

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PROVINSI  
NOMOR 7 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN  
DAERAH NOMOR 4 TAHUN 2016 TENTANG PEMBENTUKAN DAN  
SUSUNAN PERANGKAT DAERAH PROVINSI RIAU  
Oleh: Alfin Julian Nanda**

**Pembimbing 1 : Dr. Mexsasai Indra, SH.,M.H  
Pembimbing 2 : Dr. Maria Maya Lestari,SH.,M.Sc.,MH  
Alamat : Jln. Diponegoro XI Gg. Thamrin II No.2, Pekanbaru  
Email : alfinjuliannanda@gmail.com- Telepon : 085365190525**

**ABSTRACT**

*This study aims to find out how the legal political configuration of the Formation of Provincial Regulation No. 7 2019 concerning Amendments to Regional Regulation No. 4 2016 concerning the Formation and Composition of Regional Apparatus of Riau Province. The formulation of the problem posed is what is the political configuration and legal character in the Provincial Regulation No. 7 2019 concerning the Formation and Composition of the Regional Apparatus of Riau Province from the aspect of legal politics. This research belongs to the typology of empirical juridical legal research. Research data was collected by means of document / library study and interviews with the Head of the Legal Bureau and Members of the Special Committee for Regional Regulation No. 7 2019 concerning the Formation and Composition of Regional Apparatus of Riau Province. The analysis was conducted using a statutory approach combined with related party interviews. The results of this study show the configuration of political parties that occurred in the discussion of Provincial Regulation No. 7 2019 concerning the Formation and Composition of Regional Apparatus of Riau Province, namely that there are slight differences in general views between political party factions. The organizational arrangement of regional apparatus is a common thing in an organizational cycle, including in regional government organizations. The process of its birth until the discussion of Regional Regulation No. 7 2019 concerning the Formation and Composition of Regional Apparatus of Riau Province by the DPRD Riau Province is one example of a legal product that is reflects the fulfillment of the demands of individuals and social groups in society so that it is better able to reflect a sense of justice in society. The suggestion put forward by the author is that there is a need for good coordination between the Regional Secretariat Organization Division with all OPD and DPRD as well as all state civil servants who are in the scope of Riau Province. In the process of implementing this regional apparatus regulation, additional facilities and infrastructure should be made as well as provisioning needed by the state civil apparatus in realizing regional apparatus institutions in accordance with the applicable Regional Regulations.*

*Keywords: Political Law, Regional Regulation No. 7 2019, Formation and Composition of Regional Apparatus*

## **ABSTRAK**

Studi ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana konfigurasi politik hukum Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau. Rumusan masalah yang diajukan yaitu bagaimanakah konfigurasi politik dan karakter hukum pada Peraturan Daerah Provinsi Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pembentukan serta susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau dari aspek politik hukum. Penelitian ini termasuk Tipologi penelitian hukum yuridis empiris. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi dokumen/pustaka dan wawancara kepada Kepala Biro Hukum dan Anggota Panitia Khusus Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau. Analisis dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan dipadukan dengan wawancara pihak terkait. Hasil studi ini menunjukkan konfigurasi partai politik yang terjadi di dalam pembahasan Peraturan Daerah Provinsi Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau yakni ada sedikit perbedaan pandangan umum antar fraksi partai politik. Penataan organisasi perangkat daerah merupakan hal yang biasa dalam suatu siklus organisasi, termasuk dalam organisasi pemerintah daerah. Proses lahirnya sampai dengan pembahasan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau oleh DPRD Provinsi Riau merupakan salah satu contoh adanya produk hukum yang mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan individu maupun kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat. Saran yang diajukan penulis adalah perlu koordinasi yang baik antar Bagian Organisasi Sekretariat Daerah dengan seluruh OPD dan DPRD serta seluruh aparatur sipil negara yang berada pada lingkup Provinsi Riau. Dalam proses penerapan peraturan tentang perangkat daerah ini, hendaknya akan dilakukan penambahan untuk sarana dan prasarana serta pembekalan yang dibutuhkan oleh para aparatur sipil negara dalam mewujudkan kelembagaan perangkat daerah yang sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku

**Kata Kunci: Politik Hukum, Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019, Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah**

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum.<sup>1</sup> Indonesia menganut sistem pemerintah yang demokrasi dengan wujud memberikan kebebasan pada masyarakat untuk menggali potensi yang terdapat pada masing-masing daerah yang disebut otonomi daerah. Pada daerah yang otonom maka perlu dibentuk suatu pemerintah daerah, pemerintah daerahlah yang kemudian mengatur dan menjalankan otonomi daerah serta bertanggung jawab terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Cita-cita tentang prinsip desentralisasi dalam pengelolaan sistem pemerintahan negara Republik Indonesia yang termuat dalam ketentuan di atas secara implisit diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 *jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Esensi dari penyelenggaraan otonomi daerah yakni dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah merupakan implementasi Pemerintah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 232 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Dalam PP tersebut itu pula, dijelaskan bahwa definisi Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah<sup>2</sup>. Selanjutnya, Pemerintahan Daerah (provinsi dan kabupaten/kota) tentunya mengimplementasikan Peraturan Pemerintah tersebut dalam bentuk regulasi yaitu Peraturan Daerah sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2016. Dengan demikian, pembentukan perangkat daerah sebagaimana yang diatur dalam PP ini mesti dituangkan dalam bentuk Perda. Terhadap Perda yang sebelumnya mengatur tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang

selama ini berdasarkan UU Pemerintahan Daerah yang lama maka wajib disesuaikan dengan UU Pemerintahan Daerah yang baru (UU No. 23 Tahun 2014). Hal ini dapat dilihat dalam Ketentuan Penutup Pasal 125 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 yang menjelaskan bahwa pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pembentukan Peraturan Pemerintah ini hanyalah bersifat teknis yakni sebuah peraturan yang bertujuan untuk membuat Undang-Undang berjalan sebagaimana mestinya.<sup>3</sup>

