POLITIK HUKUM RESTRUKTURISASI PEMBENTUKAN PERANGKAT DAERAH PASCA REFORMASI (SEKILAS TANGGAPAN TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH)

(POLITICAL LAW OF POST-REFORMATION LOCAL GOVERNMENT OFFICERS RESTRUCTURING/FORMING (FEEDBACK ON REGIONAL REGULATION NUMBER 18 OF 2016 ON LOCAL GOVERNMENT OFFICERS))

Jorawati Simarmata
Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Riau
Jl. Jenderal Sudirman No. 233, Pekanbaru, Indonesia
E-mail: jor4w4t1@yahoo.com
(Naskah diterima 28/09/2016, direvisi 04/11/2016, disetujui 06/12/2016)

Abstrak

Pembentukan perangkat daerah menganut asas desentralisasi dalam penyelengaraan pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Perintah Pusat. Dengan asas desentralisasi berarti ada pelimpahan wewenang dari organisasi tingkat atas kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Tuntutan reformasi untuk mewujudkan suatu Indonesia baru, yaitu Indonesia yang lebih demokrasi, lebih transparan, serta menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia merupakan suatu tuntutan yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Menentang reformasi berarti menentang kehendak rakyat. Hanya saja dalam pelaksanaan reformasi kita harus tetap berjalan pada koridor konstitusi, agar reformasi tersebut dapat berlangsung secara damai[1]. Setelah hampir 2 (dua) dekade paska masa reformasi bergulir, telah terjadi perubahan pada urusan pemerintah daerah (otonomi daerah) termasuk format restrukturisasi perangkat daerah dari setiap rezim peraturan perundang-undangan. Tulisan ini merupakan analisis singkat dan kritis tentang politik hukum pembentukan perangkat daerah di Indonesia pasca reformasi. Secara khusus tulisan ini menyoroti beberapa aspek penting dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan restrukturisasi perangkat daerah paska bergulirnya reformasi dari 1999 sampai dengan sekarang.

Kata kunci: perangkat daerah, reformasi, otonomi daerah.

Abstract

Local government officers forming uses the decentralization principle in governance implementation as referred to in Article 18 section (5) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia that stated Local Governance implement autonomy in all aspects unless for governance matters that under prevailing laws become Central Government's authority. Because of decentralization principle, there are hierarchy delegations of authority on the organization. The reformation demands new Indonesia, which means Indonesia that, is more democratic, transparent and pays higher respect for human rights. It means against reformation is same with against the will of people. However, in reformation implementation we have to follow the constitution so that the reformation will be in peace. After almost 2 (two) decades after the reformation, there is a change in local government affairs (regional autonomy) including local government restructuring format in each legislation regime. This writing is a brief and critical analysis concerning legal politic of local government officers' designation in Indonesia after reformation. Especially, this writing outlines some important aspects in legislation regarding local government officers' restructuring after reformation from 1999 until now.

Keywords: local government officers, reformation, regional autonomy

---

1 Abdullah, Rozali.2000. Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai suatu Alternatif, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 3.

A. Pendahuluan

Perangkat daerah merupakan salah satu unit terdepan yang mewakili negara dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka mewujudkan cita-cita negara sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan segenap tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Negara sebagai suatu organisasi yang besar tidak akan bisa mewujudkan cita-cita tersebut tanpa adanya unit organisasi yang lebih kecil di daerah provinsi dan kabupaten/kota yang bernama perangkat daerah.

Pembentukan perangkat daerah itu sendiri tidak terlepas dari dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Dengan asas desentralisasi berarti adanya pelimpahan wewenang dari organisasi tingkat atas kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Dengan kata lain desentralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang dalam manajemen pemerintahan. Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah dengan perangkat daerahnya diberi kesempatan untuk mengelola dan menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, asas desentralisasi menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk dalam hal perubahan kewenangan baik di tingkat pemerintah pusat, pemerintah provinsi, maupun pemerintah kabupaten/kota. Perubahan kewenangan ini berimplikasi pada perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut yang pada gilirannya menuntut dilakukannya pembentukan kelembagaan/ perangkat daerah. Intinya, penataan perangkat daerah merupakan konsekuensi logis dari perubahan mendasar kewenangan yang digariskan dengan asas desentralisasi.

Dalam konteks pembentukan perangkat daerah tidak lepas dari pasang surut pengaturan pemerintahan daerah. Perbedaan sifat pengaturan perangkat daerah sangat tergantung pada politik hukum pemerintahan daerah yang dibentuk, yaitu arah yang ingin memberi keleluasaan gerak kepada unit pemerintahan di tingkat bawah atau justru pengelolaan pemerintahan sentralistis dan seragam pada tingkat bawah. Masalah politik hukum pemerintahan daerah ini menjadi titik sentral bagi politik hukum pembentukan perangkat daerah.

Tuntutan reformasi untuk mewujudkan suatu Indonesia baru, yaitu Indonesia yang lebih demokrasi, lebih transparan, serta menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia merupakan suatu tuntutan yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Menentang reformasi berarti menentang kehendak rakyat. Hanya saja dalam pelaksanaan reformasi kita harus tetap berjalan pada koridor konstitusi, agar reformasi tersebut dapat berlangsung secara damai[2].

Setelah hampir 2 (dua) dekade paska masa reformasi bergulir, telah terjadi perubahan di bidang pemerintahan daerah (otonomi daerah) termasuk format restrukturisasi perangkat daerah dari setiap rezim peraturan perundang-undangan. Namun apakah format tersebut sudah mendekati tuntutan reformasi itu sendiri atau setidaknya dekat kepada Indonesia yang lebih demokrasi dan lebih transparan atau justru jauh dari hal tersebut?

