

# **NASKAH AKADEMIK**

## **RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA TENTANG PEMBENTUKAN DAN SUSUNAN PERANGKAT DAERAH KOTA SURABAYA**

Bagian Organisasi dan Tata Laksana  
Sekretariat Daerah  
Kota Surabaya

2016

## DAFTAR ISI

	HAL
DAFTAR ISI .....	ii
DAFTAR BAGAN, GRAFIK, TABEL.....	iii
BAB I. PENDAHULUAN .....	1
A : Latar Belakang .....	1
B : Identifikasi Masalah .....	3
C : Maksud dan Tujuan .....	3
D : Metode Pendekatan .....	4
BAB II. TELAAH AKADEMIK.....	7
A : Konsepsi Pembagian Kewenangan dalam bentuk Otonomi.....	7
B : Penataan Susunan Organisasi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016.....	10
C : Kajian Praktik Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah saat ini.....	14
D : Kajian Terhadap Implikasi Pengaturan Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah .....	19
BAB III. ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	24
BAB IV. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....	39
A : Landasan Filosofis .....	39
B : Landasan Sosiologis .....	40
C : Landasan Yuridis .....	52
BAB V. PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH.....	54
BAB VI : PENUTUP .....	56
A : Kesimpulan.....	56
B: Saran.....	56
BAHAN BACAAN	

## DAFTAR BAGAN

	HAL
Bagan 1 : Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kota Surabaya eksisting (berdasarkan PP 41 tahun 2007).....	21
Bagan 2 : Rancangan Struktur Perangkat Daerah Kota Sby (berdasarkan PP 18/2016) .....	22

## DAFTAR TABEL

	HAL
Tabel 1 : Komparasi Struktur Organisasi Pemerintah Kota Surabaya antara kondisi eksisting dengan rencana perubahan.....	17
Tabel 2 : Tipologi Perangkat Daerah .....	34
Tabel 3 : Susunan organisasi Perangkat Daerah berdasarkan PP No.18 Tahun 2016 .....	35
Tabel 4 : Kecamatan dan Kelurahan di wilayah Kota Surabaya .....	41
Tabel 5 : Rekapitulasi Perubahan Nilai Urusan Pemerintah .....	48
Tabel 6 : Rekapitulasi Perubahan Nilai Urusan Kecamatan .....	51

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dalam rangka penyelenggaraan fungsinya untuk mensejahterakan rakyat maka Negara perlu membentuk struktur organisasi penyelenggaranya. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar, sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 amandemen, mempunyai kewenangan untuk melaksanakan seluruh urusan pemerintahan. Kewenangan Presiden (eksekutif) inilah yang kemudian dipencarkan kepada Daerah, sehingga daerah membentuk sebuah organisasi pemerintahan daerah yang berfungsi untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya masing-masing. Pembagian kekuasaan ini dilatarbelakangi keinginan pemerintah untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan pemberdayaan masyarakat. Keberadaan Pemerintah daerah tersebut memperoleh kewenangan atribusi dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (amandemen) guna mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Tujuan utama otonomi diarahkan untuk mendorong daerah dalam meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia serta peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Agar mampu menjalankan perannya, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Namun pembagian kekuasaan dari Presiden (Pemerintah Pusat) ke daerah melalui penyelenggaraan sistem otonomi tidak diartikan memberikan kebebasan bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan daerahnya tanpa aturan yang jelas. Penyelenggaraan kewenangan Pemerintah daerah tersebut harus mendasarkan pada Peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk di dalamnya peraturan perundangan yang diterbitkan oleh

Pemerintah Pusat untuk digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah.

Sebagai organisasi kekuasaan, penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah dilaksanakan oleh Kepala Daerah beserta perangkat daerah. Keberadaan perangkat daerah sangat penting sebagai pelaksana teknis kebijakan-kebijakan yang digariskan oleh Kepala Daerah, serta sebagai penyelenggara pelayanan publik kepada masyarakat. Struktur organisasi pemerintah daerah haruslah efektif, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah. Dengan struktur organisasi efektif dan efisien akan berdampak positif pada penyelenggaraan program kerja, penyerapan anggaran dan pelaksanaan pelayanan publik bagi masyarakat. Hal ini dikarenakan sektor pembiayaan bagi belanja daerah merupakan komponen pengeluaran utama dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pengaturan organisasi perangkat daerah sebelumnya merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (selanjutnya disebut PP No. 41 Tahun 2007). PP No. 41 Tahun 2007 tersebut mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 32 Tahun 2004). Pada tahun 2014, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 23 Tahun 2014) yang menggantikan dan mencabut berlakunya UU No.32 Tahun 2004. Pemberlakuan UU No.23 Tahun 2014 tersebut juga berimplikasi pada perubahan peraturan perundang-undangan turunannya, salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang di dalam Pasal 125 PP *a quo* mencabut dan menyatakan tidak berlakunya PP No. 41 Tahun 2007.

Beranjak dari perkembangan peraturan perundang-undangan mengenai perangkat daerah, khususnya dalam Pasal 124 ayat (2) PP No.18 Tahun 2016 yang menegaskan bahwa pada saat Peraturan Pemerintah ini berlaku maka Peraturan Daerah mengenai pembentukan Perangkat Daerah dan pengisian kepala perangkat daerah dan kepala unit kerja pada perangkat daerah diselesaikan paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan

(diundangkan terhitung mulai tanggal 19 Juni 2016). Atas ketentuan tersebut serta menimbang kebutuhan masyarakat Surabaya dan keinginan Pemerintah kota Surabaya untuk mewujudkan struktur organisasi yang miskin struktur tetapi kaya fungsi, sebagai implementasi prinsip efektif dan efisien dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2014 perlu ditinjau kembali. Pengaturan struktur perangkat daerah tersebut harus dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP No.18 Tahun 2016.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan teori tentang keabsahan tindak pemerintah dalam melakukan tindakan hukum, khususnya dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya, pembuatan Naskah Akademik ini menggunakan batasan–batasan pemikiran yang terbagi atas beberapa identifikasi masalah, antara lain :

1. Bagaimana struktur organisasi dan tata kerja perangkat daerah di kota Surabaya merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah?
2. Bagaimana kesesuaian struktur organisasi perangkat daerah merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dengan kebutuhan dan karakteristik kota Surabaya?
3. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan serta arah pengaturan rancangan peraturan daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya?

## **C. Maksud dan Tujuan**

Maksud pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya guna menentukan kebijakan hukum tentang susunan organisasi dan formasi perangkat daerah sesuai dengan analisis

tugas pokok dan fungsi berdasarkan prinsip efektivitas dan efisiensi. Peraturan Daerah ini bertujuan untuk menata agar susunan perangkat daerah kota Surabaya yang baru sesuai dengan PP No. 18 Tahun 2016 akan mampu mendukung pelaksanaan tujuan, visi dan misi kota Surabaya sebagaimana telah dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2016-2020.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU No.12 Tahun 2011) dicantumkan bahwa setiap pembentukan Peraturan Daerah (baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota) disertai dengan adanya keterangan atau penjelasan atau yang biasa disebut dengan naskah akademik. Mendasarkan pada Pasal 1 angka 11 UU No.12 Tahun 2011, Naskah akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan/atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Sesuai dengan definisi tersebut naskah akademik bertujuan untuk melakukan penelitian atau pengkajian terhadap suatu masalah yang timbul, dimana solusi atas permasalahan tersebut perlu dibentuk peraturan perundang-undangan. Dengan demikian naskah akademik berguna sebagai alasan, pedoman dan arahan dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

#### **D. Metode**

Metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode sosiolegal. Dengan ini, maka kaidah-kaidah hukum baik yang berbentuk peraturan perundang-undangan, khususnya tentang kelembagaan dan peningkatan kinerja dicari dan digali, untuk kemudian dirumuskan menjadi rumusan pasal-pasal yang dituangkan ke dalam rancangan peraturan perundang-undangan (Raperda). Metode ini dilandasi oleh teori bahwa hukum yang baik merupakan hukum yang juga berlandaskan pada kenyataan yang ada dalam masyarakat, bukan semata-mata merupakan kehendak penguasa saja. Dalam

kaitannya dengan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya, maka Naskah akademik akan menjawab urgensi diubahnya peraturan daerah tentang Organisasi Perangkat Daerah yang berlaku eksisting, materi muatan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah, serta linieritas perubahan peraturan daerah tersebut dengan rencana pembangunan daerah sebagaimana tertuang dalam RPJMD Kota Surabaya tahun 2016-2020.

Secara sistematis penyusunan naskah akademik dilakukan melalui tahapan-tahapan yang runtut dan teratur. Tahapan yang dilakukan meliputi:

- a. Identifikasi permasalahan terhadap pembentukan dan susunan perangkat daerah yang ada saat ini;
- b. inventarisasi bahan hukum berkait dengan pembentukan perangkat daerah;
- c. sistematisasi bahan hukum;
- d. analisis bahan hukum; dan
- e. perancangan dan penulisan

Rangkaian tahapan dimulai dengan inventarisasi dan identifikasi terhadap permasalahan pembentukan dan susunan perangkat daerah serta pengaturan perangkat daerah dalam peraturan perundang-undangan eksisting. Selanjutnya dilakukan inventarisasi bahan hukum, baik peraturan perundang-undangan relevan, RPJMD Kota Surabaya 2016-2020 dan analisis beban kerja. Langkah berikutnya melakukan sistematisasi keseluruhan bahan hukum yang ada. Proses sistematisasi ini juga diberlakukan terhadap asas-asas hukum, teori-teori, konsep-konsep, doktrin serta bahan rujukan lainnya. Rangkaian tahapan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah pengkajian dari permasalahan yang ada. Melalui rangkaian tahapan ini diharapkan mampu memberi rekomendasi yang mendukung perlunya re-interpretasi dan re-orientasi pengaturan terhadap Pembentukan dan susunan perangkat daerah di Kota Surabaya guna menjawab permasalahan yang telah diidentifikasi.