Di Provinsi Riau tepatnya pada hari senin, 13 Juni 2019, Rapat Paripurna Perdana dengan Agenda Penyampaian Rekomendasi Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BP2D) terhadap Raperda tentang Perubahan Perubahan Perda Nomor 4 Tahun 2016 Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau. Bapemperda melakukan beberapa kali pembahasan dengan Biro Organisasi, Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Riau, kemenkeu dan HAM serta melakukan Konsultasi ke Dirjen Otonomi Daerah Kementerian dalam Negeri Republik Indonesia di Jakarta pada tanggal 27-29 Mei 2019 sehingga dapat disimpulkan bahwa pembahasan Raperda Perubahan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau dapat dilanjutkan.<sup>4</sup> Selanjutnya, pada tanggal 17 Juni 2019. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau menggelar rapat paripurna dengan Agenda Penyampaian Ranperda Perubahan Perda No. 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau oleh Kepala Daerah.<sup>5</sup> Raperda ini ditargetkan dalam kurun waktu satu bulan ke depan Raperda ini sudah

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat 3.

<sup>2</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, Pasal 1 angka 1.

<sup>3</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 5 ayat 2.

<sup>4</sup> Risalah Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau, pada tanggal 13 Juni 2019, Hlm. 11.

<sup>5</sup> <http://dprd.riau.go.id>, *Perubahan Perda tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah di Provinsi Riau*, diakses pada tanggal 1 Mei 2020, Pukul 15.09 WIB

disahkan. Ketua Pansus ditunjuk, Supriyati dan Wakil Ketua Pansus Aherson.<sup>6</sup>

Pada tanggal 16 September 2019, telah muncul pula format baru dalam pembentukan perangkat daerah yaitu Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah menggantikan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016. Hal ini tentunya membawa perubahan yang signifikan terhadap restrukturisasi perangkat daerah. Konsekuensi dari pemberlakuan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 7 Tahun 2019 ini adalah Pemerintah Provinsi Riau sudah memiliki OPD (Organisasi Perangkat Daerah) baru perubahan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 4 Tahun 2016. Ada terjadi perubahan yang sebelumnya 25 Dinas, dan 7 Badan, di OPD yang baru menjadi 23 Dinas dan 6 Badan.<sup>7</sup> Dalam hal ini penulis akan memfokuskan penelitian terkait politik hukum Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah dari implementasi dari PP Nomor 18 Tahun 2016 ini di Provinsi Riau,.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul ***“Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau”***.

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Konfigurasi Politik Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau?
2. Bagaimana karakter hukum pada Peraturan Daerah Provinsi Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau dari aspek politik hukum?

---

<sup>6</sup> <http://infopublik.id> , Satu bulan, OPD baru Provinsi Riau Ditargetkan Sudah Disahkan, diakses pada tanggal 1 Mei 2020, Pukul 15.16 WIB

## C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### 1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk Mengetahui, Mengkaji dan Menganalisis Tujuan Konfigurasi Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau.
- b. Untuk Mengetahui, Mengkaji dan Menganalisis bentuk karakter hukum pada Peraturan Daerah Provinsi Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau dari aspek politik hukum

### 2. Kegunaan Penelitian

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat khususnya dalam pengembangan ilmu hukum tata Negara mengenai pembentukan perangkat daerah di tingkat provinsi.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan sebagai masukan (input) bagi pihak pemerintah daerah di Indonesia khususnya untuk wilayah Riau agar hasil dari penelitian nantinya dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum dan pembinaan hukum.
- c. Hasil penelitian ini ditujukan Untuk pemerintahan daerah di Indonesia khususnya Riau agar memikirkan lebih matang dan terencana dalam pelaksanaan teknis maupun perencanaan yang dibuat, sehingga tidak menimbulkan masalah dikemudian hari serta pemerintahan daerah tidak selalu harus merombak tata kelola perangkat daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah.

## D. Kerangka Teori

### 1. Politik Hukum

Politik hukum adalah *“legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan

---

<sup>7</sup> <http://riau.go.id> , OPD Baru Pemprov disahkan 23 Dinas dan 6 Badan, diakses pada tanggal 21 Maret 2020 , Pukul 13:20 WIB

hukum baru maupun penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.”<sup>8</sup>

Politik hukum itu ada yang bersifat permanen atau jangka panjang dan ada yang bersifat periodik.<sup>9</sup> Politik hukum itu perlu, karena hukum itu perlu. Hukum diperlukan untuk menata keadaan agar lebih baik. Itulah idealisme di balik kehadiran hukum dalam komunitas manusia sejak awal.<sup>10</sup> Karena itu, politik hukum hadir, untuk mengoreksi keadaan yang “kurang ideal”, dan serentak menghadirkan “yang seharusnya”. Sebab, bila “yang ada” itu sudah baik, maka memang politik hukum tidak lagi diperlukan.<sup>11</sup>

