



**DAMPAK PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18  
TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH  
DALAM PENGGABUNGAN DINAS KEBERSIHAN  
DAN PERTAMANAN DENGAN BADAN  
LINGKUNGAN HIDUP KOTA SEMARANG**

**SKRIPSI**

**Disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum  
pada Universitas Negeri Semarang**

**Oleh :**

**RICKY GUSTAV HAIDAR 8111415314**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**

**2020**

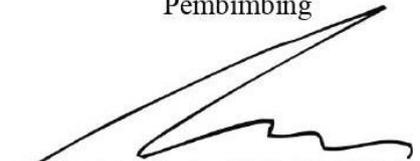
## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi dengan judul “**Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang**” disusun oleh **Ricky Gustav Haidar** (8111415314), telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada:

Hari : Senin

Tanggal : 10 Agustus 2020

Pembimbing



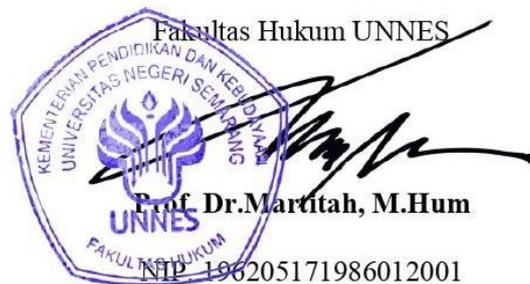
**Dr. Rodiyah, S.Pd.,S.H.,M.Si.**

NIP.197206192000032001

Mengetahui,

Wakil Dekan Bidang Akademik

Fakultas Hukum UNNES



**Prof. Dr.Martitah, M.Hum**

NIP. 196205171986012001

## PENGESAHAN

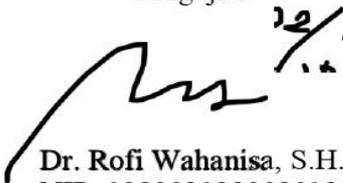
Skripsi yang berjudul “Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Dengan Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang” yang disusun oleh Ricky Gustav Haidar (NIM.8111415314), telah disetujui untuk dipertaharikan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada:  
Hari  
Tanggal

Menyetujui,  
Penguji



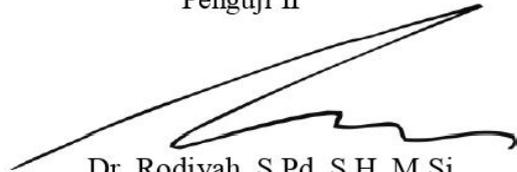
Dani Muhtada, S.Ag., .Ag.,M.P.A.,Ph.D  
NIP. 197804052008121002

Penguji I



Dr. Rofi Wahanisa, S.H.,M.H  
NIP. 198003122008012032

Penguji II



Dr. Rodiyah, S.Pd.,S.H.,M.Si  
NIP. 197206192000032001

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum UNNES



Dr. Rodiyah, S.Pd.,S.H.,M.Si  
NIP. 197206192000032001

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : Ricky Gustav Haidar

NIM : 8111415314

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Dengan Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang”, adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang kutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari diketahui adanya plagiasi maka saya siap mempertanggungjawabkan secara hukum.

Semarang, 28 Oktober 2020

Yang menyatakan,



Ricky Gustav Haidar  
NIM.8111415314

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK  
KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika Universitas Negeri Semarang, saya yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : Ricky Gustav Haidar

NIM : 8111415314

Program Studi : Ilmu Hukum (S1) Fakultas: Hukum

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Negeri Semarang **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas skripsi saya yang berjudul:

“Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang”, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini, Universitas Negeri Semarang berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Semarang

Pada tanggal :28 Oktober 2020

Yang Menyatakan,



Ricky Gustav Haidar

NIM. 8111415314

## **MOTTO**

“Carilah jalan yang sulit dan mendaki, maka kau akan bertemu dengan puncak-puncak kejayaan. Karena dengan tekad dan doa segala sesuatu yang impossible akan menjadi I’m possible”

(Ricky Gustav Haidar)

## **PERSEMBAHAN**

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. ALLAH SWT
2. Bapak dan Ibu tercinta yang selalu memberikan doa dan dukungan  
(Kurniawan Romadhon dan Nur Laila Rochma)
3. Nenek Hj. Chamisah yang selalu memberikan doa dan dukungan
4. Kakak Oksa Dewa Tutuk Elnovar yang senantiasa memberikan semangat dan dukungan
5. Keluarga Besar Panam yang selalu memberikan doa dan dukungan
6. Sekar Arum yang selalu memberikan semangat dan dukungan
7. Teman-teman PAHAMPALAM (M.Prihaditya, Abror, Wildan, Shintia, Maya, Bangun, Fitri(bocil), Arik, Bagas, Mas Mubin, Mas Kas, Mas Umar, Bang Doni, Mas Eko, Mas Danang, Mas Ahmad Kuseini (Memble), Fatkhan Maulana (Maul), Reynanta, Aina, Diva, Kokoh, Elang, serta adik- adik generasi 4 dan generasi 5
8. Teman-teman Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
9. Teman-teman dari Union Baseball Semarang
10. Teman-teman SARDA JAWA TENGAH
11. Almamater UNNES

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT Karena berkat Rahmat dan Karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Shalawat beserta salam semoga senantiasa terlimpah curahkan kepada Nabi Muhammad SAW, kepada keluarganya, para sahabatnya, hingga kepada umatnya hingga akhir zaman, amin.

Penulisan skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana pada Program Ilmu Hukum Fakultas Hukum. Judul yang penulis ajukan adalah “Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Dengan Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang”.

Penyusunan dan penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan serta dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis dengan senang hati menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat:

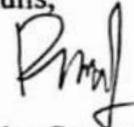
1. Rektor Universitas Negeri Semarang, Prof. Dr. Fathur Rokhman, M. Hum. Yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh studi pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang Dr. Rodiyah, SPd., SH., Msi sekaligus merangkap dosen pembimbing yang telah mengesahkan secara resmi judul penelitian sebagai bahan penulisan skripsi dan dengan sabar dan tulus meluangkan waktu ditengah kesibukannya sehingga penulisan skripsi berjalan dengan lancar.
3. Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang Dr. Martitah, M.Hum yang telah memperlancar dalam tahap demi tahap pengerjaan skripsi ini.
4. Ketua Bagian HTN/HAN Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang Ratih Damayanti, S.H., M.H. yang telah memberikan izin sehingga judul skripsi dari penulisan bisa dilanjutkan.
5. Dosen wali penulis Bapak Saru Arifin S.H.,LL.M. yang telah membimbing penulis dari awal semester hingga akhir semester.

6. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan banyak ilmunya kepada penulis sehingga penulis mendapatkan pengetahuan yang kelak akan penulis gunakan di dalam kehidupan bermasyarakat.
7. Teman-teman sesama mahasiswa Fakultas Hukum angkatan 2015 yang telah memberikan dorongan, semangat, kasih sayang dan bantuan baik secara moril maupun materiil demi lancarnya penyusunan skripsi ini.
8. Bapak dan ibu atas jasa-jasanya, kesabaran, do'a, dan tidak pernah lelah dalam mendidik dan memberi cinta yang tulus dan ikhlas kepada penulis semenjak kecil. Serta selalu berjuang tanpa kenal lelah memberikan yang terbaik untuk penulis berupa doa dan dukungan baik moral maupun materiil.
9. Semua pihak yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Semoga Allah SWT memberikan balasan yang berlipat ganda kepada semuanya. Akhirnya, hanya kepada Allah SWT penulis serahkan segalanya mudah-mudahan dapat bermanfaat khususnya bagi penulis umumnya bagi kita semua.

Semarang, 28 Oktober 2020

Penulis,



Ricky Gustav Haidar

NIM. 8111415314

## ABSTRAK

Haidar, Ricky Gustav. 2020. *“Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Dengan Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang”*. Skripsi. Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang. Pembimbing Skripsi, Dr. Rodiyah Tagwun, S.Pd.,S.H.,M.Si.

Kata Kunci : Penggabungan Dinas, Dampak, Efektivitas dan Efisiensi

Penggabungan Dinas yang terjadi pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang semakin menarik untuk dikaji dengan problematika permasalahan yang ada. Dengan tujuan untuk menerapkan asas efektivitas dan efisiensi beberapa OPD di Kota Semarang yang memiliki perumpunan urusan yang sama digabungkan menjadi satu OPD. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagai payung hukum dalam penggabungan dinas tersebut. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah 1) Bagaimana efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas dan fungsi Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup yang mengalami penggabungan dalam mewujudkan Pemerintahan yang handal untuk meningkatkan Pelayanan Publik? dan 2) Bagaimana dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dalam penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang ?. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan efektivitas dan menemukan dampak Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dalam penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang. Penulis menggunakan pendekatan penelitian kualitatif hukum, jenis penelitian yuridis sosiologis, sumber data primer dan sekunder dengan bentuk wawancara, observasi, dokumen dan kepustakaan, keabsahan triangulasi metode.

Hasil dan pembahasan penelitian ini menunjukkan bahwa : 1) Efektivitas dan efisiensi dalam penggabungan dinas yang terjadi pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang sudah berjalan efektif dan efisien. Permasalahan lingkungan banyak yang teratasi dari tahun sebelumnya serta pelayanan publik yang lebih mudah dan efektif dapat membantu masyarakat dalam mengatasi permasalahan lingkungan. 2) Dampak penggabungan dinas yang terjadi pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang berdampak pada struktural serta tugas pokok dan fungsinya. beubahnya nomenklatur dari badan menjadi dinas secara otomatis merubah tugas pokok dan fungsi dinas tersebut. Dengan bertambahnya bidang pengelolaan sampah pada Dinas Lingkungan Hidup membuat dinas tersebut memiliki kewenangan penuh pada teknis pengelolaan sampah di Kota Semarang. Penelitian ini menyimpulkan bahwa, 1) efektivitas dan efisien dari penggabungan dinas tersebut dari tahun 2016 hingga tahun 2020 berjalan efektif dan efisien. Permasalahan lingkungan yang ada dapat teratasi secara maksimal serta dapat meminimalisir dana yang dikeluarkan. 2) Dampak dari adanya penggabungan dinas yang terjadi pada Dinas Lingkungan Kota Semarang menyebabkan adanya perubahan struktural dan kebijakannya, baik STOK serta tugas pokok dan fungsinya.

## DAFTAR ISI

DAMPAK PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH DALAM PENGGABUNGAN DINAS KEBERSIHAN DAN PERTAMANAN DENGAN BADAN LINGKUNGAN HIDUP KOTA SEMARANG .....	I
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	II
PENGESAHAN.....	III
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	IV
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	V
MOTTO.....	VI
PERSEMBAHAN.....	VII
KATA PENGANTAR .....	VIII
ABSTRAK .....	X
DAFTAR BAGAN .....	XIV
DAFTAR TABEL .....	XV
DAFTAR LAMPIRAN.....	XVI
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Identifikasi Masalah .....	10
1.3 Pembatasan Masalah .....	10
1.4 Rumusan Masalah .....	11
1.5 Tujuan Penelitian .....	11
1.6 Manfaat Penelitian .....	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	14
2.1 Penelitian Terdahulu .....	14
2.2 Landasan Konseptual .....	17
2.3 Uu No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.....	17
2.4 Tinjauan Umum Tentang Peraturan Pemerintah.....	22
2.4.1 Organisasi Perangkat Daerah .....	24
2.4.2 Konsep Penggabungan Dinas.....	26
2.5 Teori Negara Hukum.....	29
2.6 Teori Efektivitas Hukum Dan Pelayanan Publik .....	34

2.7 Teori Efisiensi.....	39
2.8 Teori Otonomi Daerah.....	41
2.9 Teori Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Aaupb) .....	44
2.10 Teori Dampak Prespektif Ilmiah .....	47
2.11 Kerangka Pemikiran .....	51
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>52</b>
3.1 Pendekatan Penelitian.....	52
3.2 Jenis Penelitian.....	52
3.3 Fokus Penelitian .....	53
3.4 Lokasi Penelitian .....	53
3.5 Sumber Data .....	54
3.6 Teknik Pengumpulan Data .....	55
3.6.1 Observasi.....	56
3.6.2 Wawancara.....	56
3.7 Validitas Data.....	58
3.8 Analisis Data.....	60
3.8.1 Pengumpulan Data.....	61
3.8.2 Reduksi Data .....	61
3.8.3 Penyajian Data.....	61
3.8.4 Penarikan Kesimpulan Dan Verifikasi .....	62
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>63</b>
4.1 Profil Organisasi Perangkat Daerah Dan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang .....	63
4.1.1 Penjelasan Umum Kota Semarang .....	63
4.1.2 Profil Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang .....	64
4.2 Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Dalam Penggabungan Dinas Kebersihan Dan Pertamanan Dengan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang.....	67
4.2.1 Kondisi Dinas Lingkungan Hidup Sebelum Adanya Perampingan....	69
4.2.2 Kondisi Dinas Lingkungan Hidup Setelah Adanya Perampingan.....	72
4.3 Efektivitas Dan Efisiensi Penggabungan Dinas.....	79
4.3.1 Efektivitas Optimasi Pencapaian Tujuan .....	82
4.3.2 Siklus Organisasi .....	85
4.3.3 Perilaku Individu Dalam Membantu Tercapainya Tujuan .....	86
4.4 Efisiensi Penggabungan Dinas Kebersihan Dan Pertamanan Dengan Dinas	

Lingkungan Hidup.....	88
BAB V PENUTUP .....	96
5.1 SIMPULAN.....	96
5.2 SARAN.....	98
DAFTAR PUSTAKA .....	99
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	101
LAMPIRAN .....	102

## **DAFTAR BAGAN**

Bagan 1. Kerangka Pemikiran .....	51
Bagan 2. Perbandingan Sumber Data .....	59
Bagan 3. Analisis Data.....	60
Bagan 4. Struktur Organisasi Badan Lingkungan Hidup 2016 .....	71
Bagan 5. Struktur Organisasi Dinas Lingkungan Hidup Tahun 2017 .....	75

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 1. Penelitian Terdahulu.....	14
Tabel 2. Data Pegawai Badan Lingkungan Hidup.....	72
Tabel 3. Data Pegawai Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang 2017 .....	79
Tabel 4. LKPJM Pencapaian Kinerja Dinas.....	88
Tabel 5. Anggaran Dinas Lingkungan Hidup Sebelum Penggabungan .....	89
Tabel 6. Anggaran Dinas Lingkungan Hidup Setelah Penggabungan.....	90

## **DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran 1. Foto dengan Dra. Ferrysetya Idralin Kasubag Umum dan Kepegawaian Dinas Lingkungan Hidup .....	102
Lampiran 2. Foto dengan Drs. Hartana Subekti, M.Si sebagai Sekretaris Dinas Lingkungan Hidup .....	102

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1 Latar Belakang**

Sejak era reformasi, banyak perubahan yang signifikan terjadi di Indonesia. Salah satunya adalah dalam sistem pemerintahannya. Proses reformasi muncul sebagai bentuk perubahan dari pemerintahan yang sentralistik menjadi pemerintahan yang bercorak desentralistik. Dalam perubahan sistem pemerintahan juga terkait dengan aspek filosofi, teori dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang hendak dicapai. Perubahan ini memberi peluang kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri secara luas dan bertanggung jawab, yang kemudian disebut dengan otonomi daerah. Perubahan tata aturan pemerintahan Indonesia pada hakikatnya merupakan upaya menjalankan pemerintahan yang baik atau *Good Governance* dengan salah satu tujuannya yaitu mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Dengan demikian apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan serta aspirasi masyarakat dapat dipahami secara baik dan benar oleh pemerintah. Secara pemerintah dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efisien, mampu mengurangi biaya dan penggunaan sumber daya manusia secara lebih efektif.

Pemerintah adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya (Inu Kencana, 2010: 11). Selanjutnya, Daerah adalah lingkungan pemerintah yang mencakup wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi, lingkungan kerja pemerintah (G.Setya Nugraha, 2017: 145). Serta pemerintah wajib membuat suatu sistem peraturan untuk mengatur dan memelihara kesejahteraan masyarakatnya.

Dalam pembuatan peraturan ini tentunya harus di dasarkan pada beberapa syarat dan aspek demokrasi.

Aspek demokrasi dalam pembentukan hukum pendidikan dalam aspek sosiologis cenderung lebih mengedepankan pendekatan empiris dengan memprioritaskan kriteria pengakuan (teori pengakuan), kriteria penerimaan (teori penerimaan) dan kriteria fakta. Pada kriteria pertama, prinsip pengakuan digunakan untuk mengetahui sejauh mana hukum yang mengatur subjek mengakui keberadaan dan ikatan kekuasaan serta kewajiban untuk tunduk pada norma-norma hukum yang relevan. Jika subjek hukum yang dimaksud tidak merasa terikat, maka norma hukum yang relevan secara sosiologis tidak dapat dikatakan berlaku baginya. Kriteria yang kedua yaitu prinsip penerimaan, pada prinsipnya berkenaan dengan kesadaran publik terkait untuk menerima kekuasaan, ikatan hukum dan norma-normanya. Sedangkan kriteria ketiga menekankan kenyataan faktual yaitu sejauh mana peraturan hukum itu sendiri benar-benar efektif dalam masyarakat. Meskipun norma hukum yuridis formal diakui, dan diterima oleh publik sebagai sesuatu yang memang ada, tetapi pada kenyataan peraturan yang dibuat masih belum efektif. (Rodiyah ,2012 : 5)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 2 tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memberikan perubahan signifikan pada pembentukan Perangkat Daerah. Dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja dengan kondisi faktual di masing-masing daerah. Dinamika masyarakat akan kualitas pelayanan menuntut pemerintah daerah untuk melakukan pemerintahan daerah kelembagaan sehingga bentuk kelembagaan yang dibuat akan lebih efisien. Sistem ini ditunjukkan dengan struktur kelembagaan yang ramping karena kelembagaan yang besar akan memungkinkan terjadinya overlap implementasi tugas pokok dan fungsi antar organisasi yang ada. (Thaha. Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik, 2009: 38)

Pemerintah daerah dalam melakukan urusan pemerintahan melalui organisasi perangkat daerah diperlukan adanya birokrasi. Birokrasi merupakan suatu sistem dalam organisasi yang berfungsi sebagai sistem kontrol dan dirancang berdasarkan atura-aturan yang logis dan sistematis, dan bertujuan untuk memberikan pedoman atau arahan pada aktivitas kerja individu dalam penyelesaian tugas-tugas administrasi. (Idris, 2014: 2). Sistem kontrol inilah yang akan mengontrol OPD di tiap daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya, yang mana tugas dan fungsinya dari OPD tersebut didasarkan pada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Peraturan Pemerintah adalah peraturan yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan dan menjalankan Undang-Undang. Pembentukan Peraturan Pemerintah ini bersifat teknis, yakni sebuah peraturan yang bertujuan untuk membuat Undang-Undang berjalan sebagaimana mestinya. Dalam

penerapannya Peraturan Pemerintah yang diberlakukan bagi tiap daerah untuk menjalankan organisasi pemerintah daerah diberlakukan struktur organisasi pemerintah daerah agar setiap lingkup serta potensi daerah dapat dijangkau dan dikembangkan melalui tugas dan fungsi dari organisasi pemerintah daerah yang ada pada suatu daerah. Dengan tujuan mengoptimalkan jalannya pemerintahan daerah dan demi penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah tersebut merupakan implementasi untuk melaksanakan ketentuan Pasal 232 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah telah disahkan pada tanggal 15 Juni 2016 dan diumumkan pada tanggal 19 Juni 2016 serta mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 menjadi pedoman terbaru untuk Pemerintah Daerah dalam rangka penataan kelembagaan OPD berdasarkan asas efisien, efektif dan logis sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing. Pada Peraturan Pemerintah tersebut dijelaskan bahwa definisi Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota tentunya mengimplementasikan Peraturan Pemerintah tersebut dalam bentuk regulasi yaitu Peraturan Daerah

sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP No 18 Tahun 2016. Dengan demikian, pembentukan perangkat daerah sebagaimana yang diatur dalam PP ini pastinya dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah.

Tiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di seluruh Indonesia harus melakukan penyesuaian terhadap struktur pemerintahan yang diterapkan di pusat atau daerah, hal ini menyebabkan beberapa OPD pada suatu daerah harus dibubarkan yang kemudian tugas dan fungsi OPD tersebut harus dimerger dan dilimpahkan pada OPD lain. Dalam hal penggabungan Urusan Pemerintahan pada OPD yang ada di Kabupaten/Kota menurut Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dengan kriteria sebagai berikut:

1. Berdasarkan perhitungan nilai variabel sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 suatu Urusan Pemerintahan digabung dengan OPD lain.
2. Berdasarkan hasil perhitungan nilai variabel Urusan Pemerintahan memperoleh nilai 0 (nol), Urusan Pemerintahan tersebut tidak diwadahi dalam unit organisasi Perangkat Daerah.
3. Penggabungan urusan pemerintahan dalam 1 (satu) dinas daerah Kabupaten/Kota didasarkan pada penggabungan Urusan Pemerintahan dengan kriteria :
  - a. kedekatan karakteristik urusan pemerintahan
  - b. keterkaitan antar penyelenggara urusan pemerintahan.
4. Penggabungan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi:
  - a. pendidikan, kebudayaan, kepemudaan dan olahraga, serta

pariwisata

- b. kesehatan, sosial, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, serta pemberdayaan masyarakat dan Desa
  - c. ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, sub urusan ketentraman dan ketertiban umum dan sub urusan kebakaran
  - d. penanaman modal, koperasi, usaha kecil dan menengah, perindustrian, perdagangan, energi dan sumber daya mineral, transmigrasi, dan tenaga kerja
  - e. komunikasi dan informatika, statistik dan persandian
  - f. perumahan dan kawasan pemukiman, pekerjaan umum dan penataan ruang, pertanahan, perhubungan, lingkungan hidup, kehutanan, pangan, pertanian, serta kelautan dan perikanan
  - g. perpustakaan dan kearsipan
5. Tipologi dinas hasil penggabungan urusan pemerintahan dapat dinaikan 1 tingkat lebih tinggi atau mendapat tambahan 1 bidang apabila mendapatkan tambahan bidang baru dari penggabungan urusan pemerintahan
  6. Nomenklatur OPD yang mendapatkan tambahan bidang urusan pemerintahan merupakan nomenklatur dinas dari urusan pemerintahan yang berdiri sendiri sebelum adanya penggabungan

Eksistensi birokrasi sebagai sistem kontrol dapat dilihat dari praktik

penyelenggaraan pemerintahan karena adanya birokrasi ini dapat menentukan cepat atau tidaknya pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik serta pembangunan. Instansi pemerintah baik pusat maupun daerah memiliki tugas untuk meningkatkan dan mengembangkan mutu OPD masing-masing. Sehingga besar kemungkinan pelaksanaan tugas dan fungsi menjadi *overlap* antara OPD satu dengan yang lainnya. Kurang sinkronnya antara visi, misi dan beban kerja organisasi dengan besar organisasi juga menjadi salah satu masalah yang signifikan pada birokrasi di Indonesia. Perlu diketahui latar belakang diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 mengingat di Indonesia memiliki potensi dan prioritas yang berbeda-beda antara daerah satu dengan lainnya yang tidak dapat disamakan. Urusan yang ditangani tiap kabupaten atau daerah berbeda-beda, tugas, dan fungsi OPD tergantung pada kearifan lokal selama tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Permasalahan serta kebutuhan tiap daerah juga berbeda-beda, sehingga apabila Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 ini mulai berlaku dan dilakukan penyesuaian oleh seluruh OPD di tiap-tiap daerah maka akan muncul masalah terkait tugas yang akan ditangani oleh OPD tertentu meskipun akan ada sisi positifnya dalam hal berkurangnya anggaran untuk belanja dari OPD yang telah dihapuskan.

Pada tahun 2016 diberlakukan peraturan pemerintah yang mengatur tentang struktur organisasi perangkat daerah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 yang diimplementasikan di Kota Semarang melalui Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Semarang, yang mengharuskan struktur organisasi

perangkat daerah yang ada di Kota Semarang disesuaikan dengan kementerian sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 sehingga mengurangi jumlah pemegang jabatan struktural tanpa mengurangi jumlah pegawai yang ada di OPD Kota Semarang Kota Semarang juga mendapat dampak dari adanya Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 ini. Seperti bunyi Pasal 3 ayat (1) dan (2), Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 yang telah dijelaskan diatas, maka Kota Semarang melalui Perda Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Semarang mengalami perubahan dimana satuan kerja perangkat daerah (SKPD) harus diubah posisinya karena penataan struktur organisasi tata kerja (STOK) yang saat ini disebut dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Penataan perangkat daerah di Kota Semarang ini mengakibatkan banyak perubahan dalam struktur organisasi perangkat daerah. Beberapa PNS mengalami mutasi dan rotasi serta yang membedakan dari struktur pemerintahan yang lama adalah tidak adanya perangkat daerah yang berwujud kantor.

Dampak dari perubahan penataan organisasi daerah ini terjadi pada Badan Lingkungan Hidup yang berubah menjadi Dinas, serta penggabungan Dinas, yaitu Dinas Pertamanan dan Kebersihan menjadi satu dengan Lingkungan Hidup. Penataan OPD ini membawa banyak perubahan dan dampak kedepannya. Kemudian dengan adanya penggabungan beberapa dinas menjadi satu, tugas dan fungsi baru di Dinas Lingkungan Hidup akan semakin banyak. Salah satunya adalah Dinas Lingkungan Hidup sekarang menangani bidang pengelolaan sampah. Fungsi ini sebelumnya merupakan

kewenangan Dinas Kebersihan dan Pertamanan sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016. Dengan adanya penggabungan dinas tersebut banyak menimbulkan dampak baik dalam struktur organisasinya maupun kinerjanya. Salah satu contoh adalah dalam penanganan sampah yang masih belum optimal, hal ini terjadi pada Tempat Pembuangan Sampah (TPS) Ulin yang ada di Jl. Damar Raya Banyumanik. Keresahan warga akan pemungutan sampah yang tidak pernah maksimal atau tidak pernah habis diangkut. Pengangkutan sampah yang maksimal hanya terjadi di momen tertentu saja, seperti ketika ada lomba penilaian adipura dan kunjungan walikota. Permasalahan sampah ini harusnya menjadi perhatian yang serius karena langsung berkaitan dengan masyarakat sehari-hari. (<https://jateng.tribunnews.com/2020/04/01/hotline-semarang-tps-ulinsampahnya-tak-pernah-tuntas-dibersihkan>, diakses pada tanggal 8 April 2020 pukul 20.00 WIB). Dengan kondisi tersebut, apakah efektivitas dapat tercapai sesuai dengan tujuan dari dibuatnya Peraturan Pemerintah tersebut, sedangkan dilapangan menunjukkan sebaliknya.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dalam Penggabungan Dinas Lingkungan Hidup dan Dinas Kebersihan dan Pertamanan semakin menarik untuk dikaji dengan problematika permasalahan yang ada. Masalah yang ada dan mungkin timbul memberikan penulis alasan untuk meneliti permasalahan ini agar dapat diketahui bagaimana dampak dari adanya Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016. Lalu bagaimana efektivitas dan efisiensi diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dalam mewujudkan pemerintahan yang handal untuk pelayanan publik. Hal

ini sangat penting untuk diteliti karena adanya perubahan nomenklatur yang terjadi pada Dinas Lingkungan Hidup tentunya membawa dampak baik pada struktur organisasi maupun tugas dan fungsinya. Berdasarkan pada permasalahan yang terjadi diatas maka melalui kajian yuridis sosiologis penulis akan menulis skripsi dengan judul **Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang.**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang diatas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

- a. Kurang optimalnya penyelesaian pengelolaan sampah di Kota Semarang
- b. Masih adanya pembengkakan pada kelembagaan struktur organisasi pada dinas atau badan daerah
- c. Perubahan nomenklatur yang mempengaruhi tugas dan fungsi Dinas Lingkungan Hidup
- d. Penataan stuktur organisasi yang tidak tepat fungsi
- e. Perubahan SOTK setelah adanya penggabungan
- f. Reaksi tanggap lingkungan terhadap laporan masyarakat yang masih lamban

## **1.3 Pembatasan Masalah**

Pembatasan masalah dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mempersempit ruang lingkup permasalahan yang akan dikaji lebih lanjut.

Pembatasan masalah dalam penelitian ini antara lain :

- a. Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang penggabungan Dinas Kebersihan dengan Badan Lingkungan Hidup di Kota Semarang
- b. Efektivitas pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Badan Lingkungan Hidup dalam pengelolaan sampah di Kota Semarang

#### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada pemikiran yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan yang akan diteliti dan dianalisis oleh penulis adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana dampak Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 dalam penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang ?
- b. Bagaimana efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Badan Lingkungan Hidup dalam pengelolaan sampah di Kota Semarang ?

#### **1.5 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi dampak Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 dalam penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang.
- b. Mendeskripsikan efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi Dinas

Lingkungan Hidup Kota Semarang yang sudah mengalami peleburan / perampangan dalam mewujudkan pemerintahan yang handal untuk meningkatkan pelayanan publik

## **1.6 Manfaat Penelitian**

Penulis berharap penelitian ini dapat bermanfaat baik secara normatif, teoritik maupun secara praktik. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menemukan efektivitas dan dampak diberlakukannya Peraturan Pemerintah No 18 tahun 2016 tentang penggabungan dinas (*merger*) agar nantinya dapat menjadi bahan rujukan dan referensi untuk penelitian sejenis.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan wawasan dalam bidang pengetahuan ilmu hukum tata negara dan hukum administrasi negara, serta secara khusus mengkaji lebih dalam terkait penggabungan perangkat daerah.

### **2. Manfaat Praktis**

- a. Bagi Masyarakat

Penelitian ini nantinya membuat masyarakat dapat mengembangkan wawasan dan pengetahuan terutama dalam hal dampak penggabungan perangkat daerah di daerahnya masing-masing serta dapat mendorong masyarakat untuk mengambil tindakan ketika pelayanan publik setelah adanya peraturan tersebut dirasa tidak efektif dan efisien.

b. Bagi Pemerintah

Dapat digunakan sebagai referensi Pemerintah Daerah dalam meningkatkan kinerja atau tugas dan fungsi Perangkat Daerah yang telah di merger sesuai dengan tata cara penyusunan organisasi perangkat daerah sehingga tidak menimbulkan pembengkakan OPD

c. Bagi Dinas Lingkungan Hidup

Dapat digunakan sebagai referensi Dinas Lingkungan Hidup guna mengetahui dampak dan efektivitas serta meningkatkan pelayanan umum agar lebih efektif dan efisien terutama dalam hal pengelolaan sampah di Kota Semarang yang sangat kompleks permasalahannya.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Penelitian Terdahulu

Implementasi Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 tentang penggabungan Perangkat Daerah telah banyak dikaji oleh para peneliti, namun untuk pembahasan dampak serta efektifitas dan efisiensi dari berlakunya Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 belum ada yang membahas secara spesifik. Untuk menghindari terjadinya kesamaan hasil penelitian yang telah ada sebelumnya, maka penulis mengadakan penelusuran terhadap penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya terkait Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang, diantaranya adalah sebagai berikut :

**Tabel 1. Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Kebaharuan
1	M.Fariz Fadilah, Skripsi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta , 2018.	Implikasi Implementasi PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi Jambi	Membahas tentang dampak dari diberlakukannya Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 Pokok pembahasan yaitu dampak dari Peraturan Pemerintah No 18 tahun 2016	Penelitian yang dilakukan oleh Fariz Fadilah lebih fokus pada pembangunan daerah dan faktor penghambat dalam implementasi PP No 18 tahun 2016 Tempat penelitian berbeda antara Provinsi Jambi dengan Kota Semarang	Fokus utama peneliti adalah guna mencari dampak yang terjadi akibat diberlakukannya PP No 18 tahun 2016 pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang
2	Kadek Windu, Skripsi, Universitas Udayana, Bali, 2018	Implementasi Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 tentang Perangkat	Membahas tentang diberlakukannya Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016	Penelitian yang dilakukan oleh Kadek Windu lebih fokus kepada pelaksanaan pembentukan dan	Mencari efektivitas dan efisien atas diberlakukannya PP No 18 tahun 2016 dengan asas efektivitas hukum

		Daerah Dalam Pembentukan dan Penyusunan Perangkat Daerah di Kabupaten Gianyar		penyusunan Perangkat Daerah Perbedaan tempat penelitian antara Kabupaten Gianyar dengan Kota Semarang	
3	Yadi Supriatna, Skripsi, Universitas Pasundan , Bandung, 2017.	Implementasi Pembentukan Perangkat Daerah di Jawa Barat berdasarkan Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah	Membahas Tentang Peraturan Pemerintah No 18 tahun 2016	Penelitian yang dilakukan oleh Yadi Supriatna lebih fokus pada tata kelola Organisasi Perangkat Daerah Perbedaan tempat penelitian antara Jawa Barat dengan Kota Semarang	Dampak Penggabungan Perangkat Daerah di Kota Semarang dengan menggunakan asas Pemerintahan yang baik ( <i>Good Governance</i> )

Implikasi Implementasi Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi Jambi (studi empiris di Provinsi Jambi) (M.Fariz Fadilah 2018) tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap jalannya Pembangunan Daerah Provinsi Jambi.

Perbedaan: penelitian terdahulu membahas tentang Implikasi Implementasi Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi Jambi yang bertujuan untuk mengetahui bagaimana impikasi implementasi Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 terhadap jalannya Pembangunan Daerah Provinsi Jambi. Perbedaan dengan yang terbaru adalah tentang dampak Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dalam penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang yang

mendeskripsikan tentang efektifitas dan efisiensi serta dampak dari diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terhadap penggabungan kedua dinas tersebut.

1. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Dalam Pembentukan Dan Penyusunan Perangkat Daerah Di Kabupaten Gianyar (studi empiris di Kabupaten Gianyar) (Kadek Windu .2018) tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pembentukan dan penyusunan Perangkat Daerah serta kendala dalam pembentukan dan penyusunan Perangkat Daerah di 12
2. Implementasi Pembentukan Perangkat Daerah Di Jawa Barat Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah (studi empiris di Provinsi Jawa Barat) (Yadi Supriatna 2017) tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis Organisasi Perangkat Daerah yang ada di Jawa Barat sebelum dan sesudah di terbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dan untuk mengetahui implikasi terhadap tata kelola Organisasi Perangkat Daerah setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016.

Perbedaan : penelitian terdahulu lebih fokus untuk mengetahui perbedaan Organisasi Perangkat Daerah sebelum dan sesudah diterbitkannya Peraturan Pemerintah tersebut serta untuk mengetahui implikasi terhadap tata kelola Organisasi Perangkat Daerah setelah adanya Peraturan Pemerintah tersebut. Perbedaan pada penelitian yang terbaru adalah membahas tentang efektifitas dan efisiensi serta dampak dari diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dalam penggabungan Dinas Kebersihan

dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang.

## 2.2 Landasan Konseptual

Landasan konseptual atau biasa disebut dengan kerangka konseptual adalah suatu hubungan antara konsep satu dengan konsep lainnya guna menjelaskan secara rinci tentang suatu topik permasalahan yang akan dibahas. Kerangka ini didapatkan dari konsep ilmu/ teori yang dipakai sebagai landasan penelitian.

## 2.3 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Konsep peraturan perundang-undangan suatu Negara, norma-norma hukum positif yang ada di Negara tersebut berada dalam tata susunan atau tingkatan dari yang paling tinggi ke bawah, yaitu :

- a. Norma Fundamental Negara (*staats fundamental norm*) yang berisi norma sebagai landasan konstitusi suatu negara.
- b. Aturan dasar negara atau aturan pokok Negara (*staats grund gesetz*), norma ini dituangkan pada perundang-undangan atau konstitusi yang tertulis .
- c. Undang-undang formal (*formell gesetz*) adalah norma hukum yang ada didalam undang-undang dan dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR.
- d. Peraturan Pelaksanaan serta peraturan otonom (*verodnung dan autonome satzung*) (Attamimmi, 1992: 287-288)

Ilmu hukum membedakan undang-undang menjadi dua yaitu dalam arti materiil (*wet in materielesin*) dan dalam arti formal (*wet in formelesin*)

(Manan, 1992:3). Dalam arti materiil, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang berisi aturan dan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum. Menurut penjabaran tersebut masyarakat sering mengartikan bahwa setiap peraturan tertulis yang di keluarkan oleh pejabat yang berwenang adalah undang-undang. Tetapi pada dasarnya undang-undang pada pengertian ini merupakan undang-undang dalam arti materiil. Dalam hal ini harus ada kerja sama antara lembaga eksekutif yaitu Presiden dengan lembaga legislative yaitu DPR. Dari kedua pengertian perundang-undangan tersebut dapat diartikan bahwa Peraturan Perundang-undangan mencakup segala bentuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah pusat maupun di tingkat pemerintah daerah. Dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan bahwa DPR mempunyai kewenangan untuk membentuk Undang-undang, tetapi setiap Rancangan Undang-Undang tetap dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatka persetujuan bersama dan Presiden juga mempunyai kuasa untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR .

Undang-Undang berbeda dengan Peraturan Perundang-Undangan lainnya karena cara pembentukannya Undang-Undang memerlukan kerjasama antara Lembaga Eksekutif dengan Lembaga Legislatif. Dalam sistem hukum di Indonesia, suatu Undang-Undang harus memiliki nilai-nilai dasar yang menjadi nilai dasar berlakunya Undang-Undang. Agar dapat berlaku dan diterapkan di masyarakat, Undang-Undang harus memiliki tiga nilai dasar yaitu :

1. Nilai sosiologis, yaitu berlakunya suatu Undang-Undang atau hukum di masyarakat itu lepas dari kenyataan apakah peraturan perundang-undangan atau hukum tersebut terbentuk menurut persyaratan formal atau tidak (Mertokusumo, 1999:88). Berlakunya suatu Undang- Undang harus melihat dari kondisi masyarakat itu sendiri, apakah Undang-Undang tersebut sudah memberikan manfaat bagi kondisi masyarakat saat itu atau tidak. Sehingga dapat dilihat efektif atau tidaknya suatu hukum yang diberlakukan dalam menghadapi semua permasalahan di dalam masyarakat.
2. Nilai Filosofis, adalah dasar untuk melihat kaedah hukum yang ada didalam masyarakat tersebut sudah sesuai dengan cita-cita dari hukum itu sendiri. Cita-cita hukum yaitu sebagai nilai positif tertinggi dan memberi kemanfaatan (Mertokusumo, 1999:88). Suatu peraturan perundang-undangan atau kaedah hukum yang hidup didalam masyarakat harus dapat membawa dan menjunjung tinggi nilai-nilai yang ada dalam Pancasila yaitu nilai keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Nilai dasar yang harus di perjuangkan adalah keadilan, karena dengan dibuatnya suatu produk hukum yang digunakan untuk mengatur kehidupan masyarakat diharapkan dapat mewujudkan nilai keadilan sehingga kehidupan masyarakat menjadi sejahtera sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
3. Nilai Yuridis, dapat berlaku apabila syarat-syarat formal terbentuknya Undang-Undang sudah terpenuhi (Mertokusumo :1999:87). Dengan

adanya nilai yuridis ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat. Kepastian dari terbentuknya Undang-Undang itu tersendiri maupun kepastian berlakunya Undang-Undang tersebut didalam kehidupan masyarakat.

Berdasarkan ketiga nilai dasar yang menjadi kekuatan berlakunya suatu Undang-Undang tersebut, maka dengan terpenuhinya tiga nilai dasar tersebut akan menjadikan suatu peraturan perundang-undangan dapat diberlakukan pada masyarakat dan dengan adanya tiga nilai dasar yang harus dipenuhi dapat mewujudkan tujuan dari adanya hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Kemudian dalam proses perancangan, tiga unsur tersebut yaitu sosiologis, yuridis dan filosofis masih belum cukup. Harus ditambahkan dengan dua kelompok utama yang sekaligus merupakan tahap-tahap dalam perancangan Peraturan Perundang-Undangan (Manan, 1992:18). Secara teknis, dua tahap yang harus diperhatikan agar suatu Peraturan Perundang-undangan dapat berlaku secara efektif adalah proses penyusunan naskah akademik dan tahap perancangan.

