



Naskah Akademik  
Rancangan Peraturan Daerah

# Kelembagaan

*Kabupaten Lamongan*

Tahun 2025



<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....</b>	<b>43</b>
4.1 Landasan Filosofis .....	43
4.2 Landasan Sosiologis .....	44
4.3 Landasan Yuridis.....	50
4.4 Hasil Telaah Kelembagaan Berdasarkan Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis.....	55
4.4.1 Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana.....	56
4.4.2 Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Perindustrian Dan Perdagangan .....	58
4.4.3 Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian .....	60
<b>BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI .....</b>	<b>62</b>
5.1 Sasaran yang Akan Diwujudkan, Arah, dan Jangkauan .....	62
5.2 Materi yang Akan Diatur .....	62
<b>BAB VI PENUTUP.....</b>	<b>69</b>
6.1 Kesimpulan.....	69
6.2 Saran .....	69

## DAFTAR TABEL

Tabel II.1 Luas Daerah dan Persentase terhdap Luas Kabupaten Lamongan .....30

## DAFTAR GAMBAR

Gambar II.1 Peta Kabupaten Lamongan .....	30
Gambar II.2 Piramida Penduduk Lamongan 2023 .....	33
Gambar II.3 Jumlah Penduduk Kab. Lamongan.....	34
Gambar II.4 Perbandingan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Lamongan dengan Jawa Timur dan Nasional Tahun 2019-2023 .....	35
Gambar II.2 Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Lamongan Tahun 2019-2023 ....	36
Gambar IV.1 Gambaran Efisiensi Perangkat Daerah 1 .....	57
Gambar IV.2 Gambaran Efisiensi Perangkat Daerah 2 .....	58
Gambar IV.3 Gambaran Efisiensi Perangkat Daerah 3 .....	61

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Organisasi perangkat daerah (OPD) merupakan unsur pembantu kepada daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah daerah. OPD sebagai unsur pembantu melaksanakan rencana pembangunan termasuk kebijakan dan program dari Visi dan Misi kepala daerah (KDH). Pemerintah daerah menerjemahkan visi dan misi kepala daerah untuk selanjutnya mengoperasionalisasikannya ke dalam program-program yang lebih rinci karena visi dan misi tersebut memiliki cakupan yang luas. OPD menjadi wadah yang mengakomodir kepentingan politis KDH terpilih. Selain itu, OPD memiliki kewajiban untuk melaksanakan berbagai layanan yang sudah dimandatkan oleh undang-undang. Oleh karena itu lingkup kerja OPD harus mampu mengakomodir seluruh mandat yang diberikan.

Lingkup kerja OPD tercermin dalam tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) yang menjadi representasi dari urusan yang mandatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang tersebut diterjemahkan secara lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang menguraikan berbagai urusan pemerintah untuk diakomodir, meliputi 6 urusan wajib pelayanan dasar, 18 urusan wajib non pelayanan dasar, dan 8 urusan pilihan. Peraturan tersebut juga mengatur proses pembentukan OPD berdasarkan beban kerja daerah, tercermin dari bobot setiap urusan yang ditangani oleh daerah.

Pembentukan OPD di Kabupaten Lamongan telah dilakukan berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016. Walaupun proses pembentukannya sesuai dengan peraturan pemerintah tersebut, struktur kelembagaan di Kabupaten Lamongan belum mengakomodir kebutuhan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

karena pemerintah daerah telah melakukan proses penyusunan OPD sebelum menyusun RPJMD. Dampaknya, proses implementasi perencanaan yang sesuai dengan RPJMD belum dapat maksimal. Struktur organisasi dan tupoksi OPD menjadi kurang sesuai dengan arsitektur perencanaan yang dirancang dalam RPJMD. Terdapat beberapa OPD yang memiliki beban kerja besar namun struktur kelembagaan OPD terlalu kecil. Begitu juga sebaliknya, terdapat OPD yang memiliki beban kerja tidak terlalu besar namun struktur kelembagaannya terlalu besar. Kondisi tersebut yang menyebabkan penyediaan layanan berjalan kurang optimal dan menyebabkan *inefficiency* dari berbagai aspek.

Berdasarkan kondisi tersebut, perlu melakukan sinkronisasi antara mandat urusan dan kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan kebutuhan untuk mengawal target kinerja pembangunan dalam RPJMD. Oleh karena itu, perlu meninjau kembali kelembagaan yang telah ada untuk meningkatkan efektifitas tata kelola pemerintahan yang berorientasi pada pencapaian target kinerja pembangunan.

## 1.2 Identifikasi Masalah

- a. Bagaimana pelaksanaan pengaturan pembentukan dan susunan perangkat daerah?
- b. Mengapa perlu review kelembagaan sebagai landasan Peraturan Daerah tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah?
- c. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah?
- d. Apa sasaran yang ingin diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah?

### 1.3 Tujuan Dan Kegunaan

Sesuai dengan latar belakang dan identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, maka penyusunan Naskah Akademik memiliki tujuan sebagai berikut:

- a. Sebagai kelengkapan pengajuan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Lamongan.
- b. Untuk mewujudkan tata kelembagaan perangkat daerah dalam ruang lingkup Pemerintah Kabupaten Lamongan sesuai dengan pencapaian visi dan misi pemerintah daerah.
- c. Evaluasi pengaturan pembentukan dan susunan perangkat daerah untuk mengidentifikasi permasalahan dan hambatan kinerja perangkat daerah dalam usaha meningkatkan mutu pelayanan publik.

### 1.4 Metode Kegiatan

Kegiatan ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan *tailor made*, yakni berupaya menyusun desain kelembagaan perangkat daerah dengan melakukan analisis terhadap kondisi eksisting yang ada sekarang serta kebutuhan di masa mendatang. Pengumpulan data yang digunakan meliputi:

- a. Studi literatur dan dokumentasi untuk mengumpulkan data dan bahan berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan kelembagaan perangkat daerah. Selain itu, juga dilakukan pengumpulan data dan bahan berupa hasil kajian yang sudah dilakukan sebelumnya sebagai bahan perbandingan dan pengayaan analisis.
- b. Focus group discussion (FGD) dengan para pengambil kebijakan, antara lain Sekretaris Daerah, Asisten Administrasi Pemerintahan dan Perangkat Daerah terkait.

Data dan bahan yang telah dikumpulkan selanjutnya diolah dengan menggunakan teknik analisis sebagai berikut:

- a. Analisis prioritas pembangunan Kabupaten Lamongan, dengan mengacu pada aspek sebagai berikut:
  - 1) Visi dan Misi
  - 2) Tujuan (IKU) dan Sasaran (IKD) Pembangunan Kabupaten Lamongan
  - 3) Program Prioritas pembangunan Kabupaten Lamongan
- b. Analisis terhadap *cost* dan *benefit* sebagai dasar dalam menentukan penghapusan dan penggabungan kelembagaan perangkat daerah, termasuk didalamnya meliputi pemetaan personil untuk memastikan *the right man on the right place*.

Keseluruhan hasil analisis digunakan untuk membangun argumentasi sebagai dasar dalam membentuk model penataan kelembagaan perangkat daerah di Kabupaten Lamongan yang sesuai dengan kebutuhan dan dapat menunjang pencapaian visi dan misi Kabupaten Lamongan.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### 2.1 Asas Penyusunan Peraturan Daerah

Menurut Hamid S. Attamimi, menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi:

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; Kedua, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; Ketiga, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan Keempat, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Sedangkan menurut Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk Peraturan Daerah, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik yang sejalan dengan pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto meliputi:

- a. Asas Kejelasan Tujuan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh

lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;

- c. Asas Kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
- d. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofii, sosiologis maupun yuridis.
  - 1) Aspek Filosofis adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
  - 2) Aspek Sosiologis adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
  - 3) Aspek Yuridis adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Peraturan Daerah.
- e. Asas hasil guna dan daya guna adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaanya.

- g. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;
- h. Asas materi muatan adalah materi muatan peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut:
- 1) Asas kekeluargaan adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
  - 2) Asas Kensusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
  - 3) Asas Bhinneka Tunggal Ika adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
  - 4) Asas Keadilan adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali
  - 5) Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
  - 6) Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;

- 7) Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;
- 8) Asas pengayoman adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- 9) Asas Kemanusiaan adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 10) Asas kemanusiaan adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 11) Asas Kebangsaan adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sudikno Mertokusumo, asas-asas hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat dikelompokan menjadi 2 (dua) yakni Pertama, asas yang berkaitan dengan pembentukan atau proses Peraturan Perundang-undangan dan; Kedua, asas yang berkaitan dengan materi muatan atau substansi Peraturan Perundang-undangan.

## 2.2 Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Pemerintah di dalam melaksanakan Pemerintahannya harus sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, sebagai berikut :

### 1. Asas kepastian Hukum

Asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan atau pejabat administrasi negara.

### 2. Asas keseimbangan

Asas keseimbangan ini menghendaki proporsi yang wajar dalam penjatuhan hukum terhadap pegawai yang melakukan kesalahan.

### 3. Asas Kesamaan dalam Mengambil keputusan Pangreh

Asas ini menghendaki agar dalam menghadapi kasus atau fakta yang sama alat administrasi negara dapat mengambil tindakan yang sama.

### 4. Asas bertindak cermat

Asas ini menghendaki agar administrasi negara senantiasa bertindak secara hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat.

### 5. Asas motivasi untuk setiap keputusan

Asas ini menghendaki agar dalam mengambil keputusan pejabat pemerintah itu dapat bersandar pada alasan atau motivasi yang cukup yang sifatnya benar,adil dan jelas.

### 6. Asas jangan mencampur-adukan kewenangan

Asas ini menghendaki agar dalam mengambil keputusan pejabat administrasi negara tidak menggunakan kewenangan atas kekuasaan diluar maksud pemberian kewenangan atau kekuasaan itu.

### 7. Asas permintaan yang layak

Asas ini menghendaki agar pejabat pemerintah dapat memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar dan adil sehingga dapat pula memberi kesempatan yang luas untuk menuntut keadilan dan kebenaran.

### 8. Asas keadilan atau kewajaran

Asas ini menghendaki agar dalam melakukan tindakan pemerintah tidak berlaku sewenang-wenang atau berlaku tidak layak. Jika pemerintah melakukan tindakan sewenang-wenang dan tidak layak maka keputusan yang berkaitan dengan tindakannya dapat dibatalkan.

### 9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar

Asas ini menghendaki agar tindakan pemerintah dapat menimbulkan harapan-harapan yang wajar bagi yang berkepentingan.

### 10. Asas Meniadakan akibat suatu keputusan yang batal

Asas ini menghendaki agar jika terjadi pembatalan atas satu keputusan maka akibat dari keputusan yang dibatalkan itu harus dihilangkan sehingga yang bersangkutan harus diberikan ganti rugi atau rehabilitasi.

#### 11. Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup

Asas ini menghendaki agar setiap pegawai negeri diberi kebebasan atau hak untuk mengatur kehidupan pribadinya sesuai dengan pandangan (cara) hidup yang dianutnya.

#### 12. Asas kebijaksanaan

Asas ini menghendaki agar dalam melaksanakan tugasnya pemerintah diberi kebebasan dalam kebijaksanaannya tanpa harus selalu menunggu intruksi.

### **2.3 Asas-Asas Pelayanan Publik Sebagai Urusan Wajib Pemerintah Daerah**

Sesuai dengan amanat Pembukaan UUD NKRI Tahun 1945 alinea IV, tujuan negara Indonesia merdeka antara lain adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Untuk memajukan kesejahteraan dan ketertiban tentu sangat membutuhkan perangkat hukum. Sejalan dengan kebutuhan rakyat yang semakin meningkat, serta urusan pemerintahan yang semakin kompleks maka pembentuk UU tidak akan mampu mengatur seluruh kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, di dalam suatu negara yang besar seperti Indonesia, dengan jumlah penduduk yang sangat banyak, perlu ada pendeklasian wewenang legislasi kepada pemerintah, khususnya pada pemerintahan daerah untuk menjabarkan lebih lanjut politik perundang-undangan yang telah ditetapkan di dalam UU.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah hendaknya selalu bertumpu pada asas pelayanan publik sesuai dengan Pasal 344 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah) yakni:

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Mengingat bahwa naskah akademik ini disusun sebagai bahan dasar merancang Peraturan Daerah tentang Perangkat Daerah, maka secara politik arah kebijakannya untuk mewujudkan:

1. Pemerintahan yang demokratis, berkeadilan, transparan dan akuntabel. Hal tersebut diarahkan terciptanya kepercayaan masyarakat melalui peraturan sebagai hukum pelaksanaan kebijakan dan tindakan hukum guna mewujudkan ketertiban masyarakat.
2. Memberikan payung hukum bagi kebijakan dan tindakan hukum yang berkaitan dengan penegakan peraturan daerah.
3. Memberikan kepastian hukum kepada masyarakat terutama pengguna jasa pelayanan masyarakat tentang hak, kewajiban maupun prosedur pengawasan dan penegakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
4. Memberikan kewenangan kepada Kepala Satuan Polisi Pamong Praja untuk menata organisasinya sebagai bagian dari perangkat daerah di bidang penegakan Perda, ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat yang modern dan profesional.

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan teori hukum, pengaturan kebijakan harus mendapat persetujuan dari wakil rakyat, yang ada di daerah, sebagai pendeklegasian wewenang dalam konsep otonomi

daerah. Dalam konsep otonomi daerah sebagaimana dinyatakan oleh Bagir Manan, bahwa:

- a. Perda pada bidang otonomi dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Perda pada bidang tugas pembantuan tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.
- b. Sesuai dengan amanat Pembukaan UUD NKRI Tahun 1945 alinea IV, tujuan negara Indonesia merdeka antara lain adalah melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk memajukan kesejahteraan ini diperlukan perangkat hukum.

## 2.4 Struktur Kinerja, Biaya, Dan Hasil

### 2.4.1 Struktur dan Kinerja

Organisasi berbeda satu sama lain dalam berbagai cara, sangat sedikit yang dapat dikatakan atau dilakukan tentang seberapa baik mereka bekerja bagaimana merancangnya kecuali mereka semua memiliki kesamaan. Mereka adalah seperangkat orang yang dimasukkan ke dalam suatu urutan berdasarkan hubungan logis tertentu yang ada antara satu orang dengan lainnya dalam satu tatanan. Himpunan dan tatanan logis menciptakan 'pola' orang-orang di suatu rangkaian, sesuatu yang dapat kita sebut struktur. Ketika hubungan logis yang kita gunakan adalah asal usul genetik, maka orang-orang yang diatur menjadi teratur, dan pola atau struktur menjadi menghindar.