Namun “apa yang seharusnya”, tidak mungkin sepenuhnya lahir dari “apa yang ada”. Sesuatu yang mempunyai fungsi kritis terhadap “apa yang ada”, tidak mungkin sepenuhnya berasal dari “apa yang ada”. “Apa yang ada”, jika perlu, justru menjadi sasaran yang harus diperbaiki agar sesuai dengan “apa yang seharusnya”.<sup>12</sup> Tentu, “apa yang seharusnya” mesti punya sumber. Sumber itulah yang saya maksud dengan “basis ideologis”. Ideologi yang saya maksud, adalah menyangkut nilai-nilai yang paling sentral dan hakiki, dan atas dasar itu kita mengadakan penilaian dan perbaikan atas segala sesuatu yang lain dalam kehidupan kita.<sup>13</sup>

Pada pemaparan mengenai politik hukum, diperlukan penjelasan mengenai kajian politik hukum apakah merupakan kajian ilmu politik atau kajian ilmu hukum, hal ini masih sering dipertentangkan, namun oleh Soerjono Soekanto dan Purbacaraka dalam Sri Soemantri dikemukakan bahwa: “Disiplin politik hukum terbentuk dari gabungan dua disiplin hukum, yaitu disiplin ilmu hukum dan filsafat hukum. Ilmu hukum diarahkan pada cara untuk mencapai tujuan. Adapun filsafat hukum diarahkan untuk melihat tujuan yang diinginkan” Proses *interplay* antara cara untuk

mencapai tujuan dan melihat tujuan yang diinginkan itulah yang kemudian melahirkan politik hukum, dengan catatan bahwa politik dipahami sebagai *policy*, bukan dalam pengertian cara untuk memperoleh kekuasaan.<sup>14</sup>

Nonet dan Selznick, dalam bukunya berjudul *Law and Society in Transition, Toward Responsive Law* disimpulkan bahwa ada hubungan yang signifikan antara sistem pemerintahan sebuah negara dengan hukum yang dianutnya. Dalam sistem pemerintahan yang otoriter, hukum menjadi subordinasi dari politik. Artinya, hukum mengikuti politik. Dengan kata lain, hukum digunakan hanya sekadar menunjang politik penguasa. Sebaliknya dalam sistem pemerintahan yang demokratis, hukum terpisah secara diametral dari politik. Artinya, hukum bukan menjadi bagian dari politik, akan tetapi hukum menjadi acuan berpolitik dari sebuah bangsa.<sup>15</sup>

Melalui proses seperti ini diharapkan produk hukum yang akan diimplementasikan ditengah-tengah masyarakat dapat diterima, dilaksanakan dan dipatuhi. Dari pembahasan ini peranan dan kegunaan politik hukum dalam Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Riau dapat dilihat dari pembentukan peraturan daerah provinsi tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah tersebut, di mana dalam pembentukan undang-undang tersebut diperlukannya suatu risalah yang berisi pemikiran-pemikiran dan aspirasi masyarakat melalui wakil rakyat yang tertuang dalam pembentukan peraturan daerah tersebut.

## 2. Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*),

<sup>8</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Ed.Revisi, Cetakan 5, Rajawali Perss, Jakarta, 2012, hlm. 1

<sup>9</sup> *Ibid.*, Hlm. 3

<sup>10</sup> Bernard L. Tanya, “*Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*”, Cetakan Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm. 13

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Andi Kasmawati, “*Politik Hukum, Aspek, dan Teori Perubahan Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah*”, *Humanis*, Volume XII Nomor 1, Januari 2011.

<sup>15</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick, “*Law and Society Transition: Toward Responsive Law*”, dalam Satya Arinanto, “*Politik Hukum 2*”, Kumpulan Makalah Kuliah Politik Hukum, Program Pascasarjana FH UIEU, Jakarta, 2001.

namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda) juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintah sendiri)<sup>16</sup>. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara harfiah, otonomi daerah berasal dari kata otonomi dan daerah. Dalam bahasa Yunani, otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos*. *Autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti aturan atau undang-undang, sehingga dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah<sup>17</sup>.

Perubahan ke 4 (empat) UUD 1945 menyatakan jelas mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia. Pasal 18 ayat (1) berbunyi :<sup>18</sup>“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang”. Sedangkan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa:<sup>19</sup> “pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.

Asas desentralisasi dalam pemerintahan daerah di Indonesia dapat ditanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, dimana terdapat penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima sebagai hak, dengan obyek tertentu. Pemilik hak pemerintahan

adalah di tangan pemerintah, dan hak pemerintahan tersebut diberikan kepada pemerintah daerah, dengan obyek hak berupa kewenangan pemerintah dalam bentuk untuk mengatur urusan pemerintahan, dengan tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan meringankan beban pekerjaan Pemerintah Pusat. Dengan desentralisasi tugas dan pekerjaan dialihkan kepada Daerah.. Dengan demikian, menurut penulis desentralisasi merupakan asas yang menyatukan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga sendiri daerah itu. Dasar utama penyusunan organisasi perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Pembentukan perangkat daerah semata-mata didasarkan pada pertimbangan rasional untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah secara efektif dan efisien.

