

**TINJAUAN HUKUM POSITIF DAN FIKIH SIYĀSAH
TERHADAP PENATAAN KELEMBAGAAN DAERAH
KABUPATEN GRESIK DALAM PERDA NOMOR 12 TAHUN
2016 TENTANG PEMBENTUKAN PERANGKAT DAERAH**

SKRIPSI

Oleh

SALSABIL YUSRIL KAMAL

C94217057



Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Pogram Studi Hukum Tata Negara (Siyāsah)

Surabaya

2021

LAMPIRAN

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama lengkap : Salsabil Yusril Kamal

NIM/NIK* : C94217057

Program Studi : Hukum tata Negara

Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Universitas : Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya (UINSA)

Alamat : Dalegan Panceng Gresik

dengan ini menyatakan bahwa saat ini sedang melaksanakan kegiatan penelitian dalam hal ini wawancara di Bagian Organisasi dan Tata Laksana dan benar-benar dilaksanakan secara daring.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sadar tanpa unsur paksaan dari pihak manapun.



Salsabil Yusril Kamal

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang disusun dan ditulis oleh Salsabil Yusril Kamal dengan NIM C94217057 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqosahkan.

Surabaya, 05 April 2021

Pembimbing

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Suyikno', written over a horizontal line.

Suyikno, S.Ag., MH
NIP. 197307052011011001

PENGESAHAN

Skripsi yang disusun dan ditulis oleh Salsabil Yusril kamal dengan NIM C94217057 ini telah dipertahankan di depan Majelis Sidang Munaqosah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel pada hari Senin, 19 Juli 2021 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana Strata Satu (S1) dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

Majelis Munaqosah Skripsi:

Penguji I



Suyikno, S.Ag.,MH

NIP. 197307052011011001

Penguji II



Prof. Dr. Titik Triwulan

Tutik, SH, MH

NIP. 196803292000032001

Penguji II



Ikhsan Fatah Yasin, SHI, MH

NIP. 198905172015031006

Penguji IV



Ahmad Safiudin R., MH

NIP.199212292019031005

Surabaya,

Mengesahkan, Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan



Dr. Hj. Suqiyah Musyafa'ah, MAg

NIP.196303271999032001



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Salsabil Yusril Kamal
NIM : C94217057
Fakultas/Jurusan : Syari'ah dan Hukum / Hukum Tata Negara
E-mail address : Salsabilysuril99@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)
yang berjudul :

Tinjauan Hukum Positif Dan Fikih Siyāsh Terhadap Penataam Kelembagaan Daerah

Kabupaten Gresik Dalam Perda Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perangkat

Daerah

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara **fulltext** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 26 September 26, 2023

Penulis

(Salsabil Yusril Kamal)

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan penelitian Yuridis normatif dengan judul “Tinjauan Hukum Positif dan Fikih *Siyāsah* Terhadap Penataan Kelembagaan Daerah Kabupaten Gresik Dalam Perda Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perangkat Daerah”. Penulisan Skripsi ini ditujukan untuk menjawab pertanyaan atau persoalan yang telah tertuang dalam dua Rumusan Masalah, Yaitu: Bagaimana Analisis Yuridis terhadap Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik Pasca Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah. Dan Bagaimana Padangan Fikih *Siyāsah* terhadap penataan kelembagaan Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Data penelitian ini dihimpun dengan menggunakan metode Studi Kepustakaan, dan metode Wawancara. Teknik analisis data yang menggunakan analisis deskriptif kualitatif yang selanjutnya akan disusun secara sistematis sehingga menjadi data yang kongkrit dan relevan mengenai Penataan Kelembagaan Daerah Kabupaten Gresik Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah dan selanjutnya permasalahan tersebut juga dianalisis menggunakan Teori Hukum Islam yaitu Fikih *Siyāsah* dalam hal ini adalah *Siyāsah Dustūriyyah*.

Penelitian ini menghasilkan dua temuan, yang pertama adalah pola penataan kelembagaan daerah yang diatur oleh kabupaten Gresik melalui Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 yang kemudian dilanjutkan melalui Peraturan Bupati kabupaten Gresik Nomor 43 – 70 terdapat beberapa kejanggalan terkait dengan susunan organisasi dan penggabungan satuan kerja perangkat daerah yang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah. yang kedua adalah bahwa melalui pendekatan konsep *Siyāsah Dustūriyyah* sebagai aspek ketatanegaraan islam yang mencakup unsur Konstitusi, Legislasi, Imamah, Syura, dan Demokrasi memunculkan atau memberikan hasil bahwasanya pola kelembagaan yang ada di Indonesia telah sesuai dengan konsep-konsep Ketatanegaraan islam.

Selaras dengan temuan penelitian diatas maka saran yang dapat diberikan adalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang harus diperhatikan adalah dasar dari pembuatan peraturan perundang-undangan, jangan sampai peraturan perundang-undangan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada diatasnya, karena itu akan mencederai peraturan tersebut.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN	iv
MOTTO	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR TRANSLITERASI	xii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	15
C. Rumusan Masalah	16
D. Kajian Pustaka	16
E. Tujuan Penelitian	18
F. Manfaat Penulisan.....	19
G. Definisi Operasional	20
H. Metode Penelitian	21
I. Sistematika Pembahasan.....	23
BAB II LANDASAN KONSEPTUAL KELEMBAGAAN DAERAH DAN FIKIH <i>SIYĀSAH</i>	25
A. Konsep Kelembagaan Daerah	25
B. Perangkat Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.....	29
C. Konsep Fikih <i>Siyāṣah</i> dan Ruang Lingkupnya	40
D. Konsep <i>Siyāṣah Dustūriyyah</i> dan Ruang Lingkupnya.....	43

BAB III PENATAAN KELEMBAGAAN PERANGKAT DAERAH KABUPATEN GRESIK PASCA BERLAKUNYA PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH	53
A. Susunan Lembaga Perangkat Daerah Kabupaten Gresik.....	53
B. Skoring Urusan Pemerintahan	67
BAB IV TINJAUAN HUKUM POSITIF DAN FIKIH SIYASAH TERHADAP PENATAAN KELEMBAGAAN DAERAH DI KABUPATEN GRESIK PASCA PEMBERLAKUAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH.....	73
A. Analisis Penataan Kelembagaan Daerah Kabupaten Gresik Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah	73
B. Analisis Fikih <i>Siyasah</i> Terhadap Penataan Kelembagaan Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016.....	79
BAB V PENUTUP.....	87
A. Kesimpulan	87
DAFTAR PUSTAKA	89
LAMPIRAN.....	92

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR TABEL

3.1 Skor Urusan Pemerintahan– Kabupaten Gresik.....	69
---	----



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selalu mengalami perubahan sesuai dengan perubahan politik hukum ketatanegaraan yang beberapa kali mengalami perubahan pergantian, yakni masa orde lama, orde baru, dan yang sekarang ini orde reformasi. Pemilihan negara kesatuan dengan sistem sistem desentralisasi sebagai dasar berdirinya daerah-daerah otonom sudah menjadi pilihan sejak awal berdirinya negara Indonesia, hal ini dapat dilihat dalam UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus tahun 1945, diatur dalam pasal 1 “*Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik*”, dan juga dalam pasal 18 menjelaskan “*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil*”, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan mengingat dan memandang dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Pada awal era reformasi berkembang dan populer di masyarakat banyaknya tuntutan reformasi yang didesakkan oleh berbagai komponen bangsa. Antara tuntutannya adalah amandemen UUD 1945, desentralisasi, dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah.¹

¹ Sri Kusriyah, Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume III No. 1, (Januari-April 2016), 2.

Melalui reformasi, dimana sebelumnya akses masyarakat untuk mengetahui kinerja birokrasi pemerintah amat sangat sulit, maka saat ini masyarakat akan dapat mengetahui sejauh mana kinerja birokrasi pemerintah. Disamping masyarakat diletakkan pada kedudukan yang sesungguhnya, yaitu sebagai pemilik pemerintahan. Zaman reformasi seperti saat ini juga mempunyai amanat terpenting yaitu mengembalikan posisi rakyat sebagai pemilik pemerintahan, inilah arti yang sesungguhnya. Dalam hal ini pengertian reformasi administrasi menurut Zauhar, bahwa reformasi administrasi merupakan suatu pola yang menunjukkan peningkatan efektifitas pemanfaatan sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan yang tidak ditetapkan.²

Dengan demikian dalam reformasi administrasi perhatian lebih dicurahkan pada upaya dan bukan semata-mata hasil. Secara internal tujuan reformasi adalah untuk menyempurnakan atau meningkatkan kinerja, adapun secara eksternal yang berkaitan dengan masyarakat adalah menyesuaikan sistem administrasi terhadap meningkatnya kebutuhan masyarakat, serta melihat reformasi atau pembaharuan dari dua sisi, yaitu perubahan struktur dan kinerja.³

Perubahan UUD 1945 mengakibatkan perubahan politik hukum otonomi daerah sebagaimana diatur dalam pasal 18, 18A dan 18B yang antara lain mengandung prinsip-prinsip:⁴

² MS Rachmat, Reformasi Administrasi Politik Menuju Pemerintahan Daerah Yang Demokratis, *Jurnal Administrasi Publik*, Volume I No. 1 (2015),3-4.

³ Riggs F.W, *Administrasi Pembangunan*, (Jakarta:Rajawali, 1986),94.

⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta:Radja Grafindo, 2016),325.

- a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas Pembantuan (pasal 18 ayat (2)).
- b. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (pasal 18 A ayat (1)).
- d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (pasal 18 B ayat (2)).
- e. Prinsip Hubungan Pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (pasal 18 A (2)).

Menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁵ Dasar pemikiran dari Otonomi daerah adalah bahwa negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut asas Desentralisasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan harus memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dengan demikian otonomi daerah merupakan kebijakan yang sangat sesuai dengan asas desentralisasi dalam kerangka NKRI.⁶

Pemberlakuan otonomi daerah atau sistem desentralisasi di Indonesia, sebagai suatu negara kesatuan mulai berlaku dan berkembang mulai dari berakhirnya orde baru, dan berganti reformasi yang ditandai dengan

⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁶ Syauckani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi daerah, Gerakan Pengembangan Pemberdayaan Kutai*, (Kutai Timur:Lembaga Ilmu Pengetahuan, 2001),193.

pemberhentian presiden ke-2 yaitu presiden Soeharto. Bangsa Indonesia tengah menjalankan upaya desentralisasi yang paling cepat dan pasif dan yang pernah ada dalam sejarah. Gerakan desentralisasi ini dimotori oleh kekuatan-kekuatan politik yang muncul sejak jatuhnya pemerintahan Soeharto. Dan dari peristiwa ini beralihnya sistem sentralisasi menjadi desentralisasi.⁷

Sentralisasi, Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintah oleh pemerintahan dalam jajaran organ pemerintahan. Pada hakekatnya urusan pemerintahan terbagi menjadi 4 urusan.⁸ *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Kedua, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Diluar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah subnasional.

Ketiga, perlu disadari bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis.

Urusan pemerintahan yang pada suatu saat tidak bisa didesentralisasikan,

⁷ Y.W.Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta:PT.Rineka Cipta, 1996),12.

⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintaham Daerah*, Cetakan II, (Bandung:Nusa Media, 2019),14.

pada saat lain mungkin dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom. Sebaliknya urusan pemerintahan yang pada suatu saat telah didesentralisasikan, pada saat lain dapat diresentralisasikan. Banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam sentralisasi dan desentralisasi urusan pemerintahan.

Keempat, desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh pemerintah kepada daerah otonom. Oleh karena itu tidak terjadi penyerahan wewenang legislasi dari lembaga legislatif dan wewenang yudikasi dari lembaga yudikatif kepada daerah otonom. Dalam negara federal sekalipun, desentralisasi dari negara bagian ke pemerintah lokal tidak pernah mencakup aspek legislasi dan yudikasi. Daerah otonom hanya mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan daerah (*Local Ordinance*) dan bukan Undang-undang.

Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah juga menjelaskan bahwa “Urusan Pemerintahan terdiri atas Urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.”⁹

Urusan pemerintahan absolut meliputi:¹⁰

- a. politik Luar Negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

- e. Moneter dan Fiskal Nasional, dan
- f. Agama

dan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut Pemerintah Pusat:

- a. Melaksanakan Sendiri
- b. Melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di Daerah atau Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.¹¹

pada pasal 11 ayat (1) dan (2) dijelaskan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, urusan pemerintah wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Yang selanjutnya urusan tersebut diteruskan oleh elemen yang ada dimasing-masing daerah yaitu organisasi perangkat daerah

Organisasi Perangkat Daerah bersifat fleksibel dan adaptif, karena birokrasi publik dewasa ini menghadapi suatu kecenderungan perkembangan penyelenggaran pemerintahan daerah sebagai akibat adanya globalisasi dan otonomi daerah.¹² Organisasi pemerintahan yang ramping akan menghasilkan kualitas pelayanan masyarakat yang lebih berkualitas serta memudahkan bagi penerima layanan. Kondisi ini menjadikan kelembagaan yang tidak berbelit-belit serta prosedur pelayanan yang mudah dipahami oleh

¹¹ Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹² Riggs F.W, *Administr...* (Jakarta:Rajawali, 1986),94.

masyarakat serta memberikan kejelasan dan kepastian hukum bagi masyarakat.¹³

Dasar utama pembentukan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dibagi atas urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dimaksud, pemerintahan daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara optimal. Selanjutnya dalam melaksanakan upaya kesejahteraan daerahnya Pemerintah daerah dibantu oleh Perangkat Daerah sebagai pembantu kepala daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintahan Nomor 18 Tahun 2016 tentang perangkat daerah menjelaskan, Perangkat Daerah adalah Unsur pembantu Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Yang dalam pembentukan dari Perangkat daerah ini didasarkan pada Perda yang sudah disetujui dari menteri bagi perangkat daerah provinsi dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah kabupaten/kota (pasal 3 ayat (1),(2) Peraturan Pemerintahan Nomor 18 Tahun 2016 tentang perangkat daerah).¹⁴

¹³ Bambang Istianto, *Managemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2009), 2.

¹⁴ Peraturan Pemerintahan Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Lewat Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Organisasi Perangkat Daerah memulai babak baru, setelah merubah Peraturan yang lama yakni Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat daerah. Dari perubahan inilah efisiensi dan efektifitas dari perangkat daerah diuji kembali, karena terdapat perubahan atau pergantian model susunan organisasi atau kita menyebutnya restrukturisasi birokrasi. Restrukturalisasi birokrasi tersebut membawa banyak sekali dampak terhadap penataan perangkat daerah mulai dari penghapusan, perubahan, penambahan, hingga peralihan satuan kerja. Lebih-lebih pada unsur pelaksana dan unsur penunjang, kedua komponen dari satuan kerja ini mengalami beberapa perubahan yang signifikan. Dalam Kabupaten Gresik Sendiri memiliki susunan SKPD dengan berdasar pada Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perangkat Daerah, diantaranya adalah :

1. Sekretaris Daerah
2. Sekretaris DPRD
3. Inspektorat
4. Dinas,
5. Badan,
6. Kecamatan

Didasarkan pada urusan pemerintahan yang semakin rinci dan bisa dibilang lebih tertib. Pola penataan kelembagaan yang efektif harus memperhatikan ketentuan penataan secara massif, artinya ketentuan-

ketentuan yang ditentukan harus dijadikan dasar utama pembentukan organisasi perangkat daerah, baik secara structural maupun tugas fungsi masing-masing unit perangkat daerah.

Dalam upaya penyesuaian pola penataan tersebut tidak bisa dianggap remeh, artinya tidak bisa melakukan penyusunan secara tidak terkonsep. Konsekuensi dari pola penataan yang tidak terkonsep sesuai ketetapan yang berlaku adalah terjadinya konflik vertical antara peraturan yang berada dibawah bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan yang berada diatasnya.