Struktur tersebut sering digambarkan sebagai pohon keluarga. Seperti keluarga, organisasi juga struktur tetapi yang mendefinisikan pada hubungan logis yang bukan merupakan keturunan, tetapi atas dasar hubungan antara orang yang menjadi ada ketika keputusan yang dibuat oleh satu orang didasarkan pada penggunaan aturan yang dibuat dan dipatuhi oleh orang

lain. Kumpulan orang yang diwajibkan di sini adalah organisasi yang sering digambarkan sebagai bagan hierarkis di mana lokasi atas dan bawah orang-orang yang terhubung oleh garis mewakili hubungan ketergantungan logis dari keputusan orang-orang ini. Organisasi berbagi fitur dasar ini dan dengan demikian merupakan subjek generalisasi yang sah. Memungkinkan bagi orang untuk mempelajari hal-hal mengapa mereka melakukannya ketika mereka berada di sebuah organisasi yang memproduksi dan menjual sesuatu yang dapat mereka terapkan untuk menentukan apa yang harus mereka lakukan ketika bergabung dengan organisasi. Ini adalah konsep struktur organisasi yang membuatnya bermakna bagi manajer berpengalaman, tanpa referensi apa pun ke organisasi mana mereka berada. Sementara peneliti, seorang akademisi menggunakan konsep dasar dari struktur organisasi untuk generalisasi yang dapat digunakan untuk mengantikan pembelajaran dari pengalaman atau setidaknya membuatnya lebih kaya dan lebih cepat.

Pada hal yang paling sederhana, struktur organisasi akan memiliki dua orang (atau satu orang pada dua titik waktu yang berbeda), dan satu dari dua keputusan yang akan dibuat. Sebagai perumpamaan sebuah struktur sederhana mungkin dibuat ketika orang yang membeli rumah memutuskan bahwa batu besar yang ada di halaman depan dipindahkan ke halaman belakang. Meskipun batu itu berada di atas tanah, terlalu berat bagi pemilik untuk bergerak sendiri dan dia meminta tetangganya untuk membantu. Tetangga itu setuju untuk membantu, dan ketika keduanya pergi ke tempat batu itu, pemiliknya menunjukkan kepada tetangga tempat berdiri, arah untuk mendorong batu, dan seberapa keras dia mendorong. Dia juga menyuruhnya untuk mulai mendorong ketika dia mendengar pemiliknya berkata 'sekarang', dan berhenti mendorong ketika dia mendengar pemiliknya berkata 'itu saja'. Pemilik kemudian berdiri di samping tetangga, memberinya pesan dengan mengatakan 'sekarang', dan mulai mendorong seperti yang dilakukan tetangga. Mendorong bersama ke arah yang sama, mereka mulai memindahkan batu ke tempat yang diperlukan. Ketika pemilik

memutuskan bahwa batu itu berada di tempat yang seharusnya, dia mengirim pesan kedua dengan mengatakan 'itu' itu, dan keduanya berhenti mendorong. Atas usahanya, tetangganya ditawari bir, yang ia terima, dan keduanya duduk dan berkenalan. Sementara mereka dalam proses memindahkan batu, pria dan tetangganya adalah sebuah organisasi, orang-orang yang dihubungkan oleh aturan keputusan bahwa mereka saling membantu untuk menentukan apa yang akan mereka putuskan atau lakukan. Dalam hal ini aturan dibuat oleh pemilik dan merupakan aturan yang memberitahu tetangga di mana harus berdiri, yang memberi tahu kepadanya arah untuk mendorong, yang memberi tahu dia betapa sulitnya untuk mendorong, yang mengatakan kepadanya ketika untuk mulai mendorong, dan yang memberi tahu dia kapan harus berhenti mendorong. Bersama-sama, orang-orang dan aturan-aturan yang menghubungkan keputusan mereka adalah struktur organisasi yang menentukan apa yang harus dilakukan, kinerja, dan melakukannya. Usaha yang dikeluarkan dan waktu yang dibutuhkan untuk mendapatkan hasil yang diinginkan memberi tahu kita sesuatu tentang efisiensi ini.

Struktur organisasi itu memiliki struktur logis yang identik bukan berarti mereka tidak berbeda satu dengan lainnya. Rumah yang dimiliki memiliki berbagai macam struktur untuk dipilih, banyak di antaranya dapat melakukan tugas memindahkan batu, dan banyak yang dapat. Apa proses di mana pemiliknya mengidentifikasi organisasi yang akan melakukan dengan cara yang akan memindahkan batu ke tempat yang tepat dan melakukannya dengan efisien? Apa hal-hal yang harus diputuskan oleh kota untuk mengidentifikasi struktur yang akan dibuatnya? hal-hal yang harus dilakukan pemilik adalah menentukan hubungan logis antara apa yang harus dilakukan tetangganya, dan apa yang harus dilakukannya. Dia harus menjadi organisator, dan memilih koneksi khusus antara dua set Masing-masing koneksi menciptakan pola atau struktur uniknya sendiri dan apa yang masing-masingnya tergantung pada strukturnya. Kapan tepatnya batu berakhir dan waktu dan upaya yang dibutuhkan untuk mendapatkan

tergantung pada struktur yang dipilih. Sementara biaya biaya struktur pengiriman pesan dll, dipengaruhi oleh sifat struktur. Efisiensi di mana batu dipindahkan tergantung pada struktur yang dipilih untuk memindahkannya. Upaya yang dikeluarkan oleh salah satu atau keduanya mendorong waktu yang digunakan untuk mendorong, kerusakan di halaman, semua bergantung pada struktur. Jika pemilik tertarik pada efisiensi, dia seharusnya tertarik pada struktur, yaitu koneksi khusus, dia memilih dan dalam proses yang harus dia gunakan untuk mengidentifikasi pilihan. Karena pilihan struktur melibatkan penciptaan koneksi, mereka sendiri ingin tahu apa yang akan terjadi jika dia memilih rangkaian koneksi ini. Dia harus tertarik untuk mengetahui apa yang akan terjadi jika beberapa atau semua aturan tentang arah yang harus ditaruh dan siapa yang harus mendorong, yang dia dan tetangganya mengikutinya, kita tidak membuatnya sendiri, tetapi oleh dia dan tetangganya . Apa yang akan terjadi jika alih-alih meminta pemilik mengirim sinyal kapan harus mengatur dia dan tetangganya berhenti ketika masing-masing dari mereka melihat batu itu telah tiba di suatu tempat yang ditandai? Seberapa baik pemilik memilih struktur tergantung pada apa yang dia pahami tentang hubungan antara struktur dan apa yang dilakukannya, antara apa yang dilakukannya dan hasil yang ingin dia miliki, dan antara struktur dan biaya operasi dan pemeliharaannya. Seberapa baik dia membuat pilihan juga tergantung pada proses di mana dia menggunakan pengetahuan dalam membuat pilihan.

Menciptakan koneksi adalah hal yang sama seperti mendesain struktur dan cara menciptakan koneksi ini adalah proses merancang. Desain struktur dan proses perancangan adalah subyek dari apa yang berikut dalam pekerjaan ini. Lebih khusus lagi, keinginan kita adalah masalah merancang struktur yang efisienatau baik atau terbaik dalam seperangkat keadaan tertentu, dan tentu yang diinginkan terutama adalah hasil. Untuk memulainya teori dikembangkan, yang menunjukkan hubungan struktur dengan kinerja, dan hubungan kinerja dan dunia di mana struktur ada untuk menghasilkan. Teori ini dibangun dengan menciptakan teori yang lebih kecil,

yang masing-masing hanya berurusan dengan beberapa relasi, yang kemudian digabungkan dan dipadukan bersama membuat keseluruhan yang koheren. Kami juga tertarik pada efisiensi proses menggunakan teori ini dan bagian-bagiannya untuk merancang struktur secara nyata pengaturan dunia. Untuk tujuan ini, aturan desain berasal dari teori, dan peraturannya sedemikian rupa sehingga mereka operasional yang berarti bahwa mereka adalah dalam hal elemen struktur dalam kekuatan perancang untuk menjadikan mereka seperti apa mereka nantinya. Untuk mendapatkan aturan ini, kita perlu teori untuk menjadi dalam hal yang jelas dan tidak ambigu. Ini pekerjaan dimulai dengan penciptaan definisi terperinci dan tidak ambigu dari apa struktur organisasi, dan definisi dari apa yang dilakukannya, yaitu, kinerjanya. Juga dikembangkan adalah definisi dari lingkungan di mana struktur ada dan melakukan, dan dari transformasi yang menggambarkan bagaimana aspek dunia berada diubah oleh kinerja ini.

Inti dari teori ini adalah himpunan relasi antara struktur dan kinerjanya. Identifikasi dan analisis hubungan analog dengan ini dapat ditemukan di banyak disiplin ilmu. Morfologi adalah disiplin tempat struktur makhluk hidup terkait dengan penampilan mereka, dan ini terhubung dengan kemampuan mereka untuk bertahan hidup dan bereproduksi di lingkungan berbagai jenis. Teknik juga memiliki teori yang menghubungkan struktur dengan kinerja di berbagai lingkungan untuk mesin, dan ada teori yang melakukannya hal-hal analog untuk organisasi. Ketiga jenis teori ini berhubungan dengan pokok bahasan yang sama tentang struktur, kinerja, lingkungan, transformasi dan hasil. Karena organisasi adalah manusia konstruk, teori tentang hubungan struktur dengan kinerja harus dapat digunakan dalam mendesain struktur organisasi, mirip dengan cara di mana teori-teori teknik digunakan untuk merancang mesin. Sejarah teori tentang masalah hubungan antara struktur organisasi dan kinerjanya seperti oleh (Child, 1972), (Duncan, 1979), (Schoonhoven, 1981), (Miller, 1991, 1992) (Volberda, 1996), (Burton and Obel, 1998), (McKendrick and Carroll, 2001), (Birkinshaw, Nobel, and Ridderstrale, 2002) dan banyak lagi yang lain. Semua teori tentang struktur organisasi dan

kinerjanya, dan tentang bagaimana lingkungan dan kinerja menentukan hasil. Karena struktur mempengaruhi kinerja, dan lingkungan mempengaruhi hasil dari kinerja, itu logis dan berguna untuk mempelajari masalah kecocokan atau kesesuaian antara struktur dan lingkungan dan banyak teori dinyatakan dalam istilah-istilah seperti itu. Tetapi teori berbeda dalam banyak hal, bahkan pada tingkat paling dasar konsep mereka tentang apa itu struktur, apa kinerja, dan apa komponen masing-masing. Kumpulan variabel di mana teori dinyatakan berbeda satu sama lain, dan variabel dengan nama yang sama sering didefinisikan berbeda. Hubungan antara bagian struktur dan bagian kinerja juga berbeda dari satu teori ke yang berikutnya, seperti yang dilakukan variabel yang merupakan subyek dari aturan desain mereka dan cara derivasi mereka. Dalam hal ini dan berikutnya kita menyebutnya hubungan antara struktur organisasi dan apa yang dilakukannya. Serangkaian aturan desain kemudian diturunkan dari teori ini untuk digunakan dalam mendesain struktur nyata yang efisien.

Karena teori ini dimaksudkan untuk menjadi dasar dari aturan desain yang dapat digunakan dalam proses mendesain nyata struktur organisasi, dikembangkan dalam hal variabel yang operasional. Proposisi analitik dan aturan desain, masuk istilah-istilah lain dengan mudah dapat mengidentifikasi variabel-variabel yang nilai desainya sebenarnya dapat ditularkan, atau benar-benar membuat kenyataan. Jika aturan desain harus dapat digunakan, mereka harus berdasar dalam teori, mereka harus membentuk elemen dari proses desain yang efisien, dan mereka harus menghasilkan desain struktur yang strukturnya efisien. Setiap usaha dilakukan untuk membuat analisis yang sistematis dan teliti sehingga koneksinya antara teori dan aturan desain sudah benar dan jelas. Itu dari aturan desain merupakan proses yang rumit karena masing-masing aturan desain berasal dari kombinasi pernyataan teoritis, dan karena aturannya adalah imperatif bersyarat sementara teoritis pernyataan bersifat kategoris. Rancangan dari aturan jelas dibuat di istilah yang eksplisit, sehingga landasan teoritis mereka dan logika mereka mudah diterima atau disanggah. Eksplisit derivasi juga

memudahkan untuk menetapkan apakah penggunaan aturan ini menghasilkan desain struktur yang efisien atau tidak. Akhirnya, aturan desain yang berguna harus sedemikian rupa sehingga mereka dapat digunakan dalam proses itu sendiri yang efisien, dan karena itu banyak perhatian diberikan kepada masalah, aturan desain yang kami harap dapat diperoleh dalam pekerjaan ini adalah mereka yang dapat digunakan dengan cara yang efisien untuk menghasilkan desain struktur organisasi yang efisien yang dapat digunakan untuk menciptakan struktur nyata.

