



Pemerintah
Kabupaten
Demak

ANALISIS EVALUASI

PERATURAN BUPATI DEMAK
NOMOR 4 TAHUN 2018 TENTANG
PEMBENTUKAN, KEDUDUKAN,
SUSUNAN ORGANISASI, TUGAS
DAN FUNGSI SERTA TATA KERJA
UNIT PELAKSANA TEKNIS DAERAH
PADA PERANGKAT DAERAH DI
LINGKUNGAN PEMERINTAH
KABUPATEN DEMAK

LAPORAN

ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN BUPATI DEMAK NOMOR 4 TAHUN 2018 TENTANG PEMBENTUKAN, KEDUDUKAN, SUSUNAN ORGANISASI, TUGAS DAN FUNGSI SERTA TATA KERJA UNIT PELAKSANA TEKNIS DAERAH PADA PERANGKAT DAERAH DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KABUPATEN DEMAK

Disusun oleh:

Tim Analisis dan Evaluasi

Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pembentukan,
Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit
Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah Di Lingkungan Pemerintah
Kabupaten Demak

Bagian Hukum Setda Kabupaten Demak

KATAPENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Laporan Analisis dan Evaluasi Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak.

Kegiatan Analisis dan Evaluasi dilakukan dalam rangka mengetahui Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta keserasian antar produk hukum daerah yang ada di Kabupaten Demak. Hasil analisis dan evaluasi terhadap keberadaan beberapa Peraturan Bupati tersebut disajikan dalam bentuk catatan-catatan akademik penting yang merupakan temuan atas permasalahan yang muncul atau terjadi terkait pelaksanaan kedua Peraturan Daerah tersebut, baik dari aspek sosial maupun yuridis (*legal drafting*)nya.

Atas selesainya penyusunan laporan ini, tidak lupa penyusun mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyiapan sampai penyelesaian laporan ini.

Penyusun sadar bahwa Laporan ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu saran, kritik, masukan guna penyempurnaannya sangat dibutuhkan. Akhirnya kami berharap semoga karya sederhana bermanfaat bagi institusi yang memerlukannya.

Demak, 6 Agustus 2025
Tim Penyusun

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berlandaskan pada asas otonomi yang seluas-luasnya memberikan kewenangan daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya sesuai dengan kebutuhan, aspirasi dan kepentingan masyarakatnya guna percepatan pencapaian kesejahteraan rakyat dalam bingkai negara kesatuan yang berbentuk republik.

Sebagai upaya dalam melaksanakan sistem pemerintahan yang baik terutama dalam pengaturan mengenai pembentukan, kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi serta tata kerja unit pelaksana teknis daerah pada perangkat daerah dibutuhkan Peraturan Kepala Daerah sebagai legalisasi kebijakannya. Berkenaan dengan hal tersebut pada tahun 2018 telah ditetapkan Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bupati Demak Nomor 61 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak.

Namun demikian dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, perlu adanya pembentukan unit pelaksana teknis daerah perlindungan perempuan dan anak sehingga Peraturan Bupati Demak terkait pembentukan, kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi serta tata kerja unit pelaksana teknis daerah pada perangkat daerah perlu penyesuaian.

Sehingga dengan demikian untuk memberikan kepastian hukum dalam pengimplementasian pembentukan unit pelaksana teknis daerah perlindungan perempuan dan anak sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, penetapan Peraturan Bupati dalam kaitannya materi yang dimaksud sangatlah penting dan segera.

B. Maksud, Tujuan dan Target Kegiatan

1. Maksud Kegiatan

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 15 Peraturan Bupati Demak Nomor 64 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Demak disebutkan bahwa Bagian Hukum sebagaimana dimaksud mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat Daerah, pelaksanaan pemantauan, evaluasi di bidang perundang-undangan, bantuan hukum serta dokumentasi dan informasi.

2. Tujuan Kegiatan

Tujuan yang diharapkan dari kegiatan Kegiatan Analisis dan Evaluasi terhadap Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak sebagai berikut;

- a. Mengetahui kesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, keberadaan Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak, serta keserasiannya dengan produk hukum daerah yang ada di Kabupaten Demak; dan
- b. Mengetahui daya guna (*efektivitas*) pelaksanaan mengetahui Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak.