Hal tersebut terjadi didalam penataan kelembagaan Daerah yang ada di Kabupaten Gresik. Melalui Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perangkat Daerah terdapat beberapa kejanggalan-kejanggalan yang disebabkan oleh tidak memperhatikannya konsep penataan kelembagaan daerah yang sudah ditawarkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Kejanggalan-kejanggalan tersebut bermuara pada model penggabungan bidang pada urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan juga pada struktur perangkat daerah yang dinilai melebihi kapasitas yang sudah ditawarkan oleh Peraturan Pemerintah tersebut. Bahkan semua penggabungan bidang yang ada di Kabupaten Gresik yang kemudian dicatat dalam Peraturan Daerah inilah menuai kesalahan. Terdapat 9 Bidang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang selanjutnya diijadikan sebagai bentukan Dinas dengan berjumlah 4 Dinas tersebut mendapati kesalahan

dalam melakukan penggabungan. Penggabungan tersebut tidak memenuhi unsur dari konsep penggabungan yang sudah ditawarkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016.

Diatur dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terkait dengan Konsep penggabungan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yakni

Ayat (1) “Dalam hal berdasarkan perhitungan nilai variabel sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 suatu urusan pemerintahan tidak memenuhi syarat untuk dibentuk dinas Daerah kabupaten/kota sendiri, urusan pemerintahan tersebut digabung dengan dinas lain”.

Ketentuan Ayat inilah yang menjadi pondasi awal untuk melakukan suatu penggabungan urusan tersebut. Dan apabila ketentuan tersebut tidak terpenuhi atau dalam artian salah. Maka ketentuan ayat yang selanjutnya sudah tidak berlaku. Penggabungan urusan pemerintahan yang ada di Kabupaten Gresik sendiri tidak memperhatikan hal demikian dan cenderung melakukan penggabungan urusan pemerintahan berdasar pada peraturan yang lama yakni Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Probelamtika tersebut membuat Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Gresik bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat daerah atau bisa dikatakan terjadi konflik vertikal antara Perda dengan Peraturan Pemerintah.

Inilah yang kemudian peneliti tertarik dalam melakukan pengkajian secara mendalam terkait dengan pola Penataan Kelembagaan Perangkat

Daerah yang ada di Kabupaten Gresik Pasca Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Kemudian dalam ketatanegaraan islam dan dimulai sejak wafatnya Nabi Muhammad SAW, umat islam mendapatkan cobaan pertama, yaitu pengganti Rasulullah atau suksesi. Karena semasa hidupnya Rasulullah tidak pernah menunjuk siapa yang akan menggantikannya sebagai penggantinya dalam kepemimpinan. Sampai suatu ketika tepatnya peristiwa *Tsaqifah bani Sa'idah* Abu Bakar diangkat mejadi Khalifah setelah berlangsung perdebatan yang sangat alot. Dan terlihat pada periode Khalifah Abu Bakar dalam menyusun sistem pemerintahan yang menekankan prinsip pembagian kekuasaan dan penempatan orang sesuai dengan kemampuannya. Dan untuk pelaksanaan tugas eksekutif, abu bakar melakukan pembagian kekuasaan dikalangan sahabat senior. Abu Bakar mengangkat tiga orang sahabat, yaitu 'Ali, 'Usman, Zaid ibn Tsabit sebagai sekretaris Negara (*Katib*) yang berkedudukan di Madinah. Untuk memegang keuangan negara, Abu Bakar menunjuk Abu 'Ubaidah sebagai bendahara, sedangkan unutr jabatan hakim agung diserahkan kepada 'Umar ibn al-Khathab. Dan untuk membantu tugas-tugas didaerah, Abu Bakar meneruskan pola Nabi Muhammad SAW dengan mengangkat para gubernur sebagai kepala pemerintahan.¹⁵

Kemudian Gubernur dalam melaksanakan roda pemerintahannya sendiri diberikan suatu wilayah khusus untuk dikelola dengan potensi daerahnya masing-masing. Imam Al-Mawardi menjelaskan dalam kitabnya *Al-Ahkam*

¹⁵Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, cetakan I (Jakarta:Kencana, 2014),58.

As-sulthāniyyah, jika kepala negara mengangkat seorang Gubernur atas suatu provinsi atau suatu Bupati atas suatu kabupaten jabatan yang diberikan itu ada 2 macam, yaitu jabatan umum dan khusus.

Macam jabatan dengan wewenang umum ada dua macam, *pertama*, jabatan yang didapatkan berdasarkan hasil pilihan kepala negara dan dilakukan setelah pejabat itu memenuhi syarat-syarat yang diperlukan untuk menerima jabatan itu. *Kedua*, jabatan yang didapatkan dengan penguasaan dan disahkan dengan adanya tekanan¹⁶

Pengangkatan jabatan ini dilakukan dengan penyerahan mandat oleh Khalifah atau Kepala negara kepadanya untuk menjadi Gubernur suatu provinsi atau Bupati atas suatu Kabupaten dan bertanggung jawab atas seluruh penduduk wilayah yang ia jabat itu, dan menjalankan wewenang yang telah dibebankan kepadanya untuk mengatur seluruh bagian wilayah itu.¹⁷

Sedangkan dalam Al-Qur'an dijelaskan mengenai pembantu Kepala Negara dalam mengurus urusan pemerintahan, sebagaimana termaktub dalam Q.S At-Taha ayat 29 :¹⁸

وَأَجْعَلْ لِّيْ وَزِيْرًا مِّنْ أَهْلِى

Artinya : Dan jadikanlah untukku seorang pembantu dari keluargaku

¹⁶ Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkaamus-sulthaniyyah wal-wilaayaatud-diiniyah (Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan Dalam Takaran Islam)*, Abdul Hayyie al-Kattani, Kamaluddin Nurdin (Jakarta:Gema Insani Press, 2000), 63.

¹⁷ Ibid,64.

¹⁸ Balitbang Diklat Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Jakarta: Kemenag RI, 2019), 313.

Ayat ini menerangkan tentang unsur pembantu bagi Khalifah atau Kepala negara, bukan hanya seorang menteri (*Wizārah*) tetapi untuk apa saja terkait unsur pembantu urusan pemerintahan atau biasa disebut Wazir.

Dalam teori ketatanegaraan islam mengenal unsur pembantu pemimpin negara dalam hal ini adalah Wazir dengan konsep *Wizārahnya* tentunya dengan bertambahnya usia zaman maka sistem yang muncul sangatlah beragam, misalnya dalam hal keberadaan Perangkat Daerah, merupakan hal baru dalam praktik ketatanegaraan Islam di era kontemporer saat ini. Dan perangkat daerah pun merupakan unsur pembantu seorang pemimpin, dalam hal ini adalah kepala daerah. Dan bukan barang tentu kalau susunan dari perangkat daerah sangatlah beragam. Hal inilah yang menjadikan bahwasanya konsep dari *Wizārah* itu dipakai dalam konsep Perangkat daerah.

Keberadaan perangkat daerah merupakan hal yang sangat penting, dikarenakan kepala daerah untuk melakukan kontrol kedaerahan dibantu oleh perangkat daerah, dan apabila perangkat daerah ini tidak diadakan maka bisa dikatakan untuk mengurus daerahnya Kepala Daerah sangat kesusahan. Sehingga pembentukan perangkat daerah ini sangat bermanfaat, baik pada penunjang urusan pemerintahan dan yang paling utama adalah pelayanan terhadap masyarakat. Sehingga dalam upaya melakukan pelayanan public yang tepat sasaran dan efisien maka seorang kepala daerah diharuskan memberi patokan tentang siapa yang nantinya pantas untuk berada dalam pos

tersebut. Dengan mempertimbangkan kapasitas, kemampuan, dan akuntabilitas dari masing-masing pejabat.

terdapat kaidah *Ushul Fiqh* yang masuk dalam pembahasan kali ini, yakni:

المصلحة العامة مقدمة على المصلحة الخاصة

“Kemaslahatan Umum yang lebih luas harus diutamakan atas kemaslahatan yang khusus (Golongan atau kelompok tertentu)”

Sehingga menelisik dari kaidah diatas dan kaitanya dengan perangkat daerah adalah bahwasanya pembentukan perangkat daerah mengacu pada kebutuhan dan kemampuan daerah, dan tidak semata-mata pada keinginan daerah saja.

Dengan mempertimbangkan latar belakang diatas bahwasanya dengan diberlakukanya Peraturan yang baru terkait dengan perangkat daerah memberikan perbedaan yang sangat banyak dalam hal susunan struktur dari perangkat daerah, khususnya dalam pemerintah kabupaten Gresik sendiri. Sejauh mana kabupaten Gresik merespon perubahan dari peraturan yang berlaku saat ini dengan berbagai macam perbedaan metode pola penataan. Dengan begitu penulisan akan menelisik lebih jauh bagaimana kabupaten Gresik melakukan penataan organisasi perangkat daerah pasca berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang perangkat daerah tersebut.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Identifikasi dan Batasan Masalah ini menjelaskan tentang kemungkinan-kemungkinan cakupan yang dapat muncul dalam penelitian dengan melakukan identifikasi dan inventarisasi sebanyak-banyaknya dan kemungkinan yang dapat diduga sebagai masalah.¹⁹

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, diperoleh beberapa identifikasi masalah diantaranya adalah:

1. Penataan Kelembagaan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia
2. Penataan Kelembagaan Daerah dalam sistem ketatanegaraan islam
3. Penataan Kelembagaan Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah
4. Penataan Kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Gresik Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik

Selanjutnya demi untuk menghindari meluasnya pembahasan yang akan dibahas dalam penyusunan skripsi ini, maka dari itu penulis membatasi masalah yang akan diteliti yaitu hanya difokus pada:

1. Analisis Yuridis terhadap Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik Pasca Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah
2. Padangan Fikih *Siyāsah* terhadap Penataan kelembagaan Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

¹⁹ Pasal 10 ayat (1) huruf c Surat Keputusan Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya Nomor 380 Tahun 2018 Tentang Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi

C. Rumusan Masalah

Dari uraian Latar Belakang dan Identifikasi masalah diatas, dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimana Analisis Yuridis Terhadap Penataan Kelembagaan Pemerintah daerah Kabupaten Gresik Pasca Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat daerah?
2. Bagaimana Pandangan Fikih *Siyāṣah* terhadap Penataan Kelembagaan Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016?

D. Kajian Pustaka

Kajian Pustaka merupakan Deskripsi ringkasan tentang kajian atas penelitian karya tulis ilmiah yang sebelumnya sudah pernah dilakukan penelitian seputar pokok masalah yang akan diteliti. Sehingga untuk memperjelas bahwasanya penelitian yang sedang atau akan dilakukan ini tidak merupakan pengulangan atau duplikasi penelitian yang sudah pernah ada.²⁰

1. Tesis karya Ulfah Nursekhah, SH, Universitas Islam Indonesia Program Studi Hukum Tata Negara Tahun 2018 dengan Judul, *Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016*. Dalam penelitian ini penulis mengkaji tentang Tinjauan Umum tentang Pemerintahan Daerah, Tinjauan Penataan Kelembagaan Organisasi Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dengan Studi di pemerintah

²⁰ Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel, *Petunjuk Teknis Penelitian Skripsi*, (Surabaya:Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, 2016), 8

kabupaten Purworejo. Dalam Karya ini penulis tidak memasukkan sudut pandang Fiqh Siyasah dan hanya menekankan pada tinjauan secara Umum yakni melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dengan didukung Peraturan Daerah kabupaten Purworejo Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo dan Peraturan Bupati Purworejo Nomor 64 – 83 Tentang Susunan Organisasi, Tata Kerja, Tugas Pokok dan Fungsi Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo.

2. Skripsi karya Zhanatrya Aulia Rachma, Universitas Islam Indonesia Program Studi Ilmu Hukum Tahun 2018 dengan judul, *Penataan Organisasi Kelembagaan Daerah Setelah Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Di Kabupaten Ponorogo*. Dalam penelitian ini penulis mengkaji tentang Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah dan Penataan Organisasi Perangkat daerah. Selanjutnya penulis dalam karyanya menambahkan penelitian tentang Penataan Organisasi Kelembagaan Daerah di daerah Ponorogo berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dengan dibantu Peraturan Daerah kabupaten Ponorogo Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat daerah. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang memasukkan Peraturan Gubernur sebagai penunjang Bahan Data Primer. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis

Normatif. Dalam penelitian ini tidak memasukkan sudut pandang *Fiqh Siyasah* dan hanya bertumpu pada tinjauan secara umum.

3. Jurnal Moderat, Volume 6 Nomor 2 karya Muhammad Iqbal dan Andri Sandria, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dengan judul *Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta*, dalam penelitian ini penulis mengkaji tentang perubahan SOTK Kabupaten Sleman dengan membandingkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 dan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016, Hasil skor maksimal per urusan Tipe OPD Kabupaten Sleman, pembentukan dan susunan Perangkat Daerah Kabupaten Sleman, Perbandingan Jumlah Batasan Struktural Berdasarkan Peraturan Daerah 8 Tahun 2014 dengan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016. Penulis dalam memberikan analisis disajikan secara detail dengan data yang valid. Mulai dari menyempurnakan sistem kelembagaan yang efektif, ramping dan fleksibel.

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Penataan Kelembagaan Pemerintah daerah Kabupaten Gresik Pasca Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

2. Untuk mengetahui dan menggali Bagaimana Pandangan Fikih *Siyāsah* terhadap Penataan Kelembagaan Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

F. Manfaat Penulisan

Adapun manfaat yang ingin dicapai dari penulisan atau penelitian ini diharapkan setidaknya berguna dan bermanfaat sekurang-kurangnya untuk 2 hal, yaitu:

1. Secara Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat membangun, memperkuat, menyempurnakan, memperkaya pengetahuan dalam disiplin ilmu ketatanegaraan dan bidang Hukum Tata Negara lebih-lebih dalam hal Penataan Kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Gresik.

2. Secara Praktis

Secara Praktis, hasil dari penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi penulisan-penulisan setelahnya, dan diharapkan dapat memberikan informasi kepada pembaca khususnya mengenai penataan kelembagaan Daerah. Semoga pula bisa dijadikan bahan evaluasi kinerja perangkat daerah di Kabupaten Gresik.

G. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalahpahaman pembaca dalam memahami serta menginterpretasikan istilah ataupun pengertian-pengertian yang tertera dalam judul penelitian tersebut, maka dengan ini penulis akan memberikan penjelasan mengenai istilah-istilah ataupun kata kunci dalam penulisan judul penelitian ini, sebagai berikut:

1. Penataan Kelembagaan Daerah dalam hal ini adalah organisasi perangkat daerah Kabupaten Gresik dalam Perda Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perangkat Daerah yang merupakan unsur pembantu kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang tersusun dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah
2. Fikih *Siyāsah* merupakan salah satu aspek hukum islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.²¹ *Fiqh Siyāsah* yang dimaksud dalam skripsi ini adalah *Siyāsah Dustūriyyah* yang mencakup kriteria regulasi/kebijakan islam terhadap penataan Kelembagaan Daerah di kabupaten Gresik.
3. Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 merupakan Peraturan yang berlaku di kabupaten Gresik dan mengatur tentang pembentukan perangkat daerah kabupaten Gresik

²¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh...*, (Jakarta:Kencana, 2014), 4.

H. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan cara yang tepat dalam melakukan sesuatu menggunakan pikiran secara mendalam dalam sebuah penelitian untuk mencapai tujuan penelitian yang ingin dicapai, sedangkan penelitian merupakan serangkaian kegiatan untuk mencari, mencatat, merumuskan sesuatu yang diteliti.²² Adapun metode penelitian yang dilakukan, antara lain:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan kali ini adalah jenis penelitian hukum normatif atau yuridis normatif. Sementara itu pengertian penelitian hukum normatif adalah penelitian dengan memaparkan secara lengkap, jelas, rinci, dan sistematis tentang beberapa aspek norma yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang sedang diteliti.²³ pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain serta aspek-aspek hukum terhadap objek yang diteliti.