Beberapa bulan yang lalu tepatnya bulan Juni 2016, telah muncul pula format baru dalam pembentukan perangkat daerah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (PP 18/2016) menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Hal ini tentunya membawa perubahan yang signifikan terhadap restrukturisasi perangkat daerah. Konsekuensi dari pemberlakukan PP 18/2016 ini adalah seluruh provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia wajib melakukan penyesuaian paling lambat 6 (enam) bulan setelah peraturan pemerintah ini keluar, tepatnya paling lambat pada bulan Desember 2016 peraturan daerah tentang perangkat daerah harus sudah terbentuk.

Untuk itu restrukturisasi perangkat daerah secara simultan yang dilakukan oleh seluruh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/ kota ini akan memungkinkan dihapusnya

2 Ibid., hlm. 3.

nomenklatur perangkat daerah untuk urusan pemerintahan tertentu. Hal ini juga membawa dampak psikologis bagi kepala dinas, kepala badan dan/atau kepala kantor yang mungkin akan dihapus nomenklaturnya.

Dengan tidak menafikan hal tersebut, disadari bahwa pergantian peraturan perundang-undangan terkait perangkat daerah termasuk dalam hal ini PP 18/2016 merupakan politik hukum negara dalam upaya mencari format yang paling tepat untuk dapat mewujudkan tercapainya tujuan otonomi daerah itu sendiri berdasarkan asas desentralisasi yaitu mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan memberikan pelayanan terbaik bagi seluruh lapisan masyarakat di daerah. Sedangkan restrukturisasi perangkat daerah yang terus berganti-ganti merupakan bagian dari *side effect* pemberlakuan peraturan perundang-undangan tersebut.

Tulisan ini merupakan analisis singkat dan kritis tentang politik hukum pembentukan perangkat daerah di Indonesia pasca reformasi. Secara khusus tulisan ini menyoroti beberapa aspek penting dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan restrukturisasi perangkat daerah paska bergulirnya reformasi dari tahun 1999 sampai dengan sekarang.

B. Pembahasan

B.1. Konteks Politik Hukum

Terdapat sejumlah pendapat para pakar hukum terkait dengan konteks politik hukum. Penulis mencatat beberapa definisi politik hukum antara lain pendapat Padmo Wahjono, Satjipto Rahardjo, Soedarto, Sunaryati Hartono dan Abdul Hakim Garuda Nusantara.

Padmo Wahjono mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk[3]. Lebih lanjut ia mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya[4].

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dicapai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat[5]. Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan[6].

Sunaryati Hartono melihat politik hukum adalah sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia[7]. Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan tertentu[8].

Dari beberapa pendapat mengenai definisi politik hukum tersebut, dapat penulis simpulkan bahwa indikator politik hukum antara lain:

a. adanya penentuan cara dan arah untuk mencapai tujuan nasional;
b. menjadi dasar diadakannya suatu peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian urgensi politik hukum akan sangat terasa dalam menjawab alasan diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dan menentukan apa yang hendak dicapai melalui peraturan perundang-undangan tersebut.

Pada prinsipnya, politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri[9].

Mencermati pendapat tersebut, politik hukum akan menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian

3 Wahjono, Padmo. 1986. Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum, cet.II, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 160.
4 Wahjono, Padmo. 1991. Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan, Forum Keadilan, No. 29 April 1991, hlm. 65
5 Rahardjo, Satjipto. 2000. Ilmu Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 35
6 Soedarto. 1986. Hukum dan Hukum Pidana, Bandung: Alumni, hlm. 151
7 Hartono, Sunaryati. 1991. Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Bandung: Alumni, hlm. 1
8 MD, Mahfud. 2010. Membangun Politik Menegakkan Konstitusi, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 15
9 MD, Mahfud.2009. Politik Hukum di Indonesia, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 9.

politik hukum akan menentukan hukum mana yang perlu dibentuk, hukum mana yang perlu direvisi, atau hukum yang mana yang perlu diganti. Dengan kata lain dengan politik hukum ditentukan peraturan perundang-undangan mana yang perlu dibuat, mana yang perlu direvisi dan mana yang perlu diganti.

Pergantian peraturan perundang-undangan menandakan bekerjanya politik hukum. Dalam hal ini dapat diartikan bahwa pasang surut pergantian peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah menunjukkan bahwa telah bekerjanya politik hukum pembentukan perangkat daerah yang berimplikasi terhadap berubah-ubahnya format pembentukan perangkat daerah.

B.2. Politik Hukum Pembentukan Perangkat Daerah Pasca Reformasi

B.2.1.Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Reformasi otonomi daerah dimulai dengan undang-undang pertama otonomi daerah paska reformasi yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1999). Lahirnya undang-undang ini merupakan jawaban dari ketidakpuasan daerah-daerah atas perlakuan pemerintah pusat, yang tidak memberikan ruang gerak kepada daerah untuk mengatur pemerintahan daerah dengan prakarsa sendiri. Secara garis besar arah pengaturan pemerintahan daerah berdasarkan UU 22/1999 antara lain sebagaimana dikemukakan oleh J. Kaloh sebagai berikut[10]:

1. Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi dalam daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang ketiganya berstatus daerah otonom. Pada dasarnya daerah otonom tidak bertingkat, yang satu sama lain tidak mempunyai hubungan subordinasi. Dalam pembagian daerah otonom, daerah kabupaten dan daerah kota menjadi daerah otonomi murni dan tidak merangkap sebagai daerah administrasi.
2. Di daerah kabupaten dan daerah kota dianut asas desentralisasi murni, asas dekonsentrasi tidak lagi digunakan di daerah kabupaten dan daerah kota kecuali di daerah provinsi. Asas tugas pembantuan dari pemerintah pusat kepada daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota dan desa dimungkinkan dengan konsekuensi pembiayaan sarana dan prasarana dan sumber daya manusia dari pemerintah yang menugasinya. Status kecamatan sebagai aparat dekonsentrasi beralih menjadi perangkat daerah otonom kabupaten dan perangkat daerah kota.
3. Daerah provinsi disamping daerah otonom juga berfungsi sebagai daerah administrasi. Dalam kedudukannya sebagai daerah otonom, provinsi mempunyai kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan lainnya yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan kota. Sebagai daerah adminstrasi, Gubernur menjadi wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi.
4. Pemberian otonomi kepada daerah tidak lagi didasarkan pada banyaknya penyerahan urusan melainkan pada pemberian kewenangan yang luas untuk mengatur dan menyelenggarakan urusan di semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter/fiskal dan agama serta kewenangan bidang lain, yakni kebijakan di bidang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara mikro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan SDM, pendayagunaan SDA serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standar nasional.
5. Kewenangan daerah tidak hanya di wilayah daratan, tetapi juga di wilayah lautan yang meliputi:
   a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut 12 mil laut diukur dari garis pangkal kepulauan ke arah perairan kepulauan (kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota di wilayah laut adalah 1/3 dari batas laut daerah provinsi, dengan demikian kewenangan daerah provinsi di wilayah laut hanya 2/3 dari 12 mill laut dimaksud);
   b. pengaturan kepentingan administratif;
   c. pengaturan tata ruang;

10 Kaloh, J. 2007. Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global, Jakarta: Rineka Cipta, hlm.62-66

d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan atau dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah; dan
e. bantuan penegakan dan kedaulatan negara.

6. Pada dasarnya daerah kabupaten dan daerah kota diberi keleluasaan untuk menyatakan tidak atau belum mampu menyelenggarakan pemerintahan tertentu (melalui prosedur *bottom up*) sehingga kewenangan di bidang pemerintahan tertentu tersebut dapat menjadi wewenang daerah provinsi. Kecuali ada beberapa bidang pemerintahan tertentu yang wajib dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota yang meliputi bidang: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Dalam rezim UU 22/1999, timbul kekacauan dalam tatanan pemerintahan daerah karena tidak adanya hubungan hirarkis antara susunan strata pemerintahan (provinsi dan kabupaten/kota). Akibatnya kabupaten/kota merasa tidak perlu tunduk dan melapor kepada pemerintah provinsi. Dengan kata lain perangkat daerah kabupaten/kota tidak ada hubungan hirarkis ke perangkat daerah provinsi. Hal ini tentunya memperlambat tercapainya tujuan otonomi karena timbul disharmonisasi program kerja antara perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota. Kondisi ini pada akhirnya mencerminkan bahwa pemerintah kabupaten/kota layaknya negara dalam negara (federalisme).

Jika ditinjau dari Pasal 1 angka 1 UU 22/1999, bahwa Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta para Menteri. Hal ini dapat dianalogikan bahwa jika Presiden dan Menteri adalah Perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka Gubernur dan/atau Bupati Walikota menjadi Perangkat daerah. Namun dengan tidak hirarkisnya antarstrata pemerintahan maka baik Gubernur maupun Bupati/Walikota memiliki kedudukan sejajar yang hanya tunduk dan patuh kepada Perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia (presiden dan para menteri). Sedangkan Bupati/Walikota tidak berkewajiban memperhatikan dan melapor kepada Gubernur.

Kewenangan yang seluas-luasnya yang diberikan kepada kabupaten/kota pada rezim UU 22/1999 memberi celah bagi pemerintah kabupaten/kota membentuk perangkat daerah sebanyak-banyaknya dengan dalih untuk kebutuhan daerah tersebut. Hal ini mengakibatkan membengkaknya jumlah perangkat daerah yang dibentuk namun tidak menjamin tercapainya optimalisasi pelayanan kepada masyarakat.

Dalam pelaksanaan UU 22/1999, diberlakukan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 yang selanjutnya dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003. Berikut ini politik hukum pembentukan perangkat daerah sepanjang UU 22/1999:

Tabel 1
Politik Hukum Pembentukan Perangkat Daerah Berdasarkan UU 22/1999 (Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003)

No	Arah pengaturan	PP 84 /2000	PP 8/ 2003
1.	Penyebutan/ istilah	Organisasi Perangkat Daerah	Organisasi Perangkat Daerah
2.	Susunan perangkat daerah	a. Sekretariat Daerah b. Dinas Daerah c. Lembaga teknis Daerah d. Kecamatan e. Kelurahan	a. Sekretariat Daerah, b. Dinas Daerah c. Lembaga Teknis Daerah d. Kecamatan e. Satuan Polisi Pamong Praja
3.	Lembaga Teknis Daerah	• Unsur penunjang pemerintah daerah • Berbentuk Badan dan/atau Kantor • Tidak diatur inspektorat	• Untuk provinsi melaksanakan tugas tertentu diluar ruang lingkup tugas sekda dan dinas daerah. Untuk kab/kota melaksanakan bidang tertentu. • dapat berbentuk Badan, Kantor dan Rumah Sakit Daerah • Dibatasi maksimal 8 • Diatur Badan Pengawas Daerah (tidak diatur inspektorat)
4.	Jumlah Perangkat Daerah	Tidak dibatasi karena ditetapkan oleh masing-masing Pemerintah Daerah berdasarkan kemampuan, kebutuhan dan beban kerja.	• Dibatasi jumlah maksimal perangkat daerah disesuaikan dengan penilaian daerah masing-masing. • Jumlah bidang antara 3 s/d 4.