Secara garis besar proses penyusunan peraturan daerah ini meliputi tiga tahap yaitu: 1). tahap konseptualisasi, 2) tahap sosialisasi dan konsultasi publik, dan 3) tahap proses politik dan penetapan.

### 1. Tahap Konseptualisasi

Tahap ini merupakan tahap awal dari kegiatan *technical assistance* yang dilakukan oleh tim penyusun. Pada tahap ini tim penyusun melakukan konseptualisasi naskah akademik dan perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya. Proses konseptualisasi naskah akademik dan perumusan rancangan peraturan daerah dilakukan dengan konsultasi dengan tim ahli dan forum diskusi terarah.

### 2. Tahap Sosialisasi dan Konsultasi Publik

Pada tahap ini, tim penyusun melakukan sosialisasi dan konsultasi publik mengenai rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya melalui diskusi yang dihadiri oleh *stakeholder*. Target output kegiatan sosialisasi ini adalah tersosialisasikannya rencana pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya dan memperoleh masukan dari peserta guna perbaikan dan penyempurnaan rancangan peraturan daerah.

### 3. Tahap Proses Politik dan Penetapan

Proses politik dan penetapan merupakan tahap akhir dari kegiatan *technical assistance*. Proses politik merupakan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya. Tahap penetapan adalah tahap ketika Raperda sudah disetujui oleh DPRD Kota Surabaya bersama dengan Walikota Surabaya untuk disahkan menjadi Peraturan Daerah.

## BAB II

### TELAAH AKADEMIK

#### A. Konsepsi Pembagian Kewenangan dalam bentuk Otonomi

Otonomi daerah yang diimplementasikan di Indonesia melahirkan suatu daerah otonom yang memiliki kewenangan dalam mengelola daerahnya sendiri. **Bagir Manan** menegaskan bahwa Otonomi bukan hanya sekedar pembagian penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi Negara (*administratiefrechtelijk*)<sup>1</sup>

Pasal 1 angka 6 UU No.23 Tahun 2014, memberikan pengertian Otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan definisi daerah otonom dituangkan dalam angka 12 Undang-Undang *a quo* yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mendasarkan kedua definisi tersebut, di dalam suatu otonomi daerah terdapat beberapa unsur yang penting, antara lain:

- a. Pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah otonom
- b. Kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan
- c. Ditujukan untuk kepentingan masyarakat lokal

Berkaitan dengan pemberian otonomi tersebut, kewenangan yang diberikan haruslah berada dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan daerah yang diselenggarakan berdasarkan prinsip otonomi tersebut merupakan pembagian kewenangan yang dimiliki oleh Presiden secara atribusi berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 amandemen bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam implementasinya kewenangan Presiden tersebut

---

<sup>1</sup> Bagir manan, menyongsong fajar otonomi daerah, pusat studi hukum FH UII Yogyakarta, 2005, 24

dipencarkan kepada daerah otonom dengan prinsip Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Konsepsi ini dirumuskan dalam Pasal 5 UU No 23 Tahun 2014, selengkapnya berbunyi:

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- (2) Kekuasaan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan.
- (3) Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu.
- (4) Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Pasal 1 angka 8 UU No.23 Tahun 2014 mendefinisikan Desentralisasi sebagai Penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom berdasarkan Asas Otonomi. **Philipus M. Hadjon** dalam bukunya *Pengantar Hukum Administrasi*, menyatakan bahwa desentralisasi<sup>2</sup> bukanlah berarti “kebebasan” atau “kemerdekaan daerah” melainkan suatu “KEMANDIRIAN”. Bukan “*onafhankelijkheid*” tetapi “*zelfstandigheid*”. Sehingga kemandirian tersebut harus tetap berlangsung dalam ikatan kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan amanat Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 bahwa Negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. **Kathari** berpendapat bahwa desentralisasi harus dilihat sebagai kebutuhan untuk melakukan rekonsiliasi dua kecenderungan yang berkebalikan, di satu sisi

---

<sup>2</sup> Istilah Desentralisasi, sudah dikenal sejak jaman Hindia Belanda, dengan adanya *De Wet Houdende Decentralisatie van Het Bestuur in Nederlands-Indie tanggal 23 Juli 1903* (untuk selanjutnya disebut *Decentralisatie Wet 1903*) diundangkan dalam *Staatsblad van Her Koninkrijk Der Nederlanden tahun 1903 No. 219*. Berdasarkan wet tersebut Pemerintah Hindia Belanda melakukan pembentukan pemerintahan lokal yang dibagi atas Pemerintahan Lokal untuk Jawa dan Madura dan Pemerintah Lokal untuk luar Jawa dan Madura. Dimana dalam pembagian kekuasaan secara vertikal tersebut organisasi yang paling rendah adalah *Onder District* (kecamatan). (Soetandyo Wignjosoebroto, *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda*, Banyumedia, 2005).

globalisasi dan di sisi lain pemerintahan sendiri lokal<sup>3</sup>. Konsep desentralisasi ini merujuk pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 amandemen yang berbunyi :

- (1). Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi tersebut dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai Pemerintahan daerah, yang *diatur dengan Undang-undang*.
- (2). Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan.

Melalui desentralisasi, terdapat beberapa kewenangan pusat yang dilimpahkan kepada daerah dalam bentuk pendelegasian wewenang pusat ke daerah. **Seerden dan Stroink** berpendapat: “ in a decentralized state, some power is delegated to public authorities or agencies that have legal personality them selves. They are *self-governing*<sup>4</sup>.

Pendapat Seerden dan Stroink diatas kiranya dapat menggambarkan konsep desentralisasi yang berlaku di Indonesia, dimana setiap pemerintah pusat memencarkan (melimpahkan) sebagian kewenangannya kepada pemerintah daerah dan pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengelola dan mendayagunakan potensi daerahnya dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan tersebut.

Dikarenakan yang dipencarkan adalah kewenangan dari Presiden, maka Presiden (Pemerintah Pusat) berwenang untuk membuat pedoman yang harus dipatuhi oleh daerah dalam rangka menjalankan kewenangannya tersebut. dapat sewaktu-waktu menarik kewenangan tersebut apabila dianggap daerah telah melakukan penyimpangan. Pola hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah menganut pola pemerintahan berjenjang, artinya Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan dasar (pedoman) sebagai dasar bagi daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya. Hal

---

<sup>3</sup> Rajni Kothari, isu-isu dalam pemerintahan yang terdesentralisasi in desentralisasi pemerintahan, pengalaman Negara-negara asia, abdul azis, david d. Arnold (eds), 29-40, 29

<sup>4</sup> Rene seerden and frits stroink, administrative law of the European union, its member states and the united states: a comparative analysis, intersentia, 15

ini diatur tegas dalam Pasal 6 UU No.23 Tahun 2014. Sehingga Pemerintah Pusat berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah. Berbeda dengan UU No.32 Tahun 2004, UU No. 23 Tahun 2014 memberikan garis tegas pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sehingga Pasal 7 ayat (2) tegas menyatakan bahwa “ Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan daerah. Implikasi hukum dari konsep Negara kesatuan dan pola pemerintahan berjenjang, maka Pemerintah Pusat berwenang membuat kebijakan-kebijakan umum (melalui peraturan perundang-undangan), dimana kebijakan-kebijakan tersebut harus dipatuhi oleh Pemerintah Daerah guna dijadikan dasar untuk pelaksanaan urusan pemerintahan.

#### **B. Penataan Susunan Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Kepala Daerah dibantu oleh perangkat daerah. Pasal 1 angka 23 UU No.23 Tahun 2014 mendefinisikan Perangkat Daerah sebagai unsur pembantu Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Kewenangan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam UU No 23 Tahun 2014 terdiri atas kewenangan urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan konkuren yang telah ditetapkan dalam Undang-undang *a quo*. Kewenangan urusan konkuren tersebut meliputi kewenangan wajib (yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar) maupun kewenangan pilihan sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:
  - a. pendidikan;
  - b. kesehatan;
  - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;

- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan
- f. masyarakat; dan
- g. sosial.

(2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

(3) Urusan Pemerintahan Pilihan, meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Dalam rangka optimalisasi penyelenggaraan urusan pemerintahan serta memastikan terselenggaranya pelayanan publik yang prima bagi masyarakat, pembentukan perangkat daerah yang efektif, efisien sangatlah penting karena bertindak sebagai ujung tombak dalam keberhasilan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Pembentukan susunan perangkat daerah tidak hanya didasarkan pada penanganan satu urusan tetapi juga didasarkan pada faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas dalam rangka mewujudkan *Good Local Governance*. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Sejak terbitnya PP No.41 Tahun 2007 terjadi pergeseran paradigma pemerintahan dari paradigma birokrasi menjadi paradigma pelayanan publik. Pergeseran paradigma ini, menyebabkan setiap pemerintah daerah harus melakukan upaya-upaya untuk dapat mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah terkait dengan reformasi birokrasi diantaranya:

- Penataan Urusan;
- Penataan kelembagaan;
- Penataan tata laksana;
- Penataan SDM.

Konsep reformasi birokrasi dalam rangka mencapai tujuan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta lahirnya PP No.18 Tahun 2016 yang mengubah PP No.41 Tahun 2007 melandasi kebijakan pemerintah kota Surabaya untuk melakukan penataan kelembagaan.

PP No.18 Tahun 2016 terbit sebagai pelaksana ketentuan Pasal 232 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014 bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai Perangkat Daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Ayat (2) Pasal *a quo* menegaskan bahwa Peraturan pemerintah yang dimaksud harus mengatur mengenai kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi, tata kerja, eselon, beban kerja, nomenklatur unit kerja, serta pembinaan dan pengendalian. Peraturan pemerintah ini berfungsi

memastikan agar daerah mampu menyusun perangkat daerah yang baik dan sesuai dengan kebutuhan karakteristik daerah.