2. Sumber Data

Untuk melakukan penelitian dalam skripsi ini, maka diperlukan sumber-sumber data dalam penelitian yang kongkrit dan jelas. Sumber data yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah, sebagai berikut:

a. Sumber Data Primer

²² Chalid Nurboko, *Metode Penelitian*, (Jakarta:Aksara, 1997),1.

²³ Abdul Khadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung:PT.Citra Aditya, 2004), 101.

Sumber Data Primer merupakan sumber hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas atau yuridiksi yang terdiri dari segala bentuk peraturan perundang-undangan, catatan-catatan risalah dalam sejarah pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang memiliki kekuatan hukum tetap. Dalam hal ini sumber data primer yang digunakan, antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.
- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengendalian Penataan Perangkat Daerah.
- 4) Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Gresik.
- 5) Peraturan Bupati Kabupaten Gresik Nomor 43 – 71 Tahun 2016 Tentang Kedudukan Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata kerja Perangkat Daerah Kabupaten Gresik

b. Sumber Hukum Sekunder

Merupakan data-data penunjang yang akan ditelusuri melalui buku dan karya tulis berupa Tesis, Skripsi, Jurnal, artikel dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan permasalahan.

c. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah cara yang digunakan untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum dalam penelitian. Dalam hal ini penulis melakukan teknik pengumpulan data, antara lain:

- 1) Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, peraturan daerah, peraturan bupati, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah.
- 2) Wawancara, yaitu dilakukan dengan cara melakukan tanya jawab kepada narasumber berdasarkan permasalahan yang diteliti.

d. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan, dan data yang diperoleh dari kegiatan Wawancara kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh dilapangan maupun di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.

I. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah dan memperjelas isi dari skripsi ini, maka diperlukan gambaran singkat dari bagian-bagian skripsi yang disusun secara sistematis pada bagian ini. Sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari 5 Bab, yaitu:

Bab I : Merupakan bagian pendahuluan yang berisi latar belakang, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab II : Merupakan bagian yang berisi landasan teoritis terkait dengan Konsep Penataan Kelembagaan Daerah dan Fikih *Siyāsah* dalam hal ini adalah *Siyāsah Dustūriyyah*.

Bab III : Dalam bab ini memuat tentang penyajian data terkait penataan kelembagaan Daerah Kabupaten Gresik berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Bab IV : Bab ini memuat tentang tinjauan yuridis terkait dengan penataan kelembagaan daerah kabupaten Gresik berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang perangkat daerah dan Pandangan Fikih *Siyāsah* dalam cakupan *Siyāsah Dustūriyyah* terhadap Penataan Kelembagaan Daerah.

Bab V : Merupakan Bab Penutup yang memuat tentang kesimpulan dari keseluruhan pembahasan, sebagai bagian dari jawaban rumusan masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini, yang kemudian akan diuraikan mengenai saran dari penulis terkait pembahasan dari penelitian umum.

BAB II

LANDASAN KONSEPTUAL KELEMBAGAAN DAERAH DAN FIKIH *SIYĀSAH*

A. Konsep Kelembagaan Daerah

Kelembagaan diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki rantai komando dimana terdapat struktur yang saling berkesinambungan. Biasanya kita bisa menemukan hal tersebut pada instansi yang sifatnya administratif. Rantai komando ini juga ditandai dengan setiap posisi serta tanggung jawab kerjanya dideskripsikan dengan jelas dalam organisasinya. Pun demikian organisasi tersebut memiliki aturan dan prosedur ketat sehingga cenderung kurang fleksibel.

Konsep kelembagaan dengan suatu sistem organisasi formal diperkenalkan atau dimunculkan pertama kali oleh Max Weber. Menurutnya kelembagaan merupakan tipe ideal bagi semua organisasi formal. Ia juga mendefinisikan bahwa kelembagaan itu sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hirarki, spesialisasi peranan dan tingkat kompetensi yang tinggi. Terlihat dari terdapat para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran-peran tersebut.²⁴

Nugroho mengemukakan bahwa kelembagaan dalam praktik dijabarkan sebagai Pejabat Negara atau dengan kata lain yaitu pegawai negeri sipil. kemudian kelembagaan sendiri merupakan sebuah lembaga yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi. Kelembagaan juga

²⁴ Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori Kebijakan, dan Implementasi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), 53.

merupakan sarana dan alat dalam menjalankan kegiatan pemerintahan di era masyarakat yang semakin modern dan kompleks.²⁵

Adapun ciri kelembagaan publik yang dapat mencapai sebuah tujuan negara adalah kelembagaan yang dapat bekerja secara efisien, efektif, kompetitif, responsif, dan adaptif, memiliki struktur dan prosedur yang lebih fleksibel, juga harus mempunyai kemauan dan kemampuan yang diperlukan untuk memberikan dampak yang lebih baik.²⁶

Nugroho memberikan penjelasan bahwa kelembagaan memiliki 10 ciri yaitu:

1. Para anggotanya secara pribadi bebas, dan hanya melakukan tugas-tugas impersonal dari jabatan-jabatannya,
2. terdapat hirarki jabatan yang jelas,
3. fungsi-fungsi jabatan diperinci dengan jelas,
4. para pejabat diangkat berdasarkan kontrak,
5. penyelesaian atas dasar kualifikasi profesional yang didiapat melalui ujian,
6. Anggotanya diigaji dengan uang dan mempunyai hak-hak pensiun,
7. Pekerja pejabat ialah pekerjaaanya yang satu-satunya,
8. terdapat suatu struktur karier dan kenaikan pangkat ,
9. Pejabat tidak boleh mengambil kedudukanya sebagai kepemilikan pribadi,

²⁵ Rian Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, (Jakarta: Elex Media, 2004), 28.

²⁶ Joko Widodo, *Good Governanc: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Insan Cendekia, 2001), 80.

10. pejabat tunduk kepada pengendalian yang dipersatukan dan diterapkan sistem disipliner.²⁷

Kemampuan untuk mengimplementasi ciri tersebut tentunya harus ditanamkan dalam mindset para pelaku atau para pejabat. Para pejabat harus memiliki semangat dan kreatifitas yang kuat. Kemudian dari situ kita bisa melihat selaras apa tidak cita-cita yang sudah dijelaskan diatas. Tentunya juga dibarengi dengan sumber daya dan dana dalam pencapaian hal tersebut.

Syukur Abdullah Alfian menjelaskan bahwa kelembagaan dibedakan dalam tiga kategori:²⁸

1. Kelembagaan Pemerintah Umum, merupakan rangkaian organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, mulai dari tingkat pusat sampai daerah.
2. Kelembagaan pembangunan, merupakan organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, dll.
3. Kelembagaan pelayanan, merupakan unit organisasi yang pada hakikatnya adalah bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat, misalnya seperti rumah sakit, sekolahan, kantor koperasi, dll.

Prof Jimly Ashhidiqie membedakan kelembagaan negara menjadi tiga lapis: yaitu organ lapis pertama yang disebut lembaga tinggi negara, lapis

²⁷ Rian Nugroho Rian, *Kebijakan Publik...*(Jakarta:Elex Media, 2004),28.

²⁸ Alfian, Nazaruddin Syamsudin, *Profil Budaya Politik Indonesia*, (Jakarta:Pustaka Utama Grafitti, 1991),229.

kedua disebut dengan lembaga negara, lapis ketiga disebut sebagai lembaga daerah.²⁹

Ketentuan konstitusional mengenai lembaga-lembaga daerah sebagai organ lapis ketiga diatur dalam bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah daerah. ketentuan tersebut mengatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut sebagai organ daerah yang merupakan lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga daerah tersebut antara lain:³⁰

1. Kepala Daerah
2. DPRD.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. perangkat daerah sendiri terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, dan diwadahi dalam lembaga sekretariat daerah, unsur pelaksana urusan daerah diwadahi dalam bentuk lembaga dinas daerah, sedangkan urusan fungsi penunjang urusan daerah diwadahi dalam bentuk badan daerah.

Dalam hal pembentukan perangkat daerah didasarkan pada asas,

1. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah,
2. Intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah,
3. Efisiensi,
4. Efektifitas,
5. Pembagian habis tugas,

²⁹ Jimly Ashhidiqie, *perkembangan dan Konsolidasi Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2010),90.

³⁰ Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, (Bandar Lampung:Indepth Publishing, 2012),52.

6. Rentang kendali,
7. Tata kerja yang jelas: dan
8. Fleksibilitas.

Dari asas atau prinsip inilah perangkat daerah bisa diukur sejauh mana pemerintah daerah dalam mengurus daerahnya.

Susunan perangkat daerah sendiri terdiri atas, Sekretaris Daerah, Sekretaris DPRD, Inspektorat, Dinas Daerah, Badan Daerah, dan Kecamatan.³¹ Semua komponen tersebut diwadahi dalam Sekretaris Daerah dan bertanggung jawab kepada Kepala daerah melalui sekretaris daerah. kemudian hubungan kerja dari masing-masing satuan kerja tersebut bersifat koordiatif dan fungsional. Pembentukan dan susunan dari perangkat daerah sendiri ditetapkan dengan Perda. Perda tersebut berlaku setelah mendapat persetujuan oleh menteri sebagai wakil dari pemerintah pusat bagi perangkat daerah provinsi dan disetujui Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah Kabupaten/kota.

B. Perangkat Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Terbitnya regulasi terkait perangkat daerah yakni Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 ini diharapkan dapat membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan perangkat daerah, melalui prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang diselaraskan dengan kondisi nyata dimasing-masing daerah. idealnya

³¹ Pasal 209 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan ini mengusung prinsip penataan organisasi perangkat daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien.³²

Terdapat perubahan-perubahan yang signifikan secara struktural dari susunan perangkat daerah. dalam peraturan yang lama (PP Nomor 41 Tahun 2007) menyebutkan bahwasanya jumlah dari perangkat daerah berjumlah 6 satuan kerja, yaitu Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan. sedangkan dalam penyusunan Satuan Kerja (PP Nomor 18 Tahun 2016) mendapati bahwasanya Lembaga Teknis Daerah dihapuskan, dan unsur –unsur dari lembaga teknis daerah dijadikan secara mandiri. Kemudian tidak ada SKPD yang berbentuk Kantor, sedangkan unsur kelurahan tidak menjadi unit satuan organisasi tetapi menjadi perangkat kecamatan, masing-masing satuan kerja dibedakan menjadi 3 tipologi (A,B,C), dan juga rumah sakit menjadi UPT dinas kesehatan. Jadi bisa dibayangkan kalau penyusunan perangkat daerah dengan diberlakukannya pertauran yang baru ini merupakan bentuk perincian bagi perangkat daerah itu sendiri dan juga memiliki pedoman penyusunan kelembagaan disertai dengan ketentuan skoring yang terukur.

Satuan kerja perangkat daerah sendiri tersusun antara lain:

1. Sekretariat Daerah
2. Sekretariat DPRD
3. Inspektorat
4. Dinas

³² M. Irwan Tahir, “Analisis Kritis Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah” (Skripsi--Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Bandung, 2016), 2.

5. Badan
6. Kecamatan.

Yang masing-masing satuan kerja bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

1. Sekretariat Daerah, mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah dan juga memberikan pelayanan administratif, serta pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh kepala daerah.
2. Sekretariat DPRD, mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, menyelenggarakan administrasi keuangan, memberikan dukungan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam upaya melaksanakan fungsi sesuai dengan kebutuhan. Sekretariat DPRD ini melaksanakan tugas secara teknis operasional bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretariat daerah.
3. Inspektorat Daerah, mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah. Inspektorat sendiri dipimpin oleh seorang inspektur
4. Dinas Daerah, dipimpin oleh kepala Dinas dengan mempunyai tugas membantu kepala daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang

menjadi kewenangan daerah. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sendiri terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib sendiri terdiri atas urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, terdiri atas:

- a. Pendidikan,
- b. Kesehatan,
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang,
- d. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman,
- e. Ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat,
dan
- f. Sosial.

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, terdiri atas:

- a. Tenaga Kerja,
- b. Pemberdayaan perempuan dan Perlindungan anak,
- c. Pangan,
- d. Pertanahan,
- e. Lingkungan hidup,
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil,

- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa,
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana,
- i. Perhubungan,
- j. Komunikasi dan Informatika,
- k. Koperasi, usaha kecil dan menengah,
- l. Kepemudaan dan olahraga,
- m. Statistik,
- n. persandian,
- o. Kebudayaan,
- p. Perpustakaan, dan
- q. Kearsipan.

Sedangkan urusan pemerintahan pilihan terdiri atas:

- a. Kelautan,
- b. Pariwisata,
- c. Pertanian,
- d. Perdagangan,
- e. Kehutanan,
- f. Energi dan sumber daya mineral,
- g. Perindustrian,
- h. Transmigrasi.

Masing-masing dari dari urusan pemerintahan diwadahi dalam bentuk dinas. Masing-masing dari urusan pemerintahan tersebut bisa dilakukan penggabungan urusan pemerintahan dengan berpedoman pada

kedekatan karakteristik urusan pemerintahan dan keterkaitan antar penyelenggaraan urusan pemerintahan. Tentunya apabila berdasarkan perhitungan nilai variabel suatu urusan pemerintahan tidak memenuhi syarat untuk dibentuk menjadi dinas daerah tersendiri, urusan pemerintahan tersebut bisa digabung dengan dinas lain. dan apabila berdasarkan hasil perhitungan nilai variabel teknis, urusan pemerintahan tersebut mendapatkan nilai 0 (nol) maka urusan pemerintahan tersebut tidak diwadahi dalam unit organisasi perangkat daerah. penggabungan urusan pemerintahan tersebut paling banyak menggabungkan 3 urusan pemerintahan. Dan dalam hal tipologi dinas hasil penggabungan urusan pemerintahan dapat dinaikkan 1 tingkat lebih tinggi atau mendapat tambahan 1 bidang apabila mendapatkan bidang baru dari urusan pemerintahan yang digabungkan.

Pada dinas daerah sendiri dapat dibentuk unit pelaksana teknis (UPTD) yang bertugas untuk melaksanakan kegiatan teknis operational.

5. Badan Daerah, mempunyai tugas melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, adapun fungsi penunjang tersebut meliputi:

- a. Perencanaan,
- b. Keuangan,
- c. kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan
- d. penelitian dan Pengembangan, dan
- e. fungsi lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Suatu fungsi penunjang tersebut bisa digabung dengan badan lain apabila perhitungan nilai variabel tidak memenuhi syarat untuk dibentuk badan lain dan penggabungan tersebut didasarkan pada perumpunan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan kriteria, kedekatan fungsi penunjang urusan pemerintahan dan keterkaitan fungsi penunjang urusan pemerintahan. Dan batas dari penggabungan tersebut paling banyak penggabungan 2 fungsi penunjang urusan pemerintahan. Pada badan sendiri dapat dibentuk unit pelaksana teknis badan untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan kegiatan teknis penunjang tertentu.

6. Kecamatan, mempunyai tugas meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan. Dan dipimpin oleh seorang camat, camat sendiri dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan. Selain perangkat kecamatan, Kecamatan sendiri memiliki unsur pembantu atau melaksanakan sebagian tugas camat, yang itu disebut sebagai kelurahan. Kelurahan sendiri dipimpin oleh seorang lurah dan memiliki tugas melaksanakan kegiatan kelurahan, melakukan pemberdayaan masyarakat, memberikan pelayanan kepada masyarakat, memelihara ketentraman dan keamanan, memelihara sarana dan prasarana serta fasilitas umum, dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan Undang-Undang

Dalam upaya menentukan kriteria tipologi perangkat daerah maka dilakukan perhitungan pemetaan urusan pemerintahan, dan dalam upaya

tersebut terdapat 2 variabel yang menjadi tolak ukur atau landasan perhitungan, yaitu: kriteria variabel umum dan kriteria variabel teknis.