#### 2.4.2 Biaya dan Hasil

Struktur menentukan kinerja dan kinerja bersama lingkungan menentukan hasil. Tetapi struktur juga memiliki biaya dan masalah efisiensi menjadi relevan. Dalam hal ini, diberi persamaan keefektifan dari dua pertunjukan, seseorang harus tertarik pada biaya kinerja yang lebih murah dari yang lain, dan kami datang ke masalah biaya pemeliharaan dan pengoperasian. Rydell dan Lancaster (2000) menyimpulkan bahwa struktur dengan biaya kurang dari yang lain untuk mempertahankan dan mengoperasikan daripada melakukan satu hal yang lebih merugikan terkait pengoperasian. Kecepatan yang lebih besar dan kemampuan manuver, fleksibilitas kinerja yang lebih besar, membutuhkan struktur dengan lebih banyak sel dan suhu tubuh yang lebih tinggi yang berarti struktur membutuhkan lebih banyak energi untuk pemeliharaannya. Pada gilirannya, sebagai perumpamaan ini berarti bahwa spesies terbang seperti ngengat membutuhkan lebih banyak makanan, yang berarti harus dikunjungi lebih banyak semak dalam sehari untuk mencari makanan untuk memberikan energi ini, yang mana berarti itu harus dalam penerbangan untuk waktu yang cukup lama selama hari itu, yang berarti harus mengekspos dirinya untuk bagian yang lebih panjang di hari itu, yang artinya lebih mudah ditangkap dan dimakan. Spesies terbang yang berwawasan lingkungan atau waspada tetapi membosankan lebih efisien daripada yang tidak waspada tapi terbang yang spektakuler. Padahal itu tidak selalu berarti

bahwa spesies yang lebih efisien akan memiliki populasi yang lebih besar. Para penulis ini studi, Rydell dan Lancaster (2000), menemukan bahwa lebih efisien ngengat terdiri dari 95% populasi dan yang tidak efisien 5% sisanya. Tentu saja ada kemungkinan bahwa kinerja yang kurang waspada dari yang satu dan kurang fleksibel daripada lainnya mungkin lebih efisien daripada keduanya. Studi ini tidak membahas pertanyaan ini tentang hubungan umum antara struktur ngengat dan kinerjanya. Itu tidak perlu dilakukan, karena bahkan jika pertanyaan adalah beberapa kepentingan akademik jawabannya tidak banyak berguna. Karena tidak tertarik dengan pertanyaan ini, penelitian itu tidak berhubungan dengan konsep umum struktur atau kinerja properti. Kita memperkenalkan istilah seperti redundansi dan kewaspadaan saat kami jelaskan studi ngengat ini, karena kita tertarik untuk mengetahui caranya kinerja struktur berubah ketika perubahan dibuat di struktur. Karena ada kasus dimana manusia menggunakan struktur dan memiliki beberapa ukuran kontrol atas itu, pengetahuan tersebut bisa sangat berguna. Rydell dan Lancaster (2000) menunjukkan kepada kita dengan jelas apa itu untuk menghubungkan struktur ke kinerja. Pada contoh berikut, ada perlakuan analitik struktur dan kinerja yang sama, tetapi dengan struktur yang akan digunakan dan yang ada beberapa ukuran kontrol.

Padahal karya Mintzberg (1980) adalah dalam hal apa yang dia sebut "*the five classes of organizations*" (tidak ada "kelas murni" lainnya di skema), pekerjaan dapat disusun kembali dalam hal properti, dll. Kelas struktur didefinisikan dalam hal sifat struktur, seperti yang yang menggambarkan sifat pekerjaan, tugas tugas kepada orang-orang, dan sifat aturannya. Properti lain dari struktur tersebut didefinisikan dalam hal apakah itu birokratis atau tidak, dan olehnya formalisasi. Kinerja struktur adalah pekerjaan yang dilakukan, dan sifat kinerja dalam hal koordinasi, dan kecepatan respon. Dunia di sekitar organisasi adalah miliknya lingkungan dan ini dapat bermusuhan atau tidak, sederhana atau tidak, dan dinamis atau tidak. Teknologi tidak diberikan banyak perhatian, tetapi didefinisikan dalam hal tugas dan hubungan di antara mereka, dan memiliki properti

seperti kecanggihan. Teori ini dikembangkan menggunakan properti ini, dan satu argumen yang dikembangkan mendefinisikan struktur sederhana seperti yang dimiliki sangat sedikit aturan. Jika struktur memiliki satu orang yang membuat semua keputusan, maka itu didefinisikan sebagai sifat yang menjadi birokratis. Struktur seperti itu dikatakan memiliki kinerja yang cepat dan terkoordinasi jika teknologi tidak terdefinisi dengan baik dan tidak kompleks. Di lingkungan yang tidak bersahabat dan dinamis, cepat respons dan koordinasi memiliki tingkat pengembalian yang tinggi terhadap organisasi. Jadi itu adalah struktur yang sederhana dan birokratis terkait dengan output. Resep untuk struktur yang seharusnya kita miliki backtracks atas koneksi ini dan memberitahu kita bahwa jika lingkungan adalah ini dan itu, maka sifat-sifat seperti ini dan itu adalah yang terbaik dan karena itu jenis struktur ini atau itu harus dipilih darilima tipe dijelaskan. Bagaimana pilihan seseorang dibatasi hingga lima jenis, dan skema klasifikasi apa yang menghasilkan jumlah kelas ini tidak dijelaskan.

Lebih banyak lagi Baligh, Burton, dan Obel (1990, 1990a, 1992, 1994, 1996) telah bekerja dengan baik set sifat tradisional literatur dan dengan beberapa yang lebih baru digunakan dalam teori yang dikembangkan di bab-bab selanjutnya. Pekerjaan penulis ini dimulai dengan definisi struktur dalam hal komponen (Baligh dan Damon 1980), yang salah satunya adalah seperangkat alokasi keputusan variabel untuk orang, yang lain adalah seperangkat aturan keputusan, yang lain adalah satu set variabel keputusan, dan sebagainya. Properti struktur didefinisikan dalam istilah komponen-komponen ini, dan satu properti semacam itu adalah milik aturan komprehensiveness yang mengacu pada keluasan dari keadaan yang dicakup oleh aturan. Teknologi didefinisikan dalam istilah set pemetaan transformasi dan koneksi di antara mereka domain dan rentang. Properti teknologi didefinisikan dari segi pemetaan dan koneksi, dan keacakan, dll kinerja struktur didefinisikan dalam hal nilai yang sebenarnya diberikan variabel keputusan, pekerjaan yang dilakukan, dan propertinya mengambil nama-nama seperti koordinasi, responsif, dll. Teori pemetaan adalah bentuk:

jika teknologi itu rumit dan struktur memiliki tingkat kelengkapan aturan yang tinggi, kemudian koordinasi kinerja tinggi. Ketika transformasi sangat terhubung, maka koordinasi menghasilkan tingkat hasil yang tinggi. Atas dasar ini kita dituntut untuk mengembangkan aturan desain yang harus dirancang sesuai ketika lingkungan dalam kondisi seperti apapun.

Kita harus melakukan sesuatu seperti ini untuk organisasi struktur dan lingkungan di mana mereka ada. Karena struktur kita dan lingkungan kita tidak sesederhana seperti sepeda dan landasanya, argumen kita tidak akan menjadi pasangan yang langsung. Meskipun demikian, tujuan utama dari pekerjaan ini adalah menemukan struktur organisasi yang efisien mengingat sifat lingkungannya dan teknologi yang dipilih. Dalam istilah yang lebih umum, kita berharap untuk mengembangkan teori yang mengidentifikasi hubungan dari komponen struktur, komponen lingkungan, dan komponen teknologi apa pun hasil yang mungkin kita inginkan. Kita ingin teori ini berada dalam bentuk itu dan memungkinkan kita untuk mencapai tujuan kita, yaitu mendesain struktur, untuk mengidentifikasi komponen nyata dari struktur itu adalah yang terbaik atau sangat efisien mengingat lingkungan dan teknologi. Akhirnya kita ingin proses merancang struktur yang efisien untuk menjadi efisien dan operasional, yang berarti menjadi proses sistematis yang terdiri dari langkah-langkah yang diidentifikasi dengan baik yang dijelaskan dalam bentuk apa yang sebenarnya dilakukan oleh desainer. Untuk mencapai tujuan ini, kita perlu melakukannya banyak hal, dari mendefinisikan istilah untuk mengembangkan argumen yang menghasilkan pemetaan teori. Blok yang kami identifikasi sebelumnya, struktur, kinerja, sifat masing-masing, lingkungan, teknologi, dan kinerja keduanya harus didefinisikan secara detail. Konsep pemetaan dan aturan pergerakan proses desain juga harus ditentukan. Semua aturan definisi mengharuskan kita mulai dengan konsep yang paling mendasar dan definisikan dan diskusikan seluruhnya sekaligus.

## 2.5 Teori Kelembagaan

Scot dalam Hessels dan Terjesen (2008) menyatakan bahwa kelembagaan merupakan struktur sosial yang telah mencapai ketahanan tertinggi dan terdiri dari budaya kognitif, normatif, dan regulatif yang sarat dengan perubahan. Elemen-elemen ini secara bersama-sama mempengaruhi kegiatan dan sumber daya untuk memberikan stabilitas dan makna bagi kehidupan sosial. Dalam upaya memberikan stabilitas ini maka sebuah lembaga perlu memperhatikan unsur-unsur seperti *rules*, *norms*, *cultural benefit*, peran dan sumber daya material. Hal inilah yang dapat membentuk komitmen organisasi dalam memberikan stabilitas melalui berbagai kebijakan dan program yang ada.

Teori kelembagaan menggambarkan hubungan antara organisasi dengan lingkungannya; tentang bagaimana dan mengapa organisasi menjalankan sebuah struktur dan proses serta bagaimana konsekuensi dari proses kelembagaan yang dijalankan tersebut (Meyer dan Rowan, 1977). Scott (2008) dalam Villadsen (2011) menyatakan bahwa teori ini dapat digunakan untuk menjelaskan peran dan pengambilan keputusan dalam organisasi bahwa struktur, proses dan peran organisasi seringkali dipengaruhi oleh keyakinan dan aturan yang dianut oleh lingkungan organisasi. Misalnya organisasi yang berorientasi pada layanan publik, dalam pengambilan keputusan sudah tentu dipengaruhi oleh keyakinan dan aturan yang berlaku di pemerintah pusat, pemerintah daerah dan lingkungan masyarakat. Berangkat dari hal ini, maka dapat dijelaskan bahwa organisasi sebagai pihak yang menerapkan kebijakan harus memiliki komitmen yang kuat dalam menjalankan tugasnya agar tujuan akhir dari sebuah kebijakan dapat tercapai.

Teori ini menjadi penjelasan yang kuat dan populer bagi tindakan individu maupun organisasi yang disebabkan oleh faktor eksogen, eksternal, sosial, ekspektasi masyarakat, dan lingkungan (Ridha dan Basuki, 2012). Faktor-faktor ini cenderung menunjuk pada hubungan organisasi dengan pihak eksternal, seperti domain Negara (*state*), sektor swasta (*private*),

akademisi dan masyarakat (*society*). Organisasi pemerintah selaku pihak internal memiliki legitimasi untuk mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahannya kepada pihak eksternal. Dengan demikian dalam menjalankan fungsinya, organisasi rentan juga terhadap tekanan eksternal.

Bagi organisasi pemerintah, secara umum yang diutamakan adalah legitimasi dan kepentingan politik. Organisasi yang mengutamakan legitimasi akan memiliki kecenderungan untuk berusaha menyesuaikan diri pada harapan eksternal atau sosial (DiMaggio dan Powell 1983; Ashworth et al., 2009). Penyesuaian pada harapan eksternal atau sosial mengakibatkan timbulnya kecenderungan organisasi untuk memisahkan kegiatan internal mereka dan berfokus pada sistem yang sifatnya simbolis pada pihak eksternal (Meyer dan Rowan, 1977). Secara tidak langsung, kemauan organisasi tersebut telah menggambarkan kuatnya komitmen organisasi tersebut. Misalnya, jika masyarakat mengharapkan untuk menegakkan kesetaraan gender dalam seluruh aspek pembangunan maka idelnya organisasi harus mewujudkan hal tersebut demi kepentingan legitimasinya di mata masyarakat.

Seperti yang dikemukakan oleh Meyer dan Rowan (1977) bahwa banyak posisi, kebijakan, program dan prosedur internal organisasi dipengaruhi oleh opini publik, pandangan konstituen, pengetahuan sah melalui sistem pendidikan, prestise sosial, hukum, dan pengadilan. Inti dari pandangan tersebut adalah perilaku dan keputusan yang diambil oleh organisasi cenderung dipengaruhi oleh institusi yang ada di luar organisasi. Organisasi akan berupaya untuk menyesuaikan diri dengan harapan eksternal untuk mempertahankan eksistensi dan legitimasinya. Hal ini memang merupakan bentuk pengabdian organisasi pemerintah terhadap masyarakat. Namun, organisasi ini pun harus memiliki komitmen yang kuat agar mendukung dirinya untuk pencapaian tujuan suatu kebijakan, seperti kesetaraan gender. Jika organisasi tidak memiliki komitmen yang kuat maka secara perlahan harapan-harapan eksternal tersebut dapat menjadi seperti

tekanan bagi organisasi karena sepanjang waktu organisasi harus menyesuaikan praktiknya dengan harapan eksternal. Tekanan seperti inilah yang disebut tekanan eksternal. Tekanan eksternal dapat dijadikan sebagai variabel yang memoderasi (mengganggu) hubungan antara komitmen organisasi dengan kinerja penyusunan ARG.

Hawley (1968) dalam DiMaggio dan Powell (1983) menyatakan bahwa isomorfisme (isomorphism) adalah proses yang mendorong satu unit dalam suatu populasi untuk menyerupai unit yang lain dalam menghadapi kondisi lingkungan yang sama. Dorongan ini dapat bersifat memaksa atau menekan organisasi (coercive). Penelitian terbaru telah menunjukkan bagaimana organisasi publik menjadi subjek tekanan institusional yang mendalam sehingga menyebabkan pada umumnya organisasi publik menjadi lebih mirip (Ashworth et al., 2009). Tekanan institusional ini dapat dicerminkan melalui banyaknya peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah. Banyaknya peraturan ini dapat mengganggu komitmen organisasi dalam penerapan suatu praktik yang baru. Apalagi dalam kondisi ketidakpastian, organisasi banyak yang memilih untuk meniru (mimetic) praktik organisasi lain bukan karena memahami esensi penerapan praktik tersebut. Tekanan institusional inilah yang membawa organisasi publik pada sebuah kesamaan praktik atau isomorfisme. Dengan kata lain, kemiripan praktik yang terjadi di pemerintahan dapat disebabkan oleh adanya peraturan dari pemerintah pusat.

*Coercive isomorphism* adalah respon terhadap tekanan dari organisasi lain di mana organisasi kita bergantung serta tekanan untuk memenuhi harapan masyarakat. Respon ini dapat berarti bahwa proses penerapan peraturan atau penyesuaian menuju kesamaan terjadi dengan suatu paksaan. Perasaan terpaksa ini juga datang dari pengaruh politik dan masalah legitimasi. *Mimetic isomorphism* terjadi jika organisasi bercita-cita untuk meniru proses, struktur dan praktik organisasi lain. Ini merupakan respon terhadap situasi ketidakpastian di mana organisasi berada di bawah tekanan untuk meningkatkan kinerja, tetapi tidak mengetahui bagaimana

cara untuk mencapai tujuan ini. *Normative isomorphism* diasosiasikan dengan profesionalisasi dan menangkap tekanan normatif yang muncul di bidang tertentu. Jadi kemiripan terjadi atas dasar tekanan yang dikaitkan dengan profesionalisme (DiMaggio dan Powell, 1983).

