



# Laporan Akhir NASKAH AKADEMIK

**“Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang  
tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik”**

# 2024

## LPPM

### UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN

## KATA PENGANTAR

Dalam rangka mengimplementasikan aturan yuridis mengenai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik di Kabupaten Pemalang, maka disusunlah Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik

Naskah akademik ini memaparkan beberapa hal pokok diantaranya urgensi penyusunan secara filosofis, sosiologis maupun yuridis, kajian empirik hasil penelitian berupa: (1) Kondisi saat ini Kabupaten Pemalang, (2), Kajian yuridis atas peraturan perundang-undangan yang terkait (3) Aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, (4) Arah pengaturan dan ruang lingkup, (5) Fokus dan program prioritas.

Disamping itu, dalam penyusunan Naskah Akademik ini tentu memperhatikan aspek kearifan lokal yang ada di wilayah Kabupaten Pemalang, disamping juga memberikan ruang seluas-luasnya bagi pengembangan kesejahteraan masyarakat yang dapat memberikan nilai kemajuan bagi masyarakat dan Kabupaten Pemalang. Semoga Rancangan Naskah Akademik ini dapat dijadikan acuan ilmiah yang komprehensif dalam menyusun draf Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik

Tim Penyusun, Maret 2024

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI .....	ii
DAFTAR TABEL .....	iv
DAFTAR GAMBAR.....	1
BAB I.....	2
PENDAHULUAN.....	2
A.    Latar Belakang.....	2
B.    Identifikasi Masalah.....	4
C.    Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.....	5
D.    Metode Penelitian.....	7
1. Pengumpulan Data.....	9
2. Analisis Data.....	10
3. Penulisan Laporan .....	11
4. Lokakarya Hasil.....	16
BAB II.....	19
KAJIAN TEORITIS .....	19
A.    Kajian Teoritis .....	19
1. Kebijakan Publik.....	20
2. Pemerintah Daerah .....	23
3. Arah Kebijakan Pemerintah Berbasis Teknologi .....	27
4. Prinsip Penyelenggaraan PemDa Berbasis Elektronik .....	28
B.    Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma.....	29
C.    Kajian Praktis/Praktik Empiris.....	39
1. Gambaran Umum Kondisi Daerah.....	40
2. Urgensi Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik .....	50
3. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur .....	52

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang  
Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik

BAB III.....	57
ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	57
BAB IV .....	72
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIAL, DAN YURIDIS.....	72
A.Landasan Filosofis .....	73
B.Landasan Sosiologis.....	76
C.Landasan Yuridis .....	77
BAB V.....	80
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN.....	80
A.Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	80
B.Ruang Lingkup Materi Muatan.....	80
BAB VI .....	85
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI .....	85
A.Kesimpulan.....	85
B.Rekomendasi.....	86
DAFTAR PUSTAKA .....	87

### DAFTAR TABEL

Tabel 1. Luas Wilayah dan Pembagian Administrasi .....	40
Tabel 2. Perkembangan Jumlah Penduduk Kabupaten Pemalang Tahun 2018-2022 ...	42
Tabel 3. Laju Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Pemalang Tahun 2022 .....	43
Tabel 4. Kepadatan Jumlah Penduduk Per Kecamatan di Kabupaten Pemalang Tahun 2022 .....	44
Tabel 5. Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin di Kabupaten Pemalang Tahun 2022.....	44

### DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Skema Langkah Penyusunan Naskah Akademik.....	8
Gambar 2. Alur Pikir Sistematisa Naskah Akademik.....	17
Gambar 3. Peta Administrasi Kabupaten Pemalang .....	41

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis. Penegasan tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3), *Negara Indonesia adalah Negara Hukum*. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam rumusan itu negara diidealkan bahwa: Yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Dijadikannya hukum sebagai panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara menunjukkan bahwa Indonesia menganut konsep negara hukum, dalam negara hukum pemerintah tidak boleh bersifat pasif itu artinya pemerintah harus membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Artinya, bahwa ketika negara melaksanakan kekuasaannya maka negara tunduk terhadap pengawasan hukum. Pelaksanaan kekuasaan di dalam negara hukum harus dijamin di dalam konstitusi sebagai norma dasar penyelenggaraan negara.

Di dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 secara jelas dan tegas diamanatkan bahwa tugas pemerintah negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Salah satu tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut mempunyai pemerintahan yang berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hak untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan daerah tersebut juga diikuti dengan adanya pengaturan mengenai desentralisasi fiskal yang diatur dalam Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pelimpahan wewenang pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah merupakan sebuah strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik dan sekaligus menyelaraskan pencapaian pembangunan yang berkelanjutan. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, merupakan momentum tepat untuk melaksanakan otonomi daerah yang tujuan utamanya adalah:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisien dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka diperlukan pembaharuan, terobosan dalam system tata Kelola pemerintahan dengan lebih komperhensif, akuntabel dan modern.

Berkaitan dengan upaya modernisasi tersebut, dikenal adanya konsep pengelolaan pemerintahan daerah dengan berbasis teknologi. Sebelumnya, telah dikenal terlebih dahulu dengan istilah sistem pelayanan berbasis elektronik. Penyelenggaraan pelayanan daerah berbasis teknologi merupakan upaya terobosan dari pemerintah kabupaten pemalang untuk menjawab tantangan pemenuhan regulasi, perubahan sosial dan aspek administrasi pemerintahan modern. Hal ini kemudian dirasa perlu untuk membuat Naskah Akademik bagi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik, agar terwujud peraturan perundang-undangan yang baik dan implementatif.

## **B. Identifikasi Masalah**

Penyusunan naskah akademik yang berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik memiliki karakteristik permasalahan yang selanjutnya dapat diperinci sebagai berikut:

1. Bagaimanakah urgensi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik?
2. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik?
3. Bagaimanakah upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan pembentukan Rancangan Peraturan



Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan  
Pemerintahan Berbasis Elektronik?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Menurut Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Terkait dengan penjelasan di atas, dalam pandangan Hikmahanto Juwana, naskah akademik diperlukan untuk menjawab sejumlah pertanyaan mendasar, yaitu: Apa yang menjadi masalah di masyarakat? apa yang seharusnya diatur? Apakah ketentuan yang hendak diatur cukup realistis? Bagaimana infrastruktur pendukung untuk menegakkan aturan? Adakah peraturan perundang-undangan yang berpotensi untuk berbenturan? Informasi serta pertanyaan demikian penting untuk dijawab agar pembentuk peraturan perundang-undangan lebih realistis dalam membuat peraturan perundang-undangan.

Adapun tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut :

1. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik, sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam

kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.

2. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik
3. Merumuskan upaya yang akan dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik

Dengan demikian, tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dan/atau rancangan peraturan daerah, dalam hal ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik yang diharapkan dapat memberi arah, jangkauan dan menetapkan ruang lingkup pengaturannya.

Kegunaan Naskah Akademik ini sebagai pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik berperan sebagai “*quality control*” yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah Akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang baru, termasuk tujuan dan isinya. Kemudian, Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Tidak hanya itu, Naskah Akademik dapat juga berfungsi untuk memberi arah kepada para pemangku kepentingan

(*stakeholders*) dan perancang (*drafter*). Pemangku kepentingan, terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapat informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sedangkan bagi perancang akan berfungsi sebagai acuan untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum.

Adapun kegunaan disusunnya Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam proses penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik dan sebagai dasar penelitian yang komprehensif sehingga memiliki tingkat validitas yang dapat dipertanggungjawabkan, serta sebagai sarana menciptakan tatanan peraturan perundang-undangan yang baik, berkualitas, dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

#### **D. Metode Penelitian**

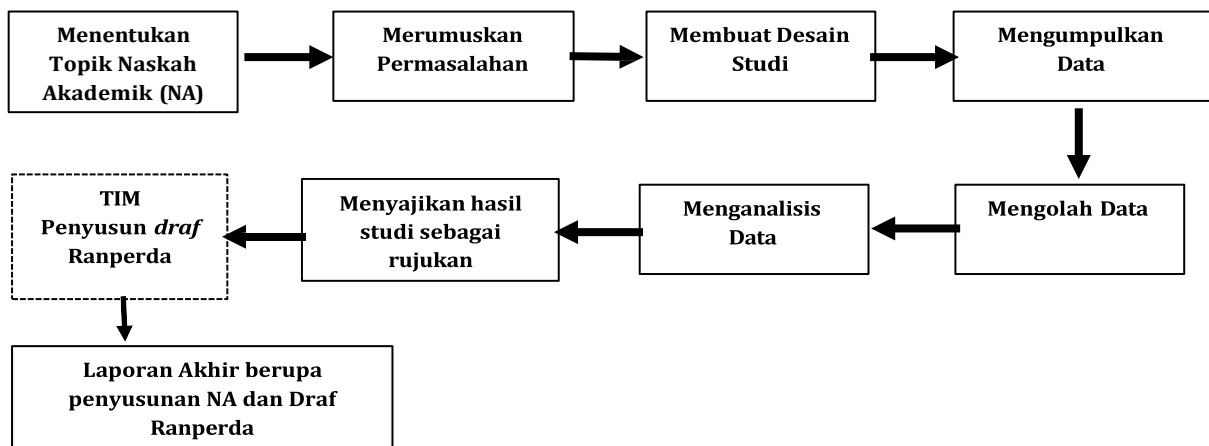
Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Dalam mengadakan suatu penelitian ilmiah jelas harus menggunakan metode, karena ciri khas ilmu adalah dengan menggunakan metode. Metode berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan. Langkah-langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan.

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Menurut Johny Ibrahim, penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang

difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam pengumpulan bahan hukum adalah dengan cara melakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian, studi kepustakaan, *internet browsing*, telaah artikel ilmiah, telaah karya ilmiah, dan studi dokumen.

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian hukum ini berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait. Sedangkan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder disini dimaksudkan untuk memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.

Berikut adalah diagram langkah-langkah yang dilakukan dalam penyusunan naskah akademik:



Gambar 1. Skema Langkah Penyusunan Naskah Akademik

Empat (4) komponen aktivitas utama yang telah dilaksanakan dalam studi ini adalah (1) pengumpulan data/informasi, (2) analisis data, dan (3) penulisan laporan dan (4) lokakarya hasil.

## 1. Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data ini dilakukan dengan cara:

### a. Studi Literatur

Studi ini dilakukan dengan mempelajari peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang, beberapa instansi terkait, serta publikasi ilmiah yang relevan.

### b. Verifikasi Data di Lapangan

Pengamatan langsung ke lapangan dimana terdapat banyak isu, dilakukan untuk tujuan verifikasi data sekunder. Kegiatan ini diharapkan bisa memberikan gambaran yang lebih nyata tentang apa yang sesungguhnya ada dan terjadi di tengah masyarakat. Verifikasi data ini diharapkan dapat menghindari atau meminimalisir kemungkinan manipulasi atau dramatisasi yang mungkin dilakukan demi kepentingan-kepentingan tertentu.

### c. Konsultasi Publik

Konsultasi publik dilakukan sebagai langkah awal dalam menjaring materi yang akan diatur dalam rancangan peraturan daerah. Konsultasi publik ini dilaksanakan sejalan dengan paradigma yang berkembang sekarang bahwa dalam menyusun kebijakan dan peraturan, pemerintah perlu melibatkan masyarakat agar peraturan yang dikeluarkan adalah peraturan yang partisipatif sehingga akan aplikatif dan mudah untuk diimplementasikan. Disamping sebagai bahan kajian, hasil konsultasi ini juga menjadi alat pengecekan silang (*cross check*) terhadap informasi atau data yang didapatkan dari semua pemangku kepentingan (*stakeholders*). Konsultasi publik ini dilakukan dengan instansi terkait dan para pemangku kepentingan ditingkat Kabupaten Pemalang.

## 2. Analisis Data

Data yang telah didapatkan dari berbagai macam sumber dan cara di muka masih bersifat acak dan tingkat kesahihan (validitas)nya pun masih harus diuji. Dalam tahap ini data akan diseleksi dengan cermat dan diverifikasi sebelum kemudian ditata demi kemudahan proses analisis. Mengingat pokok permasalahan yang tidak hanya bersifat teknis tetapi juga sosial yang berarti menyangkut dinamika kehidupan masyarakat maka data yang masuk dapat dipisahkan kedalam dua kategori, yaitu (1) data saintifik dan (2) data alternatif. Data saintifik didapatkan dengan menggunakan kaidah-kaidah keilmuan sehingga kebenarannya lebih bisa dipertanggungjawabkan. Data ini meliputi diantaranya teori-teori dan naskah peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, data alternatif didapatkan melalui proses informal, misalnya melalui wawancara dan observasi lapangan pada waktu melakukan verifikasi data dan pertemuan dengan tokoh-tokoh masyarakat, instansi terkait dan/atau para pemangku kepentingan ditingkat Kabupaten Pemalang dalam lokakarya. Kesahihan jenis data terakhir ini memang tidak sekuat data saintifik tetapi kegunaannya tidak bisa diabaikan. Sumber data alternatif ini bisa berasal dari otoritas orang-orang yang berpengaruh dalam masyarakatnya (*key persons*), tradisi, *common sense*, mitos, dan pengalaman pribadi. Diperlukan kehati-hatian dalam menyeleksi dan mengolah data alternatif ini tetapi merupakan kesalahan bila jenis data ini diabaikan.

Dalam penelitian ini, metode analisis bahan hukum dilakukan secara deduktif. Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian akan penulis uraikan dan hubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan (Johny Ibrahim, 2006). Menurut Peter Mahmud Marzuki, (2005) metode deduktif yaitu berpangkal dari prinsip-prinsip

dasar, kemudian peneliti tersebut menghadirkan objek yang hendak diteliti. Sistematis disini maksudnya adalah keseluruhan data yang diperoleh akan dihubungkan dengan data yang lainnya, serta dihubungkan dengan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh yang didahului dengan pendahuluan, yang berisi latar belakang masalah, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, metode penelitian. Dilanjutkan dengan kajian teortis dan praktik empiris, yang kemudian diteruskan dengan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan, landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan, serta diakhiri dengan kesimpulan dan rekomendasi.

### **3. Penulisan Laporan**

Penulisan laporan yang berisi Naskah Akademik ini disusun secara sistematis. Sistematis disini maksudnya adalah keseluruhan data yang diperoleh akan dihubungkan dengan data yang lainnya, serta dihubungkan dengan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh. Sistematika Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik adalah sebagai berikut:

- a. Judul
- b. Kata Pengantar
- c. BAB I Pendahuluan

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian, sebagai berikut:

- 1) Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik

2) Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam naskah akademik.

3) Tujuan dan Kegunaan

Berisi uraian tentang tujuan dan kegunaan penyusunan naskah akademik. Tujuan memuat sasaran utama disusunnya naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik Sementara itu, kegunaan naskah akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik

4) Metode Penelitian

Berisi tentang metode penelitian yang digunakan dalam melakukan penelitian sebagai bahan penunjang penyusunan naskah akademik, terdiri dari metode pendekatan dan metode



analisis data. Metode penelitian di bidang hukum dilakukan melalui pendekatan normatif dengan menggunakan data sekunder.

d. BAB II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan daerah dari pengaturan dalam suatu Peraturan Daerah. Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

- 1) Kajian teoretis.
- 2) Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.

Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.

- 3) Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- 4) Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam peraturan daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan daerah.

e. BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan.

Bab ini memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan peraturan daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan peraturan daerah yang baru.

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari peraturan daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan peraturan daerah yang akan dibentuk.

f. BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Bab ini memuat landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.

1) Landasan Filosofis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

2) Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan sosiologis menyangkut persoalan fenomena di masyarakat, terkait efektifitas penggunaan teknologi, efisiensi teknolog dengan penggunaan terpadu sehingga

mempermudah akses pemerintahan maupun pelayanan public, efisiensi anggaran, pemusatan kinerja OPD, dan yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan daerah yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, serta peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai.

g. BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- 1) ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- 2) materi yang akan diatur;
- 3) ketentuan sanksi; dan
- 4) ketentuan peralihan.

h. BAB VI Penutup

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

1) Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

2) Saran

Saran memuat antara lain:

- a) Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam

suatu peraturan daerah.

- b) Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik dalam Program Legislasi Daerah.
- c) Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan naskah akademik lebih lanjut.

3) Daftar Pustaka

Daftar pustaka memuat buku, peraturan perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan naskah akademik.