Kriteria variabel umum ditetapkan berdasarkan karakteristik suatu daerah yang terdiri atas indikator:

- a. Jumlah penduduk,
- b. Luas wilayah, dan
- c. Jumlah anggaran pendapatan dan belanja daerah.

kemudian bobot dari variabel teknis adalah 20%

Sedangkan kriteria variabel teknis ditetapkan berdasarkan beban tugas utama pada setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah serta fungsi penunjang urusan pemerintahan.

Berangkat dari ketentuan tersebut maka masing-masing satuan kerja perangkat daerah dibedakan menjadi 3 tipe:

- a. Tipe A dengan memiliki beban kerja yang cenderung lebih besar
- b. Tipe B dengan memiliki beban kerja yang cenderung sedang, dan;
- c. Tipe C dengan memiliki beban kerja yang cenderung kecil.

Kemudian besaran atau nominal dari masing-masing tipe adalah:

Tipe A memiliki hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 800, Tipe B memiliki hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600 sampai dengan 800, dan Tipe C memiliki hasil perhitungan nilai variabel kurang dari atau sama dengan 600. Ketentuan tersebut berlaku hanya pada satuan kerja Sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, dan Inspektorat serta fungsi penunjang bidang keuangan dan perencanaan.

Sedangkan dalam bentukan dinas dan badan memiliki ketentuan yang berbeda, yakni; untuk tipe A mendapatkan hasil perhitungan nilai variabel sebanyak lebih dari 800, tipe B mendapatkan hasil perhitungan nilai variabel sebanyak lebih dari 600 sampai dengan 800, dan tipe C mendapatkan hasil perhitungan nilai variabel sebanyak lebih dari 400 sampai 600. Dalam hal perhitungan nilai variabel urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan tidak memenuhi ketentuan untuk dijadikan sebagai dinas maka hal tersebut tetap dibentuk sebagai Dinas tapi sebagai dinas tipe C.

Beda halnya dengan pengaturan terhadap tipologi kecamatan, dalam kecamatan apabila mendapatkan hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600 ditetapkan sebagai kecamatan tipe A dan apabila kurang dari 600 atau sama, maka ditetapkan sebagai kecamatan tipe B.

Selanjutnya dalam hal perhitungan nilai variabel urusan pemerintahan atau fungsi penunjang lainnya mendapati kurang dari 400 berlaku ketentuan: menjadi bidang apabila mendapat nilai variabel 300 sampai dengan 400, dan menjadi sub bidang atau seksi apabila mendapatkan hasil perhitungan nilai variabel kurang dari atau sama dengan 300.

Paling penting selain dari pemetaan urusan pemerintahan adalah susunan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah. disebutkan dalam pasal 74-pasal 93 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang perangkat daerah, antara lain:

- a. Sekretariat Daerah apabila tipe A, terdiri atas paling banyak 3 asisten, dan masing-masing asisten terdiri atas paling banyak 4 bagian, dan masing-masing bagian terdiri atas paling banyak 3 subbagian.

apabila tipe B, terdiri atas paling banyak 3 asisten, dan masing-masing asisten terdiri atas paling banyak 3 bagian, dan masing-masing bagian terdiri atas paling banyak 3 subbagian.

apabila tipe C, terdiri atas paling banyak 2 asisten, dan masing-masing asisten terdiri atas paling banyak 3 bagian, dan masing-masing bagian terdiri atas paling banyak 3 subbagian

- b. Sekretariat DPRD apabila tipe A, terdiri atas paling banyak 4 bagian, dan masing-masing bagian terdiri atas paling banyak 3 subbagian..

apabila tipe B, terdiri atas paling banyak 3 bagian, dan masing-masing bagian terdiri atas paling banyak 3 subbagian.

apabila tipe C, terdiri atas paling banyak 3 bagian, dan masing-masing bagian terdiri atas paling banyak 2 subbagian.

- c. Inspektorat apabila tipe A, terdiri atas 1 sekretariat, dan paling banyak 4 inspektur pembantu. Sekretariat tersebut terdiri atas 3 subbagian

apabila tipe B, terdiri atas 1 sekretariat, dan paling banyak 3 inspektur pembantu. Sekretariat tersebut terdiri atas 2 subbagian

apabila tipe C, terdiri atas 1 sekretariat, dan paling banyak 2 inspektur pembantu. Sekretariat tersebut terdiri atas 2 subbagian

- d. Dinas daerah apabila tipe A, terdiri atas 1 sekretariat, dan paling banyak terdiri dari 4 bidang. Sekretariat tersebut terdiri atas paling banyak 3 subbagian, dan bidang terdiri atas paling banyak 3 seksi apabila tipe B, terdiri atas 1 sekretariat, dan paling banyak terdiri dari 3 bidang. Sekretariat tersebut terdiri atas paling banyak 2 subbagian, dan bidang terdiri atas paling banyak 3 seksi. apabila tipe C, terdiri atas 1 sekretariat, dan paling banyak terdiri dari 2 bidang. Sekretariat tersebut terdiri atas paling banyak 2 subbagian, dan bidang terdiri atas paling banyak 3 seksi
- e. Badan daerah apabila tipe A, terdiri atas 1 sekretariat, dan paling banyak terdiri dari 4 bidang. Sekretariat tersebut terdiri atas paling banyak 3 subbagian, dan bidang terdiri atas paling banyak 3 subbidang apabila tipe B, terdiri atas 1 sekretariat, dan paling banyak terdiri dari 3 bidang. Sekretariat tersebut terdiri atas paling banyak 2 subbagian, dan bidang terdiri atas paling banyak 3 seksi. apabila tipe C, terdiri atas 1 sekretariat, dan paling banyak terdiri dari 2 bidang. Sekretariat tersebut terdiri atas paling banyak 2 subbagian, dan bidang terdiri atas paling banyak 3 subbidang
- f. Kecamatan, apabila tipe A, terdiri atas 1 sekretariat dan paling banyak 5 seksi. Sekretariat tersebut paling banyak terdiri atas 2 subbagian.

apabila tipe B, terdiri atas 1 sekretariat dan paling banyak 4 seksi. Sekretariat tersebut paling banyak terdiri atas 2 subbagian.

Jadi setiap daerah dalam menyusun Satuan Kerja Perangkat daerah harus mengikuti ketentuan yang sudah ada baik jumlah dari sekretariat, bidang, ataupun subbagian. Terkecuali apabila dalam hal penggabungan Dinas atau badan dengan pertimbangan efisiensi sumber daya yang dimiliki pemerintah daerah, maka apabila hasil perhitungan nilai variabel 400 sampai dengan 500 (tipe C) sebelum dikalikan dengan faktor kesulitan geografis dapat digabung dengan dinas atau badan tipe C menjadi 1 dinas atau badan tipe B, dan apabila digabung dengan dinas atau badan tipe B maka menjadi dinas atau badan tipe A, dan apabila digabung dengan dinas atau badan tipe A maka menjadi dinas atau badan tipe A dengan memiliki 5 bidang.

C. Konsep Fikih *Siyāṣah* dan Ruang Lingkupnya

Fikih *Siyāṣah* Merupakan Gabungan dari Kalam/kata *fiqh*/fikih berasal dari akar kata *faqaha-yafqahu-fiqhan* yang diartikan sebagai “pengertian”, “pemahaman”, atau “Paham yang Mendalam”. dalam hal hal yang berupa perkataan, perbuatan.³³ Fikih mencakup berbagai aspek kehidupan manusia. Disamping membahas aspek hubungan manusia dengan Tuhan-Nya, kajian fikih juga membahas bagaimana hubungan antara manusia yang satu dengan manusia yang lainnya atau bisa disebut muamalah. Dalam pembahasan terkait muamalah ini pun dapat dibagi lagi menjadi beberapa aspek, seperti *jinayah*

³³ J. Suyuti Pulungan, *Fikih Siyāṣah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Yogyakarta:Ombak, 2019),24.

(pidana), *munakahat* (perkawinan), *mawaris* (kewarisan), *murafa'at* (hukum acara), *siyāsah* (politik/ketatanegaraan), dan *al-ahkam al-duāliyah* (hubungan internasional).³⁴

Kemudian kalam/kata *Siyāsah* berasal dari kata *sasa* yang memiliki arti mengatur, memerintah, dan mengurus.³⁵ Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuannya adalah mengurus, mengatur dan mengurus kebijaksanaan atas sesuatu hal yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu. Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa *Siyāsah* adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memberikan dan memelihara ketertiban ketentraman, dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.³⁶ Ibn Manzhur pun memberikan definisinya terkait dengan *Siyāsah*, menurut beliau *siyāsah* merupakan mengatur atau memimpin sesuatu yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan.³⁷

Dalam penjelasan diatas bisa ditarik benang merah bahwa fikih *Siyāsah* merupakan suatu aspek dari hukum islam yang membahas terkait pengaturan kehidupan dalam berbangsa maupun bernegara sehingga menciptakan kemaslahatan, ketertiban, dan keteraturan.

Sebagai disiplin ilmu ketatanegaraan islam, fikih *Siyāsah* membicarakan tentang siapa sumber kekuasaan, siapa pelaksana kekuasaan, bagaimana cara pelaksanaan penguasa menjalankan kekuasaan yang

³⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah...*, cetakan I (Jakarta:Kencana, 2014),3.

³⁵ J. Suyuti Pulungan, *Fikih...*,(Yogyakarta, Ombak, 2019),25.

³⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah...*, Cetakan I, (Jakarta:Kencana, 2014),4.

³⁷ Ibid

diamanatkan kepadanya, dan kepada siapa pelaksana kekuasaan mempertanggungjawabkan kekuasaannya.³⁸

Fikih *Siyāsah* atau dalam istilah lain namun memiliki pengertian yang sama disebut juga sebagai *Siyāsah Syar'iyah*.³⁹ Bahansi merumuskan bahwa *Siyāsah syar'iyah* adalah pengaturan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan ketentuan syara', sementara para *fuqaha'* mendefinisikan *Siyāsah Syar'iyah* merupakan kewenangan penguasa/pemerintah untuk melakukan kebijakan-kebijakan politik yang mengacu kepada kemaslahatan umat melalui peraturan yang tidak bertentangan dengan dasar-dasar agama⁴⁰

Ruang lingkup fikih *Siyāsah* sendiri sangatlah luas, itulah mengapa kalangan ulama mengalami perbedaan pendapat dalam menentukan ruang lingkup kajian fikih *siyāsah*. Ibn Taimiyyah misalnya menjelaskan ruang lingkup fikih *siyāsah* dengan membagi menjadi 4 bidang kajian, yaitu *Siyāsah qadha'iyah* (peradilan), *Siyāsah 'idariyyah* (administrasi negara), *Siyāsah māliyyah* (ekonomi dan moneter), dan *Siyāsah dauliyyah/ Siyāsah kharijiyyah* (hubungan internasional).

Imam al-Mawardi, beliau menyebutkan bahwa ruang lingkup dari kajian fikih *siyāsah* sendiri terbagi menjadi 5 bidang, yaitu *siyāsah dustūriyyah* (peraturan perundang-undangan), *Siyāsah māliyyah* (ekonomi dan moneter), *Siyāsah qadha'iyah* (peradilan), *Siyāsah 'harbiyyah* (hukum perang), *Siyāsah 'idariyyah* (administrasi negara). Berbeda halnya dengan

³⁸ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran Sejarah, dan Pemikiran*, (jakarta:UI Press, 1991),2-3.

³⁹ J. Suyuti Pulungan, *Fikih...*(Yogyakarta, Ombak, 2019),28.

⁴⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah...*, Cetakan I (Jakarta:Kencana, 2014),6.

dua pemikir tersebut, T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy membagi ruang lingkup kajian fikih *siyāsah* menjadi delapan bidang, yaitu:⁴¹

1. *Siyāsah Dustūriyyah Syar'iyah* (Politik Pembuatan Perundang-undangan)
2. *Siyāsah Tasyri'iyah Syar'iyah* (Politik Hukum)
3. *Siyāsah Qadha'iyah Syari'iyah* (Politik Peradilan)
4. *Siyāsah Maliyyah Syar'iyah* (Politik Ekonomi dan Moneter)
5. *Siyāsah Dauliyyah/Siyāsah Kharijiyyah Syar'iyah* (politik Hubungan International)
6. *Siyāsah Idāriyyah Syar'iyah* (Politik Administrasi Negara)
7. *Siyāsah Tanfidziyyah Syar'iyah* (Politik Pelaksanaan Perundang-undangan)
8. *Siyāsah Harbiyyah Syar'iyah* (Politik Peperangan).

Nampak terlihat bahwasanya penjelasan terkait ruang lingkup kajian fikih *siyāsah* mendapati berbagai macam perspektif dikarenakan ruang lingkup dari fikih *siyāsah* sendiri terlalu luas dan juga melihat objek dari fikih *siyāsah* sendiri adalah hubungan antara pemerintah dan rakyatnya sehingga mengalami penyesuaian atau merelevansi fenomena-fenomena perkembangan zaman dan kebiasaan manusia.

D. Konsep *Siyāsah Dustūriyyah* dan Ruang Lingkupnya

Siyāsah Dustūriyyah sendiri merupakan bagian dari fikih *siyāsah* yang pola pembahasannya adalah masalah perundang-undangan negara. Prof. H. A Djazuli menjelaskan bahwasanya poros utama dari kajian *siyāsah dustūriyyah*

⁴¹ Ibid,14-15.

yaitu mengatur hubungan antara warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain.⁴² Jadi benang merah dari penjelasan Prof. Djazuli adalah adanya hubungan antara beberapa pihak, yaitu pemimpin, rakyat dan lembaga dalam masyarakat itu sendiri. Prof. Dr. J. Suyuti Pulungan memberikan penjelasan yang berbeda, dia mendefinisikan kajian dari *siyāsah dustūriyyah* secara kompleks. Beliau menjelaskan bahwasanya *siyāsah dustūriyyah* berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan kepala negara, batasan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dengan rakyatnya.⁴³

Jadi *siyāsah dustūriyyah* merupakan pengaturan terkait hubungan timbal balik antara lembaga-lembaga negara dengan warga negaranya yang kemudian masing-masing subjek tersebut memiliki hak dan kewajiban untuk menciptakan kemaslahatan, dan ketentraman umat.

Adapun konsep penting dalam ketatanegaraan Islam antara lain

1. *Imāmah*

Dalam wacana fikih *siyāsah*, kata *imāmah* biasanya diidentikkan dengan khalifah atau *imārah*. Keduanya memiliki arti pemimpin tertinggi dalam negara islam. Istilah tersebut dipergunakan oleh masing-masing golongan yang ada didalam islam, misalnya *imāmah* banyak digunakan

⁴² A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2017),30.

⁴³ J. Suyuti Pulungan, *Fikih...*,(Yogyakarta, Ombak, 2019),29

oleh kalangan Syi'ah, sedangkan istilah Khalifah lebih populer pada kalangan Sunni.⁴⁴ Dengan begitu mulai dari definisi hingga proses pemilihan dan pengangkatan sangatlah berbeda. Namun secara garis besar substansinya sama yakni pemimpin tertinggi dalam negara islam.