3. Target Kegiatan

Target dari kegiatan Analisis dan Evaluasi terhadap Peraturan Bupati Demak Nomor 37 Tentang Pedoman Penggunaan Pakaian Dinas Bupati, Wakil Bupati, Pegawai Asn, Kepala Desa Dan Perangkat Desa Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak adalah tersusunnya Laporan Hasil Analisis dan Evaluasi terhadap Peraturan Bupati Demak Nomor 37 Tentang Pedoman Penggunaan Pakaian Dinas Bupati, Wakil Bupati, Pegawai Asn, Kepala Desa Dan Perangkat Desa Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak.

C. Manfaat/Kegunaan

Kegunaan dari Hasil Analisis dan Evaluasi terhadap Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak adalah sebagai dokumen yang dapat dijadikan acuan dan pertimbangan dalam mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam menyikapi keberadaan Peraturan Bupati tersebut.

D. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Ada tiga pendekatan pokok yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Adapun pendekatan tersebut meliputi:

- a. Pendekatan dogmatik hukum (yuridis)², bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan norma hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dianggap relevan dengan masalah.
- b. Pendekatan teori hukum (Konseptual)³, bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep, pendapat, ajaran-ajaran hukum yang terkait.
- c. Pendekatan filsafat hukum (filosofis)⁴, adalah untuk menemukan dan menganalisis asas-asas hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

²Ilmu hukum yang mengenai tata hukum yang telah tersusun, yang namanya dogmatik hukum atau ilmu hukum sistematis. Pendekatan ini dikemukakan oleh Theo Huijbers, dalam bukunya Filsafat Hukum, Yogyakarta: Kanisius, 1995, hal. 145 ³Abdulkadir Muhammad, Hukum dan Penelitian Hukum, Penerbit Citra Aditya Bakti, Jakarta 2004, hal. 113.

⁴Berdasarkan ciri filsafat tersebut, dibantu dengan pendekatan (approach) yang tepat, seyogyanya dapat dilakukan apa yang dinamakan oleh Ziegler sebagai Fundamental Research, yaitu suatu penelitian yang memperoleh pemahaman yang lebih mendalam terhadap implikasi sosial dan efek penerapan suatu aturan perundang-undangan terhadap masyarakat atau kelompok masyarakat yang melibatkan penelitian terhadap sejarah, filsafat, ilmu bahasa, ekonomi serta implikasi sosial, dan politik terhadap pemberlakuan suatu aturan hukum. Penjelasan terhadap pendekatan ini dikemukakan oleh Jhonny Ibrahim, dalam bukunya, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, cetakan ke-6, Malang: Bayumedia Publishing, 2012, hal. 320-321.

2. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data hukum dapat dibedakan sebagai sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Penelitian ini menggunakan sumber data berupa:

- a. Bahan hukum primer, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan masalah pembentukan peraturan perundang-undangan terkait Penyelenggaraan otonomi Daerah.
- b. Bahan hukum sekunder, berupa literatur-literatur ilmu hukum, hasil penelitian, literatur dan dokumen resmi lainnya yang terkait dengan masalah yang diteliti.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu kamus hukum, kamus bahasa dan kamus Pemerintahan yang dapat memperjelas istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan naskah akademik ini.

3. Metode Pengumpulan Data

Dilakukan dengan cara menginventarisasi, mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep-konsep, asas-asas, dan norma-norma hukum yang diperoleh dari sumber data primer, sekunder dan tersier, untuk diaplikasikan ke dalam hasil analisis dan evaluasi ini.

4. Metode Analisis Data

Teknik Analisis data dilakukan secara induktif, semua data yang ada ditafsirkan dan dijabarkan dengan mendasarkan pada teori-teori yang berlaku.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Kerangka Teori

1. Asas-Asas dan Landasan Pembentukan Hukum

a. Asas-asas Pembentukan Hukum

Dalam mewujudkan negara hukum diperlukan tatanan yang tertib di bidang hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaannya sampai dengan pengundangnya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya. Negara yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum.

Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini merupakan pernyataan dalam pelaksanaan kenegaraan serta segala ketentuan di negeri ini harus diatur dengan hukum. Pada saat ini masih banyak peraturan perundangan yang berlaku di negeri ini, mangacu pada undang-undang jaman Hindia Belanda. Perubahan dan perbedaan waktu demi waktu membuka kemungkinan keberagaman peraturan perundang-undangan bisa menjadikan sebuah kekayaan hukum dan harus disesuaikan dengan zaman tersebut. Sebagai bukti awal adanya *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi terhadap peraturan yang bermasalah.