Pembentukan perangkat daerah dilakukan berdasarkan pada asas-asas yang dituangkan dalam Pasal 2 PP No. 18 Tahun 2016, yaitu:

- a. urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- b. intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah;
- c. efisiensi;
- d. efektivitas;
- e. pembagian habis tugas;
- f. rentang kendali;
- g. tata kerja yang jelas; dan
- h. fleksibilitas.

Jenis Perangkat Daerah ditingkat Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 5 ayat (2) PP No.18 Tahun 2016 terdiri atas:

- a. sekretariat Daerah;
- b. sekretariat DPRD;
- c. inspektorat;
- d. dinas;
- e. badan; dan
- f. kecamatan.

Mendasarkan pada PP No.18 Tahun 2016, maka perangkat daerah disusun berdasarkan tipologi perangkat daerah yang mendasarkan pada hasil pemetaan urusan pemerintahan dengan menggunakan variabel:

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

Kriteria variabel umum ditetapkan berdasarkan karakteristik Daerah mendasarkan pada indikator:

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

Sedangkan kriteria variabel teknis ditetapkan berdasarkan beban tugas utama pada setiap Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan.

Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 3 PP No. 18 Tahun 2016 ditetapkan dalam Peraturan Daerah, yang berlaku setelah mendapatkan persetujuan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Persetujuan ini diberikan berdasarkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Gubernur menyampaikan jawaban menyetujui seluruhnya atau menyetujui dengan perintah perbaikan Peraturan daerah kepada Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari sejak diterimanya Peraturan daerah tersebut. Dalam hal Gubernur belum memberikan jawaban selama jangka waktu yang ditentukan (lima belas hari), maka Peraturan Daerah tersebut dianggap telah mendapatkan persetujuan. Di dalam Pasal 124 ayat (2) PP No.18 Tahun 2016 menegaskan bahwa pada saat Peraturan Pemerintah ini berlaku maka Peraturan Daerah mengenai pembentukan Perangkat Daerah dan pengisian kepala perangkat daerah dan kepala unit kerja pada perangkat daerah diselesaikan paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan (diundangkan terhitung mulai tanggal 19 Juni 2016). Atas ketentuan tersebut maka Pemerintah Kota Surabaya menindaklanjutinya dengan menyusun Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah mengenai pembentukan dan susunan perangkat daerah.

### **C. Kajian Praktik Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah saat ini**

Di Pemerintah Kota Surabaya selama ini pengaturan mengenai Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 20 Tahun 2014. Peraturan ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Walikota Surabaya, tentang Rincian Tugas dan Fungsi masing-masing SKPD. Keseluruhan peraturan tersebut ditujukan guna optimalisasi tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya.

Organisasi perangkat daerah eksisting di Kota Surabaya diatur dalam Pasal 3 Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2014, terdiri dari:

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Dinas;
- d. Lembaga Teknis ;
- e. Kecamatan;
- f. Kelurahan.

Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah, yang dibantu oleh 4 (empat) asisten, yaitu:

- a. Asisten Pemerintahan;
- b. Asisten Perekonomian dan Pembangunan;
- c. Asisten Administrasi Umum;
- d. Asisten Kesejahteraan Rakyat.

Sedangkan Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD, yang membawahi:

- a. Bagian Umum;
- b. Bagian Rapat dan Perundang-undangan;
- c. Bagian Informasi dan Protokol.

Saat ini Surabaya memiliki 18 Dinas (dipimpin oleh Kepala Dinas), 11 Lembaga Teknis (dipimpin oleh seorang Kepala Badan/Kantor, kecuali Rumah Sakit Umum Daerah dipimpin oleh seorang Direktur, dan Inspektorat dipimpin oleh seorang Inspektur), terdiri dari:

Dinas:

1. Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan;
2. Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang;
3. Dinas Kesehatan;
4. Dinas Pendidikan;
5. Dinas Kebersihan dan Pertamanan;
6. Dinas Kebakaran;
7. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil;
8. Dinas Komunikasi dan Informatika;
9. Dinas Pertanian;
10. Dinas Perhubungan;

11. Dinas Perdagangan dan Perindustrian;
12. Dinas Tenaga Kerja;
13. Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan;
14. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata;
15. Dinas Sosial;
16. Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah;
17. Dinas Pemuda dan Olahraga;
18. Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah.

Lembaga Teknis:

1. Badan Perencanaan Pembangunan;
2. Badan Lingkungan Hidup;
3. Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat;
4. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana;
5. Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal;
6. Badan Kepegawaian dan Diklat;
7. Badan Arsip dan Perpustakaan;
8. Rumah Sakit Umum Daerah Dokter Mohamad Soewandhie;
9. Inspektorat;
10. Kantor Ketahanan Pangan;
11. Rumah Sakit Umum Daerah Bhakti Dharma Husada.

Surabaya memiliki 31 Kecamatan dan 154 Kelurahan.

Sedangkan pada Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, diatur susunan perangkat daerah sebagai berikut:

- a. Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
- b. Sekretariat DPRD Kota Surabaya
- c. Inspektorat Daerah;
- d. Dinas Daerah ;
- e. Badan Daerah;
- f. Kecamatan;

Lebih lengkap mengenai rencana perubahan struktur organisasi melalui rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, dengan kondisi existing, dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1  
Komparasi Struktur Organisasi Pemerintah Kota Surabaya  
antara kondisi eksisting dengan rencana perubahan

	<b>KONDISI EKSISTING (Saat ini)</b>	<b>RENCANA PERUBAHAN</b>
Struktur Perangkat Daerah	a. Sekretariat Daerah; Staf Ahli ❖ Asisten Pemerintahan •Bagian Pemerintahan dan Otda •Bagian Hukum •Bagian Organisasi dan Tata Laksana ❖ Asisten Perekonomian dan Pembangunan •Bagian Pemerintahan dan Usaha Daerah •Bagian Bina Program •Bagian Kerjasama ❖ Asisten Administrasi Umum •Bagian Umum dan Protokol •Bagian Perlengkapan ❖ Asisten Kesejahteraan Rakyat •Bagian Hubungan Masyarakat •Bagian Kesejahteraan Rakyat b. Sekretariat DPRD; •Bagian Umum •Bagian Rapat dan Perundang undangan •Bagian Informasi dan Protokol c. Inspektorat;	a. Sekretariat Daerah; Staf Ahli ❖ Asisten Pemerintahan •Bagian Pemerintahan dan Otda •Bagian Hukum •Bagian Organisasi dan Tata Laksana ❖ Asisten Perekonomian dan Pembangunan •Bagian Pemerintahan dan Usaha Daerah •Bagian Bina Program •Bagian Kerjasama ❖ Asisten Administrasi Umum •Bagian Umum dan Protokol •Bagian Perlengkapan ❖ Asisten Kesejahteraan Rakyat •Bagian Hubungan Masyarakat •Bagian Kesejahteraan Rakyat b. Sekretariat DPRD; •Bagian Umum •Bagian Rapat dan Perundang undangan •Bagian Informasi dan Protokol c. Inspektorat;

	<b>KONDISI EKSISTING (Saat ini)</b>	<b>RENCANA PERUBAHAN</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Satpol PP</li> <li>2. Dinas Pendidikan</li> <li>3. Dinas Kesehatan</li> <li>4. Dinas Sosial</li> <li>5. Dinas Tenaga Kerja</li> <li>6. Dinas Perhubungan</li> <li>7. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil</li> <li>8. Dinas Koperasi dan UMKM</li> <li>9. Dinas Pertanian</li> <li>10. Kantor Ketahanan Pangan</li> <li>11. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata</li> <li>12. Dinas Pemuda dan Olah Raga</li> <li>13. Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan;</li> <li>14. Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang;</li> <li>15. Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah</li> <li>16. Dinas Perdagangan dan Perindustrian</li> <li>17. Dinas Komunikasi dan Informatika</li> <li>18. Dinas Kebakaran</li> <li>19. Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan</li> <li>20. Badan Kepegawaian dan Diklat</li> <li>21. Badan Perencanaan Pembangunan</li> <li>22. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana</li> <li>23. Badan Arsip dan Perpustakaan</li> <li>24. Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Satpol PP</li> <li>2. Dinas Pendidikan</li> <li>3. Dinas Kesehatan;</li> <li>4. Dinas Sosial</li> <li>5. Dinas Tenaga Kerja</li> <li>6. Dinas Perhubungan</li> <li>7. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil</li> <li>8. Dinas Koperasi dan Usaha Mikro</li> <li>9. Dinas Pertanian Dan Pangan</li> <li>10. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata</li> <li>11. Dinas Kepemudaan dan Pariwisata</li> <li>12. Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan</li> <li>13. Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang</li> <li>14. Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah</li> <li>15. Dinas Perdagangan</li> <li>16. Dinas Komunikasi dan Informatika</li> <li>17. Dinas Pemadam Kebakaran</li> <li>18. Badan Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan</li> <li>19. Badan Kepegawaian dan Diklat</li> <li>20. Badan Perencanaan Pembangunan</li> <li>21. Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak</li> <li>22. Dinas Perpustakaan dan Kearsipan</li> <li>23. Dinas Penanaman Modal;</li> </ol>

	<b>KONDISI EKSISTING (Saat ini)</b>	<b>RENCANA PERUBAHAN</b>
	25. Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat  26. Badan Lingkungan Hidup  27. Dinas Kebersihan dan Pertamanan;	28. Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat (tetap, sebagaimana diatur dalam ketentuan Peralihan Pasal 15) 24. Dinas Lingkungan Hidup 25. Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau.
Kecamatan	31 Kecamatan	31 Kecamatan
Kelurahan	154 Kelurahan termasuk dalam organisasi perangkat daerah	Kelurahan TIDAK termasuk dalam Perangkat Daerah tetapi menjadi perangkat kecamatan

Menyesuaikan dengan UU No.23 Tahun 2014 dan PP No. 18 Tahun 2016 menjadi pertimbangan utama yang melandasi perubahan tersebut.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Pengaturan Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah**

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, khususnya akan mengatur mengenai pembentukan serta susunan perangkat daerah di Kota Surabaya. Perubahan susunan perangkat daerah tersebut mendasarkan pada ketentuan Pasal 232 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014 yang ditindaklanjuti dengan terbitnya PP No.18 Tahun 2016.