#### E. Kerangka Konseptual

1. Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>20</sup>
2. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam

<sup>16</sup>Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, Hlm. 44

<sup>17</sup>[https://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi\\_daerah](https://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_daerah), *Otonomi Daerah*, diakses pada tanggal 1Juni 2020, Pukul 22.41 WIB

<sup>18</sup> Undang- Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (1)

<sup>19</sup> Undang- Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (5)

<sup>20</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Ed.Revisi, Cetakan 5, Rajawali Perss, Jakarta, 2012, hlm. 1

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>21</sup>

3. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>22</sup>
4. Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota). Peraturan Daerah terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>23</sup>
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.<sup>24</sup>
6. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.<sup>25</sup>
7. Perangkat Daerah Provinsi adalah unsur pembantu gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.<sup>26</sup>
8. Satuan Kerja Perangkat Daerah selanjutnya disingkat SKPD adalah perangkat daerah yang bertanggung jawab atas pelaksanaan urusan pemerintahan di Daerah<sup>27</sup>

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah termasuk jenis penelitian yuridis empiris, atau disebut dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya dalam

masyarakat.<sup>28</sup> Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.<sup>29</sup>

### 2. Obyek Penelitian

Obyek Penelitian dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau.

### 3. Subyek Penelitian

Subyek Penelitian adalah keseluruhan dari objek pengamatan atau objek penelitian.<sup>30</sup> Subyek dalam penelitian ini adalah

1. Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Riau
2. Anggota Panitia Khusus Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau.

### 4. Sumber Data

#### a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama dan observasi yang dilakukan oleh peneliti dilapangan, diperoleh melalui wawancara langsung dengan responden dan menggunakan daftar pertanyaan yang telah disiapkan sebelumnya.

#### b. Data Sekunder

1. **Bahan Hukum Primer**, yaitu bahan-bahan hukum mengikat yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan, yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun

<sup>21</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 2.

<sup>22</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 3.

<sup>23</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 1 angka 7.

<sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 4.

<sup>25</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, Pasal 1 Angka 1

<sup>26</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, Pasal 1 Angka 2

<sup>27</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Angka 5

<sup>28</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, Hlm. 126

<sup>29</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, Hlm 134

<sup>30</sup> Burhan Asshafa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, Hlm.79.

2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengendalian Penataan Perangkat Daerah, Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau, Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau, Risalah Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Tanggal 13,17,20,24 Juni dan 2 September 2019 dan Biro Hukum: Penyampaian Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Riau

2. **Bahan hukum sekunder** adalah bahan hukum yang akan memberikan penjelasan bahan hukum primer, yaitu yang dapat berupa peraturan perundang-undangan, hasil-hasil penelitian, hasil karya ilmiah dari kalangan hukum, dan lainnya.<sup>31</sup>
3. **Bahan Hukum Tersier**, Selanjutnya bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, pada dasarnya mencakup: bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer

dan sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum.<sup>32</sup>

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Metode penulisan dalam karya ilmiah ini adalah penelitian sosiologis. Pengumpulan data dilakukan dengan metode :

- a. Wawancara, dilakukan dengan cara menentukan jumlah populasi, lalu dari populasi tersebut diambil beberapa sampel (melalui teknik *purposive sampling*);
- b. Studi pustaka, baik melalui buku maupun data dari internet yang berkaitan dengan tulisan ini.

## 6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif. Pengumpulan data menggunakan metode wawancara dan pengamatan, dan penggunaan-penggunaan teori kurang diperlukan.<sup>33</sup> Dalam menarik kesimpulan penulis menggunakan metode secara deduktif, yaitu menarik suatu kesimpulan dari suatu pernyataan atau dalil yang bersifat umum menjadi suatu pernyataan yang bersifat khusus, yang mana dari berbagai kesimpulan tersebut dapat diajukan saran.

## TINJAUAN PUSTAKA

### A. Politik Hukum

Menurut Mahfud MD, pengertian Politik hukum merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara.<sup>34</sup>

Abdul Hakim Garuda Nusantara memberikan definisi politik hukum sebagai berikut:<sup>35</sup> Politik hukum sebagai *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintah Negara tertentu yang meliputi: 1) pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada; 2) pembangunan hukum yang berintikan pembaharuan atas hukum yang telah

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, Hlm. 33

<sup>33</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm.77.

<sup>34</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 2010), hal. 1.

<sup>35</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam Mahfud MD, *Ibid.*, hal. 15.

ada dan pembuatan hukum-hukum baru; 3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan terhadap para anggotanya; dan 4) peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan. Dalam perpektif Satjipto Raharjo, politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan social dan hukum tertentu dalam masyarakat,<sup>36</sup>

Berdasarkan pengertian politik hukum yang telah diberikan oleh para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum merupakan kebijakan-kebijakan hukum pemerintah dalam yang akan dikeluarkan dalam bentuk kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan seperti undang-undang, Perpu, PP, Perpres, Perda.