Dalam konsep negara hukum modern, setiap keputusan penguasa negara harus didasarkan kepada hukum yang meliputi hukum tertulis dan tidak tertulis. Putusan penguasa ini lazim dimaksudkan sebagai peraturan perundang-undangan. Agar fungsi peraturan perundang-undangan yang demikian itu dapat terwujud dengan sebaik-baiknya maka diperlukan berbagai konsep dan tatanan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemerintah dalam menjalankan tugas-tugasnya melakukan berbagai tindakan hukum dengan menggunakan sarana atau instrumen seperti alat tulis, sarana transportasi, gedung-gedung, perkantoran dan lainnya. Disamping itu menggunakan instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan pemerintahan seperti peraturan perundang-undangan, keputusan, peraturan kebijaksanaan, perijinan dan sebagainya.

Dalam mencari asas-asas yang dapat digunakan untuk memberikan bimbingan dan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, perlu ditelusuri asas-asas umum bagi penyelenggaraan pemerintahan yang patut, mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bagian dari penyelenggaraan pemerintahan. Dibiidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara (Burkhardt Krems menyebutkannya dengan *Staatsliche Rechtssetzung*), maka pembentukan peraturan itu menyangkut:

1. Isi peraturan (*Inhaltder Regelung*);
2. Bentuk dan susunan peraturan (*Formder Regelung*);
3. Metode pembentukan peraturan (*Methodeder Ausarbeitungder Regelung*); dan
4. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahrender Ausarbeitungder Regelung*).

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, terdapat 2 (dua) asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi pembentukan isi peraturan dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan peraturan ke dalam bentuk dan susunannya, bagi metode pembentukannya dan bagi proses serta prosedur pembentukannya. Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas peraturan perundang-undangan yang patut. Kedua asas hukum tersebut berjalan seiring berdampingan memberikan pedoman dan bimbingan serentak dalam setiap kali ada kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan masing-masing sesuai dengan bidangnya. Pada tanggal 17 Agustus 1945, rakyat Indonesia telah mencapai kesepakatan yang bulat, bahwa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara Pancasila telah ditetapkan sebagai cita, asas dan norma tertinggi negara. Hal itu dapat terlihat dalam Undang-undang 1945 beserta penjelasannya. Kesepakatan Rakyat Indonesia untuk menjadikan Pancasila sebagai pandangan hidup terdapat dalam pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang 1945.

Dalam memandang hukum dari sudut pembentuk peraturan perundang-undangan, Lon Fuller melihat hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat. Ia berpendapat bahwa tugas pembentuk peraturan perundang-undangan akan berhasil apabila ia sampai kepada tingkat tertentu memperhatikan persyaratan sebagai berikut:

- a. Hukum harus dituangkan kedalam aturan-aturan yang berlaku umum dan tidak dalam penetapan-penetapan yang berbeda satu sama lainnya;

- b. Hukum harus diumumkan dan mereka yang berkepentingan dengan aturan-aturan hukum harus dapat mengetahui isi dari aturan-aturan tersebut;
- c. Aturan-aturan hukum harus diperuntukan bagi peristiwa- peristiwa yang akan datang dan bukan untuk kejadian- kejadian yang sudah lalu, karena perundang-undangan mengenai yang lalu selain tidak dapat mengatur perilaku, dapat merusak kewibawaan hukum yang mengatur masa depan;
- d. Aturan hukum harus dapat dimengerti, sebab jika tidak demikian orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya;
- e. Aturan hukum tidak boleh saling bertentangan, sebab apabila itu terjadi orang tidak tahu lagi akan berpegang pada aturan yang mana;
- f. Aturan hukum tidak boleh meletakkan beban/persyaratan yang tidak dapat dipenuhi oleh mereka yang bersangkutan;
- g. Aturan hukum tidak boleh sering berubah, sebab apabila demikian orang tidak dapat mengikui aturan mana yang masih berlaku;
- h. Penguasa sendiri harus juga mentaati aturan-aturan hukum yang dibentuknya, sebab apabila tidak demikian hukum tidak dapat dipaksakan berlakunya.

Ahli hukum tata negara *Koopmans*, mengemukakan perlunya asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti halnya perlu adanya asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang patut serta asas- asas dalam penyelenggaraan peradilan yang patut. Ia membagi asas-asas tersebut sehubungan dengan:

1. prosedur;
2. bentuk dan kewenangan;
3. masalah kelembagaan; dan
4. masalah isi peraturan.