5.	Urusan pemerintahan (pemetaan urusan)	• Tidak ada pemetaan beban masing urusan, fungsi penunjang dan pendukung. • Tidak ada indikator untuk pemetaan urusan pemerintahan.	• Tidak ada pemetaan beban masing urusan, fungsi penunjang dan pendukung. • Tidak ada indikator untuk pemetaan urusan pmerintahan.
6.	Tipelogi perangkat daerah	Tidak ada tipelogi perangkat daerah	Tidak ada tipelogi perangkat daerah

Berdasarkan Tabel 1 tersebut, dapat dikemukakan bahwa :

1. Istilah untuk perangkat daerah dalam PP Nomor 84 Tahun 2000 dan PP Nomor 8 Tahun 2003 adalah organisasi perangkat daerah. Kedudukannya di daerah menjadi suatu organisasi khusus yang membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini dicermati merupakan konsekuensi dari Pasal 1 ayat (2) UU 22/1999 bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah.
2. Susunan perangkat daerah berdasarkan PP Nomor 84 Tahun 2000 berbeda dengan susunan perangkat daerah berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003. Bila dalam PP Nomor 84 Tahun 2000, kelurahan menjadi perangkat daerah yang berdiri sendiri. Maka PP Nomor 8 Tahun 2003 memposisikan kelurahan sebagai bagian dari perangkat daerah, kecamatan. Di sisi lain, dalam PP Nomor 84 Tahun 2000, satpol PP bukan perangkat daerah bahkan tidak ada pengaturan mengenai satpol PP, sedangkan dalam PP Nomor 8 Tahun 2003, satpol PP merupakan perangkat daerah yang berdiri sendiri. Namun demikian, baik PP Nomor 84 Tahun 2000 maupun PP Nomor 8 Tahun 2003 menempatkan sekretariat DPRD sebagai perangkat daerah yang tidak berdiri sendiri melainkan bagian dari sekretariat daerah.
3. Dalam PP Nomor 84 Tahun 2000, Lembaga Teknis Daerah tidak jelas perbedaan tugasnya dengan perangkat daerah lainnya dan bentuknya dapat berupa badan dan/ atau kantor. Hal ini menjadi aturan yang membingungkan bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam hal menentukan indikator pembentukan badan dan kantor. Untuk itu, PP Nomor 8 Tahun 2003 telah mengakomodir hal tersebut dengan merumuskan bahwa untuk tingkat provinsi, Lembaga Teknis Daerah mempunyai tugas melaksanakan tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh Sekretariat Daerah dan Dinas Daerah dalam lingkup tugasnya. Sementara itu untuk tingkat kabupaten/kota, telah ditentukan tugas lembaga teknis daerah dalam bidang tertentu yaitu penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan, perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan, dan pelayanan kesehatan. Disamping itu PP Nomor 8 Tahun 2003 telah membatasi maksimal hanya 8 (delapan) untuk lembaga teknis daerah provinsi dan kabupaten/kota sedangkan bentuknya dapat berupa Badan, Kantor dan Rumah Sakit Daerah. Namun demikian baik PP Nomor 84 Tahun 2000 dan PP Nomor 8 Tahun 2003, tidak mengatur mengenai posisi inspektorat daerah sebagai perangkat daerah. Hanya saja dalam PP Nomor 8 Tahun 2003, diatur bahwa wajib membentuk Badan Pengawasan Daerah di setiap Daerah.
4. Jumlah Perangkat Daerah dalam PP 84 Tahun 2000, tidak dibatasi karena ditetapkan oleh masing-masing Pemerintah Daerah berdasarkan kemampuan, kebutuhan dan beban kerja. Hal ini tidak efektif dan efisien dalam pelaksanaannya karena tidak ada patokan bagi pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk membentuk perangkat daerah. Namun PP Nomor 8 Tahun 2003 telah mengatur sedemikian rupa sehingga jumlah bidang hanya antara 3 s/d 4. Dengan kata lain PP Nomor 8 Tahun 2003 telah membatasi jumlah maksimal perangkat daerah disesuaikan dengan penilaian daerah masing-masing. Hal ini tetap memunculkan beragam bentuk dan nomenklatur perangkat daerah di daerah provinsi dan Kabupaten/Kota.
5. Dalam PP Nomor 84 Tahun 2000 dan PP Nomor 8 Tahun 2003, tidak ada pemetaan beban masing urusan, fungsi penunjang dan pendukung dan tidak ada indikatornya. Hal ini mengakibatkan pembentukan perangkat daerah tidak memiliki dasar kriteria yang jelas. Akibatnya perangkat daerah yang terbentuk di Provinsi dan kabupaten/kota dianggap setipe (sama ragam tipe) karena tidak diatur tipeloginya.

B.2.2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Politik Hukum Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat pada masa reformasi telah dilembagakan melalui pranata perubahan UUD 1945. Semangat perubahan UUD 1945 adalah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis. Perubahan UUD 1945 sejak reformasi telah dilakukan sebanyak 4 (empat) kali, yaitu[11]:

a. Perubahan pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999
b. Perubahan kedua disahkan pada tanggal 18 Oktober 2000
c. Perubahan ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001
d. Perubahan keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002

Substansi perubahan yang mempengaruhi perangkat daerah terjadi pada perubahan kedua yang menyangkut pemerintahan daerah. Hal ini menjadi landasan yuridis perubahan UU 22/1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004).

Setelah dievaluasi ternyata banyak kelemahan dalam UU 22/1999, antara lain dalam pembagian kewenangan yang tidak jelas dan multitafsir antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota, hubungan yang tidak hirarkis antar strata pemerintahan. Di samping itu tidak jelasnya pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan mengakibatkan terganggunya pelayanan umum. Di sisi lain, pembentukan perangkat daerah sering kurang berorientasi kepada peningkatan pelayanan sehingga banyak struktur dan tidak efisien (kaya struktur, miskin fungsi)[12].