## 2.6 Konfigurasi Organisasi

Menurut Henry Mintzberg dalam *Structure In Five: Designing Effective Organization*, menjelaskan bagaimana organisasi dibentuk dari beberapa elemen untuk menjadi suatu konfigurasi/struktur yang lebih efektif. Terdapat dua argumentasi sebagai dasar simpulan yang menyatakan konfigurasi mendorong keefektifan organisasi yaitu:

- a. Seleksi alamiah, dalam hal ini lingkungan mendorong bentuk organisasi untuk melanjutkan kelangsungan hidupnya agar terjadi efisien biaya dan dapat bersaing, sebuah organisasi harus dapat menyesuaikan diri dengan sifat struktural bisnisnya.
- b. Organisasi dapat didorong ke arah konfigurasi tertentu untuk mencapai konsistensi dalam karakteristik internal organisasi sehingga cocok dengan situasi mereka.

Kerangka kerja karya Henry Mintzberg dalam mengklasifikasikan konfigurasi bertumpu pada dua hal yaitu mekanisme koordinasi dan elemen dasar organisasi yang secara ringkas dapat dijelaskan sebagai berikut. Mekanisme Koordinasi merupakan bagian fundamental ketika organisasi mengkoordinasi kegiatan organisasi, yang meliputi:

- a. *Mutual Adjustment*, merupakan koordinasi kerja dengan proses komunikasi informal. Di sini kontrol kerja terletak pada pelakunya. Biasanya digunakan untuk organisasi yang sederhana, tapi juga digunakan pada organisasi yang sangat kompleks.
- b. *Direct Supervisor*, merupakan koordinasi kerja dimana seseorang bertanggungjawab untuk keseluruhan pekerjaan yang lain. Dia memberikan instruksi dan mengawasi tindakan yang lainnya.
- c. *Standarisasi*, yang dibedakan menjadi 3 bagian itu:

- *Standarisasi pekerjaan*, saat isi pekerjaan itu telah diprogram secara spesifik
- *Standarisasi output*, ketika hasil dari kerja secara spesifik telah diprogram: misalnya profit, penjualan dan sejenisnya
- *Standarisasi keahlian* ketika kinerja dari pekerjaan dan pelatihan secara spesifik telah ditentukan

Elemen dasar desain konfigurasi terdiri dari 5 bagian yang meliputi:

- a. *The operating core* Yaitu para pegawai yang melaksanakan pekerjaan dasar yang berhubungan dengan produksi dan jasa
- b. *The Strategic Apex*. Manajer tingkat puncak, yang diberi tanggung jawab keseluruhan untuk organisasi tersebut. Dia menjamin agar organisasi menjalankan misi perusahaan yang telah digariskan.
- c. *The Middle Line*. Para manajer yang menjadi penghubung *operating core* dengan *strategic apex*
- d. *The Technostructure*. Para analis yang mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan bentuk standarisasi tertentu dalam organisasi
- e. *The Support Staff*. Orang-orang yang mengisi unit staf, yang memberi jasa pendukung tidak langsung kepada organisasi.

Salah satu dari kelima bagian tersebut dapat mendominasi sebuah organisasi yang membuat terbentuknya lima desain konfigurasi. Masing-masing desain konfigurasi mempunyai kelebihan dan kekurangan yang unik. Konsisten dengan falsafah kontingensi, masing-masing adalah konfigurasi yang lebih disukai pada situasi tertentu. Kelima desain konfigurasi itu adalah (1) *Simple Structure*, (2) *Machine Bureaucracy*, (3) *Profesional Bureaucracy*, (4) *Divisional Form*, (5) *Adhocracy*.

- a. *Simple Structure*. Karakteristik *Simple Structure*: pada umumnya tidak mempunyai *technostructure* (kalaupun ada hanyalah sedikit), sedikit staf pendukung, pembagian kerja yang tidak kaku dan hierarki manajerial yang kecil. Penggunaan perencanaan, pelatihan, dan perantara juga sangatlah minimal.

- b. *Machine Bureaucracy*. *Machine Bureaucracy* mempunyai tugas operasi rutin yang sangat tinggi, peraturan yang sangat diformalisasi, tugas yang dikelompokkan ke dalam departemen fungsional, wewenang yang disentralisasi, pengambilan keputusan yang mengikuti rantai komando dan sebuah struktur administrasi yang rumit dengan perbedaan yang tajam antara aktivitas lini dan staf. Karakteristik utama dari *Machine Bureaucracy* adalah obsesinya terhadap kontrol dengan mencoba mengeliminasi semua kemungkinan ketidakpastian sehingga operasi dapat berjalan dengan lancar tanpa gangguan.
- c. *Profesional Bureaucracy*. Ledakan ilmu pengetahuan khususnya di Negara Barat membuat *Professional Bureaucracy* makin digemari pada tahun 1980-an. Eksplorasi ilmu pengetahuan menciptakan kelas baru dari organisasi yang membutuhkan para profesional untuk menghasilkan produk dan jasa mereka. Hal ini telah menciptakan kebutuhan akan suatu desain organisasi yang menyandarkan diri pada spesialisasi yang didasarkan atas kepemilikan kemampuan individual dan bukan atas dasar pembagian kerja.
- d. *Professional Bureaucracy* kemudian diciptakan untuk memberi kesempatan kepada organisasi mempekerjakan spesialis yang sangat terlatih sambil tetap memperoleh efisiensi dari standarisasi. Konfigurasi ini juga memberikan alternatif karena merupakan birokrasi yang menggabungkan standarisasi dengan desentralisasi.
- e. *Divisionalised Form*. Berbeda dengan konfigurasi lainnya, dalam *Divisionalised Form* tidak terdapat struktur yang lengkap dari *strategic apex* ke *operating core*, tapi lebih kepada sebuah struktur yang melapisi struktur yang lain. Konfigurasi *Divisionalised Form* berfokus pada hubungan struktural antara *headquarters* dan divisinya, yaitu antara *strategic apex* dan bagian manajer *middle line*.
- f. *Adhocracy*. Sejarah *Adhocracy* dapat ditelusuri mulai dari Perang Dunia II, dimana pada waktu itu angkatan bersenjata Amerika menciptakan tim *ad hoc* yang kemudian dibubarkan setelah misi telah mereka

tuntaskan. Di sini terlihat tidak adanya jangka waktu yang pasti bagi keberadaan mereka, tim bisa saja bertahan selama jangka waktu sehari, sebulan, ataupun setahun.

Adhocracy dicirikan oleh diferensiasi horizontal yang tinggi, diferensiasi vertikal yang rendah karena tingkatan administrasi yang banyak akan membatasi kemampuan organisasi untuk melakukan penyesuaian. Kebutuhan akan pengawasan juga adalah minimal karena para profesional telah menghayati perannya seperti yang diinginkan oleh manajemen.

## 2.7 Design Struktur Organisasi

Terdapat dua model desain struktur organisasi secara ekstrim yaitu:

- a. Desain Struktur Model Mekanistik. Suatu struktur yang dicirikan oleh departementalisasi yang ekstensif, formalisasi yang tinggi, jaringan informasi yang terbatas (kebanyakan komunikasi kearah bawah), dan pola/proses pengambilan keputusan bersifat sentralisasi dalam arti sedikit partisipasi dari anggota tingkat rendah dalam pengambilan keputusan desain struktur model ini ini sinonim dengan organisasi birokrasi.
- b. Desain Struktur Model Organik. Suatu model struktur yang datar (flat), menggunakan tim silang hierarki dan silang fungsional (cross hierarchy and functional), formalisasi rendah, dan memiliki jaringan informasi yang menyeluruh (memanfaatkan komunikasi lateral dan keatas maupun ke bawah), dan memerlukan tingkat partisipasi yang tinggi dari semua anggota organisasi dalam proses pengambilan keputusan (desentralisasi). Desain struktur model ini sinonim dengan organisasi tanpa tapal batas.

Terdapat beberapa faktor penyebab yang mempengaruhi suatu struktur organisasi yaitu,

- a. Strategi (strategy). Strategi yang pilihannya yaitu (a) strategi inovasi, yang menekankan pada produk dan jasa yang baru, (b) Strategi minimasi biaya yang menekankan kontrol biaya yang ketat, penghindaran pengeluaran inovasi atau pemasaran yang tidak perlu dan penekanan harga, (c) Strategi

imitasi yang berupaya untuk pindah ke produk yang baru atau pasar baru hanya setelah terbukti kelangsungan hidupnya.

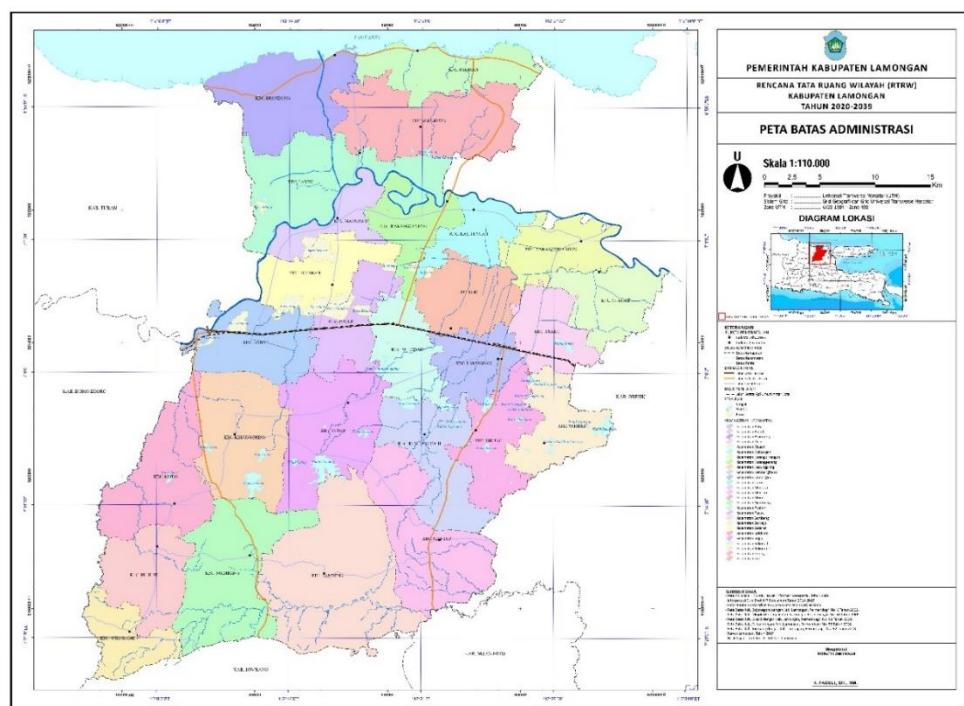
- b. Ukuran Organisasi (*size of organization*). Salah satu ukuran besar atau kecil suatu organisasi diantaranya adalah jumlah karyawan, dan jumlah kekayaan/aset organisasi. Suatu organisasi besar lazimnya mempekerjakan jumlah karyawan yang besar, dan cenderung mempunyai lebih banyak spesialisasi, lebih banyak departementalisasi, lebih banyak tingkat vertikal/hierarki, dan lebih banyak aturan dan pengaturan/lebih tinggi formalisasi dibanding organisasi kecil. Struktur cenderung ke organisasi birokrasi sehingga desain struktur mengarah ke model mekanistik, dan sebaliknya.
- c. Teknologi (*technology*). Faktor teknologi mengacu kepada bagaimana suatu organisasi mentransfer masukan menjadi keluaran. Terdapat beberapa penelitian tentang hubungan antara teknologi dengan struktur organisasi, dan diantaranya *tingkat kerutinan*. Artinya teknologi cenderung kearah atau kegiatan rutin atau tidak rutin suatu.
- d. Pekerjaan, seperti otomatisasi atau terbakukan suatu pekerjaan. Suatu pekerjaan yang rutin cenderung menggunakan struktur tersentralisasi dan teknologi tidak rutin yang lebih mengandalkan pengetahuan dan spesialisasi, akan cenderung dicirikan dengan keputusan yang didelegasikan (*desentralisasi*), dan sebagainya.
- e. Lingkungan (*environment*). Lingkungan suatu organisasi terdiri dari lembaga-lembaga atau kekuatan-kekuatan yang berada di luar organisasi dan secara potensial mempengaruhi kinerja organisasi. Lazimnya itu mencakup pemasok, pelanggan, pesaing, badan-badan pemerintah, kelompok-kelompok penekan (*pressure group*) dan sebagainya.

Struktur organisasi dipengaruhi oleh lingkungan karena lingkungan memiliki sifat ketidakpastian dan cenderung sulit untuk dikendalikan atau diprediksi oleh pihak organisasi (*uncertainty and un predictable*). Lingkungan cenderung bersifat statis (relatif tidak terdapat perubahan lingkungan) dan dinamis (relative berubah seperti perubahan selera dan preferensi

pelanggan, pesaing, teknologi, peraturan pemerintah, perubahan kerjasama pemasok dan sebagainya). Terdapat beberapa indikator dari pada perubahan lingkungan yaitu *volatilitas* (mudahnya berubah) dan, *kompleksitas* (kerumitan) sehingga semakin dinamis suatu lingkungan maka seharusnya semakin mengarah ke model desain struktur organik.