Van Angeren membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi 2 (dua) yaitu pertama adalah yang pokok, yaitu yang disebutnya *hetvartrouwensbeginssel* yang dapat diterjemahkan dengan asas kepercayaan rakyat terhadap pemerintah. *Vander Vlies* membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginsselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

Asas-asas yang formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginssel van duidelikedoelstelling*);
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginssel van hetjuisteorgaan*);
3. Asas perlunya pengaturan (*hetnoodzakelijkheids beginssel*);

4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan
5. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Sedangkan untuk asas-asas yang material meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van dekenbaarheid*);
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechts gelijkheids beginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

b. Landasan Pembentukan Hukum.

Hukum atau peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki 3 (tiga) landasan pembentukannya yaitu landasan filosofis, landasan sosio logis dan landasan yuridis.

1) Landasan Filosofis (*Filosofische Grondslag*)

Nilai moral atau etika dari suatu bangsa ada dalam filsafat atau pandangan hidup bangsa itu sendiri.

Moral atau etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang dijunjung tinggi. Didalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pembentukan hukum harus memperhatikan moral bangsa, tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkan, karena tidak akan ditaati atau dipatuhi.

Pancasila merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan (*way of life*) sehingga semua nilai yang ada di Indonesia telah terakumulasi didalamnya. Jadi pembentukan kaidah hukum harus mencerminkan filsafat bangsa itu sendiri. Jadi jangan sampai bertentangan dengan nilai moral bangsa tersebut.

2) Landasan Sosiologis (*Sociologische Grondslag*)

Masyarakat berubah maka nilai-nilai pun ikut berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang orientasi masa depan. Dari hal tersebut di atas tersurat suatu hal dimana suatu peraturan perundang-undangan harus bisa mencerminkan kehidupan sosial masyarakat yang ada. Karena jika tidak mencerminkan kehidupan sosial masyarakat maka peraturan yang dibuat juga tidak akan mungkin dapat diterapkan karena tidak akan dipatuhi dan ditaati.

Semua peraturan yang dibuat harus sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan supaya tidak terjadi suatu pertikaian karena peraturan yang dibuat tidak sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat. Jika peraturan sesuai dengan kehidupan masyarakat maka dengan sendirinya akan tumbuh kesadaran hukum pada masyarakat.

3) Landasan Yuridis (*Juridische Grondslag*)

Landasan yuridis adalah landasan hukum (*Yuridische Gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid, competencie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis ini menyangkut 2 (dua) hal yaitu: dasar yang memberi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dan dasar yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam Peraturan Perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam Peraturan Perundang-undangan, seorang pejabat atau suatu badan adalah tidak berwenang (*obevoegdheid*) mengeluarkan peraturan.

2. Pembentukan atau Penyusunan Produk Hukum Daerah

Pembentukan/perancangan atau penyempurnaan produk hukum daerah merupakan suatu pekerjaan yang membutuhkan ketrampilan dan ilmu tersendiri. Ilmu yang dimaksud adalah Ilmu Perancangan Hukum. Ilmu ini bukan menjadi milik seorang yang berbasis hukum saja tetapi ilmu ini merupakan ilmu yang indisipliner, artinya juga menyangkut ilmu yang lain. Merancang hukum, termasuk produk hukum daerah tidak saja merupakan soal pengetahuan, akan tetapi juga unsur seninya. Dengan mengikhtisarkan (*samenvatten*) suatu permasalahan/gambaran yang akan diatur dalam peraturan atau kaidah-kaidah umum dan mengusai mekanis mepeyusunannya, maka akan dihasilkan produk hukum yang tidak hanya memberikan cukup kepastian, tetapi juga mampu menghasilkan produk hukum yang tidak hanya menjawab persoalan hari ini (*uptodate*), besok (*prediction*) dan bahkan jauh yang akan data (*proyeksi*). Akhirnya peraturan yang dihasilkan itu akan bisa dituangkan dalam bentuk yang baik, sederhana dan sejelas mungkin sesuai dengan prosedur/mekanisme yang ada.

Produk hukum itu tidak dibuat untuk suatu ketika saja, akan tetapi pada umumnya dimaksudkan untuk dapat berlaku lama, sebab dengan demikian dapat diperoleh suatu kekekalan hukum atau *recthsbestendigheid*. Dalam pada itu tidak boleh dilupakan, bahwa produk hukum itu tidak mengatur suatu keadaan dan anggapan-anggapan hukum atau *recthsopvattingen* yang statis sifatnya atau tidak berubah-ubah, tetapi justru kehidupan masyarakat yang dinamis dan selalu berkembang itu sendiri di dalam suatu bidang tertentu. Dengan demikian, maka dalam pekerjaan membuat produk hukum haruslah diusahakan, agar produk hukum itu sejauh mungkin dapat pula dipergunakan bagi keadaan atau hubungan-hubungan yang berkembang.