#### 1. Politik Hukum Nasional

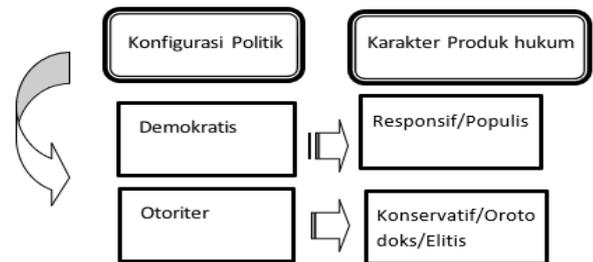
Politik hukum yang pertama kali dibuat secara resmi oleh para pahlawan pendiri bangsa Indonesia adalah Pancasila yang mencerminkan keanekaragaman budaya dan adat istiadat bangsa ini yang disatukan oleh Negara kesatuan Republic Indonesia. Setelah Indonesia merdeka tepatnya tanggal 18 Agustus Tahun 1945 bangsa Indonesia yang diwakili oleh para pahlawan bangsa pada waktu itu mengesahkan Pembukaan dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dijadikan tujuan dan cita-cita bernegara.<sup>37</sup>

#### 2. Konfigurasi Politik

Konfigurasi merupakan bermakna bentuk wujud (untuk menggambarkan orang atau benda),<sup>38</sup> Dalam hipotesis yang digambarkan oleh Satya Arinanto dalam dalam "Kumpulan Materi Presentasi Politik Hukum" sebagai berikut:

Bagan 2.1: Konfigurasi dan Karakter Hukum<sup>39</sup>

Dengan demikian konfigurasi politik suatu Negara akan melahirkan karakter



produk hukum yang sesuai konfigurasi yang digunakan. Hipotesis Satya Arinanto mengatakan bahwa jika suatu Negara konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya akan terpengaruh menjadi produk hukum yang berkarakter *responsif/populistik*. Sedangkan jika suatu Negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka karakter produk hukumnya ortodok/konservatif/elitis.<sup>40</sup>

#### B. Otonomi Daerah dan Asas Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.<sup>41</sup>

#### C. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah.<sup>42</sup> Sedangkan menurut Bagir Manan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk DPRD Kabupaten/Kota dan disahkan Bupati/Walikota yang mengatur kepentingan masyarakat atau tatanan

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Bagir Manan, "Pemahaman mengenai Sistem Hukum Nasional" Makalah, 1994.

<sup>38</sup> Kamus Besar Hukum Indonesia Edisi keempat Departemen Pendidikan Nasional, ( Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008) hal 723

<sup>39</sup> Satya Arinanto, *Kumpulan Materi Presentasi Hukum (dikumpulkan dari berbagai reprints)*, Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan otonomi daerah*. LIPPI pres, Jakarta, 2007, Hlm. 52.

<sup>42</sup> Soebono Wirjosoegito, 2004, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm 14

pemerintahan yang menjadi fungsi pemerintahan Kabupaten/Kota di bidang otonomi dan tugas pembantuan.<sup>43</sup>

## D. Tinjauan Umum tentang Perangkat Daerah

### 1. Organisasi Perangkat Daerah

Adapun pengertian pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 2 tentang Pemerintahan Daerah adalah: penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### 2. Tugas dan Fungsi Organisasi Perangkat Daerah

Tugas merupakan suatu hal yang dikerjakan dengan rasa tanggung jawab. Hal tersebut karena telah menjadi suatu kewajiban yang harus dilaksanakan. Pengertian tugas menurut Munthe adalah sekumpulan dari beberapa unsur pekerjaan<sup>44</sup>. Tugas disini adalah suatu kumpulan dari unsur-unsur pekerjaan yang tentunya untuk dapat dilaksakan dengan benar. Sedangkan fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.<sup>45</sup>

### 3. Besaran Struktur Organisasi

Organisasi/institusi menurut Sedarmayanti, “sebagai perangkat yang menggambarkan pembagian tugas wewenang dan tanggung jawab masing-masing apparatus sebagai anggota organisasi/institusi di dalam mencapai tujuan akhir dari

penyelenggaraan pemerintahan di daerah”.<sup>46</sup> Ketepatan didalam penyusunan organisasi akan menghasilkan terlaksananya pelaksanaan tugas yang efektif, efisien dan akuntabel, sehingga dapat diciptakan check and balances (keseimbangan pembagian kewenangan dan kekuatan yang dapat saling mengendalikan), handal, responsive, bebas dari kolusi dan nepotisme

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Gambaran Umum Provinsi Riau

#### 1. Sejarah Provinsi Riau

Pembentukan Provinsi Riau ditetapkan dengan Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957. Kemudian diundangkan dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958. Salah satu perwujudannya adalah dengan diberlakukannya pelaksanaan otonomi daerah yang mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Januari 2001. Hal ini berimplikasi terhadap timbulnya daerah-daerah baru di Indonesia, dari 27 Provinsi pada awalnya sekarang sudah menjadi 32 Provinsi mulai tanggal 1 Juli 2004 Kepulauan Riau resmi menjadi provinsi ke-32 di Indonesia, itu berarti Provinsi yang dulunya terdiri dari 16 Kabupaten/Kota sekarang hanya menjadi 12 Kabupaten.<sup>47</sup>

#### 2. Kondisi Geografis dan Demografis

Provinsi Riau terdiri dari daerah daratan dan perairan, dengan luas lebih kurang 8.915.015 Ha (89.150 km<sup>2</sup>), keberadaannya membentang dari lereng bukit barisan sampai selat Malaka terletak antara 010 05' 00" Lintang Selatan 020 25'00" Lintang Utara atau antara 1000 00'-1050 05' 00" Bujur timur. Didaratan terdapat 15 sungai, diantaranya ada 4 sungai besar yang mempunyai arti penting sebagai sarana penghubung seperti sungai siak (300 km

<sup>43</sup> Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, hlm. 34.