Al-Qur'an menyebut seorang pemimpin dengan berbagai macam sebutan, dalam QS. Al-Qashash ayat 5 disebutkan: ⁴⁵

وَنُرِيدُ أَنْ نَمُنَّ عَلَى الَّذِينَ اسْتُضِعُوا فِي الْأَرْضِ وَنَجْعَلَهُمْ أَئِمَّةً وَنَجْعَلَهُمُ الْوَارِثِينَ

“Dan Kami hendak memberi karunia kepada orang-orang yang tertindas di bumi (Mesir) itu dan hendak menjadikan mereka pemimpin dan menjadikan mereka orang-orang yang mewarisi (bumi)”

Kemudian QS. An-Nisa ayat 59, Allah berfirman:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”⁴⁶

Penegakan institusi *imamah* dan khalifah menurut para fuqaha' mempunyai dua fungsi, yaitu memelihara agama islam dan melaksanakan hukum-hukumnya dan menjalankan politik kenegaraan dengan memperhatikan batas-batas yang sudah digariskan oleh Islam. ⁴⁷

Menurut al-Mawardi, imamah dibutuhkan untuk menggantikan kenabian dalam rangka memelihara agama islam dan mengatur

⁴⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, Cetakan I (Jakarta:Kencana, 2014),149.

⁴⁵ Balitbang Diklat Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an...*,(Jakarta: Kemenag RI, 2019),555.

⁴⁶ Ibid,118.

⁴⁷ Ibid,150.

kehidupan Dunia.⁴⁸ Audah mendefinisikan bahwa khalifah atau *imāmah* adalah kepemimpinan umum umat islam dalam masalah-masalah keduniaan dan keagamaan untuk menggantikan kepemimpinan Rasulullah.⁴⁹

2. Ahl al-Hall wa al-'Aqd

Secara harfiyah. *Ahl al-hall wa al-aqd* berarti orang yang dapat menimbang, memutus dan mengikat. Dengan kata lain merupakan suatu lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat atau suara masyarakat.⁵⁰ Dengan kata lain merekalah yang mengangkat dan merekalah juga yang berhak memilih siapa yang akan menjadi pemimpin pemerintahan. Dan setelah melakukan pemilihan secara mufakat para *ahl al-hall wa al-aqd* ini melakukan pengakuan dalam rangka menaati dan mematuhi seorang calon imam yang sudah dipilih secara sah, inilah yang kemudian dalam islam disebut sebagai konsep *Bai'at*.

Praktik lembaga *ahl al-hall wa al-aqd* dalam ketatanegaraan modern kali ini menuai berbagai banyak perbedaan, pasalnya perkembangan zaman yang sedemikian menuntut peran lembaga tersebut tetap relevan. Dalam indonesia sendiri. Lembaga tersebut terealisasikan menjadi lembaga legislatif. Sejalan dengan pengaruh pemikiran politik barat terhadap ketatanegaraan yang ada di Indonesia. Dibentuknya

⁴⁸ Al-Mawardi, *al-ahkam al-Shultaniyyah...*, Abdul Hayyie al-Kattani, Kamaluddin Nurdin (Jakarta:Gema Insani Press, 2000),5.

⁴⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa...*, Cetakan I (Jakarta:Kencana, 2014),150.

⁵⁰ Ibid,159.

lembaga tersebut di Indonesia mengasumsikan bahwasanya lembaga tersebut merupakan representasi dari perwakilan kehendak rakyat.

3. Wizarah

Wizārah sendiri diartikan sebagai konsep pembantu kepala negara dalam menjalankan roda pemerintahan. Dan seorang pembantu tersebut disebut sebagai wazir. Sejalan dengan pengertian yang sudah difirmankan oleh Allah SWT, dalam QS. *Al-Furqan*, ayat 35:⁵¹

وَلَقَدْ آتَيْنَا مُوسَى الْكِتَابَ وَجَعَلْنَا مَعَهُ أَخَاهُ هَارُونَ وَزِيرًا

“Dan sungguh, Kami telah memberikan Kitab (Taurat) kepada Musa dan Kami telah menjadikan Harun saudaranya, menyertai dia sebagai wazir (pembantu)”⁵²

Eksistensi keberadaan dari wazir sendiri bukan tanpa alasan apa-apa melainkan pada dasarnya kepala negara sendiri tidak mampu menangani seluruh permasalahan politik dan pemerintahan yang ada di negaranya. Dengan berdasar hal tersebut kepala negara membutuhkan seorang pembantu yang ahli dalam bidangnya sebagai pembantu kepala negara melalui tenaga dan fikirannya.

Secara umum *Wizārah* terbagi menjadi 2 macam yaitu, *Wazir at-Tanfidz* dan *Wazir at-Tafwidh*. *Wazir at-Tanfidz* sendiri merupakan menteri yang tupoksinya dikontrol langsung oleh kepala negara. Sedangkan *Wazir at-Tafwidh* sendiri merupakan menteri yang dapat memberikan mandat kepada penguasa daerah (Gubernur) unruk

⁵¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa*..., Cetakan I (Jakarta:Kencan, 2014),167.

⁵² Balitbang Diklat Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an*..., (Jakarta: Kemenag RI, 2019),363.

menjalankan tugas-tugas dari khalifah yang sudah diberikan kepadanya.⁵³ Wazir *tanfidz* sendiri bisa kita artikan sebagai kementerian eksekutif sedangkan wazir *tafwidh* bisa kita artikan sebagai menteri delegatif.

Dalam hal kepemilikan kewenangan wazir *tafwidh* memiliki kewenangan yang lebih luas yakni memiliki otoritas untuk memutuskan kebijaksanaan politik negara. Disisi lain kepala negara pun berhak untuk menegur bahkan memecat wazir *tafwidz* kalau ternyata bertindak menyeleweng dari tugasnya. Wazir *tanfidz* sendiri hanyalah pelaksana kebijakan negara. Dan lebih condong hanyalah sebagai pembantu kepala negara tanpa memiliki otoritas memutuskan kebijakan negara. Dan bisa dikatakan bahwasanya menteri ini hanyalah penghubung antara kepala negara dengan rakyatnya.⁵⁴

Kemudian ruang lingkup dari kajian *Siyāṣah Dustūriyah* yakni terdiri atas:⁵⁵

1. Konstitusi
2. Legislasi,
3. Syura atau Demokrasi: dan
4. Ummah

a) Konstitusi

Konstitusi sendiri disebut juga dengan *dustūr*, kata ini diartikan sebagai asas, dasar, atau pembinaan, secara istilah

⁵³ Al-Allamah Abdurrahman, *Mukaddimah Ibn Khaldun*, Masturi Irham, (Jakarta: Pusat A-Kautsar, 2011),423

⁵⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah...*, Cetakan I (Jakarta:Kencana, 2014),169.

⁵⁵ Imam Amrusi Jaelani, *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya:IAIN Press,2011),25.

dustūr berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota negara, baik tertulis maupun tidak tertulis.⁵⁶ Di negara Indonesia kata ini diserap yang kemudian diartikan sebagai Undang-Undang Dasar suatu negara.

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan kaidah-kaidah atau sumber-sumber perundang-undangan yang ada disuatu negara. Baik itu sumber secara materiil, sejarah, sumber perundangan, dan sumber penafsirannya. Kemudian, agar mempunyai kekuatan hukum, maka sebuah undang-undang dasar yang akan dirumuskan tersebut harus mempunyai landasan atau dasar pengundangannya.⁵⁷

b) Legislasi

Dalam kajian fikih *siyāsah*, istilah legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulthah al tasyri'iyah* yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat
2. Masyarakat islam yang akan melaksanakan

⁵⁶ Kun Budianto, "Kelembagaan Politik Islam, Konsep Konstitusi, Legislasi, Demokrasi, Ummah dan Syura", *Jurnal Studi Sosial dan Politik*, Vol. 1, No. 2, (Desember, 2017), 158.

⁵⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah...*, Cetakan I (Jakarta:Kencana, 2014), 178.

3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syari'at Islam.⁵⁸

Dalam penyusunan hukum sendiri kekuasaan legislatif juga harus mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, inilah yang mengisyaratkan bahwa undang-undang atau kebijakan yang akan dikeluarkan dan berlaku itu tidak berangkat dari ruang hampa atau terkesan tidak guna.

Jadi kekuasaan legislatif sendiri harus melakukan penalaran yang lebih kreatif dan peka terhadap permasalahan-permasalahan yang berkembang dikeadaan sosial masyarakat. Itulah yang kemudian menjadi tolak ukur efektifitas dari produk hukum atau kebijakan yang dikeluarkan. Tentunya dalam pembuatan kebijakan atau produk hukum tidak serta merta lari dari syari'at atau lari dari peraturan yang berada di atasnya.

c) Ummah

Kata Ummah di Indonesia sendiri menjadi umat, merupakan sebuah konsep yang telah akrab dalam lapisan masyarakat Indonesia. Ummah sendiri menurut terminologi Islam adalah sebuah konsep yang unik. Banyak sekali pemikir baik itu islam atau barat menyamakan kata ummah itu dengan berbagai macam persamaan, ada yang memadankan dengan

⁵⁸ Ibid, 187.

kata *nation* (bangsa), *state* (negara-kebangsaan), *community* (komunitas). Penulis sendiri memberikan arti bahwasanya ummah itu merupakan kelompok masyarakat.

Dalam arti yang lebih luas lagi, ummah ini terbagi menjadi 3 lapisan, *pertama* umat diartikan sebagai seluruh makhluk yang diciptakan oleh Allah, termasuk manusia. *Kedua* umat diartikan sebagai suatu komunitas manusia. *Ketiga* umat diartikan sebagai manusia secara keseluruhan.⁵⁹

Jadi pada dasarnya pemaknaan Ummah ini sangatlah beragam, tetapi pada prinsipnya ditarik benang merah dari berbagai pemaknaan diatas, Ummah merupakan sebuah komunitas makhluk hidup yang diciptakan oleh Allah untuk hidup.

d) Syura atau Demokrasi

Dalam bahasa Indonesia kata Syura ini menjadi musyawarah yang mengandung makna segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain, musyawarah sendiri dapat dilakukan dengan berbagai hal apa saja, dengan tidak menyalahi aturan syariat islam. Pun juga demikian dalam melaksanakan kegiatan musyawarah keterlibatan ahli sangatlah diperuntukkan. Karena seorang ahli memiliki pandangan yang lebih jauh kedepan dan juga memegang prinsip nilai

⁵⁹ Kun Budiarto, *Jurnal Studi Sosial dan Politik*, Vol. 1, No. 2, (Desember,2017),161.

keislaman. Maka hasil yang didapat atau keputusan yang didapat akan lebih mendekati kesempurnaan dan juga keputusan tersebut diambil secara bersama-sama maka masing-masing pihak merasa bertanggung jawab atas keputusan yang diambil.⁶⁰

Selaras dengan syura, demokrasi juga menkankan unsur musyawarah dalam mengambil keputusan. Disamping itu prinsip dasar demokrasi adalah adanya kesamaan antar seluruh manusia. Sadek J. Sulaiman mengemukakan 7 prinsip utama sistem demokrasi.⁶¹

- a. Kebebasan Berbicara
- b. Pelaksanaan Pemilu yang Luberjurdil
- c. Tidak ada diskriminasi minoritas
- d. Kebebasan memilih
- e. *Good Governance* dan *Clean Government*
- f. Supremasi Hukum
- g. Kebebasan Bertindak

Berdasarkan hal itu, sepintas kita dapat melihat bahwa demokrasi memiliki prinsip yang sesuai dengan prinsip-prinsip syura.

⁶⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāṣah...*, Cetakan I (Jakarta:Kencana, 2014),220

⁶¹ Ibid,221.

BAB III
PENATAAN KELEMBAGAAN PERANGKAT DAERAH KABUPATEN
GRESIK PASCA BERLAKUNYA PERATURAN PEMERINTAH NOMOR
18 TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH

A. Susunan Lembaga Perangkat Daerah Kabupaten Gresik

Berdasarkan intruksi dari pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang perangkat Daerah, bahwa pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda. Yang kemudian Bupati bersama dengan DPRD Kabupaten Gresik menetapkan terkait dengan pembentukan perangkat daerah kabupaten Gresik yaitu Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Gresik. Adapun satuan kerja perangkat daerah disebutkan dalam pasal 3 sampai pasal 8. Selanjutnya perihal kedudukan, susunan organisasi, tugas, fungsi serta tata kerja perangkat daerah diformulasikan dalam Peraturan Bupati Kabupaten Gresik.⁶² Satuan kerja perangkat daerah sendiri termaktub dala pasal 3 sampai pasal 8 Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kabupateen Gresik, antara lain:

Satuan Kerja Perangkat Daerah kabupaten Gresik sendiri terdiri atas

1. Sekretaris Daerah, merupakan unsur staf dengan membawahi beberapa asisten, antara lain:⁶³

⁶² Pasal 2 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Gresik

⁶³ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 43 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik.

- a. Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, membawahi 3 Bagian, antara lain:
 - 1) Bagian Pemerintahan Umum, membawahi 2 Subbagian
 - 2) Bagian Hukum, membawahi 3 Subbagian
 - 3) Bagian Administrasi Kesejahteraan Rakyat membawahi 3 subbagian
 - b. Asisten Perekonomian dan Pembangunan, membawahi 3 Bagian, antara lain:
 - 1) Bagian Program Pembangunan, membawahi 3 subbagian
 - 2) Bagian perekonomian dan SDA membawahi 3 subbagian
 - 3) Bagian Layanan Pengadaan, membawahi 3 subbagian
 - c. Asisten Administrasi Umum, membawahi 4 bagian, antara lain
 - 1) Bagian Organisasi dan Tata Laksana, membawahi 3 subbagian
 - 2) Bagian Umum, membawahi 3 subbagian
 - 3) Bagian Keuangan, membawahi 2 subbagian
 - 4) Bagian Hubungan Masyarakat membawahi 3 Subbagian
2. Staf Ahli Bupati, Merupakan unsur pembantu Bupati dalam melaksanakan tugasnya. Staf ahli sendiri memiliki tugas memberikan rekomendasi isu-isu strategis kepada bupati. Staf ahli sendiri terdiri atas:⁶⁴
- a. Staf Ahli Bupati Bidang I
 - b. Staf Ahli Bupati Bidang II

⁶⁴ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 71 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Staf Ahli Kabupaten Gresik.

- c. Staf Ahli Bupati Bidang III
3. Sekretariat DPRD, merupakan unsur pelayanan administrasi dan pemberi dukungan terhadap tugas dan fungsi DPRD. Struktur dari sekretariat DPRD terdiri atas:⁶⁵
 - a. Sekretaris DPRD
 - b. Bagian Hukum, membawahi 2 Subbagian
 - c. Bagian Program dan Keuangan, membawahi 2 subbagian
 - d. Bagian Persidangan dan Perundang-undangan, membawahi 3 subbagian
 - e. Bagian Fasilitasi, membawahi 2 subbagian
4. Inspektorat Daerah, merupakan Unsur pengawas penyelenggaraan pemerintah daerah. Adapun struktur dari Inspektorat terdiri atas:⁶⁶
 - a. Inspektur
 - b. Sekretariat, dengan membawahi 3 subbagian
 - c. Inspektur Pembantu I
 - d. Inspektur Pembantu II
 - e. Inspektur Pembantu III
 - f. Inspektur Pembantu IV
 - g. Inspektur Pembantu V
5. Dinas Daerah, merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas:

⁶⁵ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 37 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Gresik.

⁶⁶ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Gresik.