Sering terjadi suatu produk hukum yang pada waktu dibuat dapat dikatakan memuaskan seluruh masyarakat, akan tetapi di dalam waktu yang tidak lama harus diubah, karena sudah tidak sesuai lagi dengan perubahan *rechtsopvattingen* yang hidup di masyarakat itu, sehingga produk hukum itu harus disesuaikan dengan keadaan yang baru itu agar tidak kehilangan kewibawaannya.

Untuk mewujudkan itu semua tidak hanya penyusunan produk hukum daerah yang paling penting, akan tetapi perlu digarisbawahi bahwa pelaksanaan secara koordinatif dari pemerintah daerah perlu dijalankan secara proporsional, bukan teori kertas semata dan pengenaan sanksi atau hukuman perlu ditegaskan agar supremasi hukum dan kewibawaan pemerintah akan terjaga dan mendapat kepercayaan dari masyarakat luas.

3. Materi Muatan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah hakekatnya adalah kebijakan publik yang digunakan untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan. Oleh karena itu, Peraturan Daerah harus dibentuk selaras atau dalam kerangka mewujudkan tujuan otonomi daerah, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, peningkatan partisipasi masyarakat dan peningkatan daya saing daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Pasal 236 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 dan Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, materi Peraturan Daerah meliputi:

- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan;
- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
- c. materi muatan lokal sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Bahasa Hukum (Peraturan Perundang-undangan)

Untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat, maka peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan antara lain sistematika, pilihan kata atau terminologi, bahasanya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan suatu interpretasi yang berlainan dalam masyarakat. Dalam proses pembentukan peraturan mulaidari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan harus bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian masyarakat luas mempunyai kesempatan untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan diusahakan agar sedapat mungkin dalam menguraikan definisi atau ketentuan pengertian semua perumusannya harus dibuat yang sederhana, jelas, singkat, tidak melantur, dibuat-buat atau mengandung arti kembar, tidak banyak kekurangannya (*leemten*), dan akhirnya dalam menulis bentuk untuk menuangkan peraturan itu selalu diperhatikan untuk siapa ketentuan itu dibuat. Janganlah dilupakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah bukan suatu cerita atau surat biasa, tetapi -norma yang menyangkut hubungan pemerintah dan penduduk. Karena itu sikap perkataan yang dipergunakan harus lebih dahulu dipertimbangkan sebaik-baiknya.

Peraturan perundang-undangan yang mudah dipahami oleh rakyat pada umumnya haruslah diusahakan sejauh mungkin dipergunakan bahasa biasa, bahasa sopan yang dipergunakan sehari-hari dan jangan menggunakan bahasa yang sangat muluk-muluk sebab hanya dengan cara demikian penduduk umumnya akan dapat memahami apa yang dimaksudkan oleh Undang-undang yang dibuat untuk mereka. Tetapi kadang-kadang berhubung dengan sifat materi yang diatur di dalam Undang-undang memang agak sulit untuk merumuskan norma-normanya dalam adat bahasa yang biasa, sehingga dalam Undang-undang terpaksa digunakan adat bahasa yang bersifat khusus, yakni yang bersifat yuridis atau teknis.

Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan tetap tunduk kepada kaidah bahasa Indonesia baik yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan maupun pengejaannya, namun demikian bahasa peraturan perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum, sebagaimana beberapa hal yang harus disesuaikan dalam Raperda ini, seperti:

- a. memperhatikan penulisan kata yang mendapat awalan dan akhiran;
- b. penulisan bagian menimbang dan mengingat diakhiri dengan tanda baca titik koma(;);
- c. penulisan rumusan pasal atau ayat diakhiri dengan tanda baca titik(.);
- d. tidak menggunakan tanda baca garis miring selain pada frase "dan/atau";
- e. tidak membuat akronim atau singkatan tersendiri dalam batang tubuh selain dari yang telah disebutkan dalam bagian ketentuan umum;
- f. rincian tabulasi diawali dengan huruf abjad;
- g. memperhatikan penggunaan tanda baca koma (,) untuk rincian dalam kalimat yang meliputi lebih dari 2 (dua) rincian, yaitu dengan menggunakan tanda baca koma(,) sebelum rincian yang terakhir misalnya: bentuk, isi, dan tatacara. Namun jika dalam rincian kalimat hanya ada 2 (dua) rincian saja, maka tanda baca koma (,) tidak perlu dipergunakan melainkan cukup dengan menggunakan kata penghubung "dan"; dan
- h. memperhatikan kesalahan pengetikan.