## 2.8 Gambaran Umum Kabupaten Lamongan

### 2.8.1 Kondisi Geografis



Gambar II.1 Peta Kabupaten Lamongan

Sumber: RPJMD Kabupaten Lamongan Tahun 2021-2026

Kabupaten Lamongan memiliki luas wilayah 175.221 Km<sup>2</sup> atau ±3.67% dari luas wilayah Provinsi Jawa Timur. Mempunyai panjang garis pantai sepanjang 47 km dan dilewati oleh Sungai Bengawan Solo sepanjang ±68 Km. Kabupaten Lamongan terdiri dari 27 Kecamatan dengan rincian sebanyak 462 Desa dan 12 Kelurahan. Berikut rincian data terkait dengan luas daerah dan persentase terhadap luas Kabupaten Lamongan:

Tabel II.1 Luas Daerah dan Persentase terhadap Luas Kabupaten Lamongan

No	Kecamatan	Ibu Kota Kecamatan	Luas (km <sup>2</sup> /sq.km)	Persentase terhadap luas Kabupaten
----	-----------	--------------------	-------------------------------	------------------------------------

No	Kecamatan	Ibu Kota Kecamatan	Luas (km <sup>2</sup> /sq.km)	Percentase terhadap luas Kabupaten
1	Sukorame	Sukorame	3.929	2,24
2	Bluluk	Bluluk	5.800	3,31
3	Ngimbang	Sendangrejo	10.006	5,71
4	Sambeng	Adirejo	15.078	8,61
5	Mantup	Mantup	9.123	5,21
6	Kembangbahu	Kembangbahu	6.825	3,9
7	Sugio	Sugio	8.974	5,12
8	Kedungpring	Kedungpring	8.573	4,89
9	Modo	Mojorejo	8.170	4,66
10	Babat	Bedahan	6.459	3,69
11	Pucuk	Pucuk	4.538	2,59
12	Sukodadi	Sukodadi	4.748	2,71
13	Lamongan	Lamongan	4.094	2,34
14	Tikung	Bakalanpule	5.542	2,16
15	Sarirejo	Dermolemahbang	4.887	2,79
16	Deket	Deketwetan	4.395	2,51
17	Glagah	Glagah	5.002	2,85
18	Karangbinangun	Sambopinggir	4.726	2,7
19	Turi	Sukoanyar	5.250	3
20	Kalitengah	Dibee	3.695	2,11
21	Karanggeneng	Karanggeneng	4.074	2,33
22	Sekaran	Bulutengger	5.405	3,08
23	Maduran	Maduran	3.278	1,87
24	Laren	Gampangsejati	9.411	5,37
25	Solokuro	Payaman	9.487	5,41
26	Paciran	Paciran	5.681	3,24
27	Brondong	Brondong	8.072	4,61
<b>Jumlah</b>			<b>175.221</b>	<b>100</b>

Sumber: Dokumen RTRW Kabupaten Lamongan Tahun 2020-2039

Secara astronomis, Kabupaten Lamongan terletak pada koordinat  $6^{\circ}51'54''$ - $7^{\circ}23'6''$  Lintang Selatan dan berada di antara  $112^{\circ}4'41''$ - $112^{\circ}33'12''$  Bujur Timur. Selanjutnya jika dilihat berdasarkan wilayah administrasi, Kabupaten Lamongan memiliki batas-batas wilayah sebagai berikut:

- Sebelah Utara, berbatasan dengan Laut Jawa.
- Sebelah Barat, berbatasan dengan Kabupaten Bojonegoro dan Tuban.

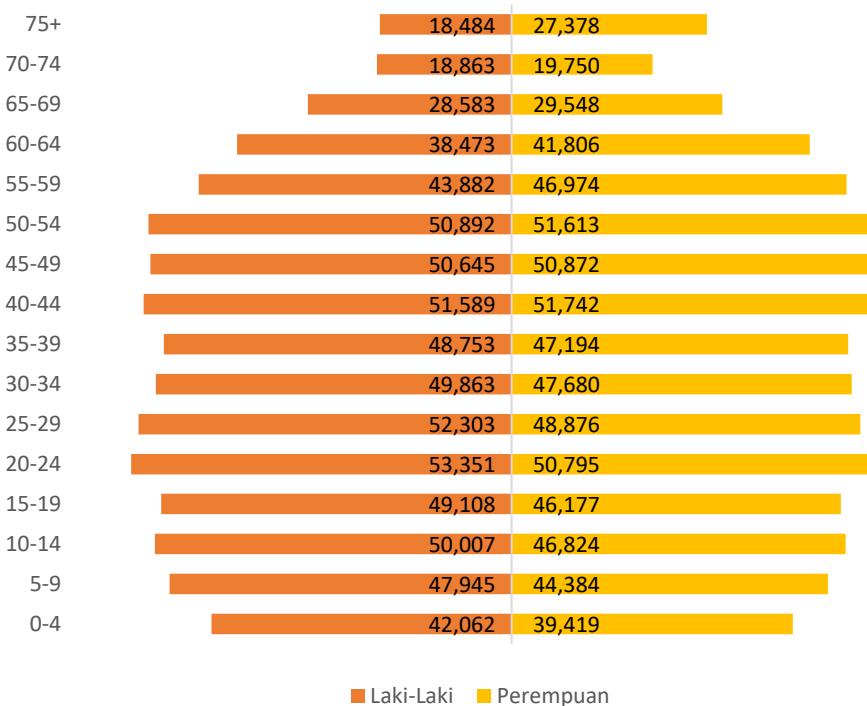
- c. Sebelah Selatan, berbatasan dengan Kabupaten Jombang dan Mojokerto.
- d. Sebelah Timur, berbatasan dengan Kabupaten Gresik.

Daratan Kabupaten Lamongan dibelah oleh Sungai Bengawan Solo dan secara garis besar daratannya dibedakan menjadi 3 karakteristik sebagai berikut:

1. Bagian Selatan dan Utara, adalah daerah pegunungan kapur berbatuan yang memiliki tingkat kesuburan yang sedang. Kawasan ini meliputi Kecamatan Mantup, Sambeng, Ngimbang, Bluluk, Sukorame, Modo, Brondong, Paciran dan Solokoro
2. Bagian Tengah-Selatan, adalah dataran rendah yang relatif subur dan membentang mulai dari Kecamatan Kedungpring, Babat, Sukodadi, Pucuk, Lamongan, Deket, Tikung, Sarirejo, Kembangbahu dan Sugio
3. Bagian Tengah-Utara, adalah daerah Bonorowo yang merupakan daerah produktif akan tetapi termasuk dalam kawasan yang rawan banjir. Kawasan ini mencakup Kecamatan Sekaran, Maduran, Laren, Karanggeneng, Kalitengah, Turi, Karangbinangun dan Glagah.

### 2.8.2 Kondisi Demografi

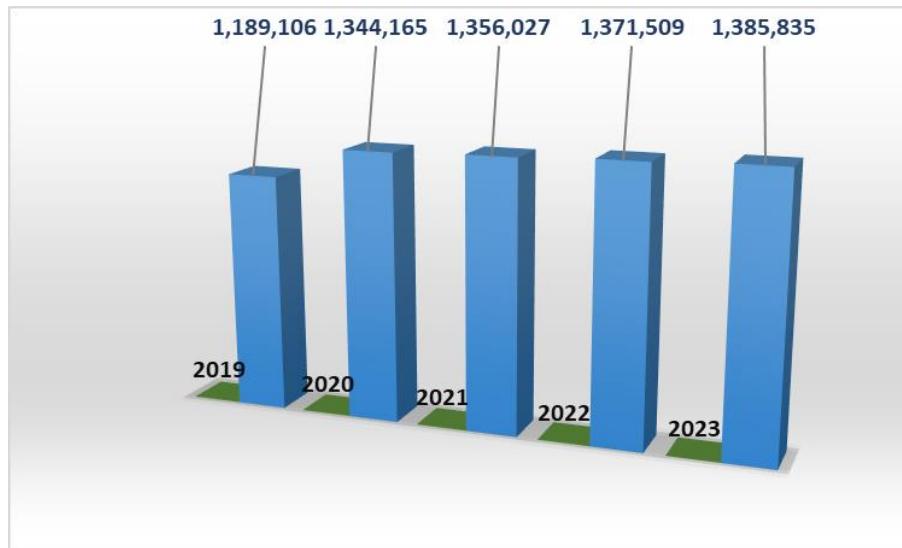
Ditinjau dari jumlah penduduk Kabupaten Lamongan, berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan jumlah penduduk Kabupaten Lamongan Tahun 2023 sebanyak 1.385.835 jiwa, yang terdiri dari 686.117 jiwa atau 50,03% berjenis kelamin laki-laki dan 685.392 jiwa atau 49,97 % berjenis kelamin perempuan. Adapun jumlah penduduk berdasarkan usia, penduduk Kabupaten Lamongan didominasi umur produktif sebesar 70,96%, anak-anak sebanyak 18,38% dan usia lanjut sebanyak 10,66%. Lebih jelasnya dapat dilihat pada piramida penduduk tahun 2023 berikut ini:



**Gambar II.2 Piramida Penduduk Lamongan 2023**

Sumber: BPS Kabupaten Lamongan Dalam Angka Tahun 2024, diolah

Jumlah penduduk pada tahun 2023 merupakan hasil jumlah penduduk yang telah mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan jumlah penduduk empat tahun sebelumnya. Pada tahun 2019 jumlah penduduk Kabupaten Lamongan sebesar 1.189.106 yang kemudian terus meningkat setiap tahunnya hingga pada tahun 2023 menjadi 1.385.835.

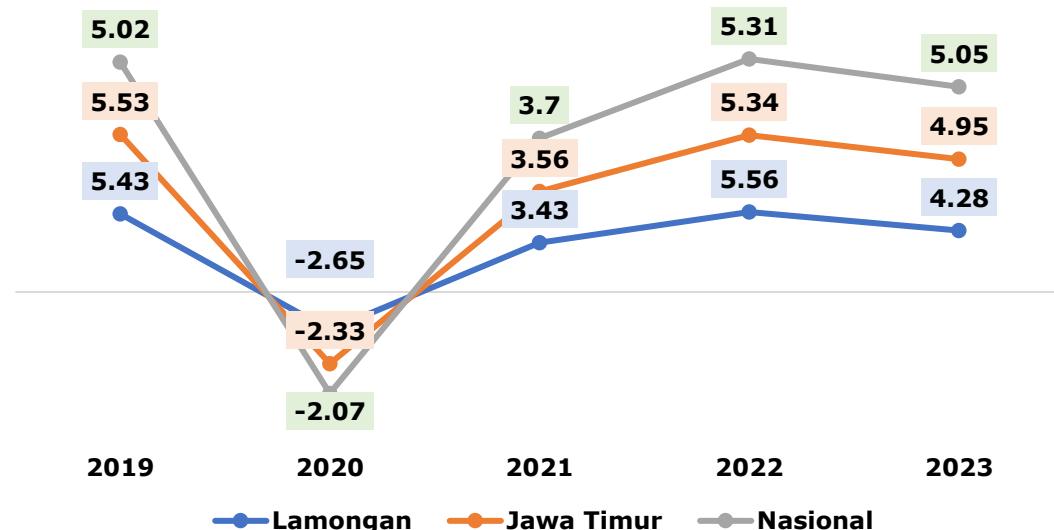


Gambar II.3 Jumlah Penduduk Kab. Lamongan

Sumber: BPS Kabupaten Lamongan, 2024

### 2.8.3 Kondisi Ekonomi

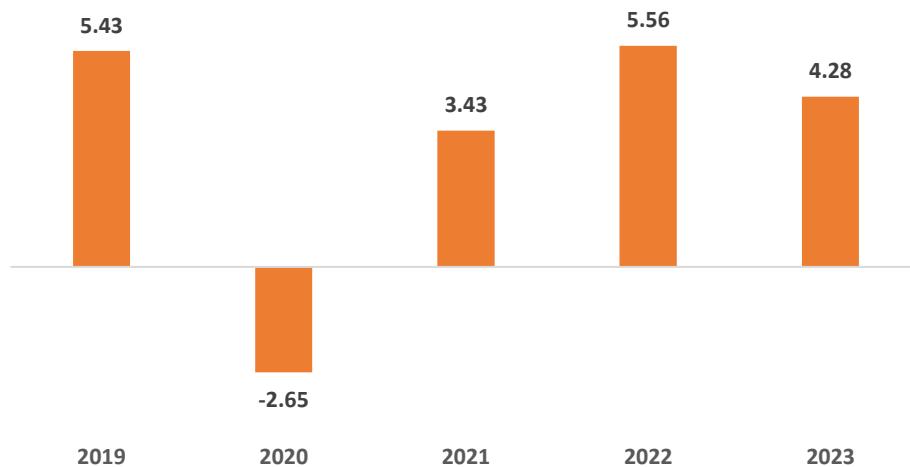
Pertumbuhan ekonomi adalah sebuah proses dari perubahan kondisi perekonomian yang terjadi di suatu negara secara berkesinambungan untuk menuju keadaan yang dinilai lebih baik selama jangka waktu tertentu. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten/Kota di Jawa Timur pada tahun 2023 tumbuh sebesar 4,95 persen. Pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota seluruhnya tumbuh positif. Pertumbuhan ekonomi tertinggi terjadi di Kota Batu sebesar 6,19 persen. Sedangkan pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota yang terendah terjadi di Kabupaten Bangkalan sebesar 1,20 persen. Sebagai pembanding pertumbuhan ekonomi Kabupaten Lamongan dengan pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Timur dan Nasional dapat dilihat pada grafik di bawah ini:



**Gambar II.4 Perbandingan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Lamongan dengan Jawa Timur dan Nasional Tahun 2019-2023**

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan, Tahun 2024

Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Lamongan, Jawa Timur, dan nasional dari tahun 2019 hingga 2023 menunjukkan dinamika yang menarik. Pada tahun 2019, pertumbuhan ekonomi Lamongan mencapai 5,43%, sedikit di bawah Jawa Timur yang sebesar 5,53%, namun di atas pertumbuhan nasional yang sebesar 5,02%. Tahun 2020 terjadi kontraksi ekonomi akibat pandemi, dengan Lamongan mengalami penurunan sebesar -2,65%, lebih dalam dibandingkan dengan Jawa Timur (-2,33%) dan nasional (-2,07%). Pada tahun 2021, Lamongan mulai bangkit dengan pertumbuhan 3,43%, meskipun masih lebih rendah dibandingkan Jawa Timur (3,56%) dan nasional (3,7%). Tahun 2022 menjadi tahun pemulihan dengan Lamongan mencatat pertumbuhan 5,56%, melampaui Jawa Timur (5,34%) dan nasional (5,31%). Namun, pada tahun 2023, pertumbuhan ekonomi Lamongan turun menjadi 4,28%, lebih rendah dibandingkan Jawa Timur (4,95%) dan nasional (5,05%), menunjukkan adanya tantangan yang perlu diatasi untuk menjaga momentum pemulihan ekonomi. Dengan data tersebut, maka perekonomian Kabupaten Lamongan sendiri dalam lima tahun terakhir dapat digambarkan pada grafik di bawah ini:



**Gambar II.5 Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Lamongan Tahun 2019-2023**

*Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan, Tahun 2024*

Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Lamongan dari tahun 2019 hingga 2023 mengalami fluktuasi yang signifikan. Pada tahun 2019, Lamongan mencatat pertumbuhan ekonomi yang positif sebesar 5,43%. Namun, tahun 2020, ekonomi Lamongan terkontraksi tajam hingga -2,65% akibat dampak pandemi COVID-19. Memasuki tahun 2021, ekonomi Lamongan mulai pulih dengan pertumbuhan sebesar 3,43%. Pemulihan ekonomi berlanjut pada tahun 2022 dengan pertumbuhan yang lebih tinggi mencapai 5,56%, menunjukkan perbaikan yang kuat. Namun, pada tahun 2023, pertumbuhan ekonomi Lamongan mengalami sedikit penurunan menjadi 4,28%, menandakan adanya tantangan yang perlu dihadapi untuk mempertahankan laju pertumbuhan yang stabil.

