karena telah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (5) PP No. 18 Tahun 2016, yang memerintahkan penggabungan urusan pemerintahan hanya dibatasi sebanyak 3 (tiga) urusan pemerintahan. Tetapi Perda Provinsi Gorontalo No. 11 Tahun 2016 telah melakukan penggabungan 4 (empat) urusan pemerintahan dalam satu perangkat daerah. Kecacatan yuridis selanjutnya karena terabaikannya asas pembentukan perangkat daerah. Paling tidak terdapat 2 (dua) asas yang paling fundamental yang luput dalam proses kajian penyusunan hingga pengesahan perda, yakni asas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan asas intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah. Kedua asas ini menjadi asas yang fundamen karena berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Apabila kedua asas ini terabaikan, maka dapat dipastikan asas yang lain juga akan terabaikan. Jika membaca kedua asas ini, maka terdapat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah Provinsi Gorontalo yang belum terakomodir dalam susunan perangkat daerahnya, yakni urusan pemerintahan bidang tenaga kerja.

b. Rekomendasi

Pertama, Perlu dilakukan penataan ulang perangkat daerah pada Pemerintah Provinsi Gorontalo melalui perhitungan yang matang dalam mendukung pencapaian visi dan misi pemerintahan.

Kedua, Sebagai konsekuensi terhadap penataan kembali organisasi perangkat daerah, maka perlu dilakukan perubahan terhadap Perda Provinsi Gorontalo No. 11 Tahun 2016, karena perda tersebut merupakan alas hukum pembentukan perangkat daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo. Perubahan terhadap perda tersebut harus dapat dipastikan dibentuk dengan memperhatikan asas pembentukan organisasi perangkat daerah.

E. REFERENCES

- Ahmad, Ahmad, and Novendri M. Nggilu. "Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (January 28, 2020): 785–808.
- Ali, Faried. *Hukum Tata Pemerintahan: Heteronom dan Otonom*. Refika Aditama, 2012.
- Apriansyah, Nizar. "Peran Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan Hukum (Role Of Government In Legal Policy-Making)." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 2 (February 13, 2017): 187–196.
- Budi, Moh Waspa Kusuma. "Arah Penataan Organisasi Perangkat Daerah Pasca Pilkada Serentak Di Kota Metro." *Prosiding SNaPP: Sosial, Ekonomi dan Humaniora* 6, no. 1 (August 5, 2016): 397–404.
- Dungga, Weny Almoravid, and Abdul Hamid Tome. "Identifikasi Faktor Penghambat Penyelenggaraan Pengawasan Ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo." *Jambura Law Review* 1, no. 1 (January 30, 2019): 1–21.
- Febriansyah, Ferry Irawan. "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." *Perspektif* 21, no. 3 (September 30, 2016): 220–229.
- Hardiyansyah. *Manajemen Pelayanan Dan Pengembangan Organisasi Publik*. Yogyakarta: Gava Media, 2017.
- Mustari, Irawan. "Analisis Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kota Tangerang Provinsi Banten." Universitas Indonesia, 2015. http://www.lib.ui.ac.id/file?file=pdf/abstrak/id_abstrak-20416110.pdf.
- Rifa'i, Muhammad, and Muhammad Fadhli. *Manajemen Organisasi, Bandung: Citapustaka Media Perintis, 2013.*
- Salilama, and Fikram. *Harian Gorontalo Post*, January 21, 2019.
- Santoso, Sugeng. "Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Era Demokrasi." *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (April 8, 2014): 1–18.
- Setiawan, Irfan. *Rekonstruksi Birokrasi Pemerintahan Daerah*. Jatinangor: Institut Pemerintahan Dalam Negeri, 2017.
- Simatupang, Taufik H. "Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 1 (March 31, 2017): 12–25.
- Syah, Nurdin. "Dampak Pemekaran Daerah Pada Pelayanan Publik Ditinjau Menurut Sistem Hukum Indonesia." *Petita : Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Syariah* 3, no. 2 (January 1, 2018): 224–239.
- Tim Penyusun. "Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah," 2016.
- Tome, Abdul Hamid. *Buku Ajar Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta. Komojoyo Press, 2017.
- . "Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance Ditinjau Dari Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010." *Jurnal Hukum Unsrat XX*, no. 3 (June 2012): 132–147.