5. Bekerjanya Hukum (Efektivitas Hukum)

Tujuan dibentuknya peraturan perundang-undangan adalah supaya terdapat ketertiban, kepastian dan kemanfaatan bagi masyarakat. Terdapat pendapat bahwa bekerjanya hukum termasuk Peraturan Daerah dipengaruhi oleh 3 (tiga) sub sistem yaitu:

a. Substansi Hukum

Substansi hukum berkaitan dengan sistem pengaturan suatu materi hukum. Hukum harus disusun secara sistematis. Makna sistematis adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur materi yang khusus.

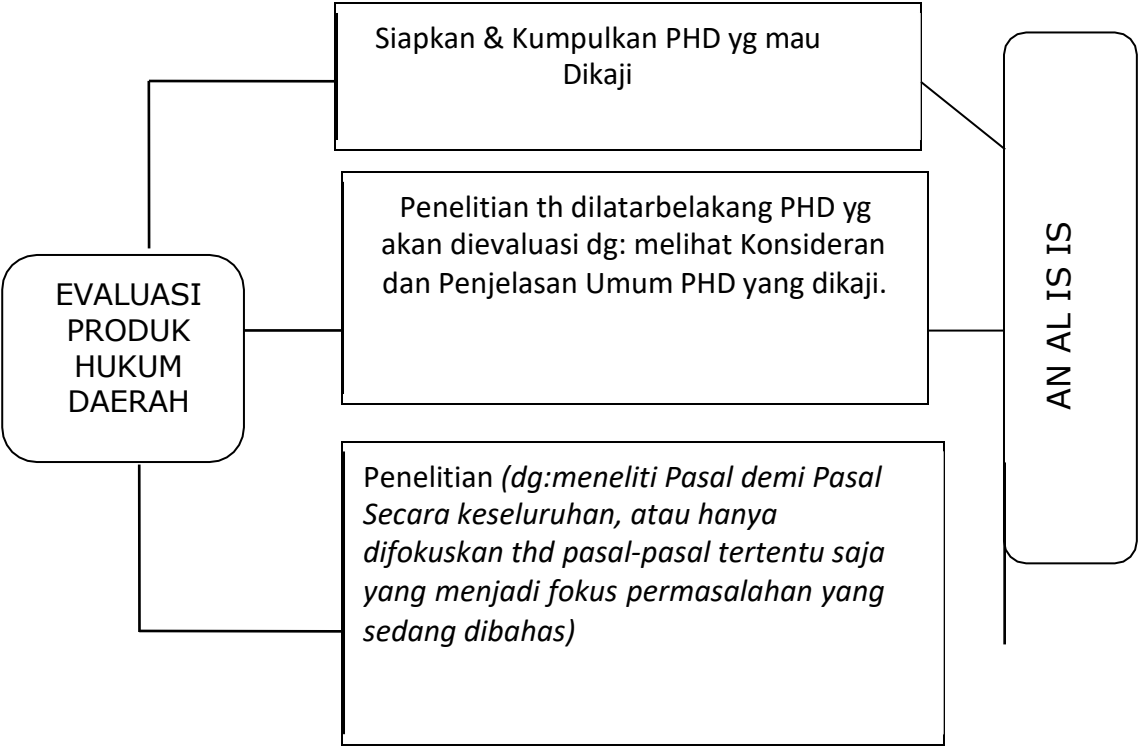
- b. Struktur Hukum

Ada 2 (dua) hal yang terkandung dalam konteks substansi. Struktur ini menyangkut fungsi, kewenangan,dan tugas aparat penegak hukum. Oleh karena itu suatuperaturan harus dilengkapi dengan pengaturan mengenai mekanisme sanksi dan terkait dengan masalah personal.
- c. Budaya Hukum

Hal ini berkait dengan kesadaran masyarakat apakah mereka tanggap hukum dan menyadari apa yang telah menjadi haknya.