<sup>44</sup>Andreas. G. Munthe dan Manullang. K., *Manajemen Partisipatif*. Pusat Produktivitas Nasional, Jakarta, 1993, Hlm 68.

<sup>45</sup> Sutarto, *Dasar-dasar Organisasi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008. Hlm 22.

<sup>46</sup> Sedarmayanti. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*. Refika Aditama, Bandung, 2009. Hlm 330

<sup>47</sup> <https://www.riauaktual.com>, diakses pada tanggal 15 Juli 2020. Pukul 14.25 WIB

dengan kedalaman 8-12 M, sungai Rokan (400 km) dengan kedalaman 6-8 M, sungai Kampar (400 Km) dengan kedalaman lebih kurang 6 M dan sungai Indragiri (500 km) dengan kedalaman 6-8 M.<sup>48</sup>

Adapun batas-batas Provinsi Riau bila dilihat posisinya dengan negara tetangga dan Provinsi lainnya adalah sebagai berikut:

1. Sebelah utara berbatasan dengan Selat Malaka dan Provinsi Sumatera Utara
2. Sebelah Selatan berbatasan dengan Provinsi Jambi dan Sumatera Barat
3. Sebelah Timur berbatasan dengan Provinsi Kepulauan Riau dan Selat Malaka
4. Sebelah Barat berbatasan dengan Provinsi Sumatera Barat dan Sumatera Utara

## **B. Tinjauan Umum Perangkat Daerah Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau**

Dengan pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan pasal 232 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, Permendagri Nomor 99 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengendalian Penataan Perangkat Daerah. Maka tanggal 16 September 2019 Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau resmi ditetapkan di Pekanbaru oleh Gubernur Riau.<sup>49</sup>

Struktur organisasi pemerintah daerah haruslah efektif, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah selaras dengan Visi dan Misi Gubernur Riau dan Wakil Gubernur Riau 2019-2024 yang telah

dituangkan dalam RPJMD Provinsi Riau 2019-2024, serta Arah Kebijakan dan Prioritas Pembangunan Provinsi Riau dalam penataan kelembagaan.<sup>50</sup> Dalam Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau ini dijelaskan, bahwa Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan Dewan Perwakilan Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Pembentukan dan susunan perangkat daerah dengan Peraturan Daerah, yang berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri, bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi Perangkat daerah kabupaten/kota<sup>51</sup>.

## **C. Konfigurasi Politik Hukum Perangkat Daerah Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau.**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, pembentukan Perangkat Daerah dilakukan berdasarkan asas urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Daerah, Intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah, efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas dan fleksibilitas yang selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah.<sup>52</sup> Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau telah diundangkan dan berjalan selama 3 (tiga) tahun. Melihat dari dinamika perkembangan dan kondisi saat ini, dalam rangka mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, maka Pemerintah Provinsi Riau mengusulkan untuk melakukan

<sup>48</sup><http://repository.uinsuska.ac.id/4533/5/BAB%20IV.pdf>, Diakses pada tanggal 15 Juli 2020. Pukul 15.00 WIB.

<sup>49</sup> Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016

<sup>50</sup> Penjelasan Perubahan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau

<sup>51</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, Pasal 1 dan 2.

<sup>52</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, Pasal 2.

perubahan terhadap Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau.<sup>53</sup>

Pengajuan Rancangan Peraturan Daerah ini juga merupakan wujud dan tindak lanjut Pemerintah Provinsi Riau dalam menjalankan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengendalian Penataan Perangkat Daerah. Dalam Pasal 1 angka 5 menyatakan “penataan perangkat daerah adalah penataan terhadap pembentukan, kedudukan, susunan, pembagian tugas dan fungsi, beban kerja, dan tatalaksana perangkat daerah agar tepat fungsi, tepat ukuran dan sinergis dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai dengan asas pembentukan perangkat daerah yang berorientasi pada perlindungan, pelayanan, pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan yang efektif, efisien dan berkualitas”<sup>54</sup>.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau, Perangkat Daerah terdiri dari 25 (dua puluh lima) Dinas Daerah dan 7 (tujuh) Badan Daerah dan dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Riau, Perangkat Daerah terdiri dari 22 (dua puluh dua) Dinas Daerah dan 6 (enam) Badan Daerah. Sehingga dari Perangkat Daerah yang diusulkan didalam perubahan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 terdapat 4 (empat) Perangkat Daerah yang dihapus, namun tugas dan fungsinya digabungkan ke Dinas atau Badan lain yang serumpun.<sup>55</sup>

Berdasarkan garis besar konfigurasi/sikap, dan padangan umum partai politik di dalam rapat paripurna Perubahan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 pada tanggal 24 Juni 2019 yang merupakan laporan hasil kerja pansus terhadap pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan

Perangkat Daerah Provinsi Riau Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau. Pendapat akhir fraksi-fraksi di Rapat Paripurna yakni Fraksi Partai Golongan Karya, PDI-Perjuangan, Fraksi Demokrat, Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Gerindra & Partai Keadilan Sejahtera (PKS) , Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Nasional Demokrat (Nasdem) dan Hati Nurani Rakyat (Hanura) menyatakan menerima Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah untuk disahkan menjadi Peraturan Daerah.