Undang-undang dalam arti formil adalah keputusan tertulis yang disepakati oleh lembaga eksekutif dan legislatif yang berisi aturan dalam mengatur tingkah laku masyarakat yang mengikat secara umum. Undang-undang dalam arti ini mempunyai pengertian yang lebih formil, karena pembentukannya yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Salah satu contohnya adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, serta PP No 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah merupakan kewenangan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Urusan yang diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerahnya sesuai kepentingan masyarakatnya yang tidak bertentangan dengan hukum nasional dan kepentingan umum.

Pembagian urusan tersebut didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota adalah :

- a. Urusan Pemerintah yang berada didalam kawasan Daerah Kabupaten/Kota
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam kawasan Daerah Kabupaten/Kota
- c. Urusan Pemerintahan manfaat atau dampak negatifnya hanya dirasakan oleh Daerah Kabupaten/Kota
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan SDA maupun SDMnya lebih efisien jika dilakukan oleh Daerah Kabupaten/Kota.

## 2.4 Tinjauan Umum Tentang Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah merupakan aturan organik Undang-Undang yang menurut urutan stratanya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang. Untuk melaksanakan undang-undang yang dibentuk oleh Presiden dan DPR, UUD NRI 1945 memberikan wewenang kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah guna melaksanakan undang-undang tersebut sebagaimana mestinya. Peraturan Pemerintah mempunyai beberapa ciri-ciri sebagai peraturan pelaksana suatu ketentuan undang-undang. Beberapa karakteristik dari Peraturan Pemerintah, yaitu (Maria, 1998 : 99.) :

1. Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dahulu adanya Undang-Undang yang mengaturnya.
2. Peraturan Pemerintah tidak dapat memberikan sanksi pidana apabila Undang-Undang yang mengaturnya tidak memberikan sanksi pidana.
3. Substansi dari Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi isi dari Undang-Undang yang bersangkutan.
4. Untuk menjalankan maupun menjelaskan secara rinci substansi dari Undang- Undang, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan Undang- Undang tersebut tidak memintanya dengan tegas.
5. Substansi Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan atau penetapan dan tidak berisi hanya penetapan saja

Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 232 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Perangkat Daerah. Peraturan ini membawa perubahan pada pembentukan Perangkat Daerah, dengan berdasarkan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) serta beban kerja yang tepat sesuai dengan porsi kondisi nyata di masing-masing daerah. Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu :

- a. Kepala Daerah (*Strategic Apex*)
- b. Sekretaris Daerah (*Middle Line*)
- c. Dinas Daerah (*Operating Core*)
- d. Badan/ Fungsi Penunjang (*Technostructure*)
- e. Staf Pendukung (*Supporting Staff*)

Peraturan Pemerintah tersebut menjadikan lembaga-lembaga perangkat daerah baik di daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota mengalami perombakan dan perampingan, tak terkecuali Organisasi Perangkat Daerah di Pemerintah Kota Semarang. Hal ini dikarenakan payung hukum yang menaungi kelembagaan tersebut sudah dicabut kemudian digantikan dengan yang baru sehingga penataan kondisi kelembagaan tersebut harus mengikuti peraturan yang baru. Penataan yang berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tersebut, telah membuat dan menggabungkan beberapa Organisasi Perangkat Daerah baik dinas, badan, kantor, lembaga teknis, sereta kecamatan.

#### **2.4.1 Organisasi Perangkat Daerah**

Pemerintah Daerah mengatur terselenggaranya urusan pemerintahan dan mengelola SDA yang ada di suatu daerah diperlukan perampingan sehingga dapat berjalan efektif dan efisien. Pelaksanaan perampingan tersebut dilakukan dengan membentuk Organisasi Perangkat Daerah. Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang selanjutnya disebut sebagai Perangkat Daerah, memiliki payung hukum yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah ini dijelaskan bahwa Perangkat Daerah adalah unsur pembantu dalam pelaksanaan urusan pemerintah di tingkat daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Sedangkan pada Perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Dalam mewujudkan pembentukan OPD sesuai dengan prinsip penataan organisasi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, tata kerja yang jelas dan fleksibilitas. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, dijelaskan bahwa Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana dan unsur penunjang.

Unsur staf diwadahi dalam Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD, Unsur Pelaksana Urusan Pemerintah yang diserahkan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah diwadahi dalam Dinas Daerah. Sedangkan unsur pelaksana fungsi penunjang urusan

pemerintah diwadahi dalam badan daerah dan unsur pelaksana penunjang yang dalam hal ini khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan di wadah dalam inspektorat. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi dalam beberapa kriteria, yaitu sebagai berikut :

- a. Kriteria eksternalitas, adalah penyelenggaraan urusan pemerintah ditentukan berdasarkan faktor eksternal yang memiliki besaran dampak yang terjadi akibat dari adanya PP tersebut.
- b. Kriteria akuntabilitas, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang memiliki dampak bagi masyarakat harus dapat dipertanggungjawabkan.
- c. Kriteria efisiensi, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan didasarkan pada penggunaan SDM yang cukup untuk keperluan yang maksimal.

Dinas daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*Operating Core*) yang melaksanakan urusan pemerintahan sebagai pembantu kepala daerah yang berfungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah yang meliputi urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan urusan pemerintahan sebagai pembantu kepala daerah yang berfungsi mengatur dan mengurus dalam menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*Operating Core*). Dalam rangka mewujudkan pembentukan

Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, pembentukan perangkat daerah yang diatur dalam PP Nomor 18 tahun 2016 ini.

#### **2.4.2 Konsep Penggabungan Dinas**

Organisasi Perangkat Daerah sebagai organisasi formal diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Berdasarkan landasan hukum diatas Pemerintah Kota Semarang mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Semarang.

Budaya dalam berorganisasi dapat digunakan dalam organisasi dengan menciptakan lingkungan yang kondusif untuk memperbaiki kinerja dan perubahan. Menyikapi hal tersebut Pemerintah Kota Semarang punya alasan yang kuat untuk melakukan perubahan dan penataan terhadap beberapa organisasi di lingkungan Pemerintah Kota Semarang dengan tujuan untuk efektivitas dan efisiensi dengan mengembangkan organisai serta lebih meningkatkan kinerja pegawai dalam rangka untuk mencapai visi dan misi pembangunan daerah.

Penggabungan organisasi adalah salah satu wujud dari proses pengembangan organisasi. Hal ini penting karena manusia, pekerjaan, dan lingkunagn kerja merupakan tiga hal yang saling berkaitan dan pada itu pengembangan organisasi diperlukan tidak lain untuk meningkatkan efektivitas organisasi (Umar, 1997:6). Selanjutnya dijelaskan bahwa pengembangan organisasi adalah salah satu pendekatan yang sistematis, terpadu dan terencana untuk

meningkatkan efektivitas organisasi.

Pengembangan dirancang untuk memecahkan masalah-masalah yang merintang efisiensi pengoperasian organisasi pada semua tingkatan, dengan perubahan dalam organisasi yang direncanakan.

Dalam melakukan penggabungan Organisasi Perangkat Daerah, diperlukan konsep atau tata cara mendesain sebuah organisasi. Dalam proses desain organisasi ini dapat dilakukan melalui keputusan yang harus diambil oleh pemerintah. Henry Mintzberg dalam (Riyono, Jurnal UGM Vol 14 Nomor 1. 2006 : 1) menyatakan bahwa keputusan dalam penggabungan organisasi harus mencakup:

a. Pembagian Pekerjaan (*division of labor*)

Pada keputusan yang pertama ini, pemerintah harus memutuskan bagaimana cara membagi pekerjaan yang kompleks atau luas menjadi kedalam pekerjaan yang lebih simpel atau bisa dikatakan lebih sempit. Aktivitas pekerjaan pada suatu OPD yang masih luas harus dapat di pecah kedalam aktivitas yang lebih kecil dan saling terkait. Keputusan ini menghasilkan suatu pekerjaan dan tanggungjawab yang khusus sesuai dengan spesialisasi OPD yang dibentuk.

b. Pendelegasian kewenangan (*authority delegation*)

Keputusan yang kedua ini perlu dilakukan dalam membagi kewenangan pada OPD yang sudah dibentuk. Jadi dalam melakukan penggabungan perangkat daerah, pemerintah harus

memberikan kewenangan kepada masing-masing OPD untuk menentukan sendiri kekurangan ataupun kelebihan yang ada pada OPD tersebut. Berdasarkan dari informasi tersebut maka pemerintah akan melakukan penggabungan sesuai dengan kebutuhan dan tugas dari OPD yang akan digabungkan

c. Pengelompokan tugas (*departmentalization*)

Kepetusan selanjutnya yang harus dibentuk oleh pembuat kebijakan adalah pengelompokan tugas. Pengelompokan tugas ini berdasarkan pada tugas dan fungsi dari OPD yang akan digabungkan. Serta dengan melihat pada kondisi geografis dan kebutuhan masyarakat sehingga pengelompokan tugas tersebut dapat tepat sasaran.

Penggabungan organisasi adalah salah satu wujud dari proses pengembangan organisasi. Hal ini penting karena manusia, pekerjaan dan lingkungan kerja atau organisasi dimana manusia berada merupakan tiga hal yang saling berkaitan dengan erat, maka pengembangan organisasi diperlukan untuk meningkatkan efektivitas organisasi. Pemerintah Daerah, dalam hal ini Pemerintah Kota Semarang punya alasan yang kuat untuk melakukan perubahan dan penataan terhadap beberapa organisasi di lingkungan Pemerintah Kota Semarang dengan tujuan untuk efektivitas dan efisiensi dengan rangka untuk mencapai visi dan misi pembangunan daerah.

Selain manfaat yang mungkin dihasilkan, perlu juga diperhatikan kemungkinan resiko yang akan muncul sebagai hasil dari merger yaitu:

- a. Seluruh kewajiban masing-masing OPD akan menjadi tanggungan OPD hasil merger
- b. Beban operasional, terutama dalam jangka pendek, akan semakin meningkat sebagai akibat dari proses penggabungan
- c. Perbedaan budaya (*corporate culture*), sistem dan prosedur yang diterapkan di masing-masing perusahaan selama ini akan memerlukan penyesuaian dengan waktu yang relatif lama (David, 1998:23 ).

## 2.5 Teori Negara Hukum

Negara hukum adalah negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dalam arti pemerintah dibatasi oleh kehendak hukum. Dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut maka diwujudkan dengan cara "*Enerjids in een binding van rechter administratie aan de wet, anderjids in een begrenzing van de bevoegedhen van de wetgever*". Disatu sisi keterkaitan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang dan disisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang. Dalam negara hukum segala perbuatan harus dilakukan berlandaskan hukum. Negara hukum mengatur bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, segala keputusan atau tindakan yang dilakukan pemerintah harus berdasarkan hukum bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah. (Ridwan, 2014:21).

Berbicara tentang negara hukum, maka berbicara juga tentang sistem hukum. Sistem merupakan kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur atau elemen yang saling berkaitan satu sama lain, dalam sistem tidak

menghendaki adanya konflik antar unsur-unsur yang ada dalam sistem. Sistem hukum dapat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu, sistem hukum terbuka artinya unsur-unsur dari sistem itu mempengaruhi sistemnya, sebaliknya unsur-unsur dalam sistem mempengaruhi unsur-unsur diluar sistem. Sedangkan sistem hukum tertutup yaitu unsur dalam sistem tidak dapat dipengaruhi oleh unsur-unsur luar sistem (Prasetyo, 2012:311).

Sistem hukum dapat dibagi menjadi empat fungsi yaitu :

1. Sebagai bagian dari sistem kontrol sosial (*social control*) yang mengatur perilaku manusia. Berperan aktif sebagai alat untuk mengatur perbuatan atau tingkah laku manusia dalam bertindak dan dapat memberikan sanksi apabila melanggar peraturan yang sudah ditentukan.
2. Sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa (*dispute settlement*). Hukum sebagai alat untuk mengecek benar tidaknya suatu tingkah laku dengan diketahuinya ciri-ciri kebenaran yang dikehendaki oleh hukum, maka dengan cara tersebut dapat dilihat kesalahan atau pelanggaran yang ada pada sengketa tersebut.
3. Sebagai *social engineering function*. Hukum menciptakan kondisi sosial yang baru, yaitu dengan peraturan-peraturan hukum yang dibuat dan dilaksanakan.
4. Sebagai *social maintenance*, yaitu fungsi yang menekankan peranan hukum sebagai pemeliharaan yang tidak menginginkan perubahan.(Friedman, 1984:5-6)

Negara hukum seringkali diartikan dengan istilah *rule of law* atau

*rechstaat*. Pemakaian kedua istilah tersebut membiaskan dua konsep dari latar belakang yang berbeda. *Rule of law* berasal dari konsep *common law* atau *Anglo Saxon* sedangkan *rechstaat* berasal dari konsep *civil law* atau Eropa Kontinental. Konsep *rule of law* yang terdiri dari tiga aspek. Pertama, supremasi absolut atau superioritas untuk menentang kesewenang-wenangan, hak prerogatif, serta kekuasaan yang melebihi dari peraturan yang dilakukan oleh pemerintah. Kedua, persamaan di hadapan hukum atau penundukan semua golongan kepada hukum umum dari negara yang dilaksanakan oleh peradilan umum. Artinya tidak ada orang yang berada di atas hukum sehingga baik pejabat maupun warga negara biasa wajib mentaati hukum yang sama. Ketiga, konstitusi bukanlah sumber tapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Konsep *rule of law* kemudian berkembang lebih jauh. *International commission of jurist* di tahun 1959 (deklarasinya dikenal sebagai Deklarasi Dehli) merumuskan ciri-ciri yang seharusnya ada dalam *rule of law* . yaitu : (Manan, 2007:136)

- a. Pemerintah yang bersifat representatif
- b. Penghargaan terhadap HAM
- c. Hukum pidana yang tidak berlaku surut
- d. Diberikan hak untuk menggugat negara
- e. Adanya hak atas pengadilan yang adil, asas *presumption of innocent*, mendapatkan bantuan hukum
- f. Peradilan yang independen

- g. Adanya pengawasan atas peraturan perundang-undangan.

Berpaling dari konsep *rule of law*, prinsip dasar dari *rechstaat* yang bersifat demokratis dapat dilihat dari tiga aspek. Pertama, adanya konstitusi tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dengan rakyat. Kedua, adanya pembagian kekuasaan negara, yang terdiri dari kekuasaan pembuatan undang-undang dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*). Ketiga, diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*). Ciri-ciri tersebut menunjukkan prinsip sentral *rechstaat* adalah pada pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia serta kebebasan dan persamaan. (Hadjon, 1994:152)

Konsep negara hukum berdasarkan wilayah tradisi hukumnya dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu, konsep negara hukum *rechstaat* dan konsep negara hukum *the rule of law*. Bagi konsepsi negara hukum *rechstaat*, penegakan hukum berarti yang ditulis dalam Undang-Undang bahwa hukum identik dengan Undang-Undang sehingga ada “kepastian hukum”. Bagi konsepsi negara hukum *the rule of law*, penegakan hukum bukan berarti penegakan hukum tertulis, tetapi yang terpenting adalah penegakan keadilan hukum. Hukum tertulis tersebut lebih diterima untuk disimpangi oleh hakim jika memang dirasakan tidak memenuhi rasa keadilan hukum (Huda, 2005:1).

Indonesia sebagai negara hukum juga memiliki konsep negara hukum, Azhary berpendapat bahwa UUD tahun 1945(sebelum amandemen) telah menjunjung hak asasi individu sebagai salah satu indikator negara hukum.

Selain itu tidak dianutnya sistem pemisahan kekuasaan tidak menunjukkan bahwa UUD tahun 1945 menghindar dari upaya perlindungan hak asasi manusia. Menurut UUD 1945 hak asasi lebih tepat bila ditentukan oleh rakyat sendiri yang terjelma kedalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Azhary juga mengemukakan beberapa unsur utama dari negara hukum Indonesia. Unsur-unsur tersebut antara lain :

- a. Pancasila sebagai sumber hukum
- b. Berkedaulatan rakyat
- c. Sistem konstitusi
- d. Persamaan kedudukan di hadapan hukum
- e. Kekuasaan kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain
- f. Pembentuk undang-undang adalah Presiden bersama-sama dengan DPR
- g. Dianutnya sistem MPR

Berbagai prinsip negara hukum tersebut berujung pada sebuah prinsip utama bahwa negara harus dijalankan dengan mengacu pada hukum yang dibentuk oleh lembaga-lembaga otoritatif. Produk hukum tersebut harus dibentuk sesuai dengan kondisi ideal yang dibutuhkan dan substansi produk hukum tersebut harus mendukung cita negara hukum (Bruinsma 2007:411-415).

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah menjadi pedoman terbaru bagi Pemerintah Daerah dalam mengatur penataan kelembagaan Perangkat Daerah untuk pembentukan Organisasi Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing. Serta komunikasi kelembagaan anatara pusat dan

daerah, dasar utama penentuan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan.

Penataan Organisasi Perangkat Daerah serta penyusunan struktur organisasinya dilakukan berdasarkan regulasi yang mengaturnya. Regulasi yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah pasal 2 dijelaskan bahwa, pembentukan Perangkat Daerah dilakukan berdasarkan asas :

- a. Urusan Pemerintahan, dalam hal ini yang merupakan kewenangan Pemda
- b. Urusan pemerintahan menurut intensitas dan potensi Daerah
- c. Efisiensi
- d. Efektivitas
- e. Pembagian tugas yang merata
- f. *Span of control* (rentang kendali)
- g. Tata kerja yang jelas dan dapat di pertanggungjawabkan
- h. Fleksibilitas

## **2.6 Teori Efektivitas Hukum dan Pelayanan Publik**

Dalam bahasa inggris, kata *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil sesuai dengan yang sudah direncanakan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu undang-undang atau peraturan. (KBBI, 2002: 284).

Pada dasarnya efektivitas adalah pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi

sebagai sosial kontrol yaitu upaya untuk mengendalikan dan mewujudkan kondisi seimbang di masyarakat, Tolak ukur efektivitas hukum ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum. Sehingga dikenal asumsi bahwa, kepatuhan yang tinggi merupakan indikator berfungsinya suatu sistem hukum. Berfungsinya suatu sistem hukum, hukum tersebut mencapai tujuan yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam menjalani hidup. (Soekanto, 1985: 7)

Seseorang dalam bersikap atau berperilaku sesuai dengan tujuan dari pembentuk undang-undang bahwa pengaruh hukum terhadap sikap atau perilaku dapat diklarifikasikan sebagai ketaatan (*compliance*). Dalam mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka pertama harus mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar masyarakat termasuk penegak hukum sebagai objek dari ketaatannya. Namun jika kita melihat derajat efektivitasnya, seseorang mentaati atau tidaknya satu aturan hukum.

Faktor-faktor yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain :

- a. Relevansi antara hukum secara umum dengan kebutuhan orang-orang yang menjadi subjek dari aturan hukum tersebut
- b. Kejelasan substansi hukum sehingga mudah dipahami
- c. Sosialisasi tentang peraturan hukum tersebut kepada seluruh subjek
- d. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan. Sebab hukum yang bersifat melarang lebih mudah

dilaksanakan daripada hukum yang bersifat mengharuskan

- e. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus seimbang
- f. Efektif atau tidaknya aturan hukum juga tergantung pada professional kinerja aparat penegak hukum untuk menegakan aturan hukum tersebut.

(Ali, 2009: 375)

Achmad Ali berpendapat bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah professional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari penegak hukum, baik didalam penjelasan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam penegakan undang-undang tersebut.

Pendapat tersebut dijelaskan Clarence J Dias dalam Marcus Priyo Guntarto sebagai berikut, terdapat 5 (lima) syarat bagi efektif tidaknya satu sistem hukum meliputi:

- a. Mudah atau tidaknya substansi dari aturan tersebut dipahami.
- b. Banyak atau tidaknya masyarakat yang memahami aturan hukum.
- c. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum dicapai.
- d. Adanya penyelesaian sengketa yang cukup efektif menyelesaikan sengketa. (Dias, 1975: 150).

Efektivitas dalam pelayanan publik merupakan suatu tolak ukur suatu organisasi dalam melaksanakan pembangunan serta menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan yang telah dibuat. Hasil dari pelaksanaan tugasnya adalah berupa jasa pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan dapat dikatakan efektif apabila organisasi pemerintahan berhasil melaksanakan tugasnya. Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa keberhasilan pemerintah dalam

melaksanakan pembangunan nasional bergantung pada kinerja Organisasi Perangkat Daerah.