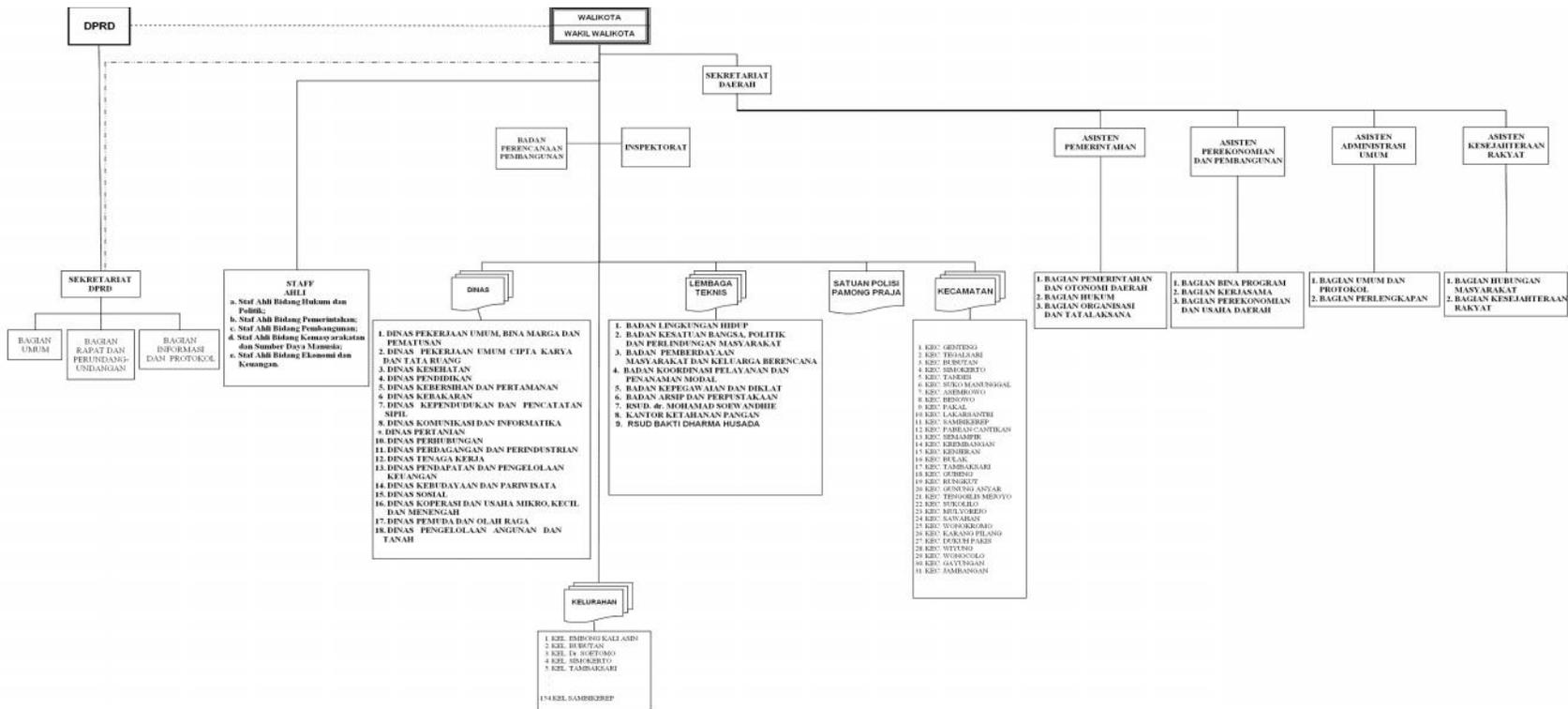
Merujuk pada perbedaan jumlah perangkat daerah, sebagaimana telah disampaikan pada Tabel 1, maka nampak dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, akan ada beberapa lembaga teknis daerah (badan/ kantor) yang berubah menjadi Dinas. Sebaliknya badan daerah adalah penunjang urusan terdiri dari, yaitu:

- a. Badan Perencanaan Pembangunan;
- b. Badan Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan;
- c. Badan Kepegawaian dan Diklat.

Secara umum, rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah telah mengikuti ketentuan dalam PP No. 18 Tahun 2016, dan diharapkan akan memberikan dampak positif bagi pembentukan perangkat daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* sehingga mampu mendorong percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan terwujudnya pelayanan publik yang prima.

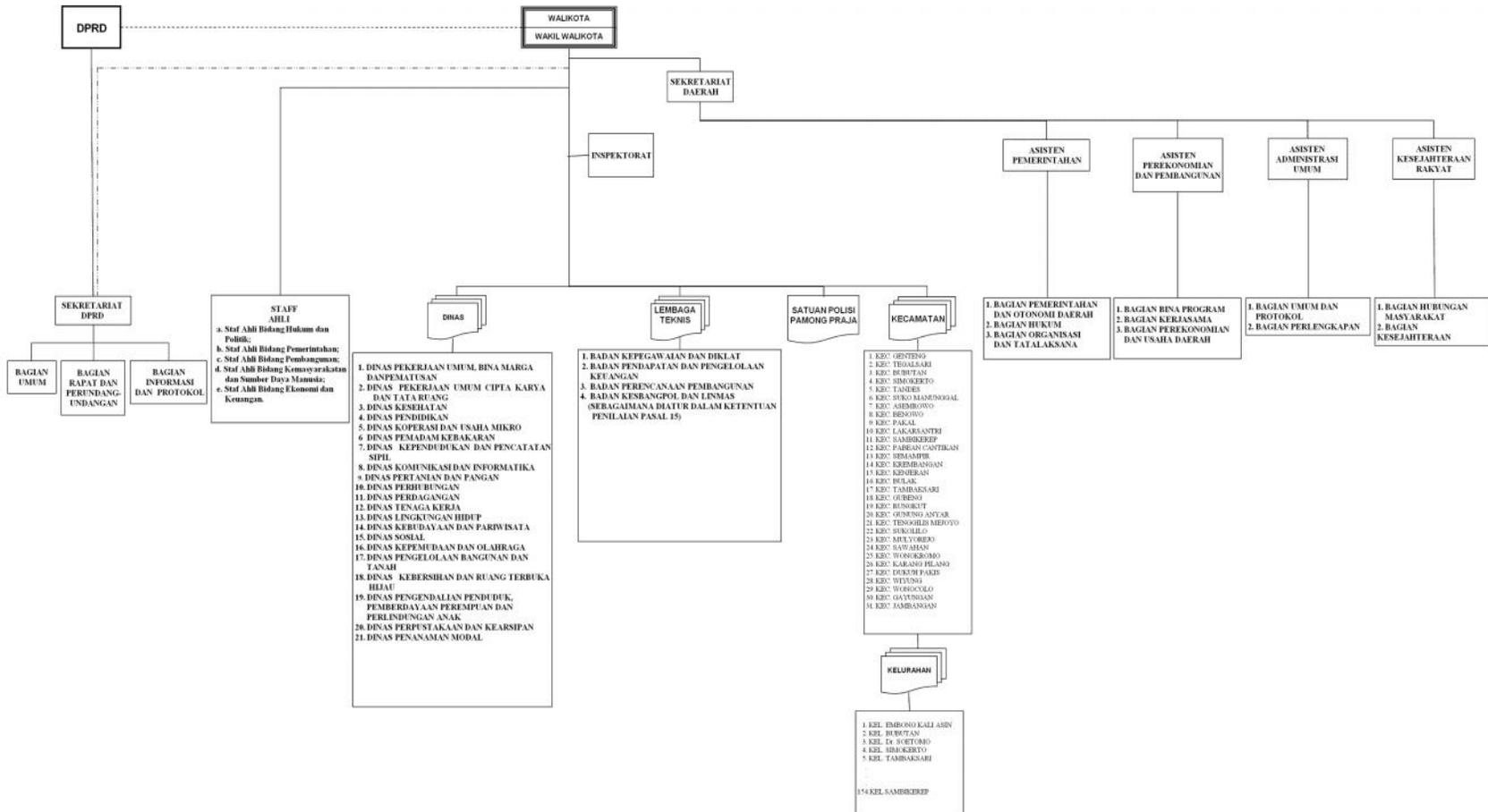
Struktur perangkat daerah Kota Surabaya sebelum berlakunya Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah sebagai berikut:

## Bagan 1 Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kota Surabaya eksisting (berdasarkan PP 41 tahun 2007)



Sumber: Lampiran Perda No. 20 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Organisasi Perangkat Daerah

Menjadi  
Bagan 2  
Rancangan Struktur Perangkat Daerah Kota Sby (berdasarkan PP 18/2016)



### **BAB III**

#### **ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Penataan kelembagaan perangkat daerah merupakan salah satu upaya pemerintah daerah untuk membentuk organisasi daerah yang efektif, efisien dan berorientasi pada penyelenggaraan pelayanan publik prima bagi masyarakat. Dengan demikian pengaturan Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah di Kota Surabaya harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan Perangkat Daerah. Hal ini merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang mencantumkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi baik wewenang maupun substansinya.

Dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah perlu melakukan kajian terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait, baik secara vertikal maupun secara horisontal. Analisis peraturan perundang-undangan juga dilakukan terhadap peraturan daerah, khususnya yang berlaku sebagai dasar hukum terhadap penyusunan organisasi perangkat daerah eksisting. Dengan demikian dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, peraturan perundang-undangan yang dievaluasi dan dianalisis adalah peraturan perundang-undangan yang meliputi:

**1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.**

Dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk Peraturan Daerah, yakni :

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain hal tersebut dapat kita pahami bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 9 terbagi atas Urusan Absolut, Urusan Konkuren dan Urusan Pemerintahan Umum. Urusan Absolut merupakan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat untuk menyelenggarakannya. Termasuk dalam kategori Urusan Absolut ini yaitu Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal Nasional dan Agama.