## **BAB III**

### **EVALUASI DAN ANALISIS TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

#### **3.1 Hasil Inventarisasi Peraturan Perundang-Undangan Terkait Dengan Peraturan Daerah Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah**

Dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah perlu dilakukan evaluasi, dan pengkajian atau analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukannya, baik secara vertikal maupun horisontal. Hal ini dilakukan agar dalam pembentukan Peraturan Daerah tersebut tidak terjadi benturan norma terlebih terhadap peraturan perundang-undangan yang secara hierarki kedudukannya berada di atas Peraturan Daerah. Berikut beberapa peraturan perundang-undangan terkait Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah yang dihimpun dari hasil analisis dan evaluasi :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dua kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan
3. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

#### **3.2 Analisis Keterkaitan Peraturan Daerah Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Peraturan Perundang-undangan Terkait**

##### **3.2.1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Pasal 18 **ayat (1)** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap -tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Sehubungan dengan norma pada pasal tersebut maka segala urusan

penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, termasuk di dalamnya perihal susunan dan kedudukan perangkat daerah pada Pemerintah Daerah diatur dengan Undang-Undang, dimana undang-undang sendiri merupakan produk hukum dari Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini demikian dikarenakan konsep otonomi di Indonesia tidak terlepas dari sistem dan konsep negara kesatuan.

Berikutnya perihal pembentukan Peraturan Daerah itu sendiri diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Berdasarkan norma tersebut maka terdapat legitimasi bagi Pemerintahan Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah.

### **3.2.2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dua kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Terkait tentang Perangkat Daerah, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juncto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur di dalam :

1. Pasal 1 angka 23 dimana pasal tersebut menjelaskan tentang definisi atau batasan pengertian dari Perangkat Daerah yaitu “Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah”.
2. Pasal 57 dimana pasal tersebut menjelaskan bahwa Perangkat Daerah merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang membantu dalam pelaksanaan tugas dan fungsi dari kepala

daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Di dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah terdapat unsur-unsur dari Perangkat Daerah yang terbagi berdasarkan tugas dan fungsi sesuai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah dan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

3. Pasal 91 ayat (3) huruf d menyebutkan bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berwenang memberikan persetujuan tentang Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah. Penalaran atau logika hukum dari norma tersebut yang dapat ditarik adalah dalam membentuk dan menyusun Perangkat Daerah, diatur dalam suatu Peraturan Daerah.
4. Pasal 208 menyebutkan kembali perihal kedudukan dan fungsi dari Perangkat Daerah yang merupakan unsur yang membantu kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Ayat (2) Pasal tersebut juga menyebutkan bahwa Perangkat Daerah diisi oleh Aparatur Sipil Negara.
5. Pasal 209 yang menyebutkan tentang susunan Perangkat Daerah, dimana nantinya akan diadopsi ke dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, adapun unsur atau jenis Perangkat Daerah khususnya pada kabupaten/kota terdiri atas :
  - a. sekretariat daerah;
  - b. sekretariat DPRD;
  - c. inspektorat;
  - d. dinas;
  - e. badan; dan
  - f. Kecamatan.

Pada ayat (3) Pasal tersebut, menyebutkan tugas dari Perangkat Daerah meliputi urusan pemerintahan dan tugas pembentukan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah.

6. Pasal 212 ayat (1) menjelaskan bahwa pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pasal ini menjadi dasar dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.
7. Pasal 213, Pasal 215, Pasal 216, Pasal 217, Pasal 219, Pasal 221, dan Pasal 223, menyebutkan tentang tugas dari masing-masing unsur atau jenis Perangkat Daerah, dan klasifikasi dari Badan, Dinas, dan Kecamatan. Pasal-pasal tersebut yang menjadi dasar pelaksanaan tugas dan klasifikasi Perangkat Daerah dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, termasuk yang nanti juga diatur dalam Peraturan Kepala Daerah tentang perincian tugas masing-masing unsur tersebut.
8. Pasal 232 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Perangkat Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah.

### **3.2.3 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah**

Peraturan ini dibentuk untuk melaksanakan Pasal 232 ayat (1) sebagaimana disebutkan sebelumnya. Adapun pasal-pasal yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah adalah sebagai berikut :

1. Pasal 1 angka 1 dan angka 3, yang menyebutkan tentang definisi atau batasan pengertian dari Perangkat Daerah dan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota.
2. Pasal 2, merupakan norma tentang asas yang menjadi dasar dalam pembentukan Perangkat Daerah.
3. Pasal 3, merupakan norma yang menjadi dasar ditetapkannya Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.
4. Pasal 4, yang menjadi dasar untuk menetapkan Peraturan Kepala Daerah yang mengatur tentang kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi, serta tata kerja Perangkat Daerah.

5. Pasal 5 ayat (2), yang menyebutkan jenis Perangkat Daerah pada kabupaten/kota, sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 209 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya.
6. Pasal 6, yang mengatur tentang kriteria untuk menentukan tipe Perangkat Daerah, beserta variabel yang menjadi alat ukurnya.
7. Pasal 29 sampai dengan Pasal 51, yang mengatur tentang pimpinan, tipe, tugas dan kewajiban, fungsi, penghitungan variabel untuk menentukan klasifikasi tipe dari masing-masing jenis Perangkat Daerah.
8. Pasal 41, yang menjadi dasar pembentukan Unit Pelaksana Teknis Dinas untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang tertentu.
9. Pasal 42, yang menjadi dasar pembentukan Unit Pelaksana Teknis bidang pendidikan.
10. Pasal 43, yang menjadi dasar pembentukan Unit Pelaksana Teknis bidang kesehatan yang meliputi Rumah Sakit Daerah, dan Pusat Kesehatan Masyarakat.
11. Pasal 49, yang menjadi dasar pembentukan Unit Pelaksana Teknis pada badan daerah.
12. Pasal 53, yang mengatur tentang kriteria perangkat daerah beserta penghitungan variabel.
13. Pasal 74 sampai dengan Pasal 92, yang menjadi dasar dalam mengatur susunan organisasi Perangkat Daerah.
14. Pasal 102, yang menjadi dasar dalam penetapan staf ahli yang membantu kepala daerah memberikan untuk rekomendasi terhadap isu-isu strategis kepada kepala daerah sesuai keahliannya.
15. Pasal 109, yang mengatur tentang nomenklatur pada Perangkat Daerah.

Dari analisis dan evaluasi sebagaimana disebutkan sebelumnya, maka diperlukan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan atau dengan kata lain Pemerintah Kabupaten Lamongan diberikan

kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat yang dalam materi muatannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtstaat*). Tujuan utama dari bentuk negara hukum adalah untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban dengan harapan, agar semuanya berjalan menurut hukum.

Menurut Soedjono Dirdjosisworo yang mengutip *Theory of Legislation* Jeremy Bentham menekankan bahwa hukum harus bermanfaat. Bagir Manan menyatakan agar dalam pembentukan undang-undang dapat menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, undang-undang tersebut harus berlandaskan pada landasan yuridis (*juridische gelding*); landasan sosiologis (*sociologische gelding*); landasan filosofis (*philosophical gelding*).

#### 4.1 Landasan Filosofis

Suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusannya atau norma-normanya mendapat pemberian filosofis secara mendalam, khususnya filsafat terhadap pandangan hidup (*way of life*) suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.

Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Dimana di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Takaran itu cukup bila diwakilkan oleh konstitusi yang dimiliki bangsa tersebut.

Pembukaan UUD 1945 menyebutkan bahwa tujuan bernegara adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial". Oleh karena itu, perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab penting bernegara.

Salah satu jalan guna mewujudkan kesejahteraan umum adalah dengan mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah.

## 4.2 Landasan Sosiologis

Dasar sosiologis dari peraturan daerah adalah kenyataan yang hidup dalam masyarakat (*living law*) harus termasuk pula kecenderungan-

kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam seketika (*moment opname*). Keadaan seperti ini akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat. Bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah pengukuhan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.

Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh Negara dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan seperti ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial masyarakat yang berkembang.

Dalam hal ini Eugene Ehrlich mengemukakan gagasan yang sangat rasional, bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) di pihak lain. Oleh karena itu hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan, atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Berdasarkan landasan teoritis tersebut, maka pemberlakuan suatu peraturan daerah ditinjau dari aspek sosiologis, tentunya sangat ideal jika didasarkan pada penerimaan masyarakat pada tempat peraturan daerah itu berlaku, dan tidak didasarkan pada faktor teori kekuasaan yang menekankan pada aspek pemaksaan dari penguasa. Kendatipun demikian, teori kekuasaan memang tetap dibutuhkan dalam penerapan suatu peraturan daerah. Penerapan teori kekuasaan ini dilakukan sepanjang budaya hukum masyarakat memang masih sangat rendah.

Pandangan seperti ini sangat relevan jika diletakan dalam konteks peraturan daerah sebagai salah satu dari produk hukum seperti peraturan daerah. Dalam argumen lain Allen mengemukakan bahwa ciri demokratis masyarakat-masyarakat dunia sekarang ini memberikan capnya sendiri

tentang cara-cara peraturan daerah itu diciptakan, yaitu yang menghendaki unsur-unsur sosial kedalam peraturan perundang-undangan juga peraturan daerah.

Oleh karena yang disebut sebagai unsur-unsur sosial adalah bersifat multidimensional dan multisektoral maka tidak dapat disangkal jika proses pembuatan suatu peraturan daerah dapat juga disebut sebagai proses pembuatan pilihan-pilihan hukum dari berbagai sektor dan dimensi sosial yang akan dipergunakan sebagai kaidah yang mengikat dan bersifat umum.

Berkaitan dengan hal tersebut, satu hal yang harus diingat bahwa kenyataan yang ada dalam masyarakat sebagai dasar sosiologis harus termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukkan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam keadaan seketika. Demikian halnya dengan pengaturan Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah di Kabupaten Lamongan, dalam penyusunannya harus mempertimbangkan keadaan masyarakat, kearifan lokal, ataupun budaya setempat.

Saat ini, Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Lamongan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang telah ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Lamongan.

Adapun susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Lamongan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2025 adalah sebagai berikut:

- a. Sekretariat Daerah merupakan Sekretariat Daerah TipeA;
- b. Sekretariat DPRD merupakan Sekretariat DPRD TipeA;
- c. Inspektorat merupakan OPD Tipe A yang melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- d. Dinas Daerah, terdiri dari 24 Dinas yang meliputi:

1. Dinas Pendidikan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Pendidikan;
2. Dinas Kesehatan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Kesehatan;
3. Dinas Pekeijaan Umum Bina Marga Tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pekeijaan umum;
4. Dinas Pekeijaan Umum Sumber Daya Air Tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pekeijaan umum;
5. Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Cipta Kaiya Tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang perumahan rakyat dan kawasan permukiman, bidang pertanahan dan sub urusan bidang penataan ruang;
6. Dinas Sosial Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang sosial;
7. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
8. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pemberdayaan masyarakat dan desa;
9. Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
10. Dinas Perhubungan Tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang perhubungan;
11. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang penanaman modal dan bidang energi dan sumber daya mineral;
12. Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang koperasi, usaha kecil, dan menengah;

13. Dinas Perikanan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang kelautan dan perikanan;
  14. Dinas Petenakan dan Kesehatan Hewan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pertanian;
  15. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  16. Dinas Tenaga Keja Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang tenaga keja dan Urusan Pemerintahan bidang transmigrasi;
  17. Dinas Lingkungan Hidup Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang lingkungan hidup;
  18. Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pangan dan bidang pertanian;
  19. Dinas Komunikasi dan Informatika Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang komunikasi dan informatika dan bidang persandian dan bidang statistik;
  20. Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Daerah Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang kearsipan dan bidang perpustakaan;
  21. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang perindustrian dan bidang perdagangan;
  22. Dinas Pemuda dan Olahraga Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang kepemudaan dan olahraga;
  23. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pariwisata dan Urusan Pemerintahan bidang kebudayaan;
  24. Satuan Polisi Pamong Praja Tipe A
- e. Badan Daerah terdiri dari:
1. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Tipe A melaksanakan fungsi penunjang keuangan;

2. Badan Pendapatan Daerah Tipe A melaksanakan fungsi penunjang keuangan;
  3. Badan Perencanaan Pembangunan, Riset dan Inovasi Daerah Tipe A melaksanakan fungsi penunjang perencanaan dan fungsi penunjang penelitian dan pengembangan;
  4. Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Tipe A melaksanakan fungsi penunjang kepegawaian dan fungsi pendidikan dan pelatihan;
  5. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik melaksanakan urusan pemerintahan bidang kesatuan bangsa dan politik.
- f. Kecamatan, terdiri dari 17 Kecamatan yang secara keseluruhan merupakan perangkat daerah tipe A yang meliputi:
1. Kecamatan Sukorame;
  2. Kecamatan Bluluk;
  3. Kecamatan Modo;
  4. Kecamatan Ngimbang;
  5. Kecamatan Babat;
  6. Kecamatan Kedungpring;
  7. Kecamatan Brondong;
  8. Kecamatan Laren;
  9. Kecamatan Sekaran;
  10. Kecamatan Maduran;
  11. Kecamatan Sambeng;
  12. Kecamatan Sugio;
  13. Kecamatan Pucuk;
  14. Kecamatan Paciran;
  15. Kecamatan Solokuro;
  16. Kecamatan Mantup;
  17. Kecamatan Sukodadi;
  18. Kecamatan Karanggeneng;
  19. Kecamatan Kembangbahu;

20. Kecamatan Kalitengah;
21. Kecamatan Turi;
22. Kecamatan Lamongan;
23. Kecamatan Tikung;
24. Kecamatan Karangbinangun;
25. Kecamatan Deket;
26. Kecamatan Glagah; dan
27. Kecamatan Sarirejo

Selain pertimbangan terhadap kondisi Organisasi Perangkat Daerah eksisting Kabupaten Lamongan, pertimbangan juga didasarkan terkait review struktur OPD eksisting terhadap prioritas Bupati Kabupaten Lamongan yang direpresentasikan melalui program prioritas yang diturunkan dari Visi dan Misi Kabupaten Lamongan tahun 2025-2029.