Efektivitas dalam suatu organisasi tidak hanya dilihat pada satu sudut pandang saja, karena efektivitas mempunyai arti yang berbeda-beda. Efektivitas sering kali diartikan berdasarkan kondisi kualitas kehidupan pekerja (Steers, 1985:4). Cara untuk meneliti efektivitas dalam suatu organisasi dengan tiga konsep yaitu:

- a. Paham mengenai optimasi tujuan, efektivitas dapat dinilai dengan melihat sejauh mana tujuan dari sebuah organisasi tersebut terlaksana
- b. Prespektif sistematika, yaitu dapat mengikuti suatu siklus dalam organisasi
- c. Segi perilaku manusia dalam susunan organisasi, tentang bagaimana tingkah laku individu dan kelompok dalam membantu atau menghambat tercapainya tujuan dari organisasi itu sendiri

Penjelasan di atas menjelaskan bahwa efektivitas lebih menekankan pada aspek tujuan dari suatu organisasi, jadi ketika suatu organisasi telah berhasil mencapai tujuan yang sudah ditetapkan maka dapat dikatakan telah mencapai efektivitas. Pelayanan publik merupakan dalam berbagai usaha atau kegiatan yang teknis . Dalam memberikan pelayanan publik yang efektif dapat dilihat pada pencapaian tujuan organisasinya dan masyarakat merasa puas dengan pelayanan yan didapatnya (Moenir, 2000:7). Ada dua faktor penting yang dapat digunakan sebagai tolak ukur dari efektifnya suatu Organisasi Perangkat Daerah dalam melakukan tugasnya, yaitu :

a. Disiplin Kerja Pegawai

Peraturan dibentuk untuk mencapai suatu tujuan yaitu mewujudkan kedisiplinan. Dalam rangka mewujudkan tujuan dari peraturan tersebut maka peraturan harus ditaati oleh setiap individu atau kelompok yang menjadi objek peraturan tersebut. Dalam organisasi pemerintahan disiplin diperlukan untuk menghindari kesalahan ataupun pemborosan dalam melaksanakan tugasnya. Disiplin adalah suatu keadaan dimana orang-orang yang tergabung kedalam suatu organisasi tunduk dengan peraturan-peraturan yang telah ada dengan senang hati (Pedhazur, 1987:160). Dalam pelaksanaan tugas atau pekerjaan disiplin terdiri atas dua jenis, yaitu disiplin waktu dan disiplin perbuatan. Kedua unsur disiplin tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Disiplin waktu tanpa disertai dengan disiplin perbuatan tidak dapat membuat suatu organisasi berjalan dengan efektif. Maka dari itu untuk mencapai suatu efektivitas dalam suatu organisasi diperlukan kedua proses pendisiplinan yang harus dilakukan dengan bersama (Moenir, 2000: 95-97). Menurut Atmosudirjo (1987) menjelaskan bahwa disiplin meliputi :

- a) Suatu sikap mental yang tunduk terhadap peraturan yang sudah dibuat
- b) Pemahaman tentang aturan dalam berperilaku, sistem norma-norma dan kesadaran terhadap kepatuhan aturan-aturan serta kriteria standar struktur dan sistem organisasi merupakan syarat mutlak untuk mencapai keberhasilan

dalam kedisiplinan

- c) Sikap perilaku yang secara sadar menunjukkan kesungguhan hati, kesadaran untuk mentaati segala pengetahuan secara tertib dan cermat. Disiplin kerja merupakan salah satu unsur yang harus dipenuhi dalam mencapai efektivitas pelayanan publik

b. Iklim Kerja Organisasi

Iklim kerja dalam suatu organisasi membicarakan mengenai keadaan yang terdapat dalam lingkungan organisasi yang timbul karena adanya kegiatan organisasi yang dilakukan secara sadar ataupun tidak sadar (Steers, 1985:120).

Iklim kerja dalam suatu organisasi merupakan sifat atau ciri-ciri yang ada dalam lingkungan kerja baik secara sadar maupun tidak sadar dan dianggap dapat mempengaruhi kelancaran aktivitas organisasi. Iklim organisasi harus selaras dengan tujuan dari organisasi itu agar kinerja dan prestasi dapat berjalan secara optimal dalam mencapai tujuan tersebut.

## 2.7 Teori Efisiensi

Penjelasan tentang efisiensi termasuk dalam konsep ekonomi dengan teori analisis ekonomi dalam hukum (*Economic Analysis of Law*). Pada umumnya ekonomi memberikan teori perilaku memprediksi bagaimana seseorang menanggapi hukum. Efisiensi membahas bagaimana sumber daya dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk mendapatkan hasil agar dapat mencapai tujuan dengan menggunakan asas efisiensi yaitu kriteria evaluatif. Evaluasi dilakukan berdasar pada kecocokan, kelayakan, ketaatan atas

peraturan yang berlaku sehingga pelaksanaan kegiatan dinyatakan efisien jika pencapaian tujuan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Efektivitas dan efisiensi merupakan 2 unsur yang biasa digunakan untuk menentukan prestasi suatu lembaga atau perusahaan. Efisiensi diartikan sebagai kemampuan suatu unit usaha atau organisasi perangkat daerah untuk mencapai tujuan yang diinginkan, serta tujuan yang harus dicapai oleh organisasi tersebut (Agus, 1997: 23).

Suatu organisasi baik itu di lingkungan pemerintahan maupun suatu perusahaan efisien apabila :

1. Sumber yang minimal dengan menghasilkan hasil yang maksimal
2. Besaran sumber yang sama dengan menghasilkan hasil yang lebih besar.

Efisiensi membandingkan antara masukan dengan penggunaan yang direalisasikan (Mulyamah, 1987:3).. Hampir sama dengan pendapat Liang Gie (1992:5) dalam bukunya *Administrasi Perkantoran Modern*, bahwa efisiensi adalah perbandingan antara suatu kegiatan dengan hasil yang dicapai dari kegiatan itu sendiri. Apabila suatu kegiatan dianalisa, terdapat 2 hal yang dibedakan yaitu inti dan susunan. Inti merupakan rangkaian kegiatan tersebut yang wujudnya mengikuti tujuan yang akan dicapai sedangkan susunan merupakan cara atau langkah rangkaian kegiatan tersebut dilakukan. Oleh karena itu setiap kegiatan harus mencakup cara atau langkah yang dilakukan apapun tujuan dan hasil yang akan dicapai.

Terdapat dua teknik yang digunakan untuk mengukur tingkat efisiensi antara lain :

1. Konsep Efisiensi Pareto, dimana suatu perubahan kondisi yang membuat satu pihak menjadi lebih baik tanpa adanya pihak luar yang lebih buruk (*win-win solution*). Konsep ini diimplikasikan hanya pada pihak yang untung dan tidak adanya pihak yang rugi (Stafford Raymond, 2003:35).
2. Konsep Efisiensi Kaldor-Hicks, pengembangan dari efisiensi Pareto yang lebih aplikatif. Konsep ini memperbolehkan adanya pihak yang dirugikan karena akibat suatu kegiatan selama mendapatkan kompensasi (Zerbe, 2001:4).

## **2.8 Teori Otonomi Daerah**

Indonesia adalah Negara yang menganut bentuk Negara kesatuan (*unitary*), apabila dilihat dalam sistem pemerintahannya Negara Indonesia telah menggunakan prinsip otonomi daerah. Otonomi daerah di Indonesia berkaitan dengan konsep dan teori pemerintahan lokal (*local government*) serta penerapannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Latar belakang diterapkannya otonomi daerah dikarenakan lambat dan buruknya pelaksanaan sistem pemerintahan yang sentralistik. Dibuatnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah berakibat pada paradigma pemerintah daerah yang mengutamakan prinsip desentralisasi. (Hossein, 2002:3)

Desentralisasi sebagai penugasan, pelimpahan atau pendelegasian dalam aspek politik, administratif dan keuangan pada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah (Mugabi, 2009: 5). Tujuan dari dibentuknya otonomi daerah berdasarkan Pasal 31 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014

Tentang Pemerintahan Daerah yaitu :

- a. Penyelenggaraan pemerintah daerah yang efektif
- b. Peningkatan kesejahteraan rakyat yang lebih cepat
- c. Pelayanan publik yang lebih optimal
- d. Mengoptimalkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik
- e. Daya saing daerah yang lebih unggul
- f. Mempertahankan dan melestarikan adat istiadat dan budaya daerah

Otonomi mempunyai arti kebebasan adalah kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah untuk mengurus urusannya sendiri. Definisi otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu adanya pemberian tugas dan kewenangan. ( Syarifudin, 1992: 23)

Penyelenggaraan pemerintah daerah ditujukan untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang dilakukan melalui peningkatan pelayanan publik, peningkatan daya saing daerah yang dipegang oleh pemerintah daerah memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan karakteristik suatu daerah. Otonomi daerah adalah daerah yang diberi wewenang dan tugas oleh pemerintah pusat untuk mengatur urusannya sendiri. Daerah otonom harus memiliki ciri sebagai berikut:

- a. Mempunyai urusan khusus yang diberikan wewenang oleh pemerintah pusat
- b. Memiliki aparatur sendiri untuk mengurus urusan pemerintah daerah
- c. Urusan rumah tangga sesuai dengan kebutuhan daerah
- d. Memiliki sumber keuangan sendiri (Kaho, 1996: 20)

Sistem Otonomi Daerah, pemerintah pusat dengan pemerintah daerah saling berhubungan satu sama lain dalam sistem urusan pemerintahannya. Hubungan tersebut harus bersifat *partnership* dan *interdependensi* (Harris, 2007:3). *Partnership* artinya dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah harus setara layaknya sebuah mitra, bukan seperti atasan dengan bawahannya walaupun jika dilihat dalam hierarkinya memang pemerintah pusat merupakan atasan dari pemerintah daerah. Namun dengan adanya otonomi daerah harusnya hierarki tersebut dapat dilebur dan dapat menjadi sebuah mitra dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang didasarkan pada sistem pembagian tanggung jawab (*co-responsibility*) dan prinsip subsidiaritas (*subsidiarity*) (Muhtada, 2019 ). Prinsip tanggung jawab berarti segala bentuk keputusan urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus dapat dipertanggung jawabkan dan subsidiaritas berarti pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memberdayakan atau mengurus urusan pemerintahannya sendiri.

Dilihat dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi bertujuan meringankan beban pekerjaan pemerintah pusat. Dengan demikian, desentralisasi merupakan asas yang menyerahkan urusan pemerintahan pusat kepada daerah dalam lingkup yang lebih rendah sehingga pemerintah daerah mendapat kewenangan untuk mengurus urusannya sendiri dan dapat dipertanggungjawabkan.

Penentuan beban kerja bagi Dinas didasarkan pada beberapa faktor yaitu jumlah penduduk, faktor geografis dan kondisi khusus pada daerah itu.

Urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah harus dapat dipertanggungjawabkan dan memiliki korelasi terhadap urusan pemerintah pusat. Penyelenggara pemerintah daerah berpedoman kepada asas-asas umum penyelenggara pemerintahan yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 20 ayat (1) yaitu kepastian hukum, asas tertib dalam penyelenggaraan negara, mengedepankan kepentingan umum, bersifat terbuka, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Sesuai dengan asas-asas yang tercantum diatas, pemerintah wajib mentaati asas-asas tersebut dan menerapkannya dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah. Mulai dari asas kepastian hukum sampai asas efektivitas apabila dilaksanakan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan tentunya akan memberikan dampak yang positif terhadap kehidupan pemerintahan di daerah.

## **2.9 Teori Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)**

Pemerintahan yang baik atau biasa disebut dengan *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan dalam melaksanakan penyediaan pelayanan publik. Penggunaan istilah pemerintahan yang baik di Indonesia dibedakan berdasar penggunaan istilah dalam berbagai sumber dan peraturan perundang-undangan. Terdapat empat istilah berbeda, akan tetapi memiliki arti yang sama, yaitu istilah Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak (AUPL), Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara(AUPN), Asas-asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik (AUPNB).

Indroharto menyatakan dalam administrasi negara AUPB harus diutamakan, dikarenakan:

- a) AUPB merupakan salah satu bagian dari hukum positif
- b) AUPB merupakan pegangan dasar dalam menjalankan administrasi negara, di samping norma hukum tertulis dan tidak tertulis
- c) AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan dan AUPB dapat dijadikan patokan atau alat uji oleh hakim administrasi untuk menentukan sah atau batal tidaknya Keputusan Administrasi Negara (Indroharto, 1991: 146)

Segi aspek fungsional, pemerintahan dapat dilihat dari apakah pemerintah sudah efektif dan efisien dalam melaksanakan fungsinya sesuai tujuan yang telah ditentukan. *Good* dalam *good governance* menurut Lembaga Administrasi Negara mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan social. Kedua, aspek-aspek fungsional pemerintahan yang efisien dan efektif dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. (Widodo, 2001: 23)

Sedarmayanti mengelompokkan unsur pemerintahan kedalam tiga kelompok yaitu :

- a. Negara atau Pemerintahan, konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan mengurus persoalan kenegaraan dengan dibantu pihak-pihak swasta yang berwenang.
- b. Sektor swasta, mencakup perusahaan swasta yang melakukan pengelolaan pasar, contohnya dalam pengelolaan industri, koperasi, serta kefarmasian.

- c. Masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya kelompok masyarakat berada di tengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara social, politik dan ekonomi. (Sedarmayanti, 2007: 50)

Mifta Toha menyatakan selain dari komponen pemerintah, swasta dan rakyat, ada satu komponen yang sangat mempengaruhi untuk melahirkan suatu tata pemerintahan yang baik yaitu moral. Jika tidak ada nilai moral dalam ketiga komponen tersebut maka pemerintahan yang baik tidak akan dapat berjalan sebagaimana mestinya. (Toha, 2004: 30).

Pasal 10 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan AUPB terdiri dari 8 (delapan) asas sebagai berikut :

- a) Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan peraturan perundang-undangan sebagai landasan dalam setiap perbuatan
- b) Asas Kemanfaatan adalah manfaat bagi setiap tindakan atau perbuatan baik yang dilakukan oleh pemerintah dengan rakyat, individu dengan kelompok maupun individu dengan individu harus seimbang dan menciptakan kemanfaatan dalam setiap perbuatan yang dilakukan.
- c) Asas Ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan pemerintah maupun badan yang terkait dalam menentukan atau memutuskan keputusan yang adil dan tidak diskriminatif.
- d) Asas Kecermatan adalah tindakan atau keputusan yang akan

dikeluarkan oleh pemerintah harus sesuai dengan informasi atau data yang jelas agar legalitas keputusan tersebut dapat dipertanggungjawabkan, maka dari itu pemerintah harus cermat sebelum memutuskan sesuatu.

- e) Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap unsur pemerintahan agar tidak menyalahgunakan, melampaui ataupun mencampurkan kewenangan yang tidak sesuai dengan yang sudah ditentukan oleh pemberi kewenangan.
- f) Asas Keterbukaan adalah asas yang memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa informasi yang terbuka dan bisa diakses oleh seluruh masyarakat baik individu maupun golongan.
- g) Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kepentingan dan kesejahteraan umum dengan tidak melakukan keputusan yang mementingkan pribadi dan tidak diskriminatif
- h) Asas Pelayanan yang Baik adalah asas yang mewajibkan pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik harus efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **2.10 Teori Dampak Prespektif Ilmiah**

Dampak adalah akibat dari keluarnya peraturan atau kebijakan yang dapat menyebabkan pengaruh positif maupun negatif. (Soemarwoto, 1998: 35). Berdasarkan penjelasan diatas maka dampak dapat diartikan suatu akibat yang nyata dari keluarnya kebijakan terhadap sikap dan tingkah laku.

Pengertian dampak menurut Kamus Besar Indonesia adalah benturan,

pengaruh yang mendatangkan akibat baik positif maupun negatif. Pengaruh tersebut berasal dari orang ataupun benda yang mempunyai sifat universal. Dalam setiap keputusan yang dikeluarkan pemerintah baik dalam bentuk peraturan maupun kebijakan biasanya mempunyai dampak tersendiri, dapat berupa dampak positif maupun sebaliknya. Dampak juga bisa merupakan proses lanjutan dari sebuah pelaksanaan pengawasan internal. Maka dari itu pemimpin yang handal harus mengerti dan memprediksi jenis dampak yang terjadi akibat keputusan yang sudah diambil.

Dampak dapat dibagi kedalam dua jenis yaitu :

1. Dampak Positif

Dampak positif adalah keinginan untuk membujuk, meyakinkan, mempengaruhi atau memberi kesan kepada orang lain dengan tujuan agar mereka mengikuti atau mendukung keinginannya. Sedangkan positif adalah pasti, tegas atau nyata dari suatu pikiran terutama memperhatikan hal-hal yang bersifat baik. Positif adalah suasana jiwa yang memprioritaskan kegiatan kreatif daripada kegiatan yang merugikan. Positif adalah keadaan jiwa seseorang yang di pertahankan melalui usaha-usaha yang mempunyai pengaruh baik supaya sadar bila suatu terjadi pada dirinya dan membuat melakukan hal yang negatif. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengertian dampak positif adalah keinginan untuk membujuk, meyakinkan dan mempengaruhi seseorang untuk berfikir dan melakukan hal-hal yang baik.

2. Dampak Negatif

Dampak negatif dapat diartikan dengan pengaruh kuat yang mendatangkan akibat negatif. Dampak adalah keinginan untuk membujuk, meyakinkan orang lain dengan tujuan untuk mengikuti atau mendukung keinginannya. Pengertian negatif berdasarkan pengertian ilmiah dapat disimpulkan bahwa negatif adalah pengaruh buruk yang lebih besar di bandingkan dengan dampak positifnya. Jadi dapat disimpulkan, dampak negatif merupakan keinginan untuk membujuk, meyakinkan dan memberi kesan kepada orang lain, dengan tujuan agar mereka mengikuti atau mendukung keinginannya yang buruk dan mempunyai pengaruh yang kuat.