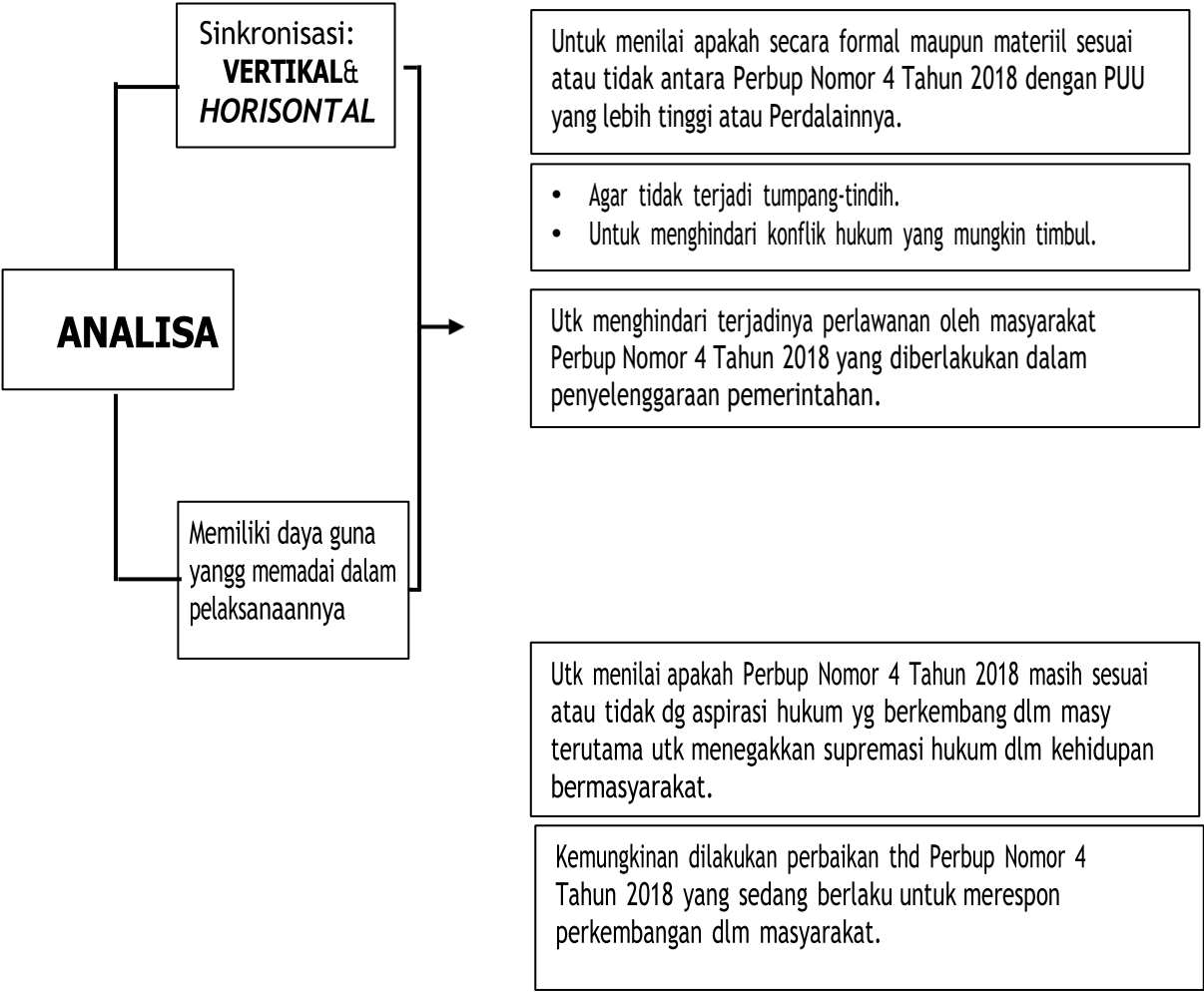
B. Kerangka Berfikir Evaluasi

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, serta guna acuan dalam pelaksanaan kajian evaluasi terhadap produk hukum daerah ini, maka penulis menggunakan kerangka berpikir sebagai pedoman membuat kesimpulan akhir. Kerangka berpikir tersebut dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar: Bagan alur evaluasi PHD

Selanjutnya sebagai sarana untuk membuat kesimpulan akhir maka penulis menggunakan analisis sebagaimana dalam bagan berikut:



Gambar: Bagan alur Analisis Evaluasi Produk Hukum Daerah

BAB III

HASIL PENGKAJIAN

A. Umum

Analisis dan evaluasi terhadap peraturan perundang- undangan terkait ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam analisis ini akan diketahui posisi dari setiap peraturan perundang- undangan yang terkait dengan Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Daerah.

Selanjutnya, analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan produk hukum daerah terkait Penyelenggaraan tentang Pakaian Dinas Aparatur Sipil Negara Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak.