Setelah adanya pembahasan dan penyampaian pandangan masing-masing fraksi partai politik terhadap pengesahan Raperda Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau menjadi Peraturan Daerah, maka pada tanggal 2 September 2019 DPRD Provinsi Riau menggelar rapat paripurna pengambilan keputusan yang dipimpin oleh Wakil Ketua DPRD Provinsi Riau Sunaryo sebagai Pimpinan Rapat. Rapat paripurna diawali dengan penyampaian laporan hasil kerja pansus terhadap Ranperda tentang perubahan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau sekaligus persetujuan dewan dan Pendapat Akhir Kepala Daerah. 8 Fraksi Partai yang di hadiri oleh 46 anggota pada saat itu setuju dan menerima raperda tersebut. Sehingga dengan melihat hasil voting dalam Paripurna tersebut maka Rancangan Peraturan Daerah Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau disahkan menjadi Peraturan Daerah yang baru.<sup>56</sup>

#### **D. Karakter Produk Hukum Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan**

<sup>53</sup> Biro Hukum: Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Riau

<sup>54</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 Tahun 2018, Pasal 1 Angka 5.

<sup>55</sup> Biro Hukum: Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Riau

<sup>56</sup> Risalah Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau tanggal 2 September 2019

## Perangkat Daerah

Menurut Ibu Elly, Selaku Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Riau. Untuk target capaian Peraturan Daerah Provinsi Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau yakni perangkat daerah yang berdasarkan kewenangan daerah, potensi daerah, efisiensi, efektifitas, tata kerja yang jelas dan fleksibilitas. Sedangkan sasarannya agar perangkat daerah yang ada merupakan penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat yang memiliki struktur yang efektif dan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah.

Menurut Ibu Mira Roza, Anggota Panitia Khusus Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 tentang Susunan dan Pembentukan Daerah Provinsi Riau dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera ini juga menyampaikan bahwasanya pembentukan OPD ini mempertimbangkan dari sisi anggaran dan efisiensi kerja. Karena sebelumnya OPD terlalu gemuk dan beban kerja yang besar, sehingga di dalam posisi politik anggaran yang besar mestinya di pisah karena terakumulasi dan memerlukan pekerjaan yang lebih spesifik dan dirubah.<sup>57</sup> Begitupun juga menurut Anggota Panitia Khusus Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 tentang Susunan dan Pembentukan Daerah Provinsi Riau lainnya yakni Bapak Ade Agus Hartanto (Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa), Rancangan Peraturan Daerah ini melihat situasi dan mandatory dari kementerian membagi dia menjadi kebutuhan kebutuhannya untuk diperkuat, ada yang wajib dan ada yang disarankan. Sehingga, disesuaikan dengan arah kebijakan gubernur sesuai dengan kajian Pemerintah Provinsi Riau yang sejalan dengan visi misi Pemerintah Provinsi Riau.<sup>58</sup>

Pun demikian juga yang disampaikan oleh Anggota Panitia Khusus Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 tentang Susunan dan Pembentukan Daerah Provinsi Riau lainnya yakni Bapak Ramos Teddy Sianturi

(Fraksi Partai Golongan Karya), Perda ini merupakan amanat dari Pasal 21 Ayat (1) huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengendalian Penataan Perangkat Daerah, Daerah dapat melakukan penataan terhadap Perangkat Daerah yang telah ditetapkan, sehingga perlu dilakukan penyesuaian oleh Pemerintah Daerah.<sup>59</sup>

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Konfigurasi partai politik yang terjadi di dalam pembahasan Peraturan Daerah Provinsi Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau yakni ada sedikit perbedaan pandangan umum antar fraksi partai politik. Akan tetapi hal itu bisa di harmonisasikan dengan jawaban dari Kepala Daerah terhadap pandangan umum bisa diselesaikan dengan baik oleh Pemerintah Provinsi Riau. Dalam pembahasan Perda Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, terdapat 8 (Delapan) fraksi yang menyatakan mendukung Rancangan Peraturan Daerah Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau yaitu: Fraksi Golongan Karya (Golkar), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Fraksi Gerindra-Sejahtera (Gerindra dan Partai Keadilan Sejahtera), Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN), Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Fraksi Nasdem-Hanura (Partai Nasional Demokrat dan Partai Hati Nurani Rakyat). Pembahasan juga melibatkan peran organisasi-organisasi serta lsm dalam proses pembentukannya melalui Rapat Dengar Pendapat (RDP). Penataan organisasi perangkat daerah merupakan hal yang biasa dalam suatu siklus organisasi, termasuk dalam organisasi pemerintah daerah. Penataan

<sup>57</sup> Wawancara dengan Hj. Mira Roza, SH, tanggal 26 Agustus 2020 Melalui Via Whatsapp

<sup>58</sup> Wawancara dengan Ade Agus Hartanto, S.Sos, tanggal 5 Oktober 2020 Melalui Via Whatsapp

<sup>59</sup> Wawancara dengan Ramos Teddy Sianturi tanggal 5 Oktober 2020 Melalui Via Whatsapp

organisasi perangkat daerah merupakan bagian dari proses perubahan organisasi dalam upaya mengantisipasi berbagai kecenderungan yang berkembang. Melalui penataan organisasi tersebut, diharapkan kinerja pemerintah daerah menjadi lebih efektif dan efisien. Pada praktiknya, penataan organisasi perangkat daerah seringkali direduksi maknanya sebatas rasionalisasi (*downsizing*) struktur maupun pegawai. Akibatnya, terjadi tarik-menarik kepentingan yang bersifat politis dalam penataan organisasi perangkat daerah. Padahal, penataan organisasi tidak selalu harus berupa rasionalisasi (*downsizing*) karena bisa juga berupa penggabungan (*merger*) dari beberapa organisasi dengan fungsi sejenis/serumpun, bahkan pembentukan organisasi baru yang memang diperlukan untuk mendukung visi dan misi Kepala Daerah. Karena itu, paradigma baru yang seyogianya diterapkan dalam penataan organisasi perangkat daerah adalah mencari struktur dan fungsi yang proporsional (bukan sekedar miskin struktur, kaya fungsi) serta mendesain organisasi perangkat daerah secara benar yaitu tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*).