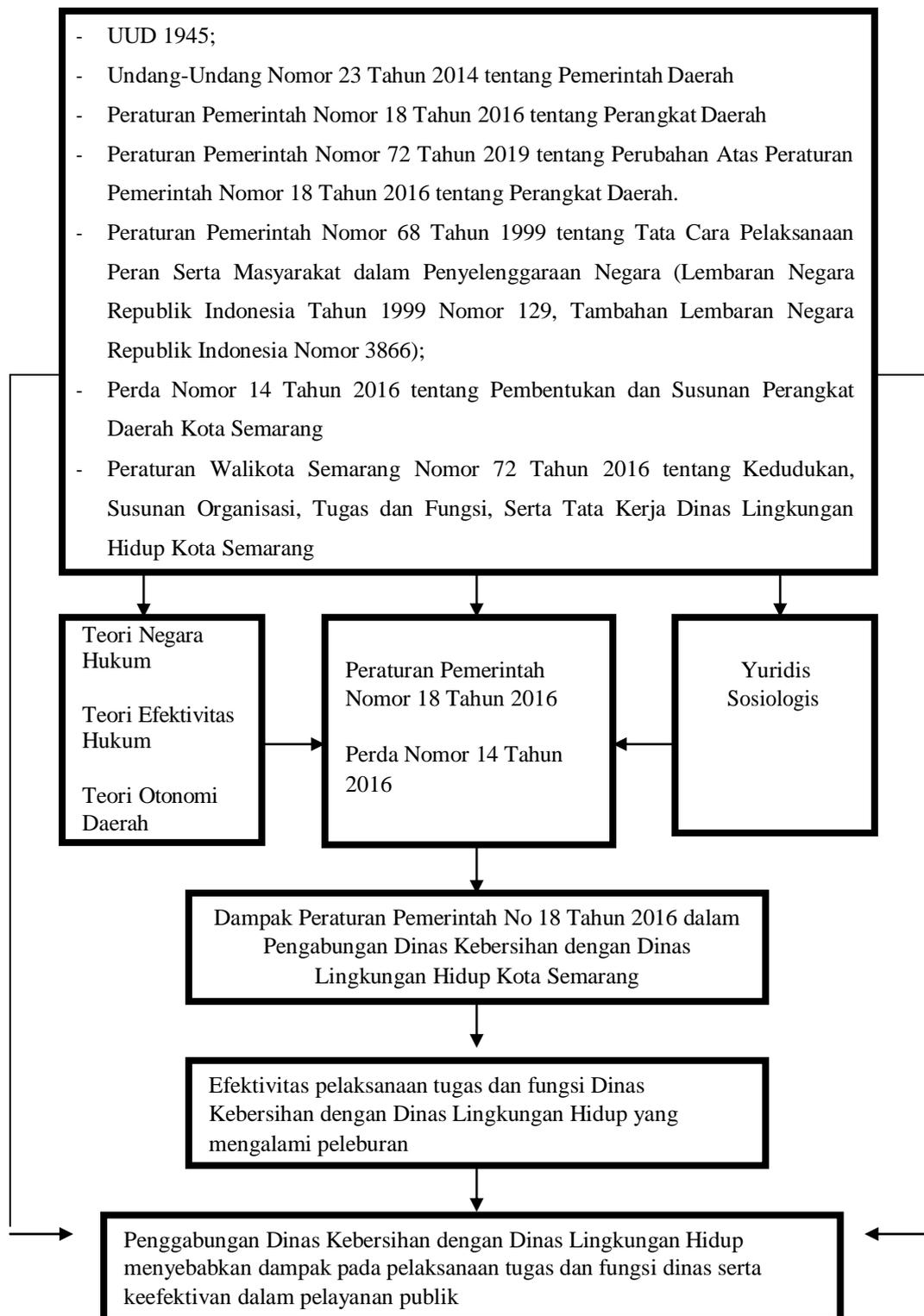
Masalah pada penelitian ini adalah suatu perubahan akibat dari diberlakukannya peraturan pemerintah yang mengakibatkan digabungkannya beberapa OPD. Dalam menentukan suatu dampak dapat dilakukan dengan membandingkan keadaan sebelum dan sesudah terjadi pemberlakuan Peraturan Pemerintah tersebut. Ada empat jenis evaluasi yang dapat menemukan dampak yaitu :

- a. Evaluasi *single program after-only*, dampak dapat dilihat pada keadaan setelah suatu peraturan atau kebijakan dilaksanakan
- b. Evaluasi *single program before-after*, menemukan dampak pada sebelum dan sesudah dilaksanakannya suatu peraturan atau kebijakan
- c. Evaluasi *comparative after-only*, membandingkan dengan setelah adanya peraturan tersebut
- d. Evaluasi *comparative before-after*, evaluasi ini untuk menemukan dampak dengan cara membandingkan keadaan sebelum dan sesudah

adanya suatu peraturan atau kebijakan dilaksanakan (Tangkilisan, 2003:28)

Keempat desain evaluasi tersebut, peneliti dapat menggunakan jenis evaluasi *comparative after-only*, artinya evaluasi yang digunakan memacu pada dampak setelah diberlakukannya PP Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

## 2.11 Kerangka Pemikiran



**Bagan 1. Kerangka Pemikiran**

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Berdasarkan Buku Pedoman Penulisan Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, menjelaskan bahwa Metode Penelitian adalah cara untuk mendapatkan jawaban yang akurat atas permasalahan penelitian yang telah dirumuskan (2017:5).

Penelitian kualitatif adalah salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati dan pemecahan masalahnya dilakukan dengan menggunakan data empiris. Berdasarkan dasar penelitian tersebut maka penelitian ini diharapkan mampu menjelaskan tentang Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup di Kota Semarang.

### **3.1 Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-hukum. Pendekatan kualitatif-hukum untuk mengidentifikasi dan mengkonsepsi hukum sebagai institusi sosial yang nyata dan fungsional dalam sistem kehidupan. Tujuan dari pendekatan ini adalah untuk memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan terjun langsung ke lapangan yaitu Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang. Dalam penelitian deskriptif, data yang dikumpulkan adalah berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Karena disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif dan semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang diteliti. Penelitian kualitatif menghasilkan prosedur analisis dan tidak menggunakan analisis statistik

### **3.2 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian yuridis sosiologis, dimana penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari perilaku yang diamati (Moelong, 2002:18). Penelitian dilakukan untuk menemukan data dan fakta yang dibutuhkan untuk identifikasi dan penyelesaian masalah dan bertujuan untuk mengetahui Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup.

### **3.3 Fokus Penelitian**

Penelitian kualitatif dilakukan berdasarkan persepsi seseorang terhadap adanya masalah. Masalah dalam penelitian kualitatif bertumpu pada sesuatu fokus (Moelong, 2002:20) Sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah:

- a. Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang
- b. Efektivitas Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 dalam penggabungan Dinas Kebersihan Dan Pertamanan dengan Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang.

### **3.4 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian menunjukkan tempat dimana penelitian dilakukan dalam perilah mempertanggungjawabkan data yang diperoleh. Peneliti memilih tempat penelitian di Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang yang

terletak di Jl. Tapak Raya, Tugurejo Kec.Tugu, Kota Semarang. Alasan peneliti memilih lokasi penelitian tersebut karena peneliti tertarik dengan perubahan nomenklatur pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang yang diakibatkan dari diterapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terhadap Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang dengan permasalahan lingkungan yang sangat kompleks. Sebagai lokasi penelitian yang dipilih, diharapkan akan membantu penulis memperoleh data yang akurat berdasarkan fakta dilapangan.

### **3.5 Sumber Data**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **a. Data Primer**

Data yang diperoleh langsung dari penelitian di lapangan yaitu data dari Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang yang diperoleh melalui wawancara dan observasi dari :

1. Drs. Hartana Subekti, M.Si sebagai Sekretaris Dinas Lingkungan Hidup
2. Ir. Yuni Hastuti, M.T sebagai Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi
3. Dra. Ferrysetya Idralin Kasubag Umum dan Kepegawaian Dinas Lingkungan Hidup
4. Khoirul Huda seagai Bidang Pengelolaan Sampah

#### **b. Data Sekunder**

Data yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan cara mengutip dan menelaah peraturan perundang-undangan, buku, dokumen dan

literature lain yang berkenaan dengan permasalahan yang akan dibahas (Soekanto, 1986: 5), yang terdiri dari:

- a. Data Tekstual Yuridis, meliputi :
  - a) UUD 1945
  - b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
  - c) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah
  - d) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Semarang
  - e) Peraturan Walikota Semarang Nomor 72 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang
- b. Data Tekstual non-yuridis, meliputi :
  - a) Data profil Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang
  - b) Data capaian kinerja Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang berdasarkan RPJMD
  - c) Data lain sebagai pendukung penelitian ini berupa makalah dan karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dalam penggabungan dinas di Kota Semarang

### **3.6 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti dalam

melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **3.6.1 Observasi**

Teknik observasi digunakan untuk melihat dan menganalisa perubahan dan dilakukan dengan cara turun ke lapangan langsung yang kemudian dapat dilakukan perubahan atas penelaian tersebut, bagi pelaksana observer untuk melihat objek momen tertentu, sehingga mampu memisahkan antara yang diperlukan dengan yang tidak diperlukan. (Margono, 2007: 10).

Observasi dilakukan di Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang dengan cara mengamati langsung kondisi selama di lapangan, baik berupa keadaan fisik maupun keadaan yang terjadi pada saat penelitian. Observasi dalam penelitian ini dilakukan untuk mengamati dampak dan sejauh mana efektivitas dan efisiensi dari penggabungan dinas yang terjadi akibat dari adanya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016.

### **3.6.2 Wawancara**

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data melalui proses Tanya jawab lisan yang berlangsung satu arah, pertanyaan datang dari pihak yang mewawancarai dan jawaban diberikan kepada narasumber atau orang yang diwawancara (Fathoni 2006 : 105).

Metode wawancara mempunyai beberapa bentuk, yaitu diantaranya wawancara terstruktur dan wawancara tidak terstruktur. Wawancara terstruktur adalah wawancara dimana penanya menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan kepada responden. Wawancara tak terstruktur biasanya

digunakan untuk meneukan informasi yang bukan baku atau informasi tunggal. Pertanyaan biasanya tidak disusun terlebih dahulu tetapi disesuaikan dengan keadaan dan ciri yang unik dari responden.

Wawancara dilaksanakan kepada :

1. Drs. Hartana Subekti, M.Si sebagai Sekretaris Dinas Lingkungan Hidup, informasi yang diperoleh terkait dengan dampak dari adanya penggabungan dinas.
2. Ir. Yuni Hastuti, M.T sebagai Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi, informasi yang diperoleh terkait dengan efektivitas dan efisiensi dari adanya penggabungan dinas yang dilihat dari capaian kinerja pegawai.
3. Dra. Ferrysetya Idralin Kasubag Umum dan Kepegawaian Dinas Lingkungan Hidup, informasi yang diperoleh terkait dampak dari penggabungan dinas baik dalam susunan organisasi dan birokrasinya.
4. Khoirul Huda sebagai Bidang Pengelolaan Sampah, informasi yang diperoleh terkait dampak dari adanya penggabungan dinas yang menjadikan pengelolaan sampah sebagai kewenangan Dinas Lingkungan Hidup.

Penelitian ini menggunakan metode wawancara yang terstruktur, dimana diadakan secara langsung dan terstruktur kepada pihak-pihak yang terkait serta para pihak yang berkompeten untuk memperoleh data yang diperlukan oleh peneliti. Namun adakalanya peneliti juga menggunakan wawancara tidak terstruktur untuk menyesuaikan dengan

responden.

### **3.7 Validitas Data**

Validitas merupakan kepastian atau legalitas data yang terjadi pada objek penelitian dengan bukti konkrit yang dapat dilaporkan oleh peneliti. Data yang valid adalah data yang sama dan dapat dipertanggungjawabkan antara data yang dilaporkan oleh peneliti dengan data yang sesungguhnya terjadi. Peneliti membuat laporan yang sesuai dengan apa yang terjadi di lapangan, maka data tersebut dapat dinyatakan valid. (Sugiono. 2007: 361).

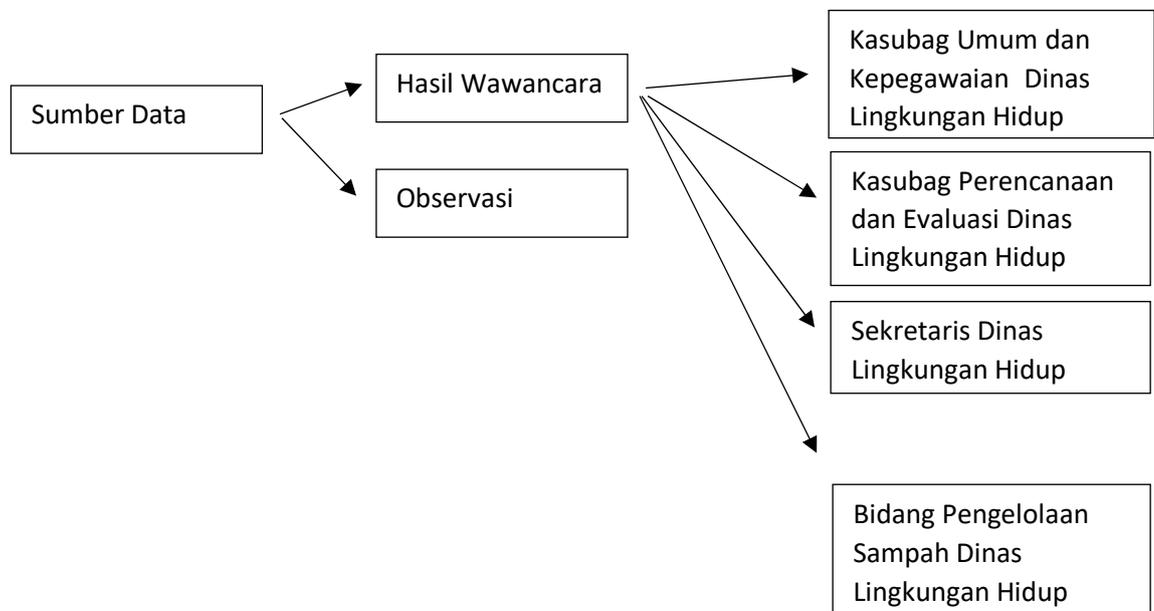
Untuk menguji keabsahan data dalam penelitian ini, peneliti menggunakan triangulasi sumber. Triangulasi sumber yang digunakan untuk membandingkan hasil wawancara dari pihak-pihak yang terkait, yaitu: Kasubag Umum dan Kepegawaian, Sekretaris, Kasubag Perencanaan dan Evaluasi, Bidang Pengelolaan Sampah Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang. Keabsahan data diterapkan dalam rangka membuktikan temuan hasil lapangan dengan kenyataan yang diteliti di lapangan.

Penulis melakukan perbandingan data yang telah diperoleh yaitu data primer di lapangan yang kemudian dibandingkan dengan data-data sekunder. Dengan demikian, peneliti akan membandingkan data antara data wawancara dengan data dokumen dan studi pustaka sehingga data yang diperoleh dapat dipercaya dan meyakinkan. Dengan cara yang dijelaskan diatas, maka diperoleh hasil penelitian yang dapat dipercaya keabsahannya karena triangulasi diatas sesuai dengan penelitian yang bersifat kualitatif.

Penulis memilih keabsahan data menggunakan pendekatan triangulasi sumber untuk mengungkap dan menganalisis masalah-masalah yang

dijadikan objek penelitian. Pendekatan triangulasi dilakukan menurut :

1. Sudut pandang Kasubag Umum dan Kepegawaian Dinas Lingkungan Hidup terkait perubahan STOK dan birokrasi dari dampak penggabungan dinas.
2. Sudut pandang Kasubag Perencanaan dan Evaluasi terkait efektivitas capaian kinerja pegawai setelah adanya penggabungan dinas.
3. Sudut pandang Sekretris Dinas Lingkungan Hidup terkait siklus organisasi yang terjadi setelah adanya penggabungan dinas.
4. Sudut pandang Bidang Pengelolaan Sampah terkait kewenangan Dinas Lingkungan Hidup dalam pengelolaan sampah yang merupakan program baru.

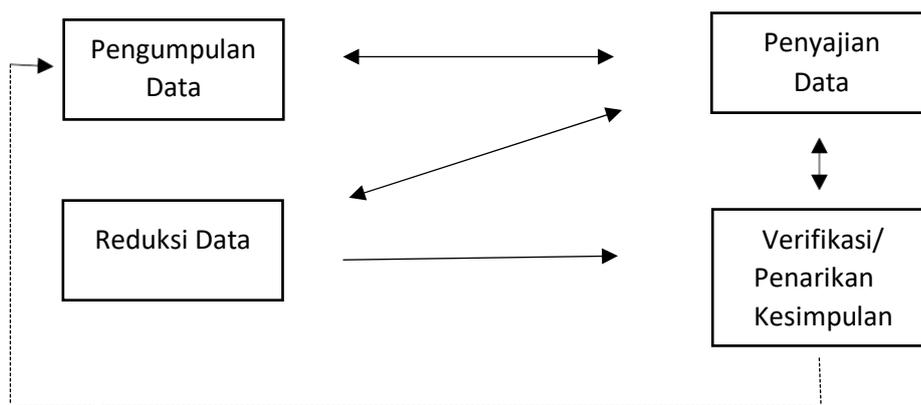


**Bagan 2. Perbandingan Sumber Data**

### 3.8 Analisis Data

Analisis data adalah proses menemukan dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi, serta data pendukung lain sehingga mudah dipahami dan hasilnya dapat diinformasikan kepada orang lain. Analisis data dilakukan dengan menyusun data secara terstruktur, menjabarkannya secara detail, melakukan sintesa, menyusun kedalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain (Sugiono, 2007:224).

Data penelitian yang telah terkumpul diolah dan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis. Dalam analisa data ini penulis menggunakan analisa secara kualitatif yaitu memaparkan suatu kenyataan yang ada dalam objek penelitian mengenai Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang. Langkah-langkah dalam analisa data kualitatif adalah sebagai berikut :



**Bagan 3. Analisis Data**

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan model *interactive model*, yang unsur-unsurnya meliputi :

### **381 Pengumpulan Data**

Pengumpulan data, penulis lebih dahulu membaca catatan lapangan dan seluruh data baik yang berasal dari wawancara dan observasi. Data yang diperoleh cukup banyak sehingga diperlukan catatan yang teliti dan rinci.

### **382 Reduksi Data**

Reduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang akan direduksi memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan (Sugiyono, 2007:247).

Proses reduksi data dapat dilakukan dengan mengumpulkan data dari hasil wawancara dari berbagai sumber, observasi dan dokumen yang berkaitan dengan Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang.

### **383 Penyajian Data**

Penyajian data atau menyajikan data akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi selama penelitian berlangsung. Setelah itu perlu adanya perencanaan kerja berdasarkan apa yang telah dipahami.

Dalam penyajian data dapat berupa bahasa nonverbal seperti bagan, grafik, denah, matriks dan tabel. Penyajian data merupakan proses pengumpulan informasi yang disusun berdasarkan kategori atau pengelompokan-pengelompokan yang diperlukan. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian, bagan, hubungan antar kategori, grafik dan sejenisnya.

### **384 Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi**

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif yang diharapkan adalah suatu temuan baru yang sebelumnya belum ada penelitian yang sama. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih belum jelas sehingga setelah diteliti menjadi jelas yang dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori.

Penulis dalam penelitian ini akan menarik sebuah kesimpulan dari fokus permasalahan yang ada yaitu Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang dengan kenyataan yang terjadi di lapangan selama penelitian.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **4.1 Profil Organisasi Perangkat Daerah dan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang**

##### **4.1.1 Penjelasan Umum Kota Semarang**

Kota Semarang merupakan ibukota dari provinsi Jawa Tengah, terletak di pantai utara Jawa dan merupakan pelabuhan utama di sepanjang pesisir Pantai Utara. Perkembangan Kota Semarang dimulai pada abad ke-8 Masehi yang waktu itu bernama Pragota. Sejak Semarang diserahkan ke Belanda tahun 1705 oleh Paku Buwono 1 sebagai Raja Mataram, mulailah dibangun pemukiman-pemukiman dan perkantoran yang saat ini dikenal sebagai Kota Lama Semarang. Secara geografis, Kota Semarang terletak antara 6 50'-7 10' Lintang Selatan dan garis 109 35'-110 50' Bujur Timur dengan batas-batas sebelah Utara dengan Laut Jawa, sebelah Timur dengan Kabupaten Demak, sebelah Barat dengan Kabupaten Kendal dan sebelah Selatan dengan Kabupaten Semarang (Wiyono, 1984: 9). Kota Semarang memiliki luas 373,70 km atau 37.366.836 Ha yang terdiri dari 16 Kecamatan dan 117 Kelurahan. Semarang menjadi pusat peradaban yang dapat dikatakan sebagai kotapraja dimana pada tahun 1906 diresmikan oleh pemerintah kolonial sebagai sebuah *gemeente* (pemerintahan kotapraja) Semarang (Suprpti, 1992:8). Kota Semarang juga mengenal pembagian wilayah yang terdiri dari wilayah Semarang Utara, wilayah Semarang Barat, wilayah Semarang Timur,

wilayah Semarang Selatan dan wilayah Semarang Tengah. Pembagian wilayah ini berdasarkan dari pembagian sub residen oleh Pemerintahan Hindia Belanda yang setingkat dengan kecamatan. Pemerintah Kota Semarang yang sekarang di pimpin oleh Hendrar Prihadi, S.E.,M.M sebagai walikota, memiliki visi dan misi sebagai berikut ( [http://bappeda.semarangkota.go.id/v2/?page\\_id=330](http://bappeda.semarangkota.go.id/v2/?page_id=330), diakses pada tanggal 20 September 2020, pukul 18.00 WIB)

Visi :

Semarang Kota perdagangan dan jasa yang hebat  
menuju masyarakat semakin sejahtera

Misi :

1. Mewujudkan kehidupan masyarakat yang berbudaya dan berkualitas
2. Mewujudkan Pemerintah yang semakin handal untuk meningkatkan Pelayanan Publik
3. Mewujudkan kota metropolitan yang dinamis dan berwawasan lingkungan
4. Memperkuat Ekonomi kerakyatan berbasis keunggulan lokal dan membangun iklim usaha yang kondusif

#### **4.12 Profil Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang**

Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang merupakan salah satu dari 23 Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Kota Semarang. Dinas Lingkungan Hidup merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan bidang Lingkungan Hidup, bidang Pekerjaan Umum dan Penataan

Ruang sub urusan persampahan dan air limbah serta bidang kehutanan. Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 72 Tahun 2016 dijabarkan tentang Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang, baik tugas maupun fungsinya. Sebelum diberlakukan peraturan tersebut, Dinas Lingkungan Hidup masih berbentuk Badan. Pada saat itu tugas dan fungsi Badan Lingkungan Hidup masih fokus pada pengawasan pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun yang berasal dari perindustrian. Badan Lingkungan Hidup (BLH) Kota Semarang ini sebelumnya bernama Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (BAPEDALDA) yang terbentuk berdasarkan keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 Jawa Tengah tanggal 25 April 1992 Nomor : 061.1/34/1992 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tatakerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Kotamadya Dati II Semarang. Seiring dengan adanya Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Semarang, BAPEDALDA berubah menjadi Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang.