### 4.3 Landasan Yuridis

Pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang diantaranya berupa landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah, yakni dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata Daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien.

Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu : Kepala Daerah (*strategic apex*), Sekretaris Daerah (*middle line*), Dinas Daerah (*operating core*), Badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan

Staf Pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang memiliki tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Unsur Staf diwadahi dalam Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD. Unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah diwadahi dalam Dinas Daerah. Unsur pelaksana fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam badan daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam Inspektorat. Di samping itu, pada daerah kabupaten/kota dibentuk kecamatan sebagai Perangkat Daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana dan intensitas tinggi.

Munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang merupakan produk hasil delegasi Pasal 232 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi acuan utama dalam pembentukan perangkat daerah sesuai dengan kriteria tipologinya.

Kriteria tersebut berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, Pasal 6 :

**Ayat (1)** Kriteria tipologi Perangkat Daerah untuk menentukan tipe Perangkat Daerah berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan dengan variabel:

- a. umum dengan bobot 20% (dua puluh persen); dan
- b. teknis dengan bobot 80% (delapan puluh persen).

**Ayat (2)** Kriteria variabel umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf ditetapkan berdasarkan karakteristik daerah yang terdiri atas indikator:

- a. jumlah penduduk;
- b. luas wilayah; dan
- c. jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah.

**Ayat (3)** Kriteria variabel teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b ditetapkan berdasarkan beban tugas utama pada setiap Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah ini menetapkan Perangkat Daerah dalam 3 (tiga) tipe, yaitu sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe A; sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe B; dan sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe C; dinas tipe A, dinas tipe B, dan dinas tipe C; badan tipe A, badan tipe B, dan badan tipe C; serta kecamatan dalam 2 (dua) tipe, yaitu kecamatan tipe A dan kecamatan tipe B. Penetapan tipe Perangkat Daerah didasarkan pada perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja.

Variabel beban kerja terdiri dari variabel umum dan variabel teknis. Variabel umum, meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah dengan bobot sebesar 20% (dua puluh persen) dan variabel teknis yang merupakan beban utama dengan bobot sebesar 80% (delapan puluh persen). Pada tiap-tiap variabel, baik variabel umum maupun variabel teknis ditetapkan 5 (lima) kelas interval, dengan

skala nilai dari 200 (dua ratus) sampai dengan 1.000 (seribu), yang kemudian ditentukan :

- a. Total skor kurang dari atau sama dengan 300, merupakan intensitas sangat kecil dan diwadahi dalam Perangkat Daerah setingkat seksi/subbidang;
- b. Total skor lebih dari 300 sampai dengan 400, merupakan intensitas sangat kecil dan diwadahi dalam Perangkat Daerah setingkat bidang;
- c. Total skor dari 401 sampai dengan 600, merupakan intensitas kecil dan diwadahi dalam Perangkat Daerah tipe C;
- d. Total skor dari 601 sampai dengan 800 merupakan intensitas sedang dan diwadahi dalam Perangkat Daerah tipe B;
- e. Total skor lebih dari 800 merupakan intensitas besar dan diwadahi dalam Perangkat Daerah tipe A.

Selain ketentuan penilaian, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah juga menentukan ketentuan perumusan serta penggabungan urusan pemerintahan sebagai berikut :

#### 1.Dinas Daerah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, Pasal 40 sebagai berikut :

- a. Dalam hal berdasarkan perhitungan nilai variabel suatu Urusan Pemerintahan tidak memenuhi syarat untuk dibentuk dinas daerah sendiri, Urusan Pemerintahan tersebut digabung dengan dinas lain (Ayat (1)).
- b. Penggabungan Urusan Pemerintahan dalam 1 (satu) dinas didasarkan pada perumpunan Urusan Pemerintahan dengan kriteria :
  - (a).Kedekatan karakteristik Urusan Pemerintahan; dan/atau
  - (b).Keterkaitan antar penyelenggaraan Urusan Pemerintahan.Ayat (3).
- c. Perumpunan Urusan Pemerintahan meliputi:

- (a). pendidikan, kebudayaan, kepemudaan dan olahraga, serta pariwisata;
- (b). kesehatan, sosial, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, serta pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- (c). ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum dan sub urusan kebakaran;
- (d). penanaman modal, koperasi, usaha kecil dan menengah, perindustrian, perdagangan, energi dan sumber daya mineral, transmigrasi, dan tenaga kerja;
- (e). komunikasi dan informatika, statistik dan persandian;
- (f). perumahan dan kawasan permukiman, pekerjaan umum dan penataan ruang, pertanahan, perhubungan, lingkungan hidup, kehutanan, pangan, pertanian, serta kelautan dan perikanan; dan
- (g). perpustakaan dan kearsipan.

Ayat (4).

- d. Penggabungan Urusan Pemerintahan dilakukan paling banyak 3 (tiga) Urusan Pemerintahan (Ayat 5).

## 2.Badan Daerah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, Pasal 48 sebagai berikut :

- a. Dalam hal berdasarkan perhitungan nilai variabel suatu fungsi penunjang Urusan Pemerintahan tidak memenuhi syarat untuk dibentuk badan daerah sendiri, fungsi penunjang Urusan Pemerintahan tersebut digabung dengan badan lain (Ayat 1).
- b. Penggabungan Urusan Pemerintahan dalam 1 (satu) dinas didasarkan pada perumpunan Urusan Pemerintahan dengan kriteria :
  - (a).Kedekatan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan; dan/atau

(b).Keterkaitan antar penyelenggaraan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan.

(Ayat (2).

- c. Perumpunan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan meliputi:
  - (a).Kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan; dan
  - (b).Perencanaan serta penelitian dan pengembangan.
- (Ayat (3).
- d. Penggabungan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan dilakukan paling banyak 2 (dua) fungsi penunjang Urusan Pemerintahan.

#### **4.4 Hasil Telaah Kelembagaan Berdasarkan Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis**

Mengacu pada hasil pemetaan Urusan Pemerintah dengan memperhatikan kondisi eksisting hasil evaluasi kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Lamongan terhadap Visi dan Misi, Kewenangan, Kebutuhan, Kemampuan, dan Potensi Daerah. Rencana rekonstruksi kelembagaan menunjukkan adanya 6 perangkat daerah yang akan direkonstruksi menjadi 3 perangkat daerah. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindung Anak dan Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana akan menjadi satu menjadi Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana. Dinas Koperasi dan Usaha Mikro dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan menjadi Dinas Koperasi Usaha Mikro dan Perindustrian dan Perdagangan. Terakhir ialah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dan Dinas Pemuda dan Olah Raga menjadi Dinas Dinas Kebudayaan, Kepemudaan, Olah Raga Dan Pariwisata

Dari ketiga perangkat daerah baru tersebut tentunya kita memeroleh nilai efisiensi sebesar 3 jabatan eselon II b / setingkat kepala dinas, 3 jabatan eselon IIIa / setingkat sekretaris dinas, dan eselon III b / setingkat kepala bidang sebesar 8 jabatan dan eselon IV sebanyak 7 jabatan.

Berikut merupakan rekomendasi detail pembentukan perangkat daerah yang mengalami rekonstruksi:

#### **4.4.1 Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana**

Bentuk kelembagaan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana Kabupaten Lamongan merupakan perangkat daerah dari gabungan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang merupakan perangkat daerah yang mengampu satu urusan yakni urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dan Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana yang mengampu satu urusan yakni urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana.

Salah satu alasan utama penggabungan ini adalah untuk meningkatkan kualitas hidup keluarga melalui sinergi antara program pemberdayaan perempuan, perlindungan anak, serta pengendalian penduduk dan keluarga berencana. Program-program yang sebelumnya dijalankan secara terpisah kini dapat saling melengkapi dalam menciptakan kebijakan yang lebih komprehensif. Pendekatan yang lebih holistik terhadap siklus hidup perempuan juga menjadi faktor kunci dalam rekonstruksi perangkat daerah ini. Perempuan memiliki berbagai tahapan kehidupan dengan tantangan yang berbeda, mulai dari masa remaja, usia produktif, hingga usia lanjut. Dengan adanya integrasi ini, kebijakan dan program dapat disusun secara lebih menyeluruh, mulai dari edukasi kesehatan reproduksi bagi remaja, pemberdayaan ekonomi perempuan, hingga dukungan bagi perempuan lanjut usia.

Selain itu, penggabungan ini juga bertujuan untuk memastikan pemenuhan hak-hak perempuan dan anak secara lebih komprehensif. Hak atas kesehatan reproduksi, perlindungan dari kekerasan, serta hak untuk berpartisipasi dalam pembangunan menjadi aspek yang lebih terjamin dengan koordinasi program yang lebih baik. Dengan adanya satu

perangkat daerah yang menangani berbagai aspek pemberdayaan perempuan dan keluarga, pemerintah daerah dapat lebih fokus dalam memastikan perlindungan dan kesejahteraan bagi kelompok rentan.

Dari sisi efisiensi organisasi, rekonstruksi dua perangkat daerah eksisting ini memberikan dampak signifikan dalam perampingan struktur birokrasi. Dengan dileburnya DP3A dan DPPKB menjadi satu dinas baru, terdapat pengurangan satu jabatan eselon IIb, satu jabatan eselon IIIa, dan dua jabatan eselon IIIb serta 2 jabatan eselon IVa. Hal ini tidak hanya menyederhanakan rantai birokrasi, tetapi juga meningkatkan efektivitas pengambilan keputusan dan alokasi sumber daya, sehingga pelayanan kepada masyarakat dapat lebih cepat dan tepat sasaran. Berikut gambaran efisiensi perangkat daerah eksisting ke perangkat daerah baru.



**Gambar IV.1 Gambaran Efisiensi Perangkat Daerah 1**

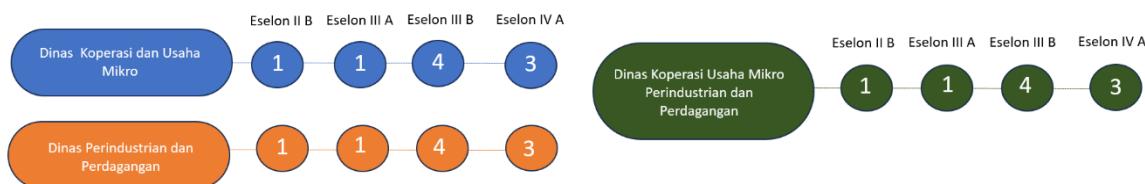
*Sumber: Hasil pengolahan data*

Secara keseluruhan, penggabungan dua perangkat daerah ini merupakan langkah strategis dalam meningkatkan efektivitas tata kelola pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Sinergi yang terbangun antara program-program yang berkaitan erat ini akan memperkuat dampak kebijakan yang lebih terarah, berkelanjutan, dan berorientasi pada peningkatan kualitas hidup perempuan, anak, serta keluarga secara menyeluruh. Dengan demikian, Kabupaten Lamongan dapat menjadi contoh daerah yang proaktif dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis kesetaraan dan pemberdayaan.

#### 4.4.2 Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Perindustrian Dan Perdagangan

Penggabungan Dinas Koperasi dan Usaha Mikro dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan di Kabupaten Lamongan merupakan langkah strategis dalam menyelaraskan kebijakan dan program pembangunan ekonomi daerah. Sebelumnya, Dinas Koperasi dan Usaha Mikro berfokus pada pengelolaan dan pengembangan koperasi serta usaha mikro, sedangkan Dinas Perindustrian dan Perdagangan menangani sektor industri dan perdagangan. Dengan dileburnya kedua perangkat daerah ini menjadi satu, koordinasi lintas sektor dalam mendukung pertumbuhan ekonomi daerah dapat dilakukan secara lebih efektif dan terintegrasi.

Salah satu pertimbangan utama dalam penggabungan ini adalah nilai efisiensi yang dihasilkan. Dengan melebur dua perangkat daerah menjadi satu, struktur organisasi menjadi lebih ramping, yang berdampak pada pengurangan satu jabatan eselon IIb, satu jabatan eselon IIIa, dan empat jabatan eselon IIIb serta 3 eselon IVa. Efisiensi ini tidak hanya mengurangi beban anggaran pemerintah daerah tetapi juga meningkatkan efektivitas pengambilan keputusan dan penyederhanaan birokrasi. Dengan demikian, pelayanan kepada pelaku usaha dan industri dapat lebih cepat dan tepat sasaran. Berikut merupakan gambaran dari efisiensi struktur before dan after.



Gambar IV.2 Gambaran Efisiensi Perangkat Daerah 2

Sumber: Hasil pengolahan data

Selain itu, penggabungan ini memperkuat koordinasi program pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM), perindustrian, serta perdagangan. Sebelumnya, program yang dijalankan oleh kedua perangkat daerah ini sering kali memiliki irisan yang sama, namun

implementasinya terpisah. Dengan adanya satu dinas yang mengelola seluruh aspek tersebut, perencanaan dan pelaksanaan program dapat dilakukan secara lebih terpadu, mengurangi risiko duplikasi kebijakan, serta meningkatkan efisiensi dalam penyaluran bantuan dan pendampingan usaha.

Dari sisi efektivitas, penggabungan ini juga bertujuan untuk memastikan bahwa sasaran kegiatan lebih terarah dan menghindari tumpang tindih antara program pemberdayaan UMKM, industri, dan perdagangan. Dengan adanya sinergi yang lebih kuat, kebijakan dapat difokuskan pada peningkatan daya saing pelaku usaha, akses pembiayaan yang lebih luas, serta penguatan industri berbasis potensi lokal. Integrasi program ini juga memungkinkan optimalisasi pemanfaatan sumber daya yang lebih efisien, baik dalam aspek anggaran, tenaga kerja, maupun infrastruktur.

Lebih lanjut, sektor koperasi, usaha mikro, industri, dan perdagangan memiliki keterkaitan erat dalam menciptakan ekosistem usaha yang berkelanjutan. Koperasi dan usaha mikro memerlukan dukungan dari sektor industri dalam penyediaan bahan baku dan teknologi produksi, sementara sektor perdagangan berperan dalam memperluas pasar bagi produk-produk yang dihasilkan. Dengan adanya perangkat daerah yang menangani semua aspek ini secara holistik, nilai tambah dalam rantai produksi dan distribusi dapat ditingkatkan, memberikan dampak positif bagi pertumbuhan ekonomi daerah.