- a. Dinas Pendidikan, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pendidikan. Susunan Dinas Pendidikan sendiri meliputi:⁶⁷
- 1) Sekretariat dengan membawahi 3 subbagian
 - 2) Bidang pendidik dan tenaga kependidikan dengan membawahi 3 seksi
 - 3) Bidang pendidikan dasar dengan membawahi 3 seksi
 - 4) Bidang anak usia dini dan non formal dengan membawahi 3 seksi
 - 5) Bidang pengembangan manajemen pendidikan, dengan membawahi 3 seksi
- b. Dinas Kesehatan, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesehatan. Susunan Dinas Kesehatan sendiri meliputi:⁶⁸
- 1) Sekretariat dengan membawahi 3 subbagian
 - 2) Bidang kesehatan masyarakat dengan membawahi 3 seksi
 - 3) Bidang pencegahan dan pengendalian penyakit dengan membawahi 3 seksi
 - 4) Bidang pelayanan kesehatan dengan membawahi 3 seksi
 - 5) Bidang pemberdayaan sumber daya dengan membawahi 3 seksi
- c. Dinas pekerjaan umum dan tata ruang, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang. Susunan Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang sendiri meliputi:⁶⁹

⁶⁷ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 46 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Kabupaten Gresik.

⁶⁸ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 47 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Gresik. Kabupaten Gresik.

- 1) Sekretariat dengan membawahi 3 subbagian
 - 2) Bidang bina marga dengan membawahi 3 seksi
 - 3) Bidang bina jasa konstruksi dengan membawahi 3 seksi
 - 4) Bidang cipta karya dengan membawahi 3 seksi
 - 5) Bidang sumber daya air dengan membawahi 3 seksi
 - 6) Bidang tata ruang dengan membawahi 3 seksi
- d. Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perumahan dan kawasan pemukiman. Susunan Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman meliputi:⁷⁰
- 1) Sekretariat dengan membawahi 3 subbagian
 - 2) Bidang rumah umum dengan membawahi 3 seksi
 - 3) Bidang rumah swadaya dengan membawahi 3 seksi
 - 4) Bidang kawasan pemukiman dengan membawahi 3 bidang
 - 5) Bidang prasarana dan sarana fasilitas umum dengan membawahi 3 seksi
- e. Satuan Polisi Pamong Praja, menyelenggarakan sub urusan ketentraman ketertibn umum dan perlindungan masyarakat. Susunan Satuan Polisi Pamong Praja meliputi:⁷¹
- 1) Sekretariat dengan membawahi 2 subbagian

⁶⁹ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisas, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang Kabupaten Gresik.

⁷⁰ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisas, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman Kabupaten Gresik.

⁷¹ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 50 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisas, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik.

- 2) Bidang penegakan perundang-undangan dengan membawahi 2 seksi
 - 3) Bidang ketertiban umum dan ketentraman membawahi 2 seksi
 - 4) Bidang pembinaan umum dan perlindungan masyarakat dengan membawahi 2 seksi.
- f. Dinas Sosial, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang sosial. Susunan Dinas Sosial meliputi:⁷²
- 1) Sekretariat dengan membawahi 3 subbagian
 - 2) Bidang rehabilitasi sosial dengan membawahi 3 seksi
 - 3) Bidang perlindungan dan jaminan sosial dengan membawahi 2 seksi
 - 4) Bidang pemberdayaan sosial dengan membawahi 3 seksi
- g. Dinas Tenaga Kerja, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tenaga kerja. Susunan Dinas Tenaga Kerja meliputi:⁷³
- 1) Sekretariat dengan membawahi 3 subbagian
 - 2) Bidang pelatihan kerja dengan membawahi 3 seksi
 - 3) Bidang informasi pasar kerja dan peningkatan produktifitas dengan membawahi 3 seksi
 - 4) Bidang penempatan tenaga kerja dan perluasan kesempatan kerja dengan membawahi 3 seksi

⁷² Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 51 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Gresik.

⁷³ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 52 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Gresik.

- 5) Bidang hubungan industrial dan jaminan sosial tenaga kerja dengan membawahi 3 seksi
- h. Dinas lingkungan hidup, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang lingkungan hidup. Susunan Dinas Lingkungan Hidup meliputi:⁷⁴
- 1) Sekretariat dengan membawahi 3 subbagian
 - 2) Bidang tata lingkungan hidup dengan membawahi 3 seksi
 - 3) Bidang pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dengan membawahi 3 seksi
 - 4) Bidang pengelolaan kebersihan dengan membawahi 3 seksi
 - 5) Bidang pertanaman dan dekorasi membawahi 3 seksi
- i. Dinas Kependudukan dan Pencatatan sipil, menyelenggarakan urusan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil. Susunan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil meliputi:⁷⁵
- 1) Sekretariat dengan membawahi 3 subbagian
 - 2) Bidang pelayanan pendaftaran penduduk dengan membawahi 2 seksi
 - 3) Bidang pelayanan pencatatan sipil dengan membawahi 2 seksi
 - 4) Bidang pengelolaan informasi administrasi kependudukan dengan membawahi 2 seksi

⁷⁴ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 53 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik.

⁷⁵ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 54 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik.

- 5) Bidang pemanfaatan data dan inovasi pelayanan dengan membawahi 2 seksi.
- j. Dinas pemberdayaan masyarakat dan desa, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pemberdayaan masyarakat dan desa. Susunan dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa meliputi:⁷⁶
- 1) Sekretariat dengan membawahi 3 subbagian
 - 2) Bidang penataan dan kerjasama desa dengan membawahi 3 seksi
 - 3) Bidang administrasi pemerintahan desa dengan membawahi 3 seksi
 - 4) Bidang pemberdayaan usaha ekonomi masyarakat desa dengan membawahi 3 seksi
 - 5) Bidang pembangunan dan kelembagaan desa dengan membawahi 2 seksi.
- k. Dinas Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, menyelenggarakan urusan pemerintah bidang pengendalian penduduk, keluarga berencana, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Susunan Dinas Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, meliputi:⁷⁷

⁷⁶ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 55 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Gresik.

⁷⁷ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 56 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Gresik.

- 1) Sekretariat dengan meliputi 3 subbagian
 - 2) Bidang keluarga sejahtera dan advokasi dengan meliputi 2 seksi
 - 3) Bidang keluarga dan pengendalian penduduk dengan meliputi 2 seksi
 - 4) Bidang pemberdayaan perempuan dan pengurusutamaan gender dengan meliputi 3 seksi
 - 5) Bidang perlindungan perempuan, anak dan pengarusatamaan hak anak dengan meliputi 2 seksi
- l. Dinas Perhubungan, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perhubungan. Susunan Dinas Perhubungan meliputi:
- 1) Sekretariat dengan meliputi 2 subbagian.⁷⁸
 - 2) Bidang kelalulintasan dan pengendalian operasional dengan meliputi 3 seksi
 - 3) Bidang angkutan jalan dengan meliputi 3 seksi
 - 4) Bidang sarana dan prasarana dengan meliputi 3 seksi
- m. Dinas Komunikasi dan Informatika menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang komunikasi dan informatika. Susunan Dinas Komunikasi dan Informatika meliputi:⁷⁹
- 1) Sekretariat dengan meliputi 3 subbagian
 - 2) Bidang komunikasi dan persandian dengan meliputi 3 seksi
 - 3) Bidang pengembangan E-Government dengan meliputi 3 seksi

⁷⁸ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 57 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Perhubungan Kabupaten Gresik.

⁷⁹ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 58 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Gresik.

- 4) Bidang pelayanan informasi dan statistik dengan meliputi 2 seksi
- n. Dinas koperasi, usaha mikro, perindustrian dan perdagangan, menyelenggarakan urusan bidang usaha kecil dan menengah, bidang perindustrian, dan bidang perdagangan. Susunan Dinas koperasi, usaha mikro, perindustrian dan perdagangan meliputi:⁸⁰
- 1) Sekretariat dengan membawahi 3 subbagian
 - 2) Bidang koperasi dengan membawahi 3 seksi
 - 3) Bidang usaha mikro dengan membawahi 3 seksi
 - 4) Bidang perindustrian dengan membawahi 3 seksi
 - 5) Bidang perdagangan dengan membawahi 3 seksi
- o. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang penanaman modal. Susunan Dinas penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu meliputi:⁸¹
- 1) Sekretariat dengan membawahi 3 subbagian
 - 2) Bidang pengembangan iklim, promosi, data, dan informasi penanaman modal dengan membawahi 3 seksi
 - 3) Bidang pelayanan perizinan usaham perizinan tertentu dan non perizinan dengan meliputi 3 seksi

⁸⁰ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 58 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Perindustrian, dan Perdagangan Kabupaten Gresik.

⁸¹ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 60 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Gresik.

- 4) Bidang pelayanan perizinan tata ruang, bangunan dan lingkungan dengan membawahi 3 seksi
 - 5) Bidang pengendalian pelaksana penanaman modal dengan membawahi 3 seksi
- p. Dinas kepemudaan dan olahraga, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kepemudaan dan olahraga. Susunan Dinas kepemudaan dan olahraga meliputi:⁸²
- 1) Sekretariat dengan membawahi 2 subbagian
 - 2) Bidang kepemudaan dengan membawahi 3 seksi
 - 3) Bidang olahraga dengan membawahi 3 seksi
- q. Dinas pariwisata dan kebudayaan, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pariwisata dan bidang kebudayaan. Susunan Dinas pariwisata dan kebudayaan meliputi:⁸³
- 1) Sekretariat dengan membawahi 3 subbagian
 - 2) Bidang pengembangan destinasi pariwisata dengan membawahi 2 seksi
 - 3) Bidang pemasaran pariwisata dengan membawahi 2 seksi
 - 4) Bidang kebudayaan dengan membawahi 3 seksi.
- r. Dinas perpustakaan dan kearsipan, menyelenggarakan urusan bidang perpustakaan dan bidang kearsipan. Susunan Dinas Perpustakaan dan Kearsipan meliputi:⁸⁴

⁸² Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Gresik.

⁸³ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 62 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Gresik.

- 1) Sekretariat dengan membawahi 2 subbagian
 - 2) Bidang perpustakaan dengan membawahi 2 seksi
 - 3) Bidang kearsipan dengan membawahi 2 seksi
- s. Dinas perikanan, menyelenggarakan urusan bidang perikanan. Susunan Dinas perikanan meliputi:⁸⁵
- 1) sekretariat dengan meliputi 3 subbagian
 - 2) Bidang perikanan budidaya dengan meliputi 3 seksi
 - 3) Bidang perikanan tangkap dengan meliputi 3 seksi
 - 4) Bidang pengelolaan dan pemasaran hasil perikanan dengan meliputi 3 seksi
 - 5) Bidang pengelolaan dan pengawasan sumberdaya perikanan dengan meliputi 3 seksi
- t. Dinas pertanian, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pertanian. Susunan Dinas pertanian meliputi:⁸⁶
- 1) Sekretariat dengan meliputi 3 subbagian
 - 2) Bidang usaha tani dan penyuluhan dengan membawahi 3 seksi
 - 3) Bidang sarana dan prasarana dengan meliputi 3 seksi
 - 4) Bidang tanaman pangan dan hortikultura dengan membawahi 3 seksi
 - 5) Bidang perkebunan dengan membawahi 3 seksi

⁸⁴ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 63 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Gresik.

⁸⁵ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 64 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Perikanan Kabupaten Gresik.

⁸⁶ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 65 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pertanian Kabupaten Gresik.

- 6) Bidang peternakan dengan membawahi 3 seksi
- 7) Bidang pangan dengan membawahi 3 seksi
- u. Dinas Pertanahan, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pertanahan. Susunan Dinas Pertanahan meliputi:⁸⁷
 - 1) Sekretariat dengan meliputi 2 subbagian
 - 2) Bidang administrasi pertanahan dengan meliputi 2 seksi
 - 3) Bidang pengadaan lahan dengan meliputi 2 seksi
6. Badan Daerah, merupakan unsur penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Badan Daerah sendiri terdiri atas:
 - a. Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan, melaksanakan urusan penunjang pemerintahan bidang perencanaan dan penelitian pengembangan. Adapun strukturnya terdiri atas:⁸⁸
 - 1) Sekretaris, membawahi 3 subbagian
 - 2) Bidang Sosial Budaya dan Pemerintahan, membawahi 3 subbidang
 - 3) Bidang Perekonomian, Pendanaan dan Investasi, membawahi 3 subbidang
 - 4) Bidang Pengembangan Wilayah, Infrastruktur, dan Lingkungan Hidup, membawahi 3 subbidang
 - 5) Bidang Penelitian dan Pengembangan, membawahi 3 subbidang.

⁸⁷ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 66 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pertanahan Kabupaten Gresik.

⁸⁸ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 67 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian, dan Pengembangan Kabupaten Gresik.

b. Badan Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, melaksanakan urusan penunjang pemerintahan bidang Keuangan.

Adapun strukturnya terdiri atas:⁸⁹

- 1) Sekretaris dengan membawahi 3 subbagian
- 2) Bidang Pajak Bumi dan bangunan, Bea Perolehan hak Atas Tanah dan Bangunan, membawahi 3 subbidang
- 3) Bidang Pajak Daerah Lainnya, membawahi 3 subbidang
- 4) Bidang Penagihan dan Pelayanan, membawahi 3 subbidang
- 5) Bidang Anggaran, membawahi 3 subbidang
- 6) Bidang Perbendaharaan membawahi 3 subbidang
- 7) Bidang Pengelolaan Aset, membawahi 3 subbidang.

c. Badan Kepegawaian Daerah, melaksanakan urusan penunjang pemerintahan bidang kepegawaian. Adapun strukturnya terdiri atas:⁹⁰

- 1) Sekretaris dengan membawahi 3 subbagian
- 2) Bidang Data, Formasi dan Pengembangan, membawahi 2 subbidang
- 3) Bidang Pendidikan dan Pelatihan membawahi 2 subbidang
- 4) Bidang Mutasi dan Kepangkatan, membawahi 2 subbidang
- 5) Bidang Pembinaan dan Kesejahteraan, membawahi 3 subbidang

⁸⁹ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 68 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset daerah Kabupaten Gresik

⁹⁰ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 69 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Gresik

7. Kecamatan, merupakan unsur pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat. Kecamatan di kabupaten Gresik sendiri terdiri dari 18 Kecamatan. Adapun struktur dari satuan kerja kecamatan, terdiri atas:⁹¹
 - a. Camat
 - b. Sekretariat, dengan membawahi 2 subbagian
 - c. Seksi pemerintahan
 - d. Seksi Ketentraman dan Ketertiban Umum
 - e. Seksi Ekonomi
 - f. Seksi Pembangunan
 - g. Seksi Kesejahteraan Rakyat.

B. Skoring Urusan Pemerintahan

Metode scoring adalah metode yang digunakan untuk memberikan skor bagi masing-masing parameter untuk penentuan kemampuan parameter, metode scoring yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah nomor 18 tahun 2016 adalah melakukan pengelompokan interval dari nilai data dari setiap indikator yang sudah ditentukan. Penggunaan metode ini merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang Selanjutnya dijelaskan disecara rinci melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016.

Penggunaan metode ini dimaksudkan untuk memperoleh tipe organisasi perangkat daerah dan yang dimaksudkan kali ini adalah satuan kerja Perangkat Daerah. Kemudian dengan menghitung intensitas urusan

⁹¹ Pasal 3 Peraturan Bupati Gresik Nomor 70 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Kecamatan Kabupaten Gresik

pemerintahan yang di analogikan sebagai beban kerja organisasi. Nilai indikator yang dihitung terdiri dari indikator variabel umum dan variabel teknis, dengan cara melakukan perkalian skala nilai yang sesuai dengan keadaan sebenarnya dari sebuah daerah tersebut. Variabel umum sendiri memiliki bobot 20% dan variabel teknis memiliki bobot 80%. Dan apabila nantinya sudah didapatkan hasil dari perhitungan nilai variabel maka hasil tersebut dikalikan dengan kesulitan geografis dari daerah tersebut.

Pasal 107 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 menjelaskan bahwa kesulitan geografis itu mencakup:

- 1) Provinsi dan kabupaten di Jawa dan Bali dikalikan 1 (satu)
- 2) Provinsi dan kabupaten di Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi serta kota diseluruh wilayah tersebut dikalikan 1,2 (satu koma dua)
- 3) Provinsi dan kabupaten dipapua dikalikan 1,4 (satu koma empat)
- 4) Kabupaten/kota diperbatasan darat negara dikalikan 1,4 (satu koma empat)
- 5) Kabupaten/kota di pulau-pulau terluar di daerah perbatasan dikalikan 1,5 (satu koma lima).