Badan Lingkungan Hidup dalam menjalankan urusan pemerintahan, sebagai lembaga yang dibentuk daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya berpedoman pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan serta Pengelolaan terhadap Lingkungan Hidup (PPLH). seiring dengan ditetapkannya peraturan yang baru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016

melalui Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Semarang, Badan Lingkungan Hidup berubah menjadi Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang. dengan berubahnya status dari Badan ke Dinas ini tentunya akan mengubah tingkat beban dan tugas dari Organisasi Perangkat Daerah tersebut. Ditambah lagi dengan ditiadakannya Dinas Kebersihan dan Pertamanan maka tugas dan fungsi dari OPD tersebut dilimpahkan ke Dinas Lingkungan Hidup. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016, Dinas Lingkungan Hidup merupakan Dinas Daerah Tipe A yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Lingkungan Hidup, bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang sub urusan Persampahan dan Air Limbah serta bidang Kehutanan. Status Dinas Daerah Tipe A yang diberikan kepada Dinas Lingkungan Hidup tentunya akan membuat tugas yang dibebankan kepada dinas tersebut lebih berat daripada sebelumnya ketika masih menjadi Badan Lingkungan Hidup.

Menjalankan tugas dan fungsinya, Dinas Lingkungan Hidup memiliki UPT dalam menjalankan teknis urusan pengelolaan sampah. UPT (Unit Pelaksana Teknis ) adalah suatu bidang yang bertujuan untuk membantu menjalankan pelayanan kepada masyarakat. UPT dibentuk untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan kegiatan teknis penunjang Dinas Lingkungan Hidup

- a. UPTD Laboratorium Lingkungan
- b. UPTD Tempat Pemrosesan Akhir

- c. UPTD Pengelolaan Air Limbah
- d. UPTD Kebersihan Wilayah I
- e. UPTD kebersihan Wilayah II
- f. UPTD kebersihan Wilayah III
- g. UPTD kebersihan Wilayah IV

#### **4.2 Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Dalam Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang**

Dampak secara sederhana dapat diartikan sebagai pengaruh atau akibat. Dampak juga dapat diartikan sebagai pengaruh kuat dari seseorang atau kelompok orang didalam menjalankan kedudukannya sesuai dengan statusnya dalam masyarakat, sehingga akan membawa akibat terhadap perubahan baik positif maupun negatif ( Soemarwoto, 190:35). Berdasarkan pengertian tersebut maka dampak dapat diartikan sebagai suatu perubahan yang nyata akibat dari keluarnya kebijakan terhadap sikap dan tingkah laku.

Permasalahan pada penelitian ini, yaitu mencari dampak atau perubahan akibat dari diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terhadap penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Badan Lingkungan Hidup Kota Semarang. Untuk meneliti suatu dampak yang terjadi, dapat dilakukan dengan membandingkan keadaan sebelum dan sesudah diberlakukannya Peraturan Pemerintah tersebut. Ada empat jenis evaluasi dampak berdasarkan kekuatan kesimpulan yang diperoleh yaitu (Tangkilisan, 2003:28) :

- a. Evaluasi *single program after-only*, dimana dalam hal ini evaluasi

dapat dilihat setelah suatu peraturan diberlakukan. Informasi yang dapat diperoleh dari evaluasi ini yaitu deskripsi mengenai program baru, metode implementasi program, keadaan mutakhir setelah program dilaksanakan.

- b. Evaluasi *single program before-after*, evaluasi ini digunakan untuk menutupi kelemahan dari evaluasi single program after only dengan menambahkan evaluasi sebelum diberlakukannya suatu kebijakan atau peraturan. Informasi yang dapat diperoleh dari program ini yaitu keadaan kelompok sasaran sebelum dan setelah program dilaksanakan, epektifitas program dalam kelompok sasaran tertentu, pengaruh rancangan implementasi program tertentu.
- c. Evaluasi *comparative before-after*, evaluasi ini diuganakan untuk melihat dampak yang terjadi akibat adanya suatu kebijakan atau peraturan dengan cara membandingkan antara sebelum dan sesudah diberlakukannya kebijakan atau peraturan tersebut. Informasi yang didapat dengan evaluasi ini yaitu efektivitas program pada dua kelompok program yang berbeda, pemahaman tentang variable eksternal dalam pelaksanaan, penilaian paling lengkap dan sah tentang efektivitas program.

Mencari dampak yang terjadi dalam penggabungan dinas, penulis menggunakan metode evaluasi *comparative before-after*, yaitu mencari dampak dari diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dengan membandingkan kondisi sebelum dan sesudah diberlakukannya peraturan tersebut pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang. Evaluasi

berdasarkan pada nilai, memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. *Value focus* atau pusat perhatian, dilihat pada pencapaian nilai dari suatu kebijakan atau peraturan yang dapat menyangkut sasaran atau tujuan dari diberlakukannya kebijakan itu sendiri
- b. *Fact-value interdependence*, dapat dipastikan bahwa pencapaian tujuan bukan hanya bergantung kepada fakta tentang hasil, tetapi nilai sebagai tujuan dari kebijakan
- c. *Present and past orientation*, evaluasi berorientasi pada waktu sebelum dan sesudah karena tujuannya untuk mengungkap apa yang telah dilakukan dan evaluasi ini sangat penting untuk melihat kemajuan yang telah dicapai
- d. *Value duality*, evaluasi tidak hanya menilai tujuan untuk memecahkan masalah tetapi cara untuk melakukannya. Evaluasi juga terkait dengan kebijakan diwaktu yang akan datang.

#### **4.2.1 Kondisi Dinas Lingkungan Hidup Sebelum Adanya Perampingan**

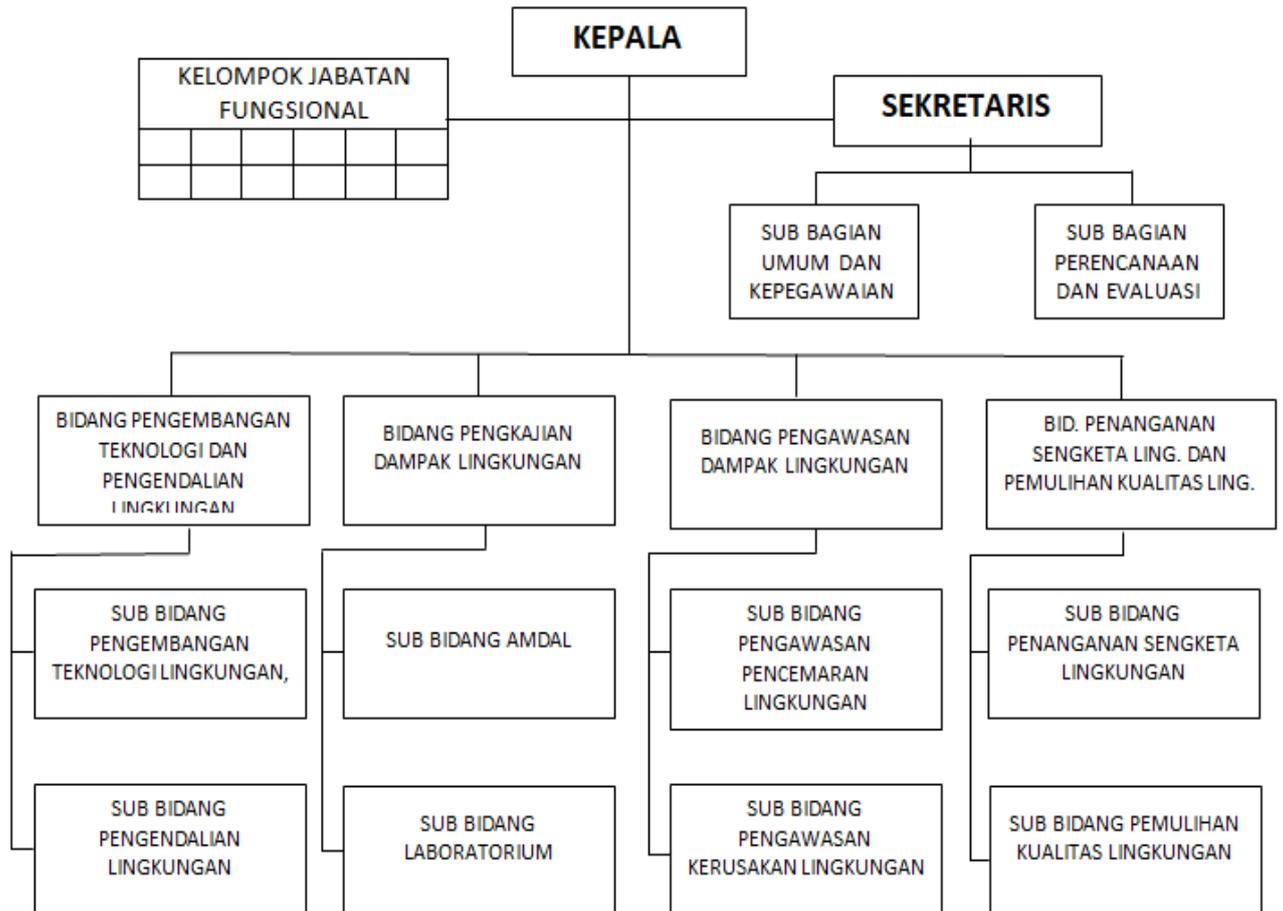
Sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 ditetapkan, Dinas Lingkungan Hidup yang sekarang ini masih berbentuk Badan. Perubahan dari Badan menjadi Dinas tentunya mempunyai konsekuensi yaitu tugas pokok dan fungsinya. Ketika masih berbentuk badan, tugas yang harus dilaksanakan salah satunya memberikan dukungan teknis kepada seluruh perangkat daerah, sedangkan tugas dari Dinas adalah melaksanakan urusan pemerintahan. Apabila dilihat dari tugas pokok dan fungsinya, Dinas Lingkungan Hidup mengalami perubahan ketika masih menjadi Badan sampai berubah menjadi Dinas. Berikut adalah fungsi ketika

masih menjadi Badan Lingkungan Hidup :

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang Pengembangan Teknologi dan Pengendalian Lingkungan, bidang Pengkajian Dampak Lingkungan, bidang Pengawasan Dampak Lingkungan dan Bidang Penanganan Sengketa dan Pemulihan Lingkungan
- b. Pemberian dukungan atas penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah di bidang Lingkungan Hidup
- c. Penyusunan rencana program dan rencana kerja anggaran Badan Lingkungan Hidup
- d. Pengkoordinasian pelaksanaan tugas Badan Lingkungan Hidup
- e. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang Lingkungan Hidup
- f. Penyelenggaraan pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun (B3)
- g. Penyelenggaraan kajian teknis perijinan lokasi pengumpulan limbah B3 kecuali minyak pelumas/oli bekas, perijinan lokasi pengolahan limbah B3, perijinan penyimpanan sementara limbah B3, perijinan pembuangan air limbah ke air atau sumber air dan perijinan penyelenggaraan prasarana umum dan sarana air limbah
- h. Penyelenggaraan penilaian Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal)
- i. Penyelenggaraan pemberian rekomendasi Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL)
- j. Penyelenggaraan pengelolaan kualitas air dan pengendalian

pencemaran air

- k. Penyelenggaraan pengelolaan kualitas udara dan pengendalian pencemaran udara



**Bagan 4. Struktur Organisasi Badan Lingkungan Hidup 2016**

Berdasarkan bagan diatas, ketika masih menjadi Badan Lingkungan Hidup hanya mempunyai tugas dan fungsi pada lingkungan saja. Memiliki empat bidang yaitu Bidang Pengembangan Teknologi dan Pengendalian Lingkungan yang memiliki fungsi menciptakan teknologi untuk menghadapi permasalahan lingkungan baik limbah cair maupun limbah non cair, kemudian ada Bidang Pengkajian Dampak Lingkungan yang memiliki fungsi menganalisa kerusakan tanah untuk produksi biomassa

yang bertujuan untuk mengetahui dan menetapkan status kerusakan tanah untuk produksi biomassa, kemudian ada Bidang Pengawasan Dampak Lingkungan yang memiliki tugas mengawasi dampak lingkungan yang diakibatkan oleh limbah baik hasil industri maupun alam, kemudian ada Bidang Penanganan Sengketa Lingkungan dan Pemulihan Lingkungan yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa dengan objek lingkungan dan memperbaiki kerusakan lingkungan. Berdasarkan penjelasan diatas, Badan Lingkungan Hidup memiliki empat bidang dan setiap bidangnya membawahi dua sub bidang saja. Berikut adalah jumlah pegawai Badan Lingkungan Hidup :

**Tabel 2. Data Pegawai Badan Lingkungan Hidup**

Keterangan	Jumlah
PNS	46 orang
Non PNS	112 orang

#### **4.2.2 Kondisi Dinas Lingkungan Hidup Setelah Adanya Perampingan**

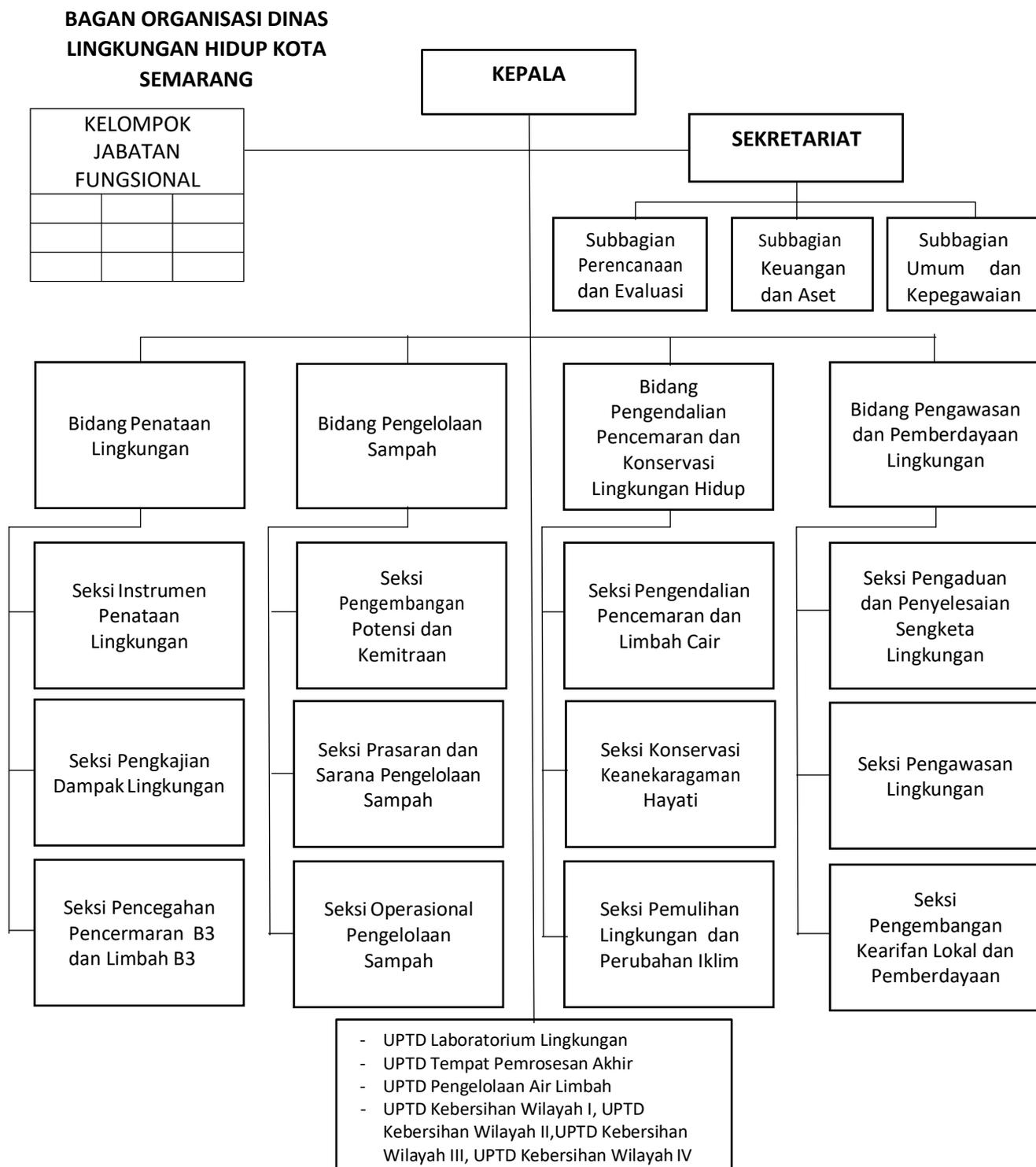
Setelah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah ditetapkan maka Badan Lingkungan Hidup berubah menjadi Dinas Lingkungan Hidup. Hal ini dikarenakan adanya perampingan antara Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Badan Lingkungan Hidup kemudian terbentuklah Dinas Lingkungan Hidup. Perubahan ini tentunya memberikan konsekuensi yang besar baik pada tugas pokok dan fungsi maupun struktur organisasinya. Tugas pokok dan fungsinya dapat kita lihat berdasarkan Peraturan Walikota

Semarang Nomor 72 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang. Dinas Lingkungan Hidup memiliki fungsi :

- a. Perumusan kebijakan Bidang Penataan Lingkungan, Bidang Pengelolaan Sampah, Bidang Pengendalian Pencemaran dan Konservasi Lingkungan Hidup, Bidang Pengawasan dan Pemberdayaan Lingkungan, dan UPTD
- b. Perumusan rencana strategis sesuai dengan visi dan misi Walikota
- c. Pengkoordinasian tugas-tugas dalam rangka pelaksanaan program/ kegiatan kesekretariatan, Bidang Penataan Lingkungan, Bidang Pengelolaan Sampah, Bidang Pengendalian Pencemaran dan Konservasi Lingkungan Hidup, Bidang Pengawasan dan Pemberdayaan Lingkungan, dan UPTD
- d. Penyelenggaraan pembinaan kepada bawahan dalam lingkup tanggung jawabnya
- e. Penyelenggaraan penyusunan Sasaran Kerja Pegawai
- f. Penyelenggaraan kerjasama Bidang Penataan Lingkungan, Bidang Pengelolaan Sampah, Bidang Pengendalian Pencemaran dan Konservasi Lingkungan Hidup, Bidang Pengawasan dan Pemberdayaan Lingkungan, dan UPTD

- g. Penyelenggaraan kesekretariatan Dinas Lingkungan Hidup
- h. Penyelenggaraan program dan kegiatan Bidang Penataan Lingkungan, Bidang Pengelolaan Sampah, Bidang Pengendalian Pencemaran dan Konservasi Lingkungan Hidup,
- i. Penyelenggaraan penilaian kinerja pegawai
- j. Penyelenggaraan monitoring dan evaluasi program dan kegiatan Bidang Penataan Lingkungan, Bidang Pengelolaan Sampah, Bidang Pengendalian Pencemaran dan Konservasi Lingkungan Hidup, Bidang Pengawasan dan Pemberdayaan Lingkungan, dan UPTD
- k. Penyelenggaraan laporan pelaksanaan program dan kegiatan
- l. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Penjelasan diatas, adanya perampingan Dinas Lingkungan Hidup mendapatkan tugas baru yaitu bertanggung jawab atas pengelolaan dan penanganan sampah di Kota Semarang. Sebelumnya tugas ini masih menjadi tanggungjawab Dinas Kebersihan dan Pertamanan, namun setelah adanya perampingan dinas maka kewenangan tersebut dilimpahkan kepada Dinas Lingkungan Hidup.