Dampak lain dari penggabungan ini adalah meningkatnya akses UMKM ke pasar yang lebih luas, baik domestik maupun internasional. Dengan adanya satu dinas yang menangani kebijakan koperasi, UMKM, industri, dan perdagangan, strategi pemasaran dan penguatan daya saing produk lokal dapat lebih terarah. Program fasilitasi ekspor, promosi produk unggulan daerah, serta kemitraan dengan dunia usaha dan investor dapat lebih mudah dijalankan, sehingga mendorong peningkatan kesejahteraan pelaku usaha di Kabupaten Lamongan secara lebih menyeluruh.

#### 4.4.3 Dinas Kebudayaan Pemuda Olah Raga dan Pariwisata

Merujuk pada bentuk kelembagaan eksisting, Dinas Kebudayaan Kepemudaan Olah Raga dan Pariwisata Kabupaten Lamongan merupakan hasil penggabungan antara Dinas Pemuda dan Olah Raga, yang sebelumnya menangani urusan, yaitu kepemudaan dan olah raga, dengan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, yang mengampu urusan kebudayaan dan urusan pariwisata. Penggabungan ini dilakukan sebagai langkah strategis untuk menciptakan pariwisata yang terintegrasi.

Salah satu pertimbangan utama penggabungan ini Kegiatan olah raga dapat menjadi daya tarik tersendiri bagi wisatawan. Event olah raga saat ini telah menjadi salah satu sarana untuk mendatangkan kunjungan masyarakat dan pemicu kegiatan ekonomi baru, sehingga even olah raga menjadi salah satu kegiatan wisata yakni sport tourism. Seni dan budaya dapat diintegrasikan dengan kegiatan pariwisata, sehingga menjadi daya tarik wisata yang unik dan bernilai. kebudayaan, pariwisata, pemuda, dan olahraga memiliki potensi besar untuk dikembangkan sebagai penggerak perekonomian terutama dari sektor ekonomi kreatif yang berdampak terhadap peningkatan pendapatan masyarakat.

Dari sisi efisiensi birokrasi, penggabungan ini juga memberikan dampak signifikan terhadap struktur organisasi. Dengan dileburnya dua perangkat daerah menjadi satu, maka terjadi penyederhanaan jabatan struktural yang menghasilkan hilangnya 1 eselon IIb, 1 eselon IIIa, dan 2 eselon IIIb serta 2 eselon IVb. Efisiensi ini tidak hanya mengurangi beban anggaran, tetapi juga meningkatkan efektivitas kerja organisasi dalam menjalankan program-program pembangunan sektor pertanian dan peternakan. Berikut gambaran efisiensi perangkat daerah eksisting terhadap perangkat daerah hasil rekonstruksi



**Gambar IV.3 Gambaran Efisiensi Perangkat Daerah 3**

*Sumber: Hasil pengolahan data*

Berkembangnya sektor pariwisata diharapkan dapat lebih optimal dengan adanya penggabungan ini, disamping itu tumbuh kembangnya ekonomi kreatif yang diakselerasi oleh para pemuda menjadi kontributor dalam perekonomian di Kabupaten Lamongan.

Disamping melakukan penggabungan perangkat daerah, dilakukan juga perubahan nomenklatur dinas yang mengampu urusan pekerjaan umum dan penataan ruang dengan memperhatikan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 106 Tahun 2017 Tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Bidang Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang. Dinas yang dilakukan perubahan nomenklatur yakni Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga yang mengampu urusan pekerjaan umum menjadi Dinas Bina Marga Cipta Karya dan Tata Ruang yang mengampu urusan pekerjaan umum dan tata ruang serta urusan pertanahan.

Dinas Pekerjaan Umum Sumber Daya yang mengampu urusan pekerjaan umum menjadi Dinas Sumber Daya Air dan Bina Kontruksi yang mengampu urusan pekerjaan umum. Sedangkan Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Permukiman dan Cipta Karya yang mengampu urusan perumahan rakyat dan kawasan permukiman, urusan pertanahan dan sub urusan penataan ruang menjadi Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman yang mengampu urusan perumahan rakyat dan kawasan permukiman.

## BAB V

### JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMONGAN

#### **5.1 Sasaran yang Akan Diwujudkan, Arah, dan Jangkauan**

Peraturan daerah ini nanti diharapkan dapat menjadi dasar hukum dengan memberikan kepastian hukum (*legal certainty*) dari pembentukan perangkat daerah oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan sesuai dengan kewenangan, kebutuhan, kemampuan dan potensi daerah, serta tujuan dan strategi pembangunan di Kabupaten Lamongan sehingga menjadi pedoman yang jelas dalam menata Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata, kemampuan Daerah serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplifikasi, dan komunikasi kelembagaan antara Pusat dan Daerah.

#### **5.2 Materi yang Akan Diatur**

##### **1. Ketentuan Umum**

Bab ketentuan umum ini berisi pengertian-pengertian dari istilah-istilah atau konsep yang muncul dalam Raperda Organisasi Perangkat Daerah ini. Beberapa istilah yang seyogyanya ada adalah :

- a. Kabupaten adalah Kabupaten Lamongan;
- b. Pemerintah Kabupaten adalah Pemerintah Kabupaten Lamongan;
- c. Bupati adalah Bupati Lamongan;
- d. Wakil Bupati adalah Wakil Bupati Lamongan
- e. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lamongan;
- f. Sekretariat Daerah adalah Sekretariat Daerah Kabupaten Lamongan;
- g. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Lamongan;
- h. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat Sekretariat DPRD adalah Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lamongan;

- i. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat Sekretaris DPRD adalah Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lamongan;
- j. Inspektorat adalah Inspektorat Kabupaten Lamongan;
- k. Dinas Daerah adalah Dinas Daerah Kabupaten Lamongan;
- l. Badan Daerah adalah Badan Daerah Kabupaten Lamongan;
- m. Unit Pelaksana Teknis Dinas, adalah unsur pelaksana teknis Dinas yang melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang tertentu;
- n. Unit Pelaksana Teknis Badan, adalah unsur pelaksana teknis Badan untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang tertentu.

## 2. Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah

Perangkat daerah dengan susunan sebagai berikut:

- a. Sekretariat Daerah merupakan Sekretariat Daerah Tipe A;
- b. Sekretariat DPRD merupakan Sekretariat DPRD Tipe A;
- c. Inspektorat merupakan Inspektorat Tipe A;
- d. Dinas Daerah, terdiri dari:
  - 1. Dinas Pendidikan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pendidikan;
  - 2. Dinas Kesehatan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang kesehatan;
  - 3. Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Cipta Karya dan Tata Ruang Tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pekerjaan umum dan Penataan Ruang serta Urusan Pertanahan;
  - 4. Dinas Pekerjaan Umum Sumber Daya Air dan Bina Kontruksi Tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pekerjaan umum;

5. Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang perumahan rakyat dan kawasan permukiman, bidang pertanahan dan sub urusan bidang penataan ruang;
6. Dinas Sosial Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang sosial;
7. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
8. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pemberdayaan masyarakat dan desa;
9. Dinas Perhubungan Tipe B menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang perhubungan;
10. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang penanaman modal dan bidang energi dan sumber daya mineral;
11. Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Perindustrian dan Perdagangan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang koperasi, usaha kecil, dan menengah, urusan pemerintah bidang Perindustrian, dan urusan pemerintah bidang perdagangan;
12. Dinas Perikanan Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang kelautan dan perikanan;
13. Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
14. Dinas Tenaga Kerja Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang tenaga kerja dan Urusan Pemerintahan bidang transmigrasi;

15. Dinas Lingkungan Hidup Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang lingkungan hidup;
  16. Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pangan dan urusan pemerintah bidang pertanian;
  17. Dinas Komunikasi dan Informatika Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang komunikasi dan informatika dan bidang persandian dan bidang statistik;
  18. Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Daerah Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang karsipan dan bidang perpustakaan;
  19. Dinas Kebudayaan Pemuda Olahraga dan Pariwisata Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang Kebudayaan, kepemudaan dan olahraga, dan Bidang Pariwisata;
  20. Satuan Polisi Pamong Praja Tipe A menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat
- e. Badan Daerah, terdiri dari:
1. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Tipe A melaksanakan fungsi penunjang keuangan;
  2. Badan Pendapatan Daerah Tipe A melaksanakan fungsi penunjang keuangan;
  3. Badan Perencanaan Pembangunan, Riset dan Inovasi Daerah Tipe A melaksanakan fungsi penunjang perencanaan dan fungsi penunjang penelitian, pengembangan, pengkajian, penerapan serta inovasi dan inovasi;
  4. Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Tipe A melaksanakan fungsi penunjang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;
  5. **Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Tipe A melaksanakan urusan pemerintahan bidang kesatuan bangsa dan politik;**
  6. **Badan Penanggulangan Bencana Daerah Tipe A melaksanakan sub urusan Bencana**

Selain itu seluruh Kecamatan ditetapkan sebagai perangkat daerah tipe A, yaitu :

1. Kecamatan Sukorame;
2. Kecamatan Bluluk;
3. Kecamatan Modo;
4. Kecamatan Ngimbang;
5. Kecamatan Babat;
6. Kecamatan Kedungpring;
7. Kecamatan Brondong;
8. Kecamatan Laren;
9. Kecamatan Sekaran;
10. Kecamatan Maduran;
11. Kecamatan Sambeng;
12. Kecamatan Sugio;
13. Kecamatan Pucuk;
14. Kecamatan Paciran;
15. Kecamatan Solokuro;
16. Kecamatan Mantup;
17. Kecamatan Sukodadi;
18. Kecamatan Karanggeneng;
19. Kecamatan Kembangbahu;
20. Kecamatan Kalitengah;
21. Kecamatan Turi;
22. Kecamatan Lamongan;
23. Kecamatan Tikung;
24. Kecamatan Karangbinangun;
25. Kecamatan Deket;
26. Kecamatan Glagah;
27. Kecamatan Sarirejo

Penetapan besaran dan susunan organisasi Perangkat Daerah, memperhatikan asas: intensitas Urusan Pemerintahan dan Potensi Daerah;

1. efisiensi;
2. efektivitas;
3. pembagian habis tugas;
4. rentang kendali;
5. tata kerja yang jelas; dan
6. fleksibilitas.

### **3. Pembentukan Unit Pelaksana Teknis**

Pada Dinas Daerah dan Badan Daerah dapat di bentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT). Pembentukan UPT memiliki tujuan untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang tertentu perangkat daerah induknya. Selain unit pelaksana teknis dinas daerah terdapat unit pelaksana teknis dinas daerah pada bidang pendidikan berupa satuan pendidikan daerah kabupaten. Satuan pendidikan daerah kabupaten berbentuk satuan pendidikan formal.

Selain unit pelaksana teknis Dinas Daerah kabupaten, terdapat unit pelaksana teknis Dinas Daerah kabupaten bidang kesehatan berupa Rumah Sakit Daerah dan Pusat Kesehatan Masyarakat sebagai unit organisasi yang bersifat fungsional dan unit layanan yang bekerja secara profesional. Rumah Sakit Daerah bersifat otonom dalam penyelenggaraan tata kelola rumah sakit dan tata kelola klinis serta menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah.

### **4. Staf Ahli**

Bupati dalam melaksanakan tugasnya dibantu lima Staf Ahli yang memiliki tugas dan fungsi di luar tugas dan fungsi perangkat daerah. Staf ahli bupati dapat membentuk 1 (satu) sub bagian tata usaha pada bagian yang membidangi urusan umum/tata usaha guna membantu pelaksanaan tugas dan fungsi.

## 5. Kepegawaian

Pejabat Aparatur Sipil Negara pada Perangkat Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Bupati sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 6. Ketentuan Peralihan

Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

- a. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. menjamin kepastian hukum;
- c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara

## 7. Ketentuan Penutup

Pada umumnya Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:

- a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
- b. nama singkat Peraturan Perundang-undangan;
- c. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan saat mula berlaku

## BAB VI

### PENUTUP

#### 6.1 Kesimpulan

1. Organisasi Perangkat Daerah merupakan *tools* / alat / kendaraan daerah dalam rangka mencapai tujuan pembangunan khususnya untuk Kabupaten Lamongan. Untuk itu Review Kelembagaan merupakan sebuah upaya Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam rangka mempercepat tercapainya pembangunan di Kabupaten Lamongan. Langkah yang harus dilakukan adalah memastikan bahwa Organisasi Perangkat Daerah sesuai dengan tujuan pembangunan yang direpresentasikan melalui Program Prioritas.
2. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 2 tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Lamongan dengan memperhatikan asas efisiensi dan efektivitas dalam pencapaian tujuan pembangunan yang ditandai dengan disusunnya RPJMD periode 2025-2029, maka perlu segera dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Organisasi Perangkat Daerah.

#### 6.2 Saran

1. Saat Peraturan Daerah tentang Organisasi Perangkat Daerah ini telah disahkan, perlu segera dibentuk Peraturan Bupati mengenai nomenklatur Perangkat Daerah.
2. Perlu adanya komitmen dari setiap pemangku kepentingan dalam merealisasikan hasil Review Kelembagaan, oleh karena itu perlu mempertemukan *stakeholder* yang berkaitan yang meliputi akademis, birokrat, dan politis dalam kaitan ini merupakan Kepala Daerah atau Bupati Kabupaten Lamongan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Baligh, Helmi H. (2006) Structure, Performance, Cost, and Outcome. In: Organization Structures: Theory and Design, Analysis and Prescription. Information and Organization Design Series, vol 5. Springer, Boston, MA\
- Blau Peter M & Marshall W. Meyer, (2000) Alih bahasa oleh Slamet Rijanto, Birokrasi Dalam Masyarakat Modern, Prestasi Pustakaraya, Jakarta.
- Blau Peter M & Marshall W. Meyer, (2010) Sistem Pemerintahan Daerah Berbasis Masyarakat Multikultural, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Sistem Pemerintahan Daerah pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang.
- Cristi G, Paskanova. (2014) . Prediktor Kinerja Penyusunan Anggaran Responsif Gender Kajian: Teori Kelembagaan. Tesis . Pascasarjana Universitas
- Mintzberg, Herry. (1983) . Structure in fives: designing effective organizations. Prentice-Hall
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 114 Tahun 2016 dan tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887)
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 244 Tahun 2014 dan tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)
- Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Lamongan



Naskah Akademik  
**Rancangan Peraturan Daerah tentang Kelembagaan**  
*Pemerintah Kabupaten Lamongan*  
**Tahun 2025**