Sedangkan Urusan Konkuren merupakan urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota). Urusan konkuren tersebut dapat dibedakan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dapat dibedakan lagi menjadi urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Dari ketentuan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tersebut ada beberapa urusan pemerintahan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagaimana telah diatur dalam Pasal 12, yang mengatur sebagai berikut :

1. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:
  - a. pendidikan;
  - b. kesehatan;
  - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
  - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan

- f. masyarakat; dan
  - g. sosial.
2. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:
- a. tenaga kerja;
  - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - c. pangan;
  - d. pertanahan;
  - e. lingkungan hidup;
  - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
  - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
  - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
  - i. perhubungan;
  - j. komunikasi dan informatika;
  - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
  - l. penanaman modal;
  - m. kepemudaan dan olah raga;
  - n. statistik;
  - o. persandian;
  - p. kebudayaan;
  - q. perpustakaan; dan
  - r. kearsipan.
3. Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. kelautan dan perikanan;
  - b. pariwisata;
  - c. pertanian;
  - d. kehutanan;
  - e. energi dan sumber daya mineral;
  - f. perdagangan;
  - g. perindustrian; dan
  - h. transmigrasi.

Terkait dengan ketentuan pasal 12 Jo. Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, dapat dipahami bahwa pengaturan mengenai kelembagaan merupakan hal terpenting yang mendasari bagi terlaksananya penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan baik. Oleh karenanya dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi otonomi daerah Pemerintah Kota Surabaya perlu ditetapkan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya sebagai dasar legalitas bagi pemerintah kota Surabaya untuk melakukan penataan atas susunan perangkat daerahnya sehingga dapat berperan aktif dalam mencapai tujuan, visi, misi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah kota Surabaya sebagaimana tertuang dalam RPJMD 2016-2020.

## **2. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah**

Pasal 1 angka 3 PP No.18 Tahun 2016 mendefinisikan Perangkat Daerah sebagai unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Di angka 3, Pasal a quo menjelaskan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota adalah unsur pembantu bupati/Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

Jenis Perangkat Daerah di kota diatur dalam Pasal 5 ayat (2) PP No.18 Tahun 2016, terdiri atas:

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas;
- e. Badan; dan
- f. Kecamatan.

Kriteria tipologi perangkat daerah untuk masing-masing daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) tidak sama, berdasarkan pada hasil pemetaan urusan

pemerintahan dengan menggunakan variabel berdasarkan Pasal 6 ayat (1) PP No.18 Tahun 2016, yaitu:

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

Selanjutnya Pasal 6 ayat (2) dan (3) merinci kriteria variabel umum ditetapkan berdasarkan karakteristik daerah yang terdiri atas indikator:

- a. jumlah penduduk;
- b. luas wilayah; dan
- c. jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Sedangkan kriteria variabel teknis *ditetapkan berdasarkan beban tugas utama* pada setiap Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan.

Dalam rangka menentukan jumlah dan struktur perangkat daerah maka dilakukan pemetaan urusan pemerintahan. Tujuan pemetaan itu diatur dalam Pasal 104 ayat (1) untuk memperoleh informasi tentang intensitas Urusan Pemerintahan Wajib dan potensi Urusan Pemerintahan Pilihan serta beban kerja penyelenggaraan Urusan Pemerintahan. Penentuan hasil pemetaan urusan pemerintahan tersebut diatur dalam Pasal 107 ayat (1) yaitu berdasarkan hasil perhitungan nilai variabel urusan Pemerintahan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota setelah dikalikan dengan faktor kesulitan geografis.

## **I. Sekretariat Daerah**

Tugas Sekretariat Daerah diatur dalam Pasal 29 ayat (3) PP No.18 Tahun 2016, yaitu membantu Walikota dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif. Fungsi Sekretariat Daerah diatur dalam Pasal 29 ayat (4), meliputi:

- a. pengoordinasian penyusunan kebijakan Daerah;
- b. pengoordinasian pelaksanaan tugas satuan kerja Perangkat Daerah;
- c. pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Daerah;

- d. pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi Daerah; dan
- e. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati/Walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Tipe Sekretariat Daerah kabupaten/kota diatur dalam Pasal 30, terdiri atas:

- a. Sekretariat Daerah kabupaten/kota tipe A untuk mewedahi pelaksanaan fungsi sekretariat Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (4) dengan beban kerja yang besar;
- b. Sekretariat Daerah kabupaten/kota tipe B untuk mewedahi pelaksanaan fungsi sekretariat Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (4) dengan beban kerja yang sedang; dan

## **II. Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota**

Mendasarkan pada Pasal 33 ayat (1), Inspektorat daerah kabupaten/kota merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Inspektorat dipimpin oleh Inspektur dan melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui sekretaris Daerah kabupaten/kota. Tugas Inspektorat Daerah diatur dalam Pasal 33 ayat (4) yaitu membantu bupati/Walikota membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah. Dalam melaksanakan tugasnya, Inspektorat daerah menyelenggarakan fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (5), yaitu:

- a. perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan;
- b. pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, review, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya;
- c. pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Bupati/Walikota;
- d. penyusunan laporan hasil pengawasan;
- b. pelaksanaan administrasi inspektorat kabupaten/kota; dan

- c. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/Walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.

### **III. Dinas Daerah Kabupaten/Kota**

Pasal 35 ayat (1) PP No.18 Tahun 2016 menegaskan kedudukan Dinas Daerah kabupaten/Kota sebagai unsur pelaksana urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dinas daerah kabupaten/kota dipimpin oleh kepala dinas Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/Walikota melalui sekretaris Daerah kabupaten/kota. Tugas Dinas Daerah diatur dalam Pasal *a quo* ayat (3) yaitu membantu bupati/Walikota melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan yang diberikan kepada kabupaten/kota. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Pasal 35 ayat (4), Dinas menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. pelaksanaan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. pelaksanaan evaluasi dan pelaporan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d. pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- e. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/Walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Pasal 36 ayat (2) membedakan dinas daerah pada tingkat kabupaten/kota menjadi 3 (tiga) tipe, terdiri atas:

- a. dinas Daerah kabupaten/kota tipe A untuk mewadahi pelaksanaan fungsi dinas Daerah kabupaten/kota dengan beban kerja yang besar;
- b. dinas Daerah kabupaten/kota tipe B untuk mewadahi pelaksanaan fungsi dinas Daerah kabupaten/kota dengan beban kerja yang sedang; dan
- c. dinas Daerah kabupaten/kota tipe C untuk mewadahi pelaksanaan fungsi dinas Daerah kabupaten/kota dengan beban kerja yang kecil.

Kota Surabaya masuk dalam klasifikasi tipe A, yaitu dengan beban kerja besar. Organisasi pemerintahan daerah tersebut melaksanakan Urusan pemerintahan yaitu terdiri atas **Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan**

**Pemerintahan Pilihan.** Pasal 37 ayat (2), (3) dan (4) menjelaskan lebih lanjut tentang urusan wajib, yaitu terdiri atas:

- a. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar; terdiri atas:
  - 1). pendidikan;
  - 2). kesehatan;
  - 3). pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - 4). perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
  - 5). ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat; dan
  - 6). sosial.
- b. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.
  - 1). tenaga kerja;
  - 2). pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - 3). pangan;
  - 4). pertanahan;
  - 5). lingkungan hidup;
  - 6). administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
  - 7). pemberdayaan masyarakat dan desa;
  - 8). pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
  - 9). perhubungan;
  - 10). komunikasi dan informatika;
  - 11). koperasi, usaha kecil, dan menengah;
  - 12). penanaman modal;
  - 13). kepemudaan dan olah raga;
  - 14). statistik;
  - 15). persandian;
  - 16). kebudayaan;
  - 17). perpustakaan; dan
  - 18). kearsipan.

Urusan Pemerintahan pilihan diatur dalam Pasal 37 ayat (5), terdiri atas:

- 1). kelautan dan perikanan;
- 2). pariwisata;
- 3). pertanian;
- 4). perdagangan;
- 5). kehutanan;
- 6). energi dan sumber daya mineral;
- 7). perindustrian; dan
- 8). transmigrasi.

Masing-masing Urusan Pemerintahan tersebut diwadahi dalam bentuk dinas. Khusus untuk Urusan Pemerintahan di bidang ketenteraman dan ketertiban umum dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten/Kota, sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (7) dan Pasal 38.

Mendasarkan pada Pasal 41 ayat (1), pada Dinas dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT) dinas Daerah untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang tertentu. UPT tersebut dapat diklasifikasikan (Pasal 41 ayat (2)), terdiri atas:

- a. unit pelaksana teknis dinas Daerah kabupaten/kota kelas A untuk mewadahi beban kerja yang besar; dan
- b. unit pelaksana teknis dinas Daerah kabupaten/kota kelas B untuk mewadahi beban kerja yang kecil.