Untuk itu, UU 32/2004 dibentuk dalam rangka mengakomodir seluruh kelemahan tersebut. Oleh karena itu, dalam UU 32/2004 telah ditegaskan bahwa daerah provinsi, daerah kabupaten/ kota berstatus daerah otonom yang bertingkat, artinya satu sama lain mempunyai hubungan subordinasi/hirarkis. Dalam hal ini, pemerintah daerah kabupaten/kota berada di bawah Provinsi dan harus tunduk serta memperhatikan kebijakan provinsi. Lebih lanjut dapat dijelaskan bahwa perangkat daerah kabupaten/kota juga memiliki hubungan hirarkis dengan perangkat daerah provinsi. Dengan aturan ini maka euforia federalisme dalam UU 22/1999 dipatahkan dengan lahirnya UU 32/2004 ini.

Dalam rezim UU 32/2004, pemberian otonomi kepada daerah lebih dibatasi pada bidang-bidang tertentu yaitu didasarkan pada banyaknya penyerahan urusan bukan kepada pemberian kewenangan yang luas untuk mengatur dan menyelenggarakan urusan di semua bidang pemerintahan. Dalam hal ini telah diatur secara jelas pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/ kota secara konkuren dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Urusan pemerintahan secara konkuren artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Konsekuensinya tidak lagi diatur prosedur *bottom up* bagi daerah kabupaten/kota untuk secara leluasa menyatakan tidak atau belum mampu menyelenggarakan pemerintahan tertentu. Kaitannya dengan pembentukan perangkat daerah, dalam UU 32/2004, pembentukan perangkat daerah dapat lebih dikendalikan tidak seperti yang diatur dalam UU 22/1999.

Namun demikian, terdapat persamaan antara UU 22/1999 dan UU 32/2004 bahwa kewenangan daerah tidak hanya di wilayah daratan, tetapi juga di wilayah lautan yang meliputi: (a).Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut 12 mil laut diukur dari garis pangkal kepulauan ke arah perairan kepulauan (kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota di wilayah laut adalah 1/3 dari batas laut daerah provinsi, dengan demikian kewenangan daerah provinsi di wilayah laut hanya 2/3 dari 12 mill laut dimaksud), (b) Pengaturan kepentingan administratif (c).Pengaturan tata ruang, (d). Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan atau dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah, (e).Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan, (f).Ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Sepanjang pelaksanaan UU 32/2004, lahir PP Nomor 41 Tahun 2007 yang mencabut PP

11`Tutik, Titik Triwulan. 2011. Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, cet ke-2, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 2
12 Ibid, hlm 78.

Nomor 8 Tahun 2003. Pada dasarnya, peraturan pemerintah ini memiliki format yang berbeda. Politik hukum yang ditampilkan oleh PP Nomor 41 Tahun 2007 lebih jelas dan terukur daripada peraturan pemerintah sebelumnya dalam rezim UU 22/1999. Tabel 1.2 berikut akan menunjukkan politik hukum pembentukan perangkat daerah dalam rezim UU 32/2004:

Tabel 2

Politik Hukum Pembentukan Perangkat Daerah Berdasarkan UU 32/2004 (PP Nomor 41 Tahun 2007)

No	Arah pengaturan	PP 41 /2007
1.	Penyebutan/ istilah	Organisasi Perangkat Daerah
2.	Susunan perangkat daerah	Dibedakan secara jelas perangkat daerah Provinsi dan Kab/Kota. **Provinsi**: a. Sekretariat daerah b. sekretariat DPRD c. dinas daerah d. lembaga teknis daerah. **Kab/Kota:** a. Sekretariat daerah b. sekretariat DPRD c. dinas daerah d. lembaga teknis daerah. e. Kecamatan f. Kelurahan
3.	Lembaga Teknis Daerah	• Unsur pendukung tugas kepala daerah • Bertugas dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah bersifat spesifik • Bentuk : badan, kantor dan rumah sakit. • Badan pengawasan daerah yang disebut inspektorat provinsi, inspektorat kabupaten dan inspektorat kota.
4.	Jumlah Perangkat Daerah	• Jumlah perangkat daerah dibatasi, namun di luar jumlah yang sudah dibatasi masih dapat menambah perangkat daerah jika ada perintah peraturan perundang-undangan. • Jumlah bidang antara 4 sampai 7.
5.	Urusan pemerintahan (pemetaan urusan)	• Tidak ada pemetaan beban masing urusan, fungsi penunjang dan pendukung. ▪ Pemetaan dilakukan terhadap Daerah.
6.	Tipelogi perangkat daerah	• Pembentukan perangkat Daerah dibatasi dan diwajibkan dilakukan perumpunan. • Tidak ada tipologi perangkat daerah, yang ada hanya tipologi daerah. • Daerah dikelompokkan menjadi: a. Daerah Kecil (Nilai <40) : - Setda paling banyak 3 (tiga) asisten - Sekretariat DPRD. - dinas paling banyak 12 (dua belas). - lembaga teknis daerah paling banyak 8 (delapan). b. Daerah Sedang (Nilai 40-70) - Setda paling banyak 3 (tiga) asisten - Sekretariat DPRD - Dinas paling banyak 15 (lima belas) - lembaga teknis daerah paling banyak 10 (sepuluh). c. Daerah Besar (Nilai >70) - Setda, terdiri dari paling banyak 4 (empat) asisten - sekretariat DPRD - dinas paling banyak 18 (delapan belas) - lembaga teknis daerah paling banyak 12 (duabelas).