B. Analisis Keberadaan Peraturan Bupati Demak Nomor mengetahui Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak.

Memperhatikan Konsideran menimbang yang merupakan politik hukum pembentukan mengetahui Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak, maka Peraturan Bupati tersebut dibentuk dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. bahwa sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual;
- b. bahwa unit pelaksana teknis daerah perlindungan perempuan dan anak perlu dibentuk sehingga perlu diatur dengan melakukan perubahan pada Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak;

- c. bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, Pemerintah Daerah wajib membentuk unit pelaksana teknis daerah perlindungan perempuan dan anak sehingga Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 perlu diubah untuk kedua kalinya;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Bupati tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak.

Selanjutnya yang menjadi Dasar Hukum evaluasi dari Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak tersebut adalah:

1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6858);
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6858);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 6041);
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual;

- 6. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6867);
- 7. Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Demak (Lembaran Daerah Kabupaten Demak Tahun 2016 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Demak Nomor 5) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 10 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Demak (Lembaran Daerah Kabupaten Demak Tahun 2024 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Demak Nomor 10);

Dilihat dari sistematikanya, Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak, terdiri atas 9 (sembilan) Bab dan 31 (tiga puluh satu) Pasal.

Selengkapnya sistematika Peraturan daerah tersebut adalah sebagai berikut:

Bab I	:	KETENTUAN UMUM
Bab II	:	PEMBENTUKAN
Bab III	:	KEDUDUKAN DAN SUSUNAN ORGANISASI
Bab IV	:	PENJABARAN TUGAS, FUNGSI DAN URAIAN TUGAS
Bab V	:	KOORDINATOR WILAYAH
Bab VI	:	KELOMPOK JABATAN FUNGSIONAL
Bab VII	:	TATA KERJA
Bab VIII	:	KETENTUAN PERALIHAN
Bab IX	:	KETENTUAN PENUTUP

Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak dibentuk sebagai fungsi :

1. Fungsi Otorisasi

Peraturan Bupati ini menjadi dasar untuk melaksanakan adanya penyusunan Peraturan Bupati yang baru tentang pembentukan UPTD PPA dan perubahan kedua atas Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak.

2. Fungsi Perencanaan

Peraturan Bupati ini menjadi pedoman bagi UPTD PPA yang untuk merencanakan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Fungsi Pengawasan

Peraturan Bupati ini menjadi pedoman untuk pelaksanaan kegiatan UPTD PPA yang dibawah naungan Dinas Sosial.

4. Fungsi Alokasi

Peraturan Bupati ini memuat anggaran daerah yang diarahkan untuk mentaati penyelenggaraan UPTD PPA.

5. Fungsi Akuntabilitas

Pelaksanaan Peraturan Bupati dapat tepat regulasi, tepat sasaran, tepat penganggaran, tepat waktu, tepat penggunaan dan tepat pertanggungjawaban.

Keberadaannya UPTD PPA diharapkan kegiatan yang dilaksanakan akan sesuai dengan Peraturan Bupati ini. Namun mengingat penetapan Peraturan Bupati ini membutuhkan Coast yang tinggi Pemerintah Daerah sebagai bagian dari urusan pemerintahan yang wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dengan nomenklatur lengkapnya urusan pemerintahan di bidang Organisasi dan kepegawaian, maka Daerah diharapkan menetapkan kebijakan Daerah untuk memfasilitasi Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Selanjutnya, dengan adanya perkembangan hukum dan untuk lebih memberikan payung hukum yang lebih kuat dengan adanya pembentukan ini, sangat disarankan untuk menyusun pengaturan dengan Produk Hukum Daerah berupa pembentukan unit pelayanan teknis daerah perlindungan perempuan dan anak.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi terhadap Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak, dapat disimpulkan bahwa:

1. Keberadaan Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak saat ini perlu untuk diubah untuk kedua kalinya.
2. Bahwa perubahan Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak, terkait unit pelaksana teknis daerah perlindungan perempuan dan anak akan menciptakan kepastian hukum terkait keberlangsungan pelaksanaan kegiatan.

B. Saran/Rekomendasi

Memperhatikan kesimpulan di atas maka direkomendasikan:

1. Terkait keberadaan Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak, perlu diselaraskan dan diintegrasikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022.
2. penyelarasan dengan Undang-Undang 12 Tahun 2022 akan menjadi dasar pembentukan 2 peraturan Bupati yaitu tentang:
 - a. Perubahan Kedua Atas Peraturan Bupati Demak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak; dan
 - b. Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan Dan Anak Pada Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak.