UPT tersebut dibentuk dan ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah, setelah dikonsultasikan secara tertulis kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat (Pasal 41 ayat (4)). UPT tersebut, terdiri dari:

- a. UPT Dinas (Pasal 41);
- b. UPT di bidang pendidikan berupa satuan pendidikan daerah (dapat berbentuk satuan pendidikan formal dan non formal) (Pasal 42);
- c. UPT di bidang kesehatan, berupa rumah sakit daerah dan pusat kesehatan masyarakat (Pasal 43);

#### **IV. Badan Daerah**

Badan daerah menurut Pasal 46 ayat (1) merupakan unsur penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Badan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui sekretaris Daerah (Pasal 46 ayat (2)). Tugas Badan daerah diatur dalam ayat (3) Pasal a quo, yaitu membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dalam melaksanakan tugas tersebut, ayat (4) mengatur fungsi yang diselenggarakan oleh Badan, yaitu:

- a. penyusunan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d. pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi-fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- e. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sebagai penunjang urusan Pemerintahan, Pasal 46 ayat (5) mengatur, meliputi:

- a. perencanaan;
- b. keuangan;
- c. kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan;
- d. penelitian dan pengembangan; dan
- e. fungsi penunjang lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kriteria fungsi penunjang lainnya:

- a. diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan; dan
- b. memberikan pelayanan yang menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi semua Perangkat Daerah.

Badan daerah di tingkat Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 47, dibedakan dalam 3 (tiga) tipe, terdiri atas:

- a. badan Daerah kabupaten/kota tipe A untuk mewadahi pelaksanaan fungsi badan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (4) dengan beban kerja yang besar;
- b. badan Daerah kabupaten/kota tipe B untuk mewadahi pelaksanaan fungsi badan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (4) dengan beban kerja yang sedang; dan
- c. badan Daerah kabupaten/kota tipe C untuk mewadahi pelaksanaan fungsi badan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (4) dengan beban kerja yang kecil.

## **V. Kecamatan**

Keberadaan kecamatan sebagai perangkat daerah diatur dalam Pasal 50 ayat (1), dibentuk dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa atau sebutan lain dan kelurahan. Kecamatan dipimpin oleh Camat yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui sekretaris Daerah. Camat mempunyai tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (3), yaitu:

- a. menyelenggarakan Urusan Pemerintahan umum;
- b. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- c. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota;
- e. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
- f. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di tingkat kecamatan;
- g. membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan desa atau sebutan lain dan/atau kelurahan;

- h. melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di kecamatan; dan
- i. melaksanakan tugas lain yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.

Selain tugas-tugas tersebut, Camat melaksanakan tugas yang dilimpahkan oleh Walikota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Kecamatan dibedakan dalam 2 (dua) tipe sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) dan ayat (2), terdiri atas:

- a. kecamatan tipe A untuk mewedahi pelaksanaan tugas kecamatan dengan beban kerja yang besar; dan
- b. kecamatan tipe B untuk mewedahi pelaksanaan tugas kecamatan dengan beban kerja yang kecil.

**Kriteria dan Susunan Perangkat Daerah**

Tipologi Perangkat daerah ditentukan berdasarkan nilai variabel yang tertuang dalam Pasal 53, selengkapnya dijelaskan dalam Tabel berikut:

Tabel 2  
Tipologi Perangkat Daerah

Tipologi	Kabupaten/Kota		
	Tipe A	Tipe B	Tipe C
Sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, dan inspektorat, serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bidang perencanaan dan keuangan	apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 800 (delapan ratus);	apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600 (enam ratus) sampai dengan 800 (delapan ratus );	apabila hasil perhitungan nilai variabel kurang dari atau sama dengan 600 (enam ratus)
dinas dan badan	apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 800 (delapan ratus)	apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600 (enam ratus) sampai dengan 800 (delapan ratus)	apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 400 (empat ratus) sampai dengan 600 (enam ratus)

Tipologi	Kabupaten/Kota		
	Tipe A	Tipe B	Tipe C
Kecamatan	apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600 (enam ratus)	apabila hasil perhitungan nilai variabel kurang dari atau sama dengan 600 (enam ratus)	

Apabila hasil perhitungan nilai variabel Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar tidak memenuhi perhitungan nilai variabel untuk menjadi dinas, maka atas pelaksanaan Urusan Pemerintahan tersebut tetap dibentuk sebagai dinas tipe C.

Susunan Organisasi Perangkat Daerah tidak bisa ditetapkan sekehendak masing-masing Kabupaten/Kota, namun harus memenuhi ketentuan yang telah ditetapkan dalam Pasal 74-92, selengkapnya dijelaskan pada tabel berikut:

Tabel 3  
Susunan Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan PP No.18 Tahun 2016

Perangkat Daerah	Kabupaten/Kota			PP No. 18 Tahun 2016
	Tipe A	Tipe B	Tipe C	
Sekretariat Daerah	<p>Terdiri atas paling banyak 3 (tiga) asisten.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Asisten terdiri atas paling banyak 4 (empat) bagian.</li> <li>Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian</li> </ul>	<p>Terdiri atas paling banyak 3 (tiga) asisten.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Asisten terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian.</li> <li>Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.</li> </ul>	<p>Terdiri atas paling banyak 2 (dua) asisten.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Asisten terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian.</li> <li>Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.</li> </ul>	<p>Tipe A: Pasal 74 Tipe B: Pasal 75 Tipe C: Pasal 76</p>

Perangkat Daerah	Kabupaten/Kota			PP No. 18 Tahun 2016
	Tipe A	Tipe B	Tipe C	
Sekretariat DPRD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdiri atas paling banyak 4 (empat) bagian.</li> <li>• Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian.</li> <li>• Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian.</li> <li>• Bagian terdiri atas paling banyak 2 (dua) subbagian.</li> </ul>	<p>Tipe A: Pasal 78 ayat (1) dan (2).  Tipe B: Pasal 78 ayat (3) dan (4).  Tipe C: Pasal 78 ayat (5) dan (6).</p>
Inspektorat Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) inspektur pembantu.</li> <li>• Sekretariat terdiri atas 3 (tiga) subbagian.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) inspektur pembantu.</li> <li>• Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 2 (dua) inspektur pembantu.</li> <li>• Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian.</li> </ul>	<p>Tipe A: Pasal 79 ayat (1) dan (2).  Tipe B: Pasal 79 ayat (3) dan (4).  Tipe C: Pasal 79 ayat (5) dan (6).</p>
Dinas Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang.</li> <li>• Sekretariat terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) bidang.</li> <li>• Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 2 (dua) bidang.</li> <li>• Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian.</li> </ul>	<p>Tipe A: Pasal 81  Tipe B: Pasal 82  Tipe C: Pasal 83</p>

Perangkat Daerah	Kabupaten/Kota			PP No. 18 Tahun 2016
	Tipe A	Tipe B	Tipe C	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) seksi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) seksi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) seksi</li> </ul>	
Unit pelaksana teknis pada dinas Daerah	Terdiri atas 1 (satu) subbagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional.	Terdiri atas pelaksana dan kelompok jabatan fungsional.		Tipe A: Pasal 84 ayat (1) Tipe B: Pasal 84 ayat (2)
Badan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang.</li> <li>• Sekretariat terdiri atas 3 (tiga) subbagian.</li> <li>• Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbidang.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) bidang</li> <li>• Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian.</li> <li>• Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbidang.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 2 (dua) bidang.</li> <li>• Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian.</li> <li>• Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbidang.</li> </ul>	Tipe A: Pasal 85 Tipe B: Pasal 86 Tipe C: Pasal 87
Unit pelaksana teknis pada badan Daerah	Terdiri atas 1 (satu) subbagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional.	Terdiri atas pelaksana dan kelompok jabatan fungsional.		Tipe A: Pasal 88 ayat (1) Tipe B: Pasal 88 ayat (2)
Kecamatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling</li> </ul>		Tipe A: Pasal 91 Tipe B: Pasal 92

Perangkat Daerah	Kabupaten/Kota			PP No. 18 Tahun 2016
	Tipe A	Tipe B	Tipe C	
	<p>banyak 5 (lima) seksi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekretariat paling banyak terdiri atas 2 (dua) subbagian.</li> </ul>	<p>banyak 4 (empat) seksi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekretariat paling banyak terdiri atas 2 (dua) subbagian</li> </ul>		

Walaupun bukan merupakan bagian dari organisasi perangkat daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) PP No.18 Tahun 2016, Susunan Kelurahan juga diatur dalam Pasal 93, yaitu terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) seksi.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Berbicara tentang dasar/landasan filosofis suatu peraturan perundang-undangan, pada prinsipnya terdapat dua pandangan. Pandangan pertama menyatakan bahwa landasan filosofis adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara, yaitu nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Sedangkan pandangan yang kedua menyatakan bahwa landasan filosofis adalah pandangan atau ide pokok yang melandasi seluruh isi peraturan perundang-undangan.

Menurut Pembukaan UUD 1945 alinea IV, tujuan terbentuknya Negara Indonesia antara lain adalah memajukan kesejahteraan rakyat. Dalam rangka memajukan kesejahteraan rakyat tersebut, pemerintah daerah perlu melakukan pelayanan publik prima bagi masyarakat. Pemenuhan akan pelayanan publik yang prima merupakan implementasi fungsi pemerintah selaku *provider* bagi masyarakat. Dalam menciptakan pelayanan public yang prima oleh pemerintah daerah dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, Kecamatan dan Kelurahan sebagai bagian dari perangkat daerah memegang peranan yang sangat penting. Guna menciptakan pelayanan tersebut, maka pemerintah daerah wajib membentuk struktur organisasi perangkat daerah yang professional, efektif dan efisien.

Kota Surabaya merupakan ibu kota Provinsi Jawa Timur yang memiliki wilayah yang cukup luas dan jumlah penduduk cukup banyak dengan jenis kegiatan usaha perdagangan, industri dan pertanian, maka ketentraman masyarakat sangat dibutuhkan dalam menciptakan iklim kehidupan yang kondusif. Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk terciptanya iklim kehidupan yang kondusif, ditempuh melalui kebijakan hukum dan kebijakan materiil. Kebijakan materiil dapat ditempuh melalui pembentukan kelembagaan yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana fisik yang memadai untuk menunjang fungsinya. Sedangkan kebijakan hukum dapat dilakukan dengan

menetapkan peraturan yang menunjang terciptanya kelembagaan yang efisien dan efektif di tingkat Kecamatan dan kelurahan di wilayah kota Surabaya.