Berdasarkan Tabel 2 tersebut, dapat dijelaskan bahwa:

1. Penyebutan istilah untuk perangkat daerah adalah organisasi perangkat daerah. Sama halnya dengan UU 22/1999 menempatkannya sebagai bagian dari pemerintah daerah maka dalam UU 32/2004, perangkat daerah juga merupakan bagian dari pemerintah daerah. Hal ini dicermati dalam Pasal 1 ayat (1) UU 32/2004 bahwa pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
2. Dalam PP Nomor 41 Tahun 2007, telah dibedakan secara jelas susunan perangkat daerah provinsi dan perangkat kabupaten/ kota. Di tingkat provinsi, perangkat daerah terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sementara itu, di tingkat kabupaten/kota, perangkat daerah terdiri atas Sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, Kecamatan dan Kelurahan. Hal ini jelas berbeda dengan rezim UU 22/1999, susunan perangkat daerah provinsi dan perangkat kabupaten/kota disamakan. Dalam PP Nomor 42 Tahun 2007 perbedaan susunan perangkat daerah provinsi dengan perangkat daerah kabupaten/kota terlihat dalam hal tidak adanya perangkat daerah kecamatan dan kelurahan di tingkat provinsi sedangkan di tingkat kabupaten/kota, kecamatan dan kelurahan menjadi perangkat daerah yang berdiri sendiri. Disamping itu, posisi sekretariat DPRD yang semula merupakan bagian dari perangkat daerah, sekretariat daerah, maka di PP Nomor 41 Tahun 2007, sekretariat DPRD menjadi perangkat daerah yang berdiri sendiri.
3. Dalam Peraturan pemerintah ini juga diatur bahwa Lembaga Teknis Daerah dapat berbentuk Badan, Kantor dan Rumah Sakit. Di samping itu inspektorat masuk dalam Lembaga Teknis Daerah. Kedudukan kepala badan dan kepala kantor serta direktur Rumah Sakit di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Dengan demikian kedudukan kepala badan, kepala kantor dan kepala rumah sakit sejajar dengan kepala dinas.

4. Jumlah Perangkat Daerah dalam PP Nomor 41 tahun 2007 telah dibatasi, namun di luar jumlah yang sudah dibatasi tersebut masih memungkinkan untuk menambah perangkat daerah apabila ada perintah peraturan perundang-undangan. Sementara itu, jumlah bidang telah dibatasi antara 4-7 saja.
5. Dalam PP Nomor 41 Tahun 2000, tidak ada pemetaan beban masing-masing urusan, fungsi penunjang dan pendukung. Namun telah dilakukan pemetaan terhadap daerah sehingga muncul kriteria tipelogi daerah untuk menentukan dasar pembentukan dan jumlah perangkat daerah yang dibentuk. Dengan demikian terbentuknya perangkat daerah bukan berdasarkan beban kerja tetapi lebih kepada tipelogi daerah (besar, sedang atau kecil).

Masalah-masalah yang timbul sebagai konsekuensi dari peraturan pemerintah ini adalah[13]:

1. Adanya perumpunan dalam pembentukan perangkat daerah telah menimbulkan ketidakpuasan kementerian/lembaga karena tidak mempunyai mitra yang fokus mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Akibatnya, tidak sinergis kelembagaan daerah dengan Urusan pemerintahan (Misal: Dinas Perhubungan dan Kominfo, Dinas Perdagangan, Perindustrian, UMKM dan Tenaga Kerja).
2. Perumpunan beberapa urusan pemerintahan ke dalam satu perangkat daerah menimbulkan kesulitan dalam menentukan standar kompetensi bagi kepala perangkat daerah.
3. Diberikannya peluang untuk membentuk perangkat daerah yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan telah membawa konsekuensi :
    a. Kementerian/Lembaga berlomba-lomba memasukkan amanat pembentukan perangkat daerah dalam peraturan perundang-undangan sektor. Seperti Pangan, Penyuluhan, KB, Pemuda Olah Raga, Kominfo, Perdagangan, dll
    b. Jumlah perangkat daerah akhirnya tetap membengkak jauh lebih besar dari jumlah maksimal yang sudah ditetapkan dalam PP Nomor 41/2007.
4. Tidak adanya penegasan perbedaan fungsi antara badan, dinas dan kantor sehingga menimbulkan variasi pengelompokan suatu urusan ke dalam badan, dinas atau kantor.
5. Jumlah bidang perangkat daerah ditetapkan sama besarnya antara daerah kecil dengan daerah besar. Misalnya Dinas Pendidikan pada daerah dengan penduduk 30 ribu sama dengan Dinas Pendidikan pada daerah dengan penduduk 3 juta.

B.2.3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Apabila sebelumnya di dalam UU 32/2004, kewenangan mengatur urusan pemerintahan "dialihkan" dari pemerintah pusat kepada Pemerintahan Kota/Kabupaten, maka Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) "menarik" kewenangan dari Pemerintah kabupaten/Kota ke Pemerintah Provinsi[14]. Salah satu kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota yang ditarik ke provinsi terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan serta energi dan sumber daya mineral. Dalam hal ini, untuk ketiga bidang tersebut, dinyatakan secara tegas dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi. Daerah Kabupaten/kota dibatasi hanya terkait dengan pengelolaan taman raya kabupaten/kota dan pemanfaatan langsung panas bumi. Di samping itu, jika rezim UU 22/1999 dan UU 32/2004 menegaskan bahwa daerah kabupaten/kota juga berwenang di wilayah lautan, maka UU 23/2014 menarik kewenangan tersebut dan mengalihkannya menjadi kewenangan daerah provinsi. Adapun kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut pada daerah provinsi meliputi[15]:

a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi.
b. pengaturan administratif.
c. pengaturan tata ruang.
d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut.
e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