2. Proses lahirnya sampai dengan pembahasan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau merupakan salah satu contoh adanya produk hukum yang mencerminkan pemeuan atas tuntutan-tuntutan individu maupun kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat. Sehingga implikasi berlakunya Perda 7 Tahun 2019 dalam penyelenggaraan pemerintah daerah diharapkan OPD menjadi efektif, efisien dan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah sehingga selaras dengan visi dan misi Gubernur Riau dan Wakil Gubernur Riau 2019-2024

## B. Saran

1. Perlu adanya koordinasi yang baik antar Bagian Organisasi Sekretariat Daerah dengan seluruh OPD dan DPRD serta seluruh aparatur

sipil negara yang berada pada lingkup Provinsi Riau dapat melakukan fungsi pengawasan terhadap jalannya Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Provinsi Riau.

2. Dalam proses penerapan peraturan tentang perangkat daerah ini yang dilakukan oleh Bagan Organisasi Sekretariat Daerah, hendaknya akan dilakukan penambahan untuk sarana dan prasarana serta pembekalan yang dibutuhkan oleh para aparatur sipil negara dalam mewujudkan kelembagaan perangkat daerah yang sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku.

- Arikunto, Suharsimi. 2012, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta
- Arinanto, Satya. 1991, *Hukum dan Demokrasi*, Jakarta: Ind-Hill-Co.
- Asshofa, Burhan, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta
- Huda, Ni'matul. 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Haris, Syamsuddin. 2007, *Desentralisasi dan otonomi daerah*, Jakarta: LIPPI pres.
- Manan, Bagir. 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum,
- MD, Moh. Mahfud. 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Ed.Revisi, Cetakan 5, Jakarta: Rajawali Perss.
- MD, Moh. Mahfud. 2010, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Perss.
- MD, Moh. Mahfud. 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Perss
- MD, Moh. Mahfud. 2010, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Munthe, Andreas. G. dan Manullang. K., 1993, *Manajemen Partisipatif*. Jakarta: Pusat Produktivitas Nasional

Sedarmayanti. 2009, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*. Bandung: Refika Aditama.

Sutarto, 2008, *Dasar-dasar Organisasi*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press

Tanya, Bernard L. 2011, "*Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*", Cetakan Pertama, Yogyakarta: Genta Publishing

Waluyo, Bambang, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika

Wirjosoegito, Soebono. 2004, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

## **B. Jurnal/Kamus/Makalah/Skripsi.**

Andi Kasmawati, "*Politik Hukum, Aspek, dan Teori Perubahan Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah*", *Humanis*, Volume XII Nomor 1, Januari 2011

Bagir Manan, "*Pemahaman mengenai Sistem Hukum Nasional*" Makalah, 1994.

Philippe Nonet and Philip Selznick, "*Law and Society Transition: Toward Responsive Law*", dalam Satya Arinanto, "*Politik Hukum 2*", Kumpulan Makalah Kuliah Politik Hukum, Program Pascasarjana FH UIEU, Jakarta, 2001.

Kamus Besar Hukum Indonesia Edisi keempat Departemen Pendidikan Nasional, ( Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008)

Satya Arinanto, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, Artikel ini disampaikan dalam acara Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Aula Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia (Jakarta: 18 Maret 2006.

Satya Arinanto, *Kumpulan Materi Presentasi Hukum (dikumpulkan dari berbagai reprints)*, Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010.

## **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengendalian Penataan Perangkat Daerah.

Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau.

Risalah Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Tanggal 13 Juni 2019

Risalah Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Tanggal 2 September 2019

Biro Hukum: Penyampaian Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Riau

Penjelasan Perubahan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau

## **D. Website**

<http://dprd.riau.go.id> , *Perubahan Perda tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah di Provinsi Riau*, diakses pada tanggal 1 Mei 2020, Pukul 15.09 WIB

<http://infopublik.id> , *Satu bulan, OPD baru Provinsi Riau Ditargetkan Sudah Disahkan*, diakses pada tanggal 1 Mei 2020, Pukul 15.16 WIB

<http://riau.go.id> , *OPD Baru Pemprov disahkan 23 Dinas dan 6 Badan*, diakses pada tanggal 21 Maret 2020 , Pukul 13:20 WIB

[https://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi\\_daerah](https://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_daerah), *Otonomi Daerah*, diakses pada tanggal 1 Juni 2020, Pukul 22.41 WIB

<https://www.riauaktual.com>, diakses pada tanggal 15 Juli 2020. Pukul 14.25 WIB

<http://repository.uinsuska.ac.id/4533/5/BAB%20IV.pdf>, Diakses pada tanggal 15 Juli 2020. Pukul 15.00 WIB.