## **B. Landasan Sosiologis**

Secara geografis Surabaya terletak pada 112° 36' sampai dengan 112° 54' Bujur Timur, dan 7° 12' sampai 7° 21' Lintang Selatan, dengan ketinggian 3 – 6 meter di atas permukaan laut (dataran rendah), kecuali di bagian selatan terdapat dua bukit landai di daerah Lidah dan Gayungan dengan ketinggian 25 – 50 meter di atas permukaan laut. Topografi Surabaya 80% dataran rendah, dengan kemiringan < 3 - 20% perbukitan dengan gelombang rendah, ketinggian < 30 m dan kemiringan 5 – 15%. Wilayah Kota Surabaya secara administratif dibatasi oleh:

- Sebelah Utara : Selat Madura.
- Sebelah Timur : Selat Madura.
- Sebelah Selatan : Kabupaten Sidoarjo.
- Sebelah Barat : Kabupaten Gresik.

Topografi regional Kota Surabaya merupakan dataran rendah sekitar 80% (25.919,04 Ha), dengan ketinggian 3-6 meter diatas permukaan laut, pada kemiringan < 3 %. Sebagian lagi pada sebelah barat (12.77%) dan sebelah selatan (6.52%) merupakan daerah perbukitan landai dengan ketinggian 25-50 m diatas permukaan laut dan kemiringan 5 – 15%an. Ketinggian tanah sekitar 0 – 30 m di atas permukaan laut dan di bagian daerah pantai memiliki ketinggian 1 – 3 m di atas permukaan laut dan sebagian lagi lebih rendah dari permukaan laut. Secara keseluruhan ketinggian daerah Kota Surabaya terbagi dalam 2 , yaitu :

- Ketinggian lebih dari 20 meter sekitar 12,76 % di wilayah Karang Pilang
- Ketinggian 0 – 10 sekitar 80,7% di wilayah Timur, Utara, Selatan dan Pusat;
- Ketinggian 10 – 20 m sekitar 12,53% di wilayah Barat dan Selatan.

Kota Surabaya memiliki luas wilayah kurang lebih 335 Km<sup>2</sup> yang terdiri 31 Kecamatan dengan 154 Kelurahan.

Secara demografis, berdasarkan data dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil per bulan April 2016, Kota Surabaya memiliki penduduk sebanyak 3.296.665.

Surabaya merupakan kota multi etnis yang kaya budaya. Beragam etnis ada di Surabaya, seperti etnis Melayu, Cina, India, Arab dan Eropa. Etnis Nusantara pun dapat dijumpai, seperti Madura, Sunda, Batak, Kalimantan, Bali, Sulawesi yang membaaur dengan penduduk asli Surabaya membentuk pluralisme budaya yang selanjutnya menjadi ciri khas kota Surabaya. Mata pencaharian penduduk Surabaya adalah pengusaha, pegawai dan pedagang. Surabaya memiliki 31 kecamatan yang terbagi menjadi 154 kelurahan yang. Selengkapnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 4  
Kecamatan dan Kelurahan di wilayah Kota Surabaya

NO	KECAMATAN	NO	KELURAHAN
1.	Genteng	1.	Embong Kaliasin
		2.	Genteng
		3.	Kapasari
		4.	Ketabang
		5.	Peneleh
2.	Bubutan	1.	Alun-Alun Contong
		2.	Bubutan
		3.	Gundih
		4.	Jepara
		5.	Tembok Dukuh
3.	Tegalsari	1.	Dr. Soetomo
		2.	Kedungdoro
		3.	Keputran

NO	KECAMATAN	NO	KELURAHAN
		4.	Tegalsari
		5.	Wonorejo
4.	Simokerto	1.	Simokerto
		2.	Kapasan
		3.	Sidodadi
		4.	Simolawang
		5.	Tambakrejo
5.	Tambaksari	1.	Tambaksari
		2.	Ploso
		3.	Gading
		4.	Pacarkembang
		5.	Rangkah
		6.	Pacarkeling
		7.	Kapasmadya Baru
		8.	Dukuh Setro
6.	Gubeng	1.	Mojo
		2.	Airlangga
		3.	Kertajaya
		4.	Gubeng
		5.	Baratajaya
		6.	Pucang Sewu
7.	Krembangan	1.	Krembangan Selatan
		2.	Kemayoran
		3.	Perak Barat

NO	KECAMATAN	NO	KELURAHAN
		4.	Morokrembangan
		5.	Dupak
8.	Semampir	1.	Ampel
		2.	Pegirian
		3.	Wonokusumo
		4.	Ujung
		5.	Sidotopo
9.	Pabean Cantian	1.	Bongkaran
		2.	Nyamplungan
		3.	Krembangan Utara
		4.	Perak Utara
		5.	Perak Timur
10.	Wonokromo	1.	Wonokromo
		2.	Jagir
		3.	Ngagel
		4.	Ngagel Rejo
		5.	Darmo
		6.	Sawunggaling
11.	Sawahan	1.	Petemon
		2.	Sawahan
		3.	Banyu Urip
		4.	Putat Jaya
		5.	Kupang Krajan
		6.	Pakis

NO	KECAMATAN	NO	KELURAHAN
12.	Tandes	1.	Tandes
		2.	Balongsari
		3.	Karangpoh
		4.	Manukan Wetan
		5.	Manukan Kulon
		6.	Banjar Sugihan
13.	Karang Pilang	1.	Karang Pilang
		2.	Kebraon
		3.	Kedurus
		4.	Waru Gunung
14.	Wonocolo	1.	Sidosermo
		2.	Bendul Merisi
		3.	Margorejo
		4.	Jemur Wonosari
		5.	Siwalankerto
15.	Rungkut	1.	Kalirungkut
		2.	Rungkut Kidul
		3.	Kedung Baruk
		4.	Penjaringansari
		5.	Wonorejo
		6.	Medokan Ayu
16.	Sukolilo	1.	Keputih
		2.	Gebang Putih

NO	KECAMATAN	NO	KELURAHAN
		3.	Klampis Ngasem
		4.	Menur Pumpungan
		5.	Nginden Jangkungan
		6.	Semolowaru
		7.	Medokan Semampir
17.	Kenjeran	1.	Tanah Kali Kedinding
		2.	Sidotopo Wetan
		3.	Bulak Banteng
		4.	Tambak Wedi
18.	Benowo	1.	Kandangan
		2.	Sememi
		3.	Tambak Oso Wilangun
		4.	Romokalisari
19.	Lakarsantri	1.	Bangkingan
		2.	Jeruk
		3.	Lakarsantri
		4.	Lidah Kulon
		5.	Lidah Wetan
		6.	Sumurwelut
20.	Mulyorejo	1.	Mulyorejo
		2.	Manyar Sabrangan
		3.	Kejawen Putih Tambak
		4.	Kalisari
		5.	Dukuh Sutorejo

NO	KECAMATAN	NO	KELURAHAN
		6.	Kalijudan
21.	Tenggiling Mejoyo	1.	Tenggiling Mejoyo
		2.	Panjang Jiwo
		3.	Kendangsari
		4.	Kutisari
22.	Gunung Anyar	1.	Gunung Anyar
		2.	Rungkut Tengah
		3.	Rungkut Menanggal
		4.	Gunung Anyar Tambak
23.	Jambangan	1.	Jambangan
		2.	Karah
		3.	Kebonsari
		4.	Pagesangan
24.	Gayungan	1.	Gayungan
		2.	Ketintang
		3.	Menanggal
		4.	Dukuh Menanggal
25.	Wiyung	1.	Wiyung
		2.	Jajar Tunggal
		3.	Babatan
		4.	Balas Klumprik
26.	Dukuh Pakis	1.	Dukuh Pakis

NO	KECAMATAN	NO	KELURAHAN
		2.	Dukuh Kupang
		3.	Gunung Sari
		4.	Pradah Kalikendal
27.	Asem Rowo	1.	Asem Rowo
		2.	Genting Kalianak
		3.	Tambak Sarioso
28.	Sukomanunggal	1.	Sukomanunggal
		2.	Tanjungsari
		3.	Sonokwijenan
		4.	Putat Gede
		5.	Simomulyo
		6.	Simomulyo Baru
29.	Bulak	1.	Bulak
		2.	Kedung Cowek
		3.	Kenjeran
		4.	Sukolilo Baru
30.	Pakal	1.	Pakal
		2.	Babat Jerawat
		3.	Benowo
		4.	Sumber Rejo
31	Sambikerep	1.	Sambikerep
		2.	Made
		3.	Beringin

NO	KECAMATAN	NO	KELURAHAN
		4.	Lontar

Sebagai kota terbesar kedua setelah ibukota DKI Jakarta, Surabaya memiliki beban urusan yang berat, mengingat cepatnya pertumbuhan kota dan kebutuhan dari masyarakatnya. Hal ini menjadi dasar tingginya urgensi atas pembentukan suatu organisasi perangkat daerah yang efektif, efisien dan mampu mengemban peran untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi domain (kewenangan) dari Kota Surabaya. Sebelum berlakunya PP No.18 Tahun 2016, maka struktur perangkat daerah merujuk pada PP No.41 Tahun 2007 tentang organisasi Perangkat Daerah. Dengan berlakunya PP No. 18 Tahun 2016 yang ditetapkan oleh Presiden pada tanggal 15 Juni 2016 dan diundangkan pada tanggal 19 Juni 2016, maka susunan perangkat daerah di Kota Surabaya harus menyesuaikan dan mengikuti ketentuan PP No. 18 tersebut. Susunan organisasi tersebut berdasarkan pada hasil pemetaan intensitas dan beban kerja urusan pemerintahan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota seluruh Indonesia Tahun 2016 yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui aplikasi [fasilitasi.otda.kemendagri.co.id](http://fasilitasi.otda.kemendagri.co.id), dengan pemetaan skor fasilitas. Terkait pemetaan tersebut terdapat perubahan nilai urusan pemerintah yang ditangani oleh Kota Surabaya, yang rekapitulasinya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 5  
Rekapitulasi Pemetaan Nilai Urusan Pemerintah