13 www.depkes.go.id/resources/download/info-terkini/rakerkesna-gel2-2016/kemendagri.pdf diakses tanggal 28 September 2016.
14 http://musri-nauli.blogspot.co.id/2016/07/bandul-politik-lokal-paska-uu-no-23.html diakses tanggal 19 September 2016.
15 Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Pengalihan kewenangan dari kabupaten/ kota ke provinsi tersebut berpengaruh besar dalam pembentukan perangkat daerah. Jika dalam rezim UU 32/2004 tidak dikenal istilah cabang dinas, maka dalam UU 23/2014 pengalihan kewenangan sebagaimana tersebut di atas mengakibatkan pengaturan mengenai eksistensi cabang dinas pada perangkat daerah provinsi di daerah kabupaten/kota. Dalam Pasal 22 PP Nomor 18 Tahun 2016 dinyatakan bahwa pada Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan bidang pendidikan dan Urusan Pemerintahan yang hanya diotonomikan kepada Daerah provinsi dapat dibentuk cabang dinas di kabupaten/kota. Dalam hal ini yang dimaksud dengan urusan pemerintahan yang hanya diotonomikan kepada daerah provinsi adalah urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi.

Pada prinsipnya terkait dengan eksistensi cabang dinas, rezim UU 22/1999 juga pernah menggunakan istilah cabang dinas. Walaupun demikian cabang dinas dalam rezim UU 22/1999 tidak sama dengan rezim UU 23/2014. Dalam UU 22/1999, cabang dinas tersebut diakomodir dalam PP Nomor 8 Tahun 2003, yaitu unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten/Kota melaksanakan urusan-urusan Pemerintahan yang telah menjadi tanggung jawab dan kewenangannya. Mencermati hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa cabang dinas dalam UU 23/2014 adalah perpanjangan provinsi di daerah kabupaten/kota sedangkan cabang dinas versi UU 22/1999 (PP Nomor 8 tahun 2003) adalah dinas daerah kabupaten/kota yang tidak ada hubungan hirarkisnya dengan dinas provinsi.

Lebih lanjut dalam perjalanan UU 23/2014, lahirlah PP Nomor 18 Tahun 2016 yang mencabut PP Nomor 41 Tahun 2007. Hal ini mengakibatkan berubahnya politik hukum pembentukan perangkat daerah. Secara rinci, politik hukum pembentukan perangkat daerah dalam rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disajikan dalam tabel 1.3 berikut ini:

Tabel 3

Politik Hukum Pembentukan Perangkat Daerah Berdasarkan UU 23/2014 (PP Nomor 18 Tahun 2016)

No	Arah pengaturan	PP 18 /2016
1.	Penyebutan/ istilah	Perangkat Daerah
2.	Susunan perangkat daerah	Dibedakan secara jelas perangkat daerah Provinsi dan Kab/Kota. **Provinsi**: a. sekretariat Daerah b. sekretariat DPRD c. inspektorat d. dinas e. badan. **Kab/Kota:** a. sekretariat Daerah b. sekretariat DPRD c. inspektorat d. dinas e. badan f. kecamatan
3.	Lembaga Teknis Daerah	• Tidak ada lagi istilah lembaga teknis daerah • Badan dan inspektorat berdiri sendiri • Rumah sakit menjadi UPT.
3.	Jumlah Perangkat Daerah	• Jumlah perangkat Daerah Kemungkinan Lebih Banyak dari Sebelumnya, Namun Jumlah Struktur Perangkat Daerah Secara Keseluruhan Akan Berkurang Karena Adanya Perbedaan Jumlah Bidang dan Kasi pada setiap Perangkat Daerah. • Jumlah Bidang Minimal 2 Maksimal 4. • Tidak dapat menambah perangkat daerah lain di luar yang sudah ditentukan. • Untuk memperkecil struktur Birokrasi, Pemerintah Daerah Dapat menurunkan tipe perangkat daerah.
4.	Urusan pemerintahan (pemetaan urusan)	• Pembentukan perangkat daerah ditentukan berdasarkan hasil pemetaan beban urusan atau beban penunjang atau beban pendukung. • Hasil pemetaan bersifat makro (beban urusan) yang dapat juga digunakan untuk perencanaan dan penganggaran.
5.	Tipelogi perangkat daerah	Pembentukan perangkat Derah sesuai dengan jumlah fungsi pendukung, urusan pemerintahan dan fungsi penunjang. Fungsi pendukung, urusan pemerintahan dan urusan pemerintahan dikelompokkan menjadi : • Fungsi atau Urusan dengan beban besar, diwadahi perangkat daerah tipe A. • Fungsi atau Urusan dengan beban sedang, diwadahi perangkat daerah tipe B • Fungsi atau Urusan dengan beban kecil, diwadahi perangkat daerah tipe C • Fungsi atau Urusan dengan beban sangat kecil, tidak menjadi perangkat namun bisa berupa Bidang, atau Seksi/ Subbidang.

Berdasarkan Tabel 1.3 tersebut, dapat dikemukakan bahwa politik hukum pembentukan perangkat daerah berdasarkan UU 23/2014 (PP Nomor 18 Tahun 2016) sebagai berikut:

1. Istilah untuk perangkat daerah adalah perangkat daerah bukan organisasi perangkat daerah. Dengan demikian selama hampir 2 dekade paska reformasi penyebutan organisasi perangkat daerah menjadi perangkat daerah.

   Hal ini jika dicermati dalam UU 23/2014, secara umum posisinya tidak lagi disebutkan dalam definisi pemerintah daerah. Pasal 1 angka 1 UU 23/2014 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dengan kata lain rumusan singkatnya: Pemerintah daerah= kepala daerah.