**Bagan 5. Struktur Organisasi Dinas Lingkungan Hidup Tahun 2017**

Organisasi Perangkat Daerah harus memiliki Struktur Organisasi Tata Kerja (STOK). Tujuan dari dibuatnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 adalah untuk melaksanakan proses reorganisasi dan perampingan pada Organisasi Perangkat Daerah. Dalam penyusunan SOTK ini harus berdasarkan pada prinsip-prinsip organisasi, salah satunya pada prinsip pembagian kerja atau spesialisasi, prinsip komando dan prinsip rentang kontrol. Prinsip-prinsip organisasi dalam menjalankan birokrasinya harus memiliki ciri-ciri (Etzioni: 1982:28) :

- Adanya pembagian dalam pekerjaan, kekuasaan, dan tanggung jawab merupakan bentuk-bentuk pembagian yang tidak dipolakan begitu saja melainkan sengaja direncanakan dalam meningkatkan tujuan yang ingin dicapai
- Adanya satu atau beberapa pusat kekuasaan berfungsi mengawasi pengendalian dalam organisasi serta mewujudkan organisasi dalam mencapai tujuannya dan menyusun pola-pola baru guna meningkatkan efisiensi
- Penggantian tenaga yang dianggap tidak bekerja sebagaimana yang diharapkan dapat diganti oleh tenaga lain dan organisasi dapat mengkombinasikan anggotanya melalui proses pengalihan maupun promosi

Penjelasan prinsip-prinsip organisasi diatas, dapat ditarik kesimpulan dalam menyusun SOTK, suatu organisasi harus memperhatikan beberapa komponen yang dapat digunakan sebagai alat

ukur yaitu perumusan tujuan yang jelas, departementasi, pembagian kerja/spesialisasi, kesatuan perintah/komando, rentang kontrol. Setelah adanya perampingan tersebut dapat kita lihat adanya perubahan yaitu pada bidangnya yang bertambah menjadi Bidang Pengelolaan Sampah. Serta ada juga bidang yang tadinya berdiri sendiri-sendiri setelah adanya perampingan digabung menjadi satu bidang. Bidang tersebut antara lain :

a. Bidang Penataan Lingkungan

Ketika masih menjadi Badan Lingkungan Hidup, Bidang Penataan Lingkungan ini belum ada dan masih bernama Bidang Pengembangan Teknologi dan Pengendalian Lingkungan. Dengan adanya perubahan tersebut tentunya membawa dampak pada tugas pokok, nomenklatur dan struktur organisasinya. Ketika masih berbentuk badan, setiap bidang masing-masing masih membawahi dua sub bagian. Namun setelah berubah menjadi dinas, setiap bidang membawahi tiga seksi. Pada Bidang Penataan Lingkungan ini membawahi Seksi Instrumen Penataan Lingkungan, Seksi Pengkajian Dampak Lingkungan dan seksi Pencegahan. Dari penjabaran diatas dapat disimpulkan bahwa bidang Penataan Lingkungan ini sudah merangkap pengendalian dampak lingkungan yang tadinya menjadi bidang sendiri.

b. Bidang Pengelolaan Sampah

Bidang ini merupakan sesuatu yang baru didalam Dinas Lingkungan Hidup, sebelumnya pengelolaan sampah ini masih menjadi kewenangan Dinas Kebersihan dan Pertamanan yang

sekarang menjadi Dinas Pemukiman dan Perumahan. Dengan munculnya bidang baru ini membawa dampak yang signifikan terhadap jumlah pegawai yang meningkat drastis. Dalam wawancara dengan penulis, Hartana (4 Juni 2020) sebagai Sekretariat Dinas Lingkungan Hidup mengatakan:

Dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 otomatis kita sebagai Organisasi Perangkat Daerah harus mengikuti peraturan tersebut, sehingga dilakukanlah merger yang kemudian kita menjadi Dinas Lingkungan Hidup. Perubahan yang mencolok adalah dengan adanya bidang baru yang masuk yaitu bidang Pengelolaan Sampah. Dengan masuknya bidang pengelolaan ini membuat jumlah pegawai meningkat drastis, bisa dikatakan pegawai yang tadinya ada di Dinas Kebersihan dan Pertamanan bagian pengelolaan sampah pindah secara bedol desa ke Dinas Lingkungan Hidup

- c. Bidang Pengendalian Pencemaran dan Konservasi Lingkungan
- Ketika masih menjadi Badan Lingkungan Hidup, bidang ini belum ada dan masih berdiri sendiri-sendiri sub bidangnya. Pada bidang Pengendalian Pencemaran dan Konservasi Lingkungan memiliki tiga seksi yaitu seksi Pengendalian Pencemaran dan Limbah Cair, seksi Konservasi Keanekaragaman Hayati, seksi Pemulihan Lingkungan dan Perubahan Iklim. Bidang ini merupakan gabungan dari sub bidang yang dulu ada Badan Lingkungan Hidup. Dalam penggabungan sub bidang ini dilihat pada kondisi Dinas Lingkungan Hidup yang dirasa harus dirampingkan guna memenuhi efektivitas.
- d. Bidang Pengawasan dan Pemberdayaan Lingkungan

Bidang ini memiliki tiga seksi yaitu seksi Pengaduan dan

Penyelesaian Sengketa Lingkungan, seksi Pengawasan Lingkungan, seksi Pengembangan Kearifan Lokal dan Pemberdayaan. Dapat kita lihat sebelumnya seksi pengaduan dan penyelesaian sengketa ini berdiri sendiri menjadi sub bidang penyelesaian sengketa lingkungan, setelah adanya perampingan maka bidang tersebut mengikuti perubahan yang sudah ditentukan. Jumlah pegawai pada Dinas Lingkungan Hidup :

**Tabel 3. Data Pegawai Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang 2017**

Keterangan	Jumlah
PNS	102 orang
Non PNS	232 orang

Penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa ketika sudah menjadi Dinas Lingkungan Hidup maka bidang yang ada didalamnya berubah dan ada juga yang digabung menjadi satu bidang. Serta dengan bertambahnya Bidang Pengelolaan Sampah ini menimbulkan dampak yaitu bertambahnya tugas dan fungsi dari Dinas Lingkungan Hidup itu sendiri.

#### **4.3 Efektivitas dan Efisiensi Penggabungan Dinas**

Organisasi Perangkat Daerah merupakan organisasi formal yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Kemudian peraturan tersebut dilanjutkan dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Semarang. Dalam

menjalankan peraturan yang telah ditetapkan, Pemerintah Kota Semarang melakukan beberapa perampingan Organisasi Perangkat Daerah yang dirasa perlu guna mewujudkan tujuan yaitu efektivitas dan efisiensi dengan mengembangkan organisasi serta lebih meningkatkan kinerja pegawai. Menggunakan budaya organisasi yang dapat digunakan dalam memperbaiki kinerja dan perubahan guna mencapai visi dan misi pembangunan daerah.

Penggabungan organisasi merupakan suatu wujud dari proses pengembangan organisasi, hal ini penting karena pada hakikatnya manusia, pekerjaan dan lingkungan kerja merupakan tiga hal yang saling berkaitan sehingga pengembangan organisasi perlu dilakukan untuk meningkatkan efektivitas organisasi (Umar, 1997:40). Penggabungan organisasi merupakan pendekatan yang sistematis, terpadu dan terencana untuk meningkatkan efektivitas organisasi. Ada beberapa manfaat dari adanya penggabungan dinas ini (Sudarsaman, 1999), yaitu :

- a) Meningkatkan efisiensi melalui sinergi yang tercipta diantara perusahaan yang digabungkan
- b) Meperluas portofolio jasa yang ditawarkan dan akan berakibat pada bertambahnya sumber pendapatan bagi perusahaan
- c) Memperkuat daya saing perusahaan dan lain sebagainya

Penggabungan Badan Lingkungan Hidup dengan Dinas Kebersihan dan Pertamanan ini menciptakan dinas baru yaitu Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang. Dengan adanya penggabungan tersebut tentunya harus terpenuhi tujuan yang ingin dicapai yaitu efektivitas dan efisiensi organisasi.

Efektivitas berasal dari kata efektif, yang berarti terjadi efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan. Pada dasarnya efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Tolak ukur efektivitas hukum ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum (Soekanto:1985:7). Pengertian efektivitas dalam suatu organisasi tidak hanya dilihat dari satu sudut pandang saja, karena efektivitas mempunyai arti yang berbeda-beda. Efektivitas sering kali diartikan berdasarkan kondisi kualitas kehidupan pekerja (Steers, 1985:4). Pada dasarnya cara yang terbaik untuk meneliti efektivitas dalam suatu organisasi pemerintahan dengan memperhatikan tiga konsep yang saling berhubungan yaitu:

1. Paham mengenai optimasi tujuan, efektivitas dapat dinilai dengan melihat seberapa jauh sebuah organisasi berhasil mencapai tujuan yang layak dicapai
2. Prespektif sistematis, yaitu dapat mengikuti suatu siklus dalam organisasi
3. Tekanan pada segi perilaku manusia dalam susunan organisasi, tentang bagaimana tingkah laku individu dan kelompok dalam membantu atau menghambat tercapainya tujuan dari organisasi itu sendiri

Tiga indikator diatas dapat digunakan sebagai tolak ukur dalam menganalisis efektivitas diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dalam perampingan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang. Dalam mewujudkan efektivitas tersebut,

harus didukung dengan adanya disiplin kerja pegawai dan iklim kerja organisasi pemerintahan itu sendiri. Kedua unsur tersebut harus berjalan dengan bersama karena dapat mempengaruhi kelancaran kegiatan organisasi.

#### **4.3.1 Efektivitas Optimasi Pencapaian Tujuan**

Efektif atau tidaknya pada penerapan suatu peraturan salah satunya dapat dilihat pada pencapaian tujuannya. Indikator pencapaian kinerja dapat dilihat pada keberhasilan dari program-program yang sudah direncanakan dari awal. Dinas Lingkungan Hidup dalam menyusun program kerja melalui Rencana Strategis (Renstra) dari OPD itu sendiri yang kemudian renstra tersebut dijadikan pedoman untuk membuat Rencana Kerja. Rencana Kerja (Renja) OPD digunakan sebagai dasar pembuatan Rencana Kebijakan Anggaran (RKA) OPD, dan Rencana Kebijakan Anggaran (RKA) digunakan sebagai dasar pembuatan RAPBD yang kemudian menjadi APBD. Dalam wawancara dengan penulis, Yuni Hastuti (5 Juni 2020) sebagai Kasubag Perencanaan dan Evaluasi Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang mengatakan:

Penggabungan yang dilakukan pada Dinas Lingkungan Hidup sejauh ini berjalan dengan efektif dan banyak dampak positifnya. Dengan berubahnya nomenklatur dari Badan menjadi Dinas tentunya membuat kami lebih mudah dalam menangani permasalahan lingkungan, dan dengan bergabungnya Dinas Kebersihan dan Pertamanan sub urusan Pengelolaan Sampah menjadikan kami lebih mudah dalam menyelesaikan urusan sampah di Kota Semarang ini. Pada kenyataannya kami masih kekurangan personil dalam urusan teknis persampahan ini mengingat kota Semarang yang sangat luas dengan urusan persampahannya.

Berikut adalah pencapaian kinerja Dinas Lingkungan Hidup setelah dilakukannya penggabungan dinas berdasarkan Peraturan Pemerintah

Nomor 18 Tahun 2016 :

1. Terpeliharanya kebersihan dan RTH di wilayah Kota Semarang melalui pencapaian Anugerah Adipura Tahun 2017. Pencapaian ini diperoleh melalui peran serta dan partisipasi seluruh warga masyarakat Kota Semarang serta koordinasi yang dikembangkan secara intensif dengan semua pihak yang terkait.
2. Terlaksananya penerapan SPM Pengendalian Pencemaran Udara melalui pencapaian Langit Biru. Pada Tahun 2017 Dinas Lingkungan Hidup melaksanakan uji emisi kendaraan sebanyak 1500 kendaraan yang lolos uji emisi. Program penilaian Langit Biru dikembangkan untuk mencapai kualitas udara ambien, uji kualitas emisi sumber tidak bergerak, uji emisi sumber bergerak, studi inventarisasi sumber pencemaraan udara, serta evaluasi kualitas udara perkotaan (EKUP).
3. Telaksananya penerapan SPM pengendalian air. Kota Semarang pada tahun 2017 telah melakukan pengawasan dan pemantauan industri di 250 (dua ratus lima puluh) perusahaan potensi pencemar yang ada di kota Semarang dan hasilnya terjadi peningkatan jumlah industry atau kegiatan usaha yang mentaati persyaratan administrasi dan teknis pencegahan air.
4. Kajian, penelitian dan perencanaan lingkungan hidup yang dilakukan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang adalah penyusunan KLHS review RTRW Kota Semarang.
5. Terwujudnya peningkatan partisipasi dan ketertiban masyarakat dalam mewujudkan lingkungan Kota Semarang yang bersih, hijau dan

nyaman melalui :

- a) Meningkatnya jumlah Kelurahan Ramah Lingkungan di Kota Semarang dari 96 kelurahan pada tahun 2016 menjadi 112 kelurahan pada tahun 2017.
  - b) Meningkatnya jumlah Bank Sampah dari 65 buah pada tahun 2016 menjadi 77 buah pada tahun 2017.
6. Terwujudnya peningkatan kualitas lingkungan melalui penataan dan penanganan kasus pengaduan masyarakat akibat adanya dugaan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup yang ditindaklanjuti pada tahun 2017 sebanyak 62 kasus.
  7. Meningkatnya cadangan sumber daya air melalui pembuatan sumur resapan sebanyak 86 unit di seluruh wilayah kota semarang.
  8. Kemampuan pelayanan persampahan di kota semarang meningkat dari 87,5% di tahun 2016 menjadi 88% di tahun 2017 dimana volume sampah yang terangkut sebesar 3.853 m<sup>3</sup> /hari dan di tahun 2017 menjadi 4.238 m<sup>3</sup>/hari.
  9. Meningkatnya jumlah bibit mangrove yang ditanam untuk mendukung Program Penguatan Adaptasi Perubahan Iklim.

Penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa dengan adanya penggabungan Dinas yang terjadi pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang sudah berjalan efektif dan tepat sasaran. Dengan bertambahnya sub urusan pengelolaan sampah menjadikan Dinas Lingkungan Hidup lebih mudah dalam mengatasi permasalahan sampah yang ada di Kota Semarang. Serta dengan bertambahnya personil dalam hal ini adalah UPTD dalam

pelaksanaan teknis dapat membantu terwujudnya tujuan dan tugas pokok Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang.

#### **4.3.2 Siklus Organisasi**

Lingkungan organisasi selalu berubah-ubah setiap waktu, organisasi yang dapat menyadari suatu keadaan dinamis ini akan lebih peka terhadap perubahan yang terjadi di luar organisasi dibandingkan dengan organisasi yang tidak peduli dengan perubahan lingkungan. Dengan kesadaran tersebut organisasi akan lebih cepat dalam bereaksi dan melakukan antisipasi untuk menyesuaikan tujuan, strategi, kebijaksanaan, serta struktur organisasi pada situasi yang berubah. Organisasi sangat tergantung pada kondisi lingkungan, dengan demikian organisasi harus mampu menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan yang terjadi pada lingkungan apabila ingin tetap bertahan dan berumur panjang. Dinas Lingkungan Hidup dalam mengikuti perubahan lingkungan yang ada saat ini dapat dilihat pada perubahan sub bidang teknis dalam menjalankan fungsinya. dalam bidang pengelolaan sampah telah terjadi beberapa perubahan dalam hal teknisnya. Pada proses pengelolaan sampah dulu masih mempunyai banyak permasalahan, ketika masih menjadi bagian dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan. Dalam proses pemungutan sampah masih belum berjalan dengan lancar, dikarenakan kesadaran dari para driver truk sampah yang masih kurang. Dalam wawancara dengan penulis, Hartana (4 juni 2020) sebagai sekretaris Dinas Lingkungan Hidup mengatakan :

Dulu ketika masih menjadi Dinas Kebersihan dan Pertamanan, proses

pemungutan sampah masih seenaknya dan tidak sesuai dengan prosedur. Hal ini dikarenakan supir truk sampah yang tidak melakukan tugasnya dengan maksimal. Setiap supir truk mempunyai tugas memungut sampah sebanyak 5 titik perharinya. Ada oknum yang menyalahgunakan tugasnya dengan tidak memungut sampah sebanyak jumlah yang ditentukan.

Ketika pengelolaan sudah masuk kedalam Dinas Lingkungan Hidup, proses pemungutan sampah menggunakan aplikasi yang dilengkapi dengan *Global Positioning System* (GPS). Jadi para supir truk sampah tidak dapat lagi seenaknya dalam menjalankan tugasnya karena sudah tersistem dengan rapi. Hal tersebut merupakan contoh Dinas Lingkungan Hidup dapat mengikuti perkembangan zaman dan kondisi lingkungan sekitar. Serta tempat pembuangan sementara (TPS) yang ada di lingkungan masyarakat sekarang sudah berbentuk bangunan yang tidak terbuka lagi, hal ini untuk mengantisipasi bau dari sampah yang dirasa mengganggu kenyamanan masyarakat sekitar.

#### **4.3.3 Perilaku Individu Dalam Membantu Tercapainya Tujuan**

Mengukur efektivitas suatu organisasi pemerintahan, tolak ukur terakhir yang dapat digunakan adalah dengan melihat perilaku dari individu atau kelompok yang ada pada Dinas Lingkungan Hidup dalam membantu tujuan hingga tercapai. Penggabungan dinas yang terjadi tentunya membawa dampak positif dan juga dampak negative baik kepada birokrasinya maupun tingkah laku individu atau kelompoknya. Dalam wawancara dengan penulis, Indralin (4 Juni 2020) sebagai Kasubag Umum dan Kepegawaian Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang mengatakan:

Pada awal pergabungannya Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup mengakibatkan bertambahnya sub urusan pada Dinas Lingkungan Hidup yaitu Bidang

Pengelolaan Sampah. Pada bidang pengelolaan sampah ini hampir 90% SDM nya diambil dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan dan sisanya dari Dinas Lingkungan Hidup. Dengan bertambahnya SDM yang signifikan ini tentunya membawa pengaruh yang besar dan juga sempat ada konflik yang terjadi. Pada awalnya masih timbul sifat ego sektoral antara orang-orang lama dengan yang baru dan belum bisa melakukan kerjasama secara maksimal. Namun pada tahun ke dua sudah bisa bersinergi dengan semestinya.

Pada tahun 2016 awal mula dilakukannya penggabungan dinas, Dinas Lingkungan Hidup mendapatkan tambahan SDM dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan sub urusan pengelolaan sampah sebanyak 56 orang yang berstatus PNS dan 120 orang yang non PNS. Jumlah tersebut tentunya menimbulkan dampak yang besar bagi Dinas Lingkungan Hidup baik dari segi manajemen dan pembagian tugas pokoknya. Dalam wawancara dengan penulis, sebagian pegawai Dinas Lingkungan Hidup mengetahui tugasnya baik dalam koordinasi maupun pelaksana teknisnya. Sebagian besar sudah dapat melaksanakan sinergi dengan baik dalam mencapai tujuan dari organisasi pemerintahan tersebut dan tentunya diimbangi dengan sistem yang sudah di modifikasi. Perilaku positif pegawai yang membantu tercapainya tujuan dapat dilihat pada pencapaian kinerja sebelum dan sesudah adanya penggabungan dinas yaitu tahun 2016 dengan 2017. Berikut adalah capaian kinerja pada sub urusan pengelolaan sampah tahun 2018 dengan tahun 2019.