No	Urusan	Nilai	Tipe
1.	Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil	979	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
2.	Energi dan Sumber Daya Mineral	180	Bukan Dinas Kabupaten/Kota tersendiri (setingkat sub Bidang)
3.	Inspektorat	1034	Inspektorat Kabupaten/Kota Tipe A
4.	Kearsipan	890	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
5.	Kebudayaan	990	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A

No	Urusan	Nilai	Tipe
6.	Kehutanan	180	Bukan Dinas Kabupaten/Kota tersendiri (setingkat sub Bidang)
7.	Kelautan dan Perikanan	550	Dinas Kabupaten/Kota Tipe C
8.	Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan (Kab/Kota)	1034	Badan Kabupaten/Kota Tipe A
9.	Kepemudaan dan Olahraga	902	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
10.	Kesehatan	990	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
11.	Ketentraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat (sub Kebakaran)	1078	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
12.	Ketentraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat (Sub Pol PP)	946	Sat Pol PP Kab/Kota Tipe A
13.	Keuangan	1012	Badan Kabupaten/Kota Tipe A
14.	Komunikasi dan Informatika	1078	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
15.	Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah	814	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
16.	Lingkungan Hidup	1078	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
17.	Pangan	1034	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
18.	Pariwisata	1012	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
19.	Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	979	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
20.	Pemberdayaan	198	Bukan Dinas Kabupaten/Kota tersendiri

No	Urusan	Nilai	Tipe
	Masyarakat dan Desa		(setingkat sub Bidang)
21.	Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	935	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
22.	Penanaman Modal	1034	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
23.	Pendidikan	1078	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
24.	Penelitian dan Pengembangan	715	Badan Kabupaten/Kota Tipe A
25.	Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana	992	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
26.	Perdagangan	1034	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
27.	Perencanaan	1043	Badan Kabupaten/Kota Tipe A
26.	Perhubungan (untuk wilayah Daratan)	981	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
29.	Perhubungan (untuk wilayah KEPULAUAN)	198	Bukan Dinas Kabupaten/Kota tersendiri (setingkat sub Bidang)
30.	Perindustrian	506	Dinas Kabupaten/Kota Tipe C
31.	Perpustakaan	1078	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
32.	Persandian	404	Dinas Kabupaten/Kota Tipe C
33.	Pertanahan	858	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
34.	Pertanian	717	Dinas Kabupaten/Kota Tipe B
35.	Perumahan dan Kawasan Pemukiman	744	Dinas Kabupaten/Kota Tipe B
36.	Sekretariat Daerah	1056	Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota Tipe A
37.	Sekretariat Dewan	990	Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota Tipe A
38.	Sosial	946	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A

No	Urusan	Nilai	Tipe
39.	Statistik	198	Bukan Dinas Kabupaten/Kota tersendiri (setingkat sub Bidang)
40.	Tenaga Kerja	1078	Dinas Kabupaten/Kota Tipe A
41.	Transigrasi	198	Bukan Dinas Kabupaten/Kota tersendiri (setingkat sub Bidang)

Tabel 6  
Rekapitulasi Perubahan Nilai Urusan Pemerintah Kecamatan

No	Urusan	Nilai	Tipe
1.	Kecamatan Asem Rowo	682	A
2.	Kecamatan Benowo	682	A
3.	Kecamatan Bulak	638	A
4.	Kecamatan Dukuhpakis	638	A
5.	Kecamatan Gayungan	638	A
6.	Kecamatan Gubeng	715	A
7.	Kecamatan Gunung Anyar	638	A
8.	Kecamatan Karangpilang	638	A
9.	Kecamatan Kenjeran	638	A
10.	Kecamatan Mulyorejo	759	A
11.	Kecamatan Pakal	682	A
12.	Kecamatan Rungkut	759	A
13.	Kecamatan Sambikerep	682	A
14.	Kecamatan Sawahan	715	A
15.	Kecamatan Semampir	638	A
16.	Kecamatan Sukolilo	759	A
17.	Kecamatan Tambaksari	715	A
18.	Kecamatan Tenggilis Mejoyo	638	A
19.	Kecamatan Wiyung	682	A
20.	Kecamatan Wonocolo	638	A
21.	Kecamatan Wonokromo	715	A
22.	Kecamatan Krembangan	638	A

No	Urusan	Nilai	Tipe
23.	Kecamatan Lakarsantri	759	A
24.	Kecamatan Pabean Cantikan	638	A
25.	Kecamatan Sukomanunggal	715	A
26.	Kecamatan Tandes	759	A
27.	Kecamatan Bubutan	594	B
27.	Kecamatan Genteng	594	B
29.	Kecamatan Jambangan	594	B
30.	Kecamatan Simokerto	594	B
31.	Kecamatan Tegalsari	594	B

Atas pemetaan Intensitas dan beban kerja tersebut disusunlah struktur organisasi perangkat daerah kota Surabaya.

### C. Landasan Yuridis

Dalam sebuah negara hukum pada dasarnya setiap tindakan pemerintahan harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum. Dalam melaksanakan salah satu fungsi *regelling*, yaitu membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya menggunakan dasar hukum sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Timur (Himpunan Peraturan Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1950 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 (Himpunan Peraturan Negara Tahun 1950);
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 tentang jabatan Fungsional Pengawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3547) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5121);
6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114);
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2015 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1045).

**BAB V**  
**PENGATURAN DAN**  
**RUANG LINGKUP PERATURAN DAERAH**

**A. Ketentuan Umum**

Secara umum dapat dipahami bahwa pada ketentuan umum pada suatu ketentuan peraturan perundang-undangan merupakan satu ketentuan yang berisi :

1. Batasan pengertian atau definisi;
2. Singkatan atau akronim yang digunakan dalam Peraturan Daerah
3. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan.

Adapun dalam Peraturan Daerah ini ada ketentuan umum yang diatur sebagai berikut :

1. Daerah adalah Kota Surabaya;
2. Pemerintah Kota adalah Pemerintah Kota Surabaya;
3. Walikota adalah Walikota Surabaya;
4. Wakil Walikota adalah Wakil Walikota Surabaya;
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya;
6. Sekretariat Daerah adalah Sekretariat Daerah Kota Surabaya;
7. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kota Surabaya;
8. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat Sekretariat DPRD adalah Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya;
9. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat Sekretaris DPRD adalah Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya;
10. Inspektorat adalah Inspektorat Kota Surabaya;
11. Dinas Daerah adalah Dinas Daerah Kota Surabaya;
12. Badan Daerah adalah Badan Daerah Kota Surabaya;
13. Unit Pelaksana Teknis yang selanjutnya disingkat UPT, adalah unsur pelaksana teknis Dinas/Badan Daerah Kota Surabaya yang melaksanakan

kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang tertentu.

14. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD, adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Surabaya.

## **B. Materi Muatan Peraturan Daerah**

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya berisi aturan atau norma, baik berupa norma kewenangan maupun norma perilaku. Norma kewenangan merupakan aturan yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Kota Surabaya untuk melakukan penataan kelembagaan perangkat daerah Kota Surabaya. Norma perilaku terkait dengan asas-asas yang harus dipatuhi dalam menetapkan besar and an susunan organisasi perangkat daerah. Sistematika muatan materi Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya sebagai berikut:

BAB I : Ketentuan Umum

BAB II : Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah

BAB III : Pembentukan UPT

BAB IV : Staf Ahli

BAB V : Kepegawaian

BAB VI : Ketentuan Peralihan

BAB VII : Ketentuan Lain-lain

Bab VIII : Ketentuan Penutup

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Kebijakan penataan perangkat daerah berupa Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah perlu diatur dalam bentuk hukum Peraturan Daerah yang merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Pengaturan ini difungsikan sebagai landasan hukum bagi penataan organisasi di tingkat pemerintah Kota Surabaya sesuai dengan intensitas dan beban kerja pelaksanaan urusan pemerintahan di Kota Surabaya.

#### **B. Saran**

1. Materi tentang kebijakan yang berkaitan dengan penataan perangkat daerah perlu memperhatikan analisa beban kerja dan permasalahan-permasalahan lain yang muncul eksisting dan solusi untuk mengatasi masalah tersebut dengan menyusun susunan perangkat daerah yang efektif dan efisien serta mampu melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik.
2. Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah diharapkan dapat diselesaikan dengan waktu yang tidak terlalu lama, mengingat amanat Pasal 124 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2016 yang membatasi jangka waktu dari terselesaikannya Peraturan Daerah mengenai perangkat daerah. Hal ini juga terkait dengan pentingnya keberadaan organisasi perangkat daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam melayani kebutuhan masyarakat.
3. Agar pelaksanaan penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah ini dapat dilaksanakan secara baik, maka diperlukan mekanisme dan prosedur yang transparan, maka harus dilakukan berdasarkan jadwal yang jelas dengan kegiatan yang rinci untuk setiap tahapannya.

## BAHAN BACAAN

- Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Cet Pertama, Yogyakarta, 2005.
- Akbar, Patrialis, *Lembaga-lembaga Negara menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Ann Seidman et.al., *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, Kluwer Law International, London, 2000
- Assiddiqie Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, 2015.
- Atmosudirjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Galia Indonesia, Jakarta, 1984.
- McCoubrey Hilaire and Nigel D. White, *Textbook on Jurisprudence*, Blackstone Press Limited, London, second ed. , 1996.
- Mochtar, Zainal Arifin, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya kembali pasca Amandemen Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, PT.Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- Prins, W.F., R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Admnistrasi Negara*, Pradnya Paramita, 1976.
- Sujatmoko, Emanuel, *Bentuk Hukum Kerjasama Antar Daerah*, PT. Revka Petra Media, 2016.
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, cetakan keempat, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Negeri Pajajaran, 1960.