   Berbeda dengan rezim sebelumnya (UU 22/1999 dan UU 32/2004) dimana perangkat daerah disebut dengan istilah Organisasi Perangkat Daerah. Posisinya ditegaskan dalam definisi pemerintah daerah versi UU 22/1999 dan UU 32/2004, dengan rumusan singkatnya: pemerintah daerah= kepala daerah + perangkat daerah
2. Hampir sama dengan susunan perangkat daerah dalam rezim UU 32 Tahun 2004, telah dibedakan secara terpisah pengaturan susunan perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota. Namun demikian rezim UU 23/2014, berdasarkan PP Nomor 18 Tahun 2016, lembaga teknis daerah dan kelurahan tidak lagi termasuk dalam susunan perangkat daerah kabupaten/kota. Jika sebelumnya badan, kantor dan rumah sakit masuk dalam kategori perangkat daerah yang bernama lembaga teknis daerah maka dengan PP Nomor 18 Tahun 2016, badan telah menjadi perangkat daerah provinsi dan kabupaten/kota yang berdiri sendiri. Sementara itu, rumah sakit menjadi Unit Pelaksana Teknis yang berada di bawah Dinas. Dengan kata lain, rumah sakit menjadi bagian dari dinas dan tidak berdiri sendiri sebagai perangkat daerah. Selanjutnya inspektorat yang sebelumnya merupakan unsur pengawasan daerah berubah menjadi perangkat daerah yang berdiri sendiri.
3. Jumlah perangkat daerah kemungkinan lebih banyak dari sebelumnya, namun jumlah struktur perangkat daerah secara keseluruhan akan berkurang karena adanya perbedaan jumlah bidang dan kasi pada setiap perangkat daerah. jumlah bidang minimal 2 maksimal 4. Disamping itu, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota tidak dapat menambah perangkat daerah lain di luar yang sudah ditentukan. Bahkan untuk memperkecil struktur Birokrasi, Pemerintah Daerah Dapat menurunkan tipe perangkat daerah.
4. Berdasarkan PP Nomor 18 Tahun 2016, telah diatur kriteria/dasar indikator untuk pembentukan perangkat daerah yang sangat jelas dan rinci berdasarkan hasil pemetaan beban urusan atau beban penunjang atau beban pendukung sehingga lebih terukur yang dapat juga digunakan untuk perencanaan dan penganggaran. Terdapat 4 tipelogi perangkat daerah yaitu tipe A (beban besar), tipe B (beban sedang), tipe C (beban kecil). Untuk itu, tidak lagi dikenal perumpunan dinas dan badan, kecuali urusan yang sangat kecil sehingga beban tugasnya tidak masuk kategori tipe C, diwadahi dengan kriteria skor 300-400, setingkat bidang dan skor kurang dari 300, setingkat sub bidang.

C. Penutup

Dengan menguraikan politik hukum restrukturisasi/pembentukan perangkat daerah paska reformasi mulai dari UU 22/1999, UU 32/2004 dan UU 23/2014 beserta peraturan pelaksanaannya dapat disimpulkan bahwa sepanjang paska reformasi pemerintah pusat berada dalam dilema dalam menentukan politik hukum pembentukan perangkat daerah yang paling tepat dan sesuai dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini dikarenakan di satu sisi ketika pemerintah pusat longgar (tanpa memberikan kriteria/dasar untuk membentuk perangkat daerah), pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi tidak terkendali dalam membentuk perangkat daerah sehingga cenderung tumpang tindih dan tidak efisien bahkan jauh dari harapan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan prima. Hal ini menjadi indikator bahwa pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dengan hak otonominya

belum siap untuk "dilepas" tanpa rambu-rambu yang jelas dan terukur dalam merestrukturisasi perangkat daerah.

Di sisi lain, ketika pemerintah pusat lebih ketat memberlakukan secara rinci dan terukur untuk pembentukan perangkat daerah maka kesan yang muncul adalah pemerintah pusat masih setengah hati memberikan hak otonomi kepada daerah, tidak demokratis dan resentralistik. Pada prinsipnya, paska reformasi, politik hukum restrukturisasi/pembentukan perangkat daerah telah mengerucut ke arah positif menuju tercapainya tujuan otonomi daerah dalam rangka memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat. Namun demikian masih terlalu pagi untuk menyatakan bahwa PP Nomor 18 Tahun 2016 dikatakan sempurna karena masih perlu waktu melihat realitas penerapannya di lapangan.

Daftar Pustaka

Abdullah, Rozali.2000. Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai suatu Alternatif, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada

Hartono, Sunaryati. 1991. Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Bandung: Alumni

Kaloh, J. 2007. Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global, Jakarta: Rineka Cipta

MD, Mahfud. 2010. Membangun Politik Menegakkan Konstitusi, Jakarta: RajaGrafindo Persada

----------.2009. Politik Hukum di Indonesia, Jakarta: RajaGrafindo Persada

Rahardjo, Satjipto. 2000. Ilmu Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti

Soedarto. 1986. Hukum dan Hukum Pidana, Bandung: Alumni

Tutik, Titik Triwulan. 2011. Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Jakarta: Kencana Prenada Media Group

Wahjono, Padmo. 1986. Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, cet.II, Ghalia Indonesia, Jakarta

----------. 1991. Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan, Forum Keadilan, No. 29 April 1991

Website

http://musri-nauli.blogspot.co.id/2016/07/bandul-politik-lokal-paska-uu-no-23.html diakses tanggal 19 September 2016.

www.depkes.go.id/resources/download/info-terkini/rakerkesna-gel2-016/kemendagri.pdf diakses tanggal 28 September 2016.