Tabel 4. LKPJM Pencapaian Kinerja Dinas

NO	INDIKATOR KINERJA	CAPAIAN KINERJA TAHUN 2019			REALISASI TAHUN 2018
		TARGET	REALISASI	%	
1	Persentase volume sampah terangkut dari TPS ke TPA	88%	88 %	100%	87.5 %
2	Tingkat cakupan pelayanan penanganan sampah	88 %	88 %	100%	87.5 %
3	Persentase pengoperasian TPA	100 %	100 %	100%	100 %
4	Persentase pengurangan sampah di perkotaan	21 %	21 %	100 %	21 %

#### 4.4 Efisiensi Penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup

Penjelasan tentang efisiensi termasuk dalam konsep ekonomi dengan teori analisis ekonomi dalam hukum (Economic Analysis of Law). Pada umumnya ekonomi memberikan teori perilaku memprediksi bagaimana seseorang menanggapi hukum. Efisiensi membahas bagaimana sumber daya dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk mendapatkan hasil agar dapat mencapai tujuan dengan menggunakan asas efisiensi yaitu kriteria evaluatif. Evaluasi atau penilaian diarahkan pada kecocokan, kelayakan, ketaatan atas peraturan yang berlaku sehingga pelaksanaan kegiatan dinyatakan efisien jika pencapaian tujuan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Untuk mengetahui efisiensi dalam penggabungan dinas, penulis menggunakan konsep efisiensi dari Pareto, dimana suatu perubahan kondisi yang membuat satu pihak menjadi lebih baik tanpa adanya pihak luar yang lebih buruk (*win-win solution*). Konsep ini diimplikasikan hanya pada pihak yang untung dan tidak adanya pihak yang rugi (Stafford Raymond, 2003:35).

Dapat kita lihat pada penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup tidak ada yang dirugikan dan membuat Dinas Lingkungan Hidup semakin berkembang dalam mengatasi permasalahan lingkungan. Dengan bertambahnya sub urusan pengelolaan sampah pada Dinas Lingkungan Hidup tentunya membuat anggaran dana semakin besar. Berikut adalah anggaran dana dari Dinas Lingkungan Hidup sebelum dan sesudah adanya penggabungan dinas.

**Tabel 5. Anggaran Dinas Lingkungan Hidup Sebelum Penggabungan**

NO	PROGRAM KEGIATAN	ANGGARAN (Rp)	REALISASI	PRESENTASE REALISASI
1	Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	1.130.602.300	996.939.300	88.18
2	Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur	1.460.275.700	1.038.206.100	71.1
3	Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan	275.050.000	243.429.000	88.5
4	Program Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup	3.001.075.400	1.808.870.120	60.27
5	Program Perlindungan dan Konservasi Sumber Daya Alam	6.058.191.750	4.422.144.010	72.99
6	Program Rehabilitasi dan Pemulihan Cadangan SDA	211.500.000	130.920.900	61.9
7	Program Peningkatan Kualitas dan Akses Informasi SDA dan LH	1.080.434.000	1.019.751.500	94.38
8	Program Peningkatan Pengendalian Polusi	1.803.700.000	895.341.410	49.64
9	Program dan Rehabilitasi Ekosistem Pesisir dan Laut	343.679.900	331.488.450	96.45
JUMLAH		13.560.809.050	10.887.090.790	

Tabel 6. Anggaran Dinas Lingkungan Hidup Setelah Penggabungan

No	KEGIATAN	ANGGARAN (Rp)	REALISASI ANGGARAN (Rp)	PERSEN TASE (%)
<b>1</b>	<b>PROGRAM PELAYANAN ADMINISTRAS I PERKANTORAN</b>	<b>5.618.794.000</b>	<b>4.845.670.159</b>	<b>86.24</b>
	Penyediaan Jasa Komunikasi, Sumber Daya Air dan Listrik	566.000.000	276.585.074	48.87
	Penyediaan Jasa Pemeliharaan dan Perizinan Kendaraan Operasional	406.800.000	290.148.650	71.32
	Penyediaan Jasa Kebersihan Kantor	32.500.000	23.575.000	72.54
	Penyediaan Alat Tulis Kantor	70.000.000	62.046.245	88.64
	Penyediaan Barang Cetak dan Penggandaan	55.500.000	53.324.900	96.08
	Penyediaan komponen	54.000.000	53.015.000	98.18
	Penyediaan peralatan	232.027.000	208.568.500	89.89
	Penyediaan bahan logistik kantor	15.000.000	14.997.700	99.98
	Penyediaan makanan dan minuman	86.400.000	83.031.400	96.10
	Rapat-rapat koordinasi	778.695.000	744.369.450	95.59
	Jasa operasional kelurahan	1.411.000.000	1.409.514.740	99.89
	Belanja jasa peningkatan PAD	738.900.000	697.117.100	94.35
	Penyediaan bahan bacaan dan peraturan perundang-undangan	2.000.000	0	0
	Kegiatan cinta tanah air	16.000.000	9.635.500	60.22
	Penyediaan peralatan	15.000.000	12.681.700	84.54
	Belanja jasa penunjang administrasi perkantoran	1.138.972.000	907.059.200	79.64
<b>2</b>	<b>PROGRAM PENINGKATAN SARANA DAN PRASARANA APARATUR</b>	<b>14.348.688.700</b>	<b>14.123.687.270</b>	<b>98.43</b>
	Pengadaan Perlengkapan Gedung Kantor	89.244.300	83.800.300	93.90
	Pengadaan	527.319.200	485.570.044	92.08

	Peralatan Gedung Kantor			
	Pemeliharaan Rutin/Berkala Gedung Kantor	589.725.000	504.645.250	85.57
	Pemeliharaan rutin/berkala kendaraan dinas / operasional	9.937.152.000	9.900.535.429	99.63
	Pemeliharaan Rutin/Berkala Perlengkapan Gedung Kantor	126.475.000	119.625.418	94.58
	Pemeliharaan Rutin/Berkala Peralatan Gedung Kantor	20.000.000	15.283.100	76.42
	Pemeliharaan rutin/berkala mebeluer	2.000.000	1.850.900	92.55
	Rehabilitasi sedang/ berat kendaraan dinas/ operasional	2.766.623.000	2.727.697.129	98.59
	Pemeliharaan Rutin/Berkala Emplasemen Kantor	190.150.200	188.129.700	98.94
	Pengelolaan web site	100.000.000	96.550.000	96.55
<b>3</b>	<b>PROGRAM PENINGKATAN PENGEMBANGAN SISTEM PELAPORAN CAPAIAN KINERJA DAN KEUANGAN</b>	<b>434.273.200</b>	<b>340.157.100</b>	<b>78.33</b>
	Penyusunan pelaporan	2.280.000	2.280.000	100.00
	Penyusunan pelaporan	16.530.000	12.432.600	75.21
	Penyusunan Pelaporan Keuangan Akhir Tahun	14.250.000	11.747.500	82.44
	Penyusunan Renstra SKPD	28.500.000	18.995.000	66.65
	Penyusunan Renja SKPD	28.500.000	18.995.000	66.65
	Penunjang Kinerja PA, PPK, bendahara dan pembantu	258.713.200	208.222.000	80.48
	Penyusunan RKA dan DPA	14.250.000	11.747.500	82.44
	Penyusunan RKA	14.250.000	11.747.500	82.44

	Perubahan dan DPA Perubahan			
	Penyusunan LKPJ SKPD	28.500.000	21.995.000	77.18
	Penyusunan Lakip	28.500.000	21.995.000	77.18
<b>4</b>	<b>PROGRAM PENGENDALIAN PENCEMARAN DAN PERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP</b>	<b>7.896.545.316</b>	<b>7.609.518.766</b>	<b>96.37</b>
	Koordinasi Penilaian Kota Sehat / Adipura	809.592.000	796.439.300	98.38
	Koordinasi penilaian langit biru	482.553.100	443.011.200	91.81
	Pemantauan kualitas lingkungan	686.727.800	636.537.450	92.69
	Kebijakan bidang lingkungan hidup	225.400.000	214.518.000	95.17
	Penyusunan kebijakan pengendali- an pencemaran dan perusakan lingkungan hidup	387.800.000	356.106.500	91.83
	Monitoring, evaluasi dan pelaporan	50.000.000	41.770.100	83.54
	Koordinasi penilaian dokumen lingkungan	424.171.000	406.583.100	95.85
	Pemberdayaan masyarakat perkotaan dalam pengelolaan lingkungan hidup	144.773.000	131.982.200	91.16
	Penanganan kasus lingkungan	295.175.000	263.618.100	89.31
	Pembangunan sarana prasarana berwawasan lingkungan	4.390.353.416	4.318.952.816	98.37
<b>5</b>	<b>PROGRAM PERLINDUNGAN DAN KONSERVASI SUMBER DAYA ALAM</b>	<b>1.366.170.300</b>	<b>1.336.615.700</b>	<b>97.84</b>
	Peningkatan Konservasi Daerah Tangkapan Air dan Sumber-sumber Air	514.162.500	501.197.700	97.48
	Pengendalian dan pengawasan	102.200.000	94.568.000	92.53

	pemanfaatan SDA			
	Koordinasi pengelolaan konservasi SDA	169.500.000	162.241.700	95.72
	Penetapan Daya Tampung dan Daya Dukung Badan Air	94.529.800	93.630.800	99.05
	Pembangunan Taman Ke Hati	485.778.000	484.977.500	99.84
<b>6</b>	<b>PROGRAM REHABILITASI DAN PEMULIHAN CADANGAN SDA</b>	<b>267.315.000</b>	<b>230.155.225</b>	<b>86.10</b>
	Perencanaan dan penyusunan program pembangunan pengendalian sumber daya alam dan lingkungan hidup	267.315.000	230.155.225	86.10
<b>7</b>	<b>PROGRAM PENINGKATAN KUALITAS DAN AKSES INFORMASI SDA DAN LH</b>	<b>1.440.070.000</b>	<b>1.276.803.525</b>	<b>88.66</b>
	Peningkatan edukasi lingkungan	297.993.000	289.003.000	96.98
	Pengembangan data dan informasi lingkungan	310.300.000	299.835.300	96.63
	Penguatan jejaring	199.160.000	192.952.625	96.88
	Penyusunan Data Status Lingkungan Hidup (SLH)	266.517.000	189.954.200	71.27
	Koordinasi penilaian adiwiyata dan kalpataru	366.100.000	305.058.400	83.33
<b>8</b>	<b>PROGRAM PENINGKATAN PENGENDALIAN POLUSI</b>	<b>1.256.947.000</b>	<b>1.140.145.800</b>	<b>90.71</b>
	Penyuluhan dan pengendalian polusi dan pencemaran	191.626.000	182.761.000	95.37
	Pengendalian Polusi Udara, Limbah Padat dan Limbah Cair	175.750.000	139.537.300	79.40
	Pengembangan teknologi tepat guna di bidang lingkungan hidup	293.760.000	252.953.800	86.11

	Pengendalian Kualitas Udara dan Air	595.811.000	564.893.700	94.81
<b>9</b>	<b>PROGRAM Penguatan Kapasitas Mitigasi dan Adaptasi Perubahan Iklim</b>	<b>118.940.000</b>	<b>106.599.000</b>	<b>89.62</b>
	Mitigasi perubahan iklim	118.940.000	106.599.000	89.62
<b>10</b>	<b>PROGRAM Penguatan Adaptasi Perubahan Iklim</b>	<b>436.775.000</b>	<b>431.500.900</b>	<b>98.79</b>
	Konservasi sumber daya air	264.275.000	262.278.400	99.24
	Program kampung iklim	172.500.000	169.222.500	98.10
<b>JUMLAH</b>		<b>89.999.630.485</b>	<b>86.359.488.255</b>	<b>95.96</b>

Tabel diatas merupakan jumlah anggaran Dinas Lingkungan Hidup ketika belum bergabung dengan Dinas Kebersihan dan Pertamanan. Pada saat itu memang tugas dari Dinas Lingkungan Hidup hanya pada urusan lingkungan hidup saja, namun setelah tahun 2017 sudah bergabung dengan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dan bertambahnya sub urusan pengelolaan sampah. Bidang pengelolaan sampah ini membutuhkan anggaran yang sangat besar dikarenakan luasnya kota semarang membuat permasalahan sampah harus di perhatikan dengan baik. Berikut jumlah anggaran yang dikeluarkan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang setelah dilakukan penggabungan dinas.

Perbandingan yang sangat besar dalam jumlah anggaran Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang dari tahun 2018 dengan 2019 yaitu Rp. 13.560.809.050 menjadi Rp.89.999.630.485. Anggaran yang sangat banyak itu diperuntukan untuk menangani permasalahan pengelolaan

sampah baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun pengendalian. Perbandingan jumlah yang sangat besar ini dikarenakan dalam proses pengelolaan sampah diutuhkan dana yang tidak sedikit, mengingat dulu ketika pengelolaan sampah masih menjadi kewenangan dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan tidak berjalan dengan maksimal dikarenakan keterbatasan anggaran. Keterbatasan tersebut mengakibatkan kurangnya sarana prasarana yang digunakan dalam pelaksanaan teknis.

## **BAB V PENUTUP**

### **5.1 SIMPULAN**

Dampak dari diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dalam penggabungan Dinas Kebersihan dan Pertamanan dengan Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang membawa perubahan yang signifikan. Penggabungan ini dilakukan berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dan terakhir diatur melalui Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Semarang.

Ada beberapa dampak akibat dari penggabungan dinas ini antara lain perubahan nomenklatur yaitu dari Badan Lingkungan Hidup menjadi Dinas Lingkungan Hidup. Perubahan nomenklatur ini tentunya merubah tugas pokok dan fungsi dari dinas tersebut. Dengan adanya penggabungan dinas, menjadikan Dinas Lingkungan Hidup memiliki kewenangan dalam pengelolaan sampah di Kota Semarang baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan teknisnya. Dengan bertambahnya Bidang Pengelolaan Sampah mengakibatkan berubahnya tatanan struktur organisasi dari dinas itu sendiri. ada dua bidang yang digabungkan menjadi satu dan ada juga bidang yang dihapuskan. Dalam penggabungan ini menimbulkan beberapa kendala pada tahun pertama, diantaranya permasalahan sinergi dalam bekerja dari masing-masing bidang yang belum maksimal. Dikarenakan Bidang Pengelolaan Sampah yang masuk kedalam Dinas Lingkungan Hidup sebagian besar SDMnya diambil dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan. Jadi pegawai dari

masing-masing OPD yang kemudian menjadi satu itu masih mempunyai sifat ego sektoral. Namun di tahun kedua permasalahan tersebut sudah dapat diaatasi dengan melihat peningkatan capaian kerja dari tahun pertama dengan tahun kedua dan seterusnya. Karena masing-masing bidang dalam pelaksanaan teknis sudah menguasai dan tidak perlu penyesuaian atau adaptasi lagi. Dengan adanya penggabungan dinas dapat memperkuat Dinas Lingkungan Hidup disertai dengan bertambahnya SDM yang sudah mencapai 256 orang. Serta tersedianya sarana dan prasarana yang dapat mendukung kegiatan operasional pengelolaan lingkungan.

Efektivitas Penggabungan Dinas yang terjadi pada Dinas Lingkungan Hidup dirasa sudah efektif. Hal ini didukung dengan melihat pencapaian sasaran kerja yang sudah dibuat melalui Renstra oleh Dinas Lingkungan Hidup. Beberapa permasalahan sudah dapat diselesaikan, salah satunya adalah pengelolaan sampah di Kota Semarang. Dalam menangani permasalahan sampah di Kota Semarang yang sangat besar ini dibutuhkan SDM dan sarana prasarana yang memadai. Dengan bertambahnya SDM ini sangat membantu Dinas Lingkungan Hidup dalam mengatasi permasalahan sampah, walaupun pada kenyataanya dalam pelaksanaan teknis masih membutuhkan SDM lebih. Contoh lain yang dapat diambil dari adanya penggabungan dinas ini adalah bertambahnya Meningkatnya jumlah Kelurahan Ramah Lingkungan di Kota Semarang dari 96 kelurahan pada tahun 2016 menjadi 112 kelurahan pada tahun 2017, meningkatnya jumlah Bank Sampah dari 65 buah pada tahun 2016 menjadi 77 buah pada tahun 2017. Bertambahnya anggaran juga menentukan berhasil atau tidaknya Dinas

Lingkungan Hidup dalam melaksanakan tugasnya dan mewujudkan visi dan misinya.

Melaksanakan tugas pokok dan fungsinya agar anggaran yang ada dapat lebih dioptimalkan dalam mengkoordinasikan pelaksanaan kebijakan di bidang Lingkungan Hidup, bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang sub urusan persampahan dan air limbah serta bidang Kehutanan meliputi penataan lingkungan, pengelolaan sampah, pengendalian pencemaran dan konservasi perlu serta melakukan koordinasi, sinkronisasi dan implementasi yang diterapkan didalam melaksanakan tugas-tugas pokok dan fungsi.

## **5.2 SARAN**

1. Dinas Lingkungan Hidup lebih mengembangkan kualitas dan kuantitas Sumber Daya Manusia karena belum sebanding dengan peningkatan permasalahan Lingkungan Hidup
2. Lebih memperkuat penataan peraturan dan penegakan hukum di bidang lingkungan hidup yang berdasarkan asas kepastian hukum
3. Lebih memberikan pemahaman tentang nilai-nilai bersama bagi sumber daya yang tersedia karena penilaian aspek lingkungan hidup sangat dipengaruhi interpretasi yang subjektif
4. Kebijakan sektor yang parsial dan kerjasama antar sektor yang masih perlu ditingkatkan
5. Lebih mengoptimalkan anggaran dan Sumber Daya Manusia karena tujuan dilakukannya penggabungan dinas adalah untuk mencapai asas efektivitas dan efisiensi berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB)

**DAFTAR PUSTAKA**

- Achmad Ali. 2009. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Termasuk Interpretasi Undang-Undang*. Jakarta : Kencana
- Ashshofa. 2007. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : PT Rineka Cipta
- Ateng Syarifudin. 1992. *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*. Bandung : Mandar Maju
- Baedhowi. 2007. Revitalisasi Sumber Daya Aparatur Dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis dan Birokrasi*, Vol.15, No.2
- Basrowi S. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta : Rineka Cipta
- Dias, Clarence J. 1975. *Research on Legal Service and Poverty: its Relevance to the Design of Legal Service Program in Developing Countries*, Washington. UL.Q 147. P.150
- Fathoni, Abdurrahmat. 2006. *Metodologi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*. Jakarta : Rineka Cipta
- Friedman, Lawrence M. 2011. *Sistem Hukum Prespektif Ilmu Sosial*. Bandung : Nusa Media
- Hadjon, Philipus M. 1996. *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*. Jakarta : Gaya Media Pratama
- Hossein, Bhenyamin. 2002. Kebijakan Desentralisasi. *Jurnal Administrasi Negara*. Vol. II No.2
- Huda, Ni'matul. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. Yogyakarta : UII Press
- Idris, Ahmad M. 2014. *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung : Alfabeta
- Indarti, Maria F. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan : Dasar Pembentukannya*.

Jogyakarta : Kanisius

- Indroharto. 1994. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan
- Kaho, Josef Riwu. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta : Rajagrafindo Persada
- Manan, Bagir dan Magnar Kuntana. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*. Bandung : Alumni
- Margono, Subando. 2007. *Metodologi Penelitian Pendidikan*. Jakarta : Rineka Cipta
- Moelong, Lexy J. 2013. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya
- Munthe S, Warjio. 2018. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah pada Penataan Kelembagaan Sekretariat Daerah. *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA*. Vol. 6 No.1
- Prasetyo, Teguh. Abdul Hakim. 2012. *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum*. Jakarta : Raja Grafindo Persada
- Ridwan HR. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Jogyakarta : UII Press
- Rondinelli, Edward Munjabi. 2009. *Decentralization for Good Governance : Policies Legal Frameworks and Implementation Strategies*. Dikutip dari Rozan Anwar, Pengembangan Mode Administrasi Publik. Fisip UI
- Sedarmayanti. 2007. *Good Governance (Pemerintahan yang Baik) dan Good Corporate Governance (Tata Kelola Perusahaan yang Baik)*. Bandung : Mandar Maju
- Soekanto, Soerjono. 1983. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta : Raja Grafindo Persada
- Soekanto, Soerjono. 1985. *Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi*. Bandung : Remaja Karya

Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : Universitas Indonesia Press

Sugiyono. 2007. *Metodologi Penelitian Kombinasi*. Bandung : Alfabeta

Toha, Mifta. 2004. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta : Raja Grafindo Persada

Widodo, Joko. 2001. *Good Governance: Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Perda Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Semarang

Peraturan Walikota Semarang Nomor 72 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Lingkungan Hidup Kota Semarang

## LAMPIRAN



**Lampiran 1. Foto dengan Dra. Ferrysetya Idralin Kasubag Umum dan Kepegawaian Dinas Lingkungan Hidup**



**Lampiran 2. Foto dengan Drs. Hartana Subekti, M.Si sebagai Sekretaris Dinas Lingkungan Hidup**