



LAPORAN GAGASAN KELITBANGAN

Periode - Agustus 2026

JUDUL

"PENGGABUNGAN, PEMISAHAN DAN PEMBENTUKAN SUSUNAN PERANGKAT DAERAH DALAM PERPSKTIF KEADILAN DAN KEMANFAATAN YANG BERKEPASTIAN"

Fokus Strategis

Bidang Organisasi

Tim Ahli

Prof. Dr. I Made Suwitra, SH.,MH

Tenaga Ahli Bidang Hukum

Badan Riset dan Inovasi Daerah

Kabupaten Klungkung

Jl. Kartini No.33 Semarang _ brida@klungkungkab.go.id _ <https://sadarindah.sbm-app.id/>

Latar belakang-Penggabungan, pemisahan dan pembentukan susunan perangkat daerah bersifat dinamis dan tidak bisa diprediksi. Kondisi sangat dipengaruhi oleh kebutuhan dan pandangan pemegang kebijakan yang diorientasikan untuk meningkatkan pendapatan daerah, efisiensi kinerja perangkat daerah dan penyesuaian dengan realitas kebutuhan. Namun perubahan dalam bentuk pemisahan dan pembentukan kelembagaan yang baru relevan dengan kajian atas kemampuan keuangan daerah. Dalam konsep tujuan hukum Gustav Radbruch, yaitu diarahkan untuk mencapai keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Oleh karena itu perubahan perangkat daerah dalam bentuk pemisahan, penggabungan atau penambahan kelembagaan mesti mereferensi keadilan yang berkepastian sehingga bermanfaat untuk memberikan dasar hukum dalam pelaksanaan kebijakan bagi Kepala Daerah seperti Bupati dalam seala Tindakan melalui kebijakan yang akan dihasilkan, dan dipastikan tidak melakukan pelanggaran hukum, sehingga dapat mencapai keadilan dalam memberikan kesejahteraan baik bagi penyelenggara pemerintahan maupun rakyatnya.

Penataan Perangkat Daerah Kabupaten Klungkung merupakan bagian dari upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang efektif, efisien, responsif, adaptif, dan berorientasi pada pelayanan masyarakat. Struktur organisasi perangkat daerah tidak semata-mata ditentukan berdasarkan kebutuhan birokrasi, tetapi disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, karakteristik daerah, kemampuan keuangan daerah, beban kerja, serta prioritas pembangunan. Penataan Perangkat Daerah Kabupaten Klungkung diperlukan untuk mewujudkan struktur organisasi pemerintahan yang tepat ukuran, tepat fungsi, tepat kewenangan, dan tepat sumber daya, sehingga

mampu mendukung pencapaian visi, misi, sasaran dan prioritas pembangunan Kabupaten Klungkung Tahun 2025-2029, meningkatkan kualitas pelayanan publik, menghindari tumpang tindih kewenangan, meningkatkan efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran, serta menyesuaikan organisasi dengan karakteristik wilayah dan dinamika kebutuhan masyarakat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, menyatakan bahwa efisien dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluasluasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang diformulasikan berdasarkan prinsip-prinsip manajemen yang terdiri atas unsur pimpinan, unsur staf, unsur pengawas, unsur perencana, unsur pelaksana, unsur pendukung dan unsur pelayanan

I. Maksud dan Tujuan	kelembagaan tentang tipologinya;
Maksud	Tujuan
1. Ingin memberikan dasar argumentasi teoritis dalam pembentukan Naskah Akademik khususnya dari aspek teori tujuan hukum; 2. Memberikan konsep dan metode pendekatan yang relevan terhadap rencana perubahan Peraturan Daerah baik untuk pemisahan, penggabungan perangkat daerah atau pembentukan kelembagaan tentang tipologinya; 3. Memberikan kajian kritis baik teoritik atau praktek empiris terhadap landasasn teoritik terhadap rencana perubahan Peraturan Daerah baik untuk pemisahan, penggabungan perangkat daerah atau pembentukan kelembagaan tentang tipologinya; 4. Menberikan landasan berpikir baik dari aspek hukum, ekonomi, pemerintahan dan kelembagaan dalam Naskah Akademik terhadap rencana perubahan Peraturan Daerah baik untuk pemisahan, penggabungan perangkat daerah atau pembentukan	1. Untuk menemukan aspek keadilan, kepastian dan kemanfaatan dalam penyusunan Naskah Akademik terhadap rencana perubahan Peraturan Daerah baik untuk pemisahan, penggabungan perangkat daerah atau pembentukan kelembagaan tentang tipologinya; 2. Menguji beberapa teori yang relevan dalam penyusunan Naskah Akademik rencana perubahan Peraturan Daerah baik untuk pemisahan, penggabungan perangkat daerah atau pembentukan kelembagaan tentang tipologinya; 3. Menjamin koherensi terhadap penyediaan, penggunaan dan pendapatan yang dirancang dengan adanya rencana perubahan Peraturan Daerah baik untuk pemisahan, penggabungan perangkat daerah atau pembentukan kelembagaan tentang tipologinya; 4. Menjamin pelaksanaan urusan pemerintahan daerah berjalan optimal

sesuai prinsip otonomi daerah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah;

II. Ide dan Gagasan

Penggunaan beberapa teori dalam Naskah Akademik tidak dimaksudkan untuk dijadikan pajangan dan status atau hanya bersifat teoritis belaka, Namun bersifat prinsip agar arah kebijakan tidak didasarkan pada kepentingan, tapi secara ilmiah dapat menjadi landasan obyektif sebuah kebijakan. Naskah Akademik dan produk hukum seperti Peraturan Daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, karena untuk adanya produk hukum dimaksud wajib dilandasi oleh adanya kajian yang dikenal dengan Naskah Akademik. Keberadaan Naskah Akademik menjadi mutlak diperlukan. Oleh karena itu template, format dan isinya tidak boleh menyimpangan dari ketentuan yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang sudah mengalami perubahan beberapa kali. Selain itu diperlukan Tim yang kompetensi keilmuannya relevan dengan materi yang akan dibahas dan ditetapkan dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Dimanakah relevansi teori tujuan hukum yang sudah dipilih dalam teori kemanfaatan, keadilan dan kepastian? Apakah tujuan hukum itu harus dicapai secara menyeluruh atau dapat dipilih secara parsial? Jawabannya adalah bahwa setiap produk hukum wajib dapat mencapai seluruh tujuan hukum yang telah ditetapkan secara mendasar. Namun perlu ditegaskan, bahwa tujuan mana yang mesti dilalui lebih dahulu, diperlukan kajian yang tepat, sehingga pengutamaannya tidak dimaksudkan bahwa tujuan yang lainnya tidak penting. Semua tujuan hukum yang sudah ditetapkan

mempunyai nilai atau bobot yang sama, hanya saja yang berbeda adalah cara menempatkannya, yaitu sesuai waktu, tempat dan keadaannya atau yang lebih dikenal dengan konsep desa, kala dan patra.

Teori Kemanfaatan atau utilitarianisme digunakan sebagai referensi menganalisis aspek manfaat dalam Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah melalui perubahan Peraturan Daerah. Bentham dengan konsep Utility meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Kemanfaatan diartikan sebagai kebahagiaan (happiness). Jadi teori kemanfaatan menjadi dasar justifikasi, bahwa pengaturan dalam pembentukan, penambahan atau penggabungan Perangkat Daerah wajib memperhatikan aspek arah efektivitas Perangkat Daerah yang akan dibentuk dalam upaya meningkatkan kinerja yang berimplikasi dalam peningkatan Pendapatan Daerah. Selain bertujuan meningkatkan pendapatan daerah itu sendiri juga harus dijamin memberi manfaat terhadap kesiapsiagaan Perangkat Daerah dalam mencegah berbagai bentuk risiko melalui mitigasi yang tepat dan relevan dengan kompetensinya. Jadi baik buruk atau adil tidaknya suatu hukum, bergantung pada apakah hukum itu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Kebahagiaan ini selayaknya dapat dirasakan oleh setiap individu yang dikenal dengan istilah "the greatest happiness for the greatest number of people". Dalam budaya hukum perundang-undangan aspek manfaat menjadi dasar pertimbangan prinsip di mana baik buruknya hukum ditentukan pula oleh ukuran tersebut seberapa besar hukum yang diciptakan akan memberikan kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat. Oleh karena itu diharapkan agar pembentuk undang-undang harus membentuk hukum yang adil bagi sebagian terbesar warga masyarakat. Jadi salah satu tujuan pembentukan aturan kebijakan adalah

mencapai kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum. Tesis Bentham tentang manusia pemburu kebahagiaan muncul dalam pemikiran Jhering yang menurutnya entah negara, masyarakat maupun individu memiliki tujuan yang sama yakni memburu manfaat. Dalam memburu manfaat itu, seorang individu menempatkan cinta diri sebagai batu penjur. Tidak seorang pun ketika berbuat sesuatu untuk orang lain tanpa pada saat yang bersamaan ingin melakukan sesuatu bagi diri sendiri. Kesesuaian tujuan atau lebih tepat penyesuaian tujuan ini merupakan hasil dari penyatuan kepentingan-kepentingan untuk tujuan yang sama yakni kemanfaatan. Sehingga hukum berfungsi selain menjamin kebebasan individu untuk meraih tujuan dirinya yakni mengejar kemanfaatan dan menghindari kerugian, hukum juga bertugas mengorganisir tujuan dan kepentingan individu agar terkait serasi dengan kepentingan orang lain.

Bagaimana relevansi Teori Keadilan dianggap sebagai dasar analisis dengan memerhatikan, bahwa tujuan hukum seperti yang diungkapkan Gustav Radbruch adalah untuk mencapai kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Jadi manfaat berupa kesejahteraan dilandasi oleh keadilan yang berkepastian. Tujuan manakah yang diutamakan ini? Menurut Bismar Siregar: "Bila untuk menegakkan keadilan saya korbankan kepastian hukum, akan saya korbankan hukum itu. Hukum hanya sarana, sedangkan tujuannya adalah keadilan. Mengapa tujuan dikorbankan karena sebagai sarana?". Sedangkan Ulpianus menyatakan, bahwa keadilan adalah kehendak yang ajeg dan tetap untuk memberikan kepada masing-masing bagiannya. Ulpianus menyebut dengan istilah "iustitia est constans et perpetua

voluntas ius suum Cuique tribuendi". Dengan teori keadilan ini diharapkan Perangkat Daerah yang akan dibentuk mampu melaksanakan kewenangan dan fungsinya untuk memaksimalkan potensi yang dimiliki untuk kesejahteraan rakyatnya. Thomas Aquinas dengan teori Keadilannya membedakan keadilan dalam dua kelompok, yaitu keadilan umum (*justitia generalis*) dan keadilan khusus. Keadilan umum adalah keadilan menurut undang-undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum. Notohamidjojo menyebut sebagai keadilan legal. Sedangkan keadilan khusus dibedakan lagi menjadi tiga, yaitu: keadilan distributive, (*justitia distributiva*), keadilan komulatif (*justitia commutativa*), dan keadilan vendikatif (*justitia vindicativa*), artinya keadilan yang memperhatikan aspek proporsionalitas dalam berbagai aktivitas (hak & kewajiban), kebersamaan dalam tanggung jawab membangun, dan dapat berbeda sesuai dengan tugas dan fungsinya. Keadilan distributif ini oleh John Rawls disebut dengan "Keadilan sebagai kesetaraan" (*justice as fairness*) yang dapat dimaknai bahwa ketika prinsip itu dipilih didasarkan pada netralitas yang dilandasi suatu kebutuhan dimana hasil sebagai output tidak terpisah dari sebuah procedural. Selain itu suatu aturan hukum harus mencerminkan kepastian. Oleh Karen Lebacqz menyebut keadilan sebagai system yang memaknai keadilan sebagai Kebajikan dari hasil prosedural putusan.

Keadilan mesti dapat dipastikan sesuai dengan aturan yang ada dalam melaksanakan kewenangannya, yaitu relevan dengan teori Kepastian Jan Michiel Otto yang menyatakan, bahwa kepastian hukum nyata sesungguhnya meliputi beberapa kemungkinan, seperti: tersedia aturan-aturan hukum yang jelas (*jernih*), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh atau diakui karena (kekuasaan) negara; dan bahwa instansi-

instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat terhadapnya. Menurut Gustav Radbruch menyebut dua pengertian tentang kepastian hukum, yaitu kepastian oleh karena hukum, dan kepastian dalam atau diri hukum. Menjamin Kepastian oleh karena hukum menjadi tugas dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian dalam hubungan-hubungan kemasyarakatan adalah hukum yang berguna. Kepastian dalam hukum tercapai apabila hukum itu sebanyak-banyaknya hukum Undang-Undang, dalam

Undang-undang tersebut tidak ada ketentuan yang saling bertentangan (undang-undang berdasarkan pada sistem logis dan pasti), undang-undang tersebut dibuat berdasarkan *rechtswerkelijkheid* (kenyataan hukum) dan dalam Undang-undang tersebut tidak ada istilah-istilah hukum yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan. Oleh karena itu teori tujuan hukum ini tidak dapat dipisahkan antara yang satu dengan yang lainnya, karena kepastian yang akan dicapai wajib memberikan keadilan sehingga bermnafaat bagi Sebagian besar orang baik secara perorangan maupun secara melembaga.

III. Rekomendasi

1. Beberapa teori yang dijadikan referensi dalam penyusunan Naskah Akademik tidak hanya digunakan untuk menghasilkan draf Peraturan Daerah atau Perubahannya, tapi diharapkan dapat dijadikan referensi dalam menyusun dan menjalankan kebijakan pada saat Peraturan Daerah atau Perubahannya sudah dinyatakan berlaku.;
2. Diperlukan kesiapan bagi SDM dalam lingkup perangkat daerah yang nantinya diberikan kewenangan dalam Menyusun kebijakan dan menjalankan kebijakan Pemerintahan di Daerah/Kabupaten agar mencerminkan jiwa rakyatnya sehingga dapat diterima dan ditaati karena dirasakan berkeadilan yang pasti dan bermanfaat dalam meningkat kesejahteraan rakyat yang dipimpinnya;
3. Kepada seluruh stakeholder diharapkan dapat menghormati dan mentaati berbagai peraturan yang diterbitkan oleh Pemerintahan di daerah dan berpartisipasi aktif untuk memberikan umpan balik sejak rancangan Peraturan Daerah itu diinformasikan baik dalam kegiatan FGD, konsultasi Publik mapun sosialisasi, sehingga perlindungan hukum preventif dan refresif bagi semua pihak akan dapat diberikan dengan berlakunya Peraturan Daerah yang dirancang mencapai tujuannya, yaitu adil, pasti dan bermanfaat.

Semarang, 05 September 2026

Disahkan oleh:



Kepala Badan Riset
dan Inovasi Daerah
Kabupaten Klungkung

IV. Kegiatan Kelompok Ahli

-

V. Lampiran