Adapun melalui wawancara dengan bapak Misbahul Munir selaku Kepala Bagian Organisasi dan Tata Laksana Kabupaten Gresik didapati data skoring dari kabupaten Gresik, antara lain:⁹²

⁹² Misbahul Munir, *Wawancara*, Daring, 24 Maret 2021.

Tabel 3.1
SKORS URUSAN – KABUPATEN GRESIK

NO	URUSAN	SKOR	TIPOLOGI
1	SEKRETARIAT DAERAH	850	tipe A
2	SEKRETRARIAT DPRD	840	tipe A
3	INSPEKTORAT	880	tipe A
4	PENDIDIKAN	1000	Tipe A
5	KESEHATAN	1000	Tipe A
6	PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG	762	Tipe B
7	PERUMAHAN DAN KAWASAN PEMUKIMAN	834	Tipe A
8	KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM SERTA PERLINDUNGAN MASYARAKAT (Sub Urusan Kebakaran)	620	Tipe B
9	SOSIAL	910	Tipe A
10	TENAGA KERJA	840	Tipe A
11	PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK	720	Tipe B
12	PANGAN	920	Tipe A
13	PERTANAHAN	520	Tipe C
14	LINGKUNGAN HIDUP	850	Tipe A
15	ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL	930	Tipe A
16	PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA	946	Tipe A
17	PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA	848	Tipe A
18	PERHUBUNGAN (UNTUK WILAYAH DARATAN)	674	Tipe B
19	KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA	944	Tipe A

20	KOPERASI, USAHA KECIL, DAN MENENGAH	880	Tipe A
21	PENANAMAN MODAL	960	Tipe A
22	KEPEMUDAAN DAN OLAHRAGA	960	Tipe A
23	STATISTIK	430	Tipe C
24	PERSANDIAN	360	(Setingkat Bidang)
25	KEBUDAYAAN	600	Tipe C
26	PERPUSTAKAAN	452	Tipe C
27	KEARSIPAN	420	Tipe C
28	KELAUTAN DAN PERIKANAN	830	Tipe A
29	PARIWISATA	940	Tipe A
30	PERTANIAN	950	Tipe A
31	KEHUTANAN	300	(Setingkat Sub Bidang)
32	PERINDUSTRIAN	880	Tipe A
33	PERDAGANGAN	680	Tipe B

Selanjutnya diatur dalam Perda Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Gresik bentuk dari satuan kerja perangkat daerah beserta tipologi hasil perhitungan nilai variabel, antara lain:

1. Sekretariat Daerah diwadahi sampai dengan Tipe A
2. Sekretariat DPRD, diwadahi sampai dengan Tipe A
3. Inspektorat Daerah diwadahi sampai dengan Tipe A
4. Dinas Pendidikan diwadahi sampai dengan tipe A
5. Dinas Kesehatan diwadahi sampai dengan tipe A
6. Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang diwadahi sampai dengan tipe A.

7. Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman diwadahi sampai dengan tipe A
8. Satuan Polisi Pmong Praja diwadahi sampai dengan tipe B
9. Dinas Sosial diwadahi sampai dengan tipe A
10. Dinas Tenaga Kerja diwadahi sampai dengan tipe A
11. Dinas Lingkungan Hidup diwadahi sampai dengan tipe A
12. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil diwadahi sampai dengan tipe A
13. Dinas Pemberdayaan Masyarakat diwadahi sampai dengan tipe A
14. Dinas Keluarga Berencana dan Pemeberdayaan Perempuan dan perlindungan anak diwadahi sampai dengan tipe A
15. Dinas Perhubungan diwadahi sampai dengan tipe B
16. Dinas Komunikasi dan Informatika diwadahi sampai dengan tipe A
17. Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Perindustrian dan Perdagangan diwadahi sampai dengan tipe A
18. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu diwadahi sampai dengan tipe B
19. Dinas Kepemudaan dan Olahraga diwadahi sampai dengan tipe A
20. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan diwadahi sampai dengan tipe A
21. Dinas Perpustakaan dan Kearsipan diwadahi sampai dengan tipe B
22. Dinas Perikanan diwadahi sampai dengan tipe A
23. Dinas Pertanian diwadahi sampai dengan tipe A
24. Dinas Pertanahan diwadahi sampai dengan tipe C

25. Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian an Pengembangan diwadahi sampai dengan Tipe A

26. Badan Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah diwadahi sampai dengan Tipe A

27. Badan Kepegawaian Daerah diwadahi sampai dengan Tipe A.

Perincian mengenai perhitungan variabel umum dan teknis satuan kerja perangkat daerah yang dipaparkan melalui tabel 3.1 tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari penulisan ini.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB IV
TINJAUAN HUKUM POSITIF DAN FIKIH SIYASAH TERHADAP
PENATAAN KELEMBAGAAN DAERAH DI KABUPATEN GRESIK
PASCA PEMBERLAKUAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18
TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH

A. Analisis Penataan Kelembagaan Daerah Kabupaten Gresik Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

Perubahan Regulasi terkait dengan perangkat daerah sangatlah memberikan perbedaan yang sangat signifikan terhadap pola penataan organisasi perangkat daerah . Itulah yang kemudian disebut sebagai restrukturisasi birokrasi, adalah perubahan-perubahan yang terjadi dalam bentuk birokrasi yang meliputi perubahan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah yang kemudian dilaksanakan dengan cara abolisi, integrasi, penggabungan atau pembentukan unit-unit administratif serta pengurangan atau penambahan fungsi dan tanggungjawab organisasi dengan memperkenalkan prosedur atau peraturan baru dalam sistem pemerintahan.

Dalam Kabupaten Gresik sendiri struktur perangkat daerah mendapati permasalahan yang secara kodrati menyalahi peraturan yang berada di atasnya. Permasalahan tersebut terjadi pada pola penggabungan bidang pada urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Terhitung terdapat 9 bidang yang digabung dengan mendapati 4 Dinas daerah. Inilah yang membuat penataan perangkat daerah dikabupaten Gresik bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya.

Selanjutnya diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 Tentang pembentukan Perangkat Daerah. Yang mana dalam kedudukan dari jenjang hirarki peraturan perundang-undangan peraturan bisa kita lihat dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan

Jenis dan hirarki dari peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang/PERPU
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah Provinsi: dan
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Meninjau dari hirarki perundang-undangan diatas maka Peraturan Daerah terletak dibawah Peraturan Pemerintah. Artinya dalam proses pembuatan Peraturan Daerah maka berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berada diatasnya.

Menurut Ni'matul Huda Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan demikian mengandung beberapa prinsip:⁹³

1. Peraturan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan tingkat rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

⁹³ Ni'matul Huda, "Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Hukum*, Vol. 13, No. 1, (Januari, 2006), 23.

3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
4. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan.

Konsekuensi dari prinsip-prinsip diatas harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin. Agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar. Adapun mekanismenya yaitu ada sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan atau kebijakan maupun tindakan pemerintahan lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁹⁴

Kemudian Hans Kelsen dengan teori jenjang normanya yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawlasky menjelaskan bahwasanya suatu norma hukum negara selalu berlapis dan berjenjang yakni norma yang dibawah berlaku, berjenjang dan berdasar pada norma yang berada diatasnya dan begitu seterusnya.⁹⁵

Selanjutnya Peraturan perundang-undangan selain yang disebutkan diatas memiliki kedudukan dan hirarki dijelaskan dalam Pasal 8 Ayat (2), bahwasanya

⁹⁴ Ibid,34.

⁹⁵ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan II, (Bandung: Nusa Media, 2020),25.

Peraturan Perundang-undangan selain yang disebutkan di atasnya diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dan juga terdapat *adigium* hukum yang menyatakan bahwasanya hukum yang berada dibawah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berada di atasnya (*lex supriori derogate legi inferiori*).

Pola pembentukan atau penyusunan yang sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan harus diperhatikan, karena pondasi awal dari kegiatan penataan kelembagaan ini adalah dari dasar hukum yang berlaku sehingga cita-cita tepat sasaran dan tujuan organisasi atau kelembagaan bisa tercapai

Kemudian Nugroho menjelaskan bahwasanya dalam upaya menunjang sebuah kelembagaan tersebut dikatakan baik dan jelas adalah terlihat dalam kualitas sumber daya yang mengusinya. Karena kelembagaan sendiri memainkan peran aktif dalam didalam proses politik disebuah negara.⁹⁶

Joko Widodo menerangkan bahwasanya ciri dari kelembagaan yang dapat mencapai tujuan negara adalah kelembagaan politik pada era sekarang ini harus dapat bekerja secara efisien, efektif, kompetitif, responsive dan adaptif. Selain hal itu pula sebuah kelembagaan public harus memiliki struktur dan prosedur yang fleksibel. Pun juga harus mempunyai kemauan

⁹⁶ Rian Nugroho, *Kebijakan Publik Formalisasi, Implementasi, dan Evaluasi*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2004).28.

dan kemampuan yang diperlukan untuk memperkembangkan diri, menyesuaikan diri dengan ketidakpastian lingkungan dan dinamisasi situasi.⁹⁷

Berdasar dengan pemaparan diatas asumsi penulis bahwasanya kedudukan atau rentang kendali antara masing-masing peraturan perundang-undangan dalam hal kekuatan hukumnya dilihat dari siapa yang mengaturnya. Apabila Peraturan Menteri mendapat delegasi kewenangan oleh Oleh Undang-Undang langsung sedangkan dibandingkan dengan Peraturan Daerah yang diberikan delegasi kewenangn oleh Peraturan Pemerintah maka dipastikan kedudukan dari Peraturan Menteri tersebut lebih tinggi dari Peraturan Daerah.

Kemudian dalam melakukan pembentukan dan penataan kelembagaan daerah sendiri dijelaskan dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah bahwasanya asas yang harus diperhatikan dalam melakukan pembentukan perangkat Daerah adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Daerah,
- b. Intensitas Urusan Pemerintahan dan Potensi Daerah,
- c. Efisiensi,
- d. Efektifitas,
- e. Pembagian habis tugas
- f. Rentang kendali
- g. Tata kerja yang jelas, dan
- h. Fleksibilitas.

⁹⁷ Joko Widodo, *Good Governance: Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Jakarta:Insan Cendekia, 2001),80.

Jadi untuk menunjang cita-cita dari organisasi perangkat daerah yang tepat sasaran maka yang perlu diperhatikan adalah asas-asas pembentukan perangkat daerah yang sudah dijelaskan diatas.

Menjadi masalah apabila asas yang disebutkan diatas tidak diperhatikan. Permasalahannya sepele yakni penggabungan bidang yang ada di Kabupaten Gresik tidak sesuai dengan yang dijelaskan oleh Peraturan Perundang-undangan. Padahal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 sudah menjelaskan dengan rinci. Terdapat 2 konsep penggabungan yang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016. Yakni yang pertama penggabungan urusan pemerintahan. Penggabungan urusan pemerintahan ini dijelaskan dalam pasal 40, yang mana penggabungan ini dilakukan apabila ada salah satu urusan pemerintahan yang tidak memenuhi syarat untuk dibentuk dinas dinas daerah, dan apabila urusan pemerintahan yang tidak memenuhi syarat itu mendapatkan hasil perhitungan nilai variabel teknis mendapatkan nilai 0 (nol) urusan tersebut tidak diwadahi dalam unit organisasi perangkat daerah. Dan konsep penggabungan yang kedua dijelaskan dalam pasal 54,

“apabila terdapat dinas atau badan tipe C dengan hasil perhitungan nilai variabel 400 sampai dengan 500 sebelum dikalikan dengan faktor kesulitan geografis dapat digabung dengan dinas atau badan tipe C yang menjadikannya sebagai dinas atau badan tipe B, atau digabung dengan dinas atau badan tipe B yang menjadikannya dinas atau badan tipe A, atau digabung dengan dinas atau badan tipe A yang menjadikannya dinas atau badan tipe A dengan memiliki 5 bidang.”

B. Analisis Fikih *Siyāsah* Terhadap Penataan Kelembagaan Daerah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016

Praktik adanya kelembagaan sendiri dicontohkan oleh Rasulullah pada saat beliau masih menjadi kepala pemerintahan umat muslim. Pada saat itu Rasulullah mengangkat seorang sekretaris negara untuk membantu beliau dalam mengurus administrasi negara. Pertama kali nabi Muhammad SAW memiliki seorang sekretaris berasal dari golongan yahudi yang kemudian orang yahudi tersebut digantikan oleh sahabat Zaid bin Tsabit. Berdasar hal ini lah maka sebuah kelembagaan berperan penting dalam perkembangan suatu negara yang mana dalam membantu seorang kepala negara dalam mengurus administrasi negara. Namun nabi Muhammad sendiri tidak secara eksplisit memberikan ketentuan siapa yang harus berada dalam ruang lingkup kelembagaan. Beliau hanya memberikan padanan bahwasanya seorang yang berada dalam sebuah kelembagaan harus memiliki kapasitas dan juga adil. Tidak sampai disitu, Nabi Muhammad juga memebntuk sistem pemerintahan di daerah. Yang mana beliau mengangkat seorang Gubernur dan seorang Hakim untuk mengelola kebutuhan yang ada di daerah.

Perkembangan terjadi pada masa Khulafaur Rasyiddin berbagai macam pola sistem kelembagaan yang ditawarkan oleh mereka. Mulai dari masa Khalifah Abu Bakar sampai pada Khalifah Ali bin Abi Thalib. siklus perbedaan pola sistem kelembagaan dari masing-masing pemimpin bukan barang tentu karena kebutuhan dari perkembangan sebuah negara. Khulafaur Rasyidin sendiri tidak memberikan ketentuan terkait dengan harus bagaimana

pola sistem kelembagaan yang baik dan benar. Mereka semua hanya berpegang teguh pada apa yang dicontohkan Rasulullah dan penyesuaian terhadap kebutuhan lingkungan pada zaman tersebut.

pada masa setelah era Khulafaur Rasyiddin berbagai perkembangan terkait dengan kelembagaan menuai beberapa lonjakan yang bisa dikatakan inovatif dan massif. Sehingga dari perkembangan pemikiran itulah muncul instrumen pembantu kepala negara yang dinamakan sebagai wazir. Wazir inilah memiliki tugas khusus yakni membantu kepala negara dalam mengurus politik disebuah negaranya. Instrument inilah yang kemudian dinamakan sebagai *Wīzarah*. konsepsi *Wīzarah* inilah merupakan salah satu penjelmaan dari konsep kelembagaan negara.

Al-Mawardi dalam kitabnya *al-Ahkam as-Shulthaniyah* membagi Wazir menjadi 2 Macam, yakni Wazir *Tafwidh* (Perdana Menteri) dan Wazir *Tanfidh* (Menteri Eksekutif). Masing-masing Wazir tersebut memiliki perbedaan tugas pokok maupun fungsinya. Wazir *Tafwidh* memiliki peranan yang lebih luas, ia diberikan kewenangan yang sifatnya sebagai pelimpahan kekuasaan. Sedangkan Wazir *Tanfidh* memiliki peranan yang sangat terbatas, tugas pokok dan fungsinya hanyalah sebagai Pelaksana saja.

Wazir *tafwidh* sendiri memiliki hak yang melekat pada Wazir *tafwidh* diantaranya diperbolehkan melakukan ijtihad sendiri dan mengangkat pejabat baru sesuai dengan kebutuhan. Ia juga boleh memeriksa kasus dan pengaduan-pengaduan untuk kemudian memberikan instruksi bagi penyelesaiannya.

Beda halnya dengan Wazir *tanfidh*, ia memiliki tugas utama sebagai pendamping khalifah dan melaksanakan perintah khalifah, karena pada dasarnya seorang kepala negara dalam menjalankan kebijakan dan mengatur segala kebijakan politik, Sehingga diperlukan sebuah pembantu untuk membantu dan meringankan beban dari seorang kepala negara. Selain itu Wazir *tanfidh* juga memiliki tugas dalam administrasi pemerintahan dan administrasi yang diperintahkan oleh kepala negara atau Wazir *tafwidh*.⁹⁸ Konsep inilah yang sangat pas dinisbatkan kepada perangkat daerah. Jadi pembentukan dari perangkat daerah sangatlah dianjurkan oleh islam, dan disecara teoritik perangkat daerah baik secara pengangkatan atau pelaksanaan tugas disamakan dengan peran Wazir *tanfidh* (Kementerian Eksekutif).

Berdasarkan dari hal demikian maka dalam urusan pemerintahan yang ada disebuah daerah pun mendapati hal serupa. Kelembagaan daerah sendiri merupakan miniature kecil dari praktek kelembagaan yang ada di sebuah negara.

Keberadaan perangkat daerah sendiri menurut perjalanan ketatanegaraan islam dimulai pada zaman bani Umayyah. Pada masa tersebut kepala Daerah demi memperlancar tugasnya para Kepala daerah dibantu oleh beberapa Sekretaris (*katib*). Pengawal (*Hajib*), dan pejabat penting dalam hal ini pejabat pajak dan Kepolisian (*shahib*).⁹⁹

Berlanjut pada masa Bani Abbasiyah, pada masa Bani Abbasiyah terdapat modifikasi terkait dengan model Pemerintahan Daerah tepatnya pada

⁹⁸ Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkaamus...*, Abdul Hayyie al-Kattani, Kamaluddin Nurdin (Jakarta:Gema Insani Press, 2000),54.

⁹⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa...*, (Jakarta:Kencan, 2014),93.

masa Khalifah al-Saffah daerah kekuasaan Bani Abbas dibagi menjadi 12 Provinsi dan pemerintah daerah dibagi menjadi 3 keamiran, yaitu *imarah istikfa* (Gubernur), *imarah istila'* (kepolisian), dan *imarah khashshah* (Panglima Milter Daerah).¹⁰⁰

Yusuf musa memberikan penjelasan bahwasanya seorang khalifah dalam memilih seorang pembantunya dalam mengurus pemerintahannya didasarkan pada faktor kapasitas atau kemampuan dari orang-orang yang bisa menjalankan tugasnya, dan tidak boleh mengangkat berdasarkan faktor teman, keluarga, melainkan berdasarkan faktor kelayakan. Ibn taimiyah memberikan penjelasan bahwa sifat-sifat yang harus dimiliki serta dipenuhi oleh seorang agar berhak menangani tugas-tugas ditengah umat islam terbagi menjadi dua, yang pertama adalah kemampuan dan yang kedua adalah kejujuran.¹⁰¹ Dasar inilah yang sekarang dilaksanakan oleh setiap pemimpin baik pemimpin negara atau pemimpin daerah era modern ini dalam mencari seorang yang pantas menjadi pembantunya. Di Indonesia sendiri untuk mengisi pos-pos yang disediakan oleh pemimpin, maka diadakan seleksi yang bertujuan untuk melakukan uji kemampuan dan kapasitas yang nantinya akan dipetakan sesuai dengan keahliannya.

Karena pemimpin daerah atau pemimpin negara dakam rangka meningkatkan dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan perlu memperhatikan potensi, kemampuan, dan keragaman daerah. baik dalam aspek keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alalm dan

¹⁰⁰Ibid, 104

¹⁰¹ Nur Lailatul Musyafaah, "Konsep Wizarah dalam Sejarah Pemerintahan Islam", *Jurnal hukum dan Ekonomi Islam Ijtihad*, Vol.8 Nomor 2, (2011),234-241.

sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara jelas, tertib, dan selaras. Hal ini berdasarkan firman Allah SWT dalam QS Saba' ayat 15:

أَفَدَّ كَانَ لِسَبَاٍ فِي مَسْكَنِهِمْ آيَةٌ جَنَّتِنِ عَنْ يَمِينٍ وَشِمَالٍ ؕ كُلُّوا مِنْ رِزْقِ رَبِّكُمْ وَاشْكُرُوا لَهُ ؕ بَلَدَةٌ طَيِّبَةٌ وَرَبُّ غَفُورٌ

“Sungguh, bagi kaum Saba’ ada tanda (kebesaran Tuhan) di tempat kediaman mereka yaitu dua buah kebun di sebelah kanan dan di sebelah kiri, (kepada mereka dikatakan), “Makanlah olehmu dari rezeki yang (dianugerahkan) Tuhanmu dan bersyukurlah kepada-Nya. (Negerimu) adalah negeri yang baik (nyaman) sedang (Tuhanmu) adalah Tuhan Yang Maha Pengampun.”¹⁰²

Selanjutnya kepala daerah dalam kemampuannya mengolah daerahnya sendiri. Dapat membuat kebijakan yang maksud dari kebijakan itu sendiri adalah penataan kelembagaan daerah supaya tepat sasaran. Dalam hal pembuatan kebijakan daerah seorang Kepala daerah harus memperhatikan jenjang hirarki dari peraturan itu sendiri. Islam sendiri memberikan patokan terkait dengan unsur-unsur yang harus diperhatikan ketika menciptakan kebijakan, yakni :¹⁰³

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam
2. Masyarakat islam yang akan melaksanakannya
3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syari’at islam.

Jadi, dalam upaya pemerintah melakukan pembentukan suatu hukum maka yang harus diperhatikan adalah kemanfaatan dan juga tidak boleh

¹⁰² Balitbang Diklat Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an...*,430.

¹⁰³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa...*,(Jakarta:Kencan, 2014),192.

bertentangan dengan nilai-nilai syari'at. Dalam artian ada sumber hukum yang dijadikan sebagai rujukan bagi proses pembuatan hukum.

Maksud dari poin pertama adalah bahwasanya pemerintah pusat dalam hal ini adalah presiden bersama dengan anggota legislatif sebagai regulator yang mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan sesuai dengan arahan peraturan perundang-undangan. Yang kemudian dalam wilayah daerah baik provinsi atau kabupaten/kota pemerintah daerah dalam hal ini gubernur atau bupati/walikota bersama dengan DPRD membentuk suatu peraturan yang berguna bagi masalah dan kegiatan politik di daerah.

Kedua adalah dilaksanakan oleh masyarakat Islam. Dalam perkembangannya di era kontemporer ini sebuah negara khususnya negara Indonesia bukanlah negara Islam, melainkan negara yang mayoritas Islam, jadi peraturan yang dibentuk sasarannya bukan hanya masyarakat Islam melainkan juga masyarakat non Islam yang berada di Indonesia. Itu juga buat kemasalahatan sebuah Negara.

Kemudian poin yang ketiga, secara gamblang patokan dari pembuatan peraturan adalah jenjang hirarki dari suatu peraturan yang berlaku. Namun maksud dari tidak boleh keluar dari nilai-nilai keislaman adalah tidak diperbolehkannya keluar dari nilai-nilai kemanusiaan. Di Indonesia sendiri dalam membuat peraturan harus memperhatikan beberapa asas, yang mana asas tersebut merupakan batasan dan juga garis haluan yang harus dicapai dari suatu peraturan yang dibentuk.

Allah SWT Berfirman dalam QS al-Jāthiyah ayat 18:

ثُمَّ جَعَلْنَاكَ عَلَىٰ شَرِيعَةٍ مِّنَ الْأَمْرِ فَاتَّبِعْهَا وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَ الَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ

“Kemudian kami jadikan kamu berada di atas suatu syari’at (peraturan) dari urusan (agama) itu, maka ikutilah syari’at itu dan janganlah kamu ikuti hawa nafsu orang-orang yang tidak mengetahui”¹⁰⁴

Ayat ini mengisyaratkan bahwa dalam proses pembuatan peraturan maka peraturan tersebut harus berdasar dan bukan dari penalaran yang tidak berdasar. Dan juga seorang legislator harus mempertimbangkan situasi dan kondisi yang ada dimasyarakat yang mana produk hukum yang dikeluarkan tidak bertentangan dengan produk hukum yang berada di atasnya, inilah merupakan prinsip dasar dari proses pembuatan peraturan yang baik.

Pun juga demikian dengan isi dari peraturan tersebut. Dalam *siyāsah dusturiyyah* mengenal konsep *Ummah*. Menurut Ali Syari’ati makna *Ummah* sendiri terbagi menjadi 3 yang mana salah satu dari 3 makna itu adalah tujuan. Jelas bahwasanya dalam membuat suatu peraturan maka tujuan yang harus dicapai harus jelas dan tidak cenderung utopis. Inilah yang kemudian dinamakan sebagai kejelasan hukum, hal ini mengisyartkan kita untuk senantiasa melihat bahwasanya peraturan yang kita buat ini sesuai apa tidak dengan sosio kultural yang ada masyarakat. Yang selanjutnya bisa dikategorikan sebagai proses demokrasi yang baik dan benar.

Demokratisasi sendiri dalam Fikih *Siyāsah* dijelaskan dalam konsep *Siyāsah Dusturiyyah*. Merupakan salah satu dari 4 komponen yang dibahas oleh *Siyāsah Dusturiyyah*. Demokrasi sendiri merupakan pijakan awal dalam membangun pemerintahan yang bersih. Karena dalam demokrasi sendiri

¹⁰⁴ Ma’had Tahfidh Yanbu’ul Qur’an, *Al-Qur’an Al-Quddus*, (Kudus: PT Buya Barokah),499.

kebebebasan masyarakat dalam mendapatkan hak sangatlah diperhatikan. Misalnya dalam hal pelayanan public. Sebuah kelembagaan daerah harus memberikan pelayanan yang baik dan terjamin bagi masyarakat yang berada dalam wilayah administratifnya. Dan islam sendiri memberikan perhatian lebih bagi hal tersebut.

Kelembagaan daerah haruslah berpegang teguh pada komponen yang digariskan oleh para pemikir islam dalam mencapai kemaslahatan umat melalui kelembagaan baik negara maupun daerah sebagai alat. Yang dalam praktik kenegaraan di Indonesia dijumpai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 baik secara kemanfaatan, kejelasan hukum, dan juga kepastian hukum.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan terkait dengan Tinjauan Hukum Positif dan Fikih *Siyāṣah* Terhadap Penataan Kelembagaan Daerah Kabupaten Gresik Pasca Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah maka bisa diambil garis merah. Terdapat 2 point penting dari penelitian tersebut, antara lain:

1. Penataan Kelembagaan Daerah kabupaten Gresik yang diwadahi dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 yang selanjutnya diimplementasikan oleh Peraturan Bupati Nomor 43-71 Tahun 2016 mendapati beberapa kejanggalan yakni pada aspek penggabungan urusan pemerintahan. Dalam hal ini menyebabkan adanya pertentangan atau mss perspektif dengan norma yang ada diatasnya. .
2. perangkat daerah memiliki peran yang sama persis dengan peran Wazir dalam ketatanegaraan islam. Namun dalam hal membuat kebijakan, menata daerah, menata organisasi perangkat daerah harus disandarkan dengan aspek *Siyāṣah* Dusturiyyah yang melingkupi konstitusi, legislasi, imamah, syura dan demokrasi. Kelima komponen inilah yang menjadi sumber rujukan dalam melakukan penataan kelembagaan yang ada di daerah. Kabar baiknya penataan kelembagaan daerah yang ada di Indonesia yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016

Tentang Perangkat Daerah sudah sesuai dengan Haluan-haluan yang sudah digariskan oleh Siyāsh Dusturiyyah

B. Saran

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya, maka sedikit penulis akan memberikan beberapa saran dan rekomendasi yang semoga bisa memberikan dampak terhadap perangkat daerah yang lebih baik.

Dalam hal pembuatan regulasi yang mencakup penataan sebuah kelembagaan Perlu diperhatikan ketentuan yang berada di atasnya atau ketentuan yang mengaturnya agar regulasi yang tercipta tidak bertentangan secara norma hukum. dan untuk kabupaten Gresik mohon dilakukan Pengkajian ulang terkait hal yang sudah dijelaskan diatas.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Khadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung:PT.Citra Aditya, 2004).
- Alfian, Nazaruddin Syamsudin, *Profil Budaya Politik Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafitii, 1991).
- Al-Allamah Abdurrahman bin Muhammad bin Khaldun, *Mukaddimah Ibn Khaldun*, terj. Masturi Irham, (Jakarta: Pusat A-Kautsar, 2011).
- Balitbang Diklat Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Jakarta: Kemenag RI, 2019).
- Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2017).
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, (Jakarta:PT. Gramedia Widiasarana, 2007).
- Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkaamus-sulthaaniyyah wal-wilaayaatud-diiniyah (Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan Dalam Takaran Islam)*, (Beirut:Al-Maktab Al-Islami, 1416 H – 1996 M).
- Imam Amrusi Jaelani, *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya:IAIN Press,2011).
- Istianto Bambang, *Managemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, (Jakarta:Mitra Wacana Media, 2009).
- Jimly Ashhidiqie, *perkembangan dan Konsolidasi Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).
- J. Suyuti Pulungan, *Fikih Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Yogyakarta, Ombak, 2019).
- Joko Widodo, *Good Governanc: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. (Jakarta: Insan Cendekia, 2001).
- Kun Budianto, " *Kelembagaan Politik Islam, Konsep Konstitusi, Legislasi, Demokrasi, Ummah dan Syura* ", *Jurnal Studi Sosial dan Politik*, Vol. 1, No. 2, (Desember 2017).
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah (Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam)*, cetakan I (Jakarta:Kencan, 2014).

- Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1991).
- MS Rachmat, *Reformasi Administrasi Politik Menuju Pemerintahan Daerah Yang Demokratis*, (Jurnal Administrasi Publik Volume I No. 1 2015).
- M. Irwan Tahir, "Analisis Kritis Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah", (Fakultas Politik Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri).
- Ni'matul Huda, "Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Hukum*, Vol. 13, No. 1, (Januari 2006).
- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan II, (Bandung: Nusa Media, 2020).
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Radja Grafindo, 2016).
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan daerah*, Cetakan Kedua, (Bandung: Nusa Media, 2019).
- Nur Lailatul Musyafaah, *Konsep Wizārah dalam Sejarah Pemerintahan Islam*, *Jurnal hukum dan Ekonomi Islam Ijtihad*, Vol.8 Nomor 2, (2011).
- Peraturan Bupati Gresik Nomor 43 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Gresik.
- Peraturan Bupati Gresik Nomor 71 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Staf Ahli Kabupaten Gresik.
- Peraturan Bupati Gresik Nomor 37 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Gresik..
- Peraturan Bupati Gresik Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Gresik.
- Peraturan Bupati Gresik Nomor 46-66 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Gresik.
- Peraturan Bupati Gresik Nomor 67-69 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Daerah Kabupaten Gresik.

- Peraturan Bupati Gresik Nomor 70 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Kecamatan Kabupaten Gresik.
- Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Gresik.
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.
- Rian Nugroho Rian, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, (Jakarta: Elex Media, 2004).
- Riggs F.W, *Administrasi Pembangunan*, (Jakarta: Rajawali, 1986).
- Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, (Bandar Lampung: Indepth Publishing, 2012).
- Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori Kebijakan, dan Implementasi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008).
- Sri Kusriyah, *Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jurnal Pembaharuan Hukum Volume III No. 1, Januari-April 2016).
- Syaukani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi daerah, Gerakan Pengembangan Pemberdayaan Kutai*, (Kutai Timur: Lembaga Ilmu Pengetahuan, 2001).
- Surat Keputusan Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya Nomor 380 Tahun 2018 Tentang Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah.
- Y. W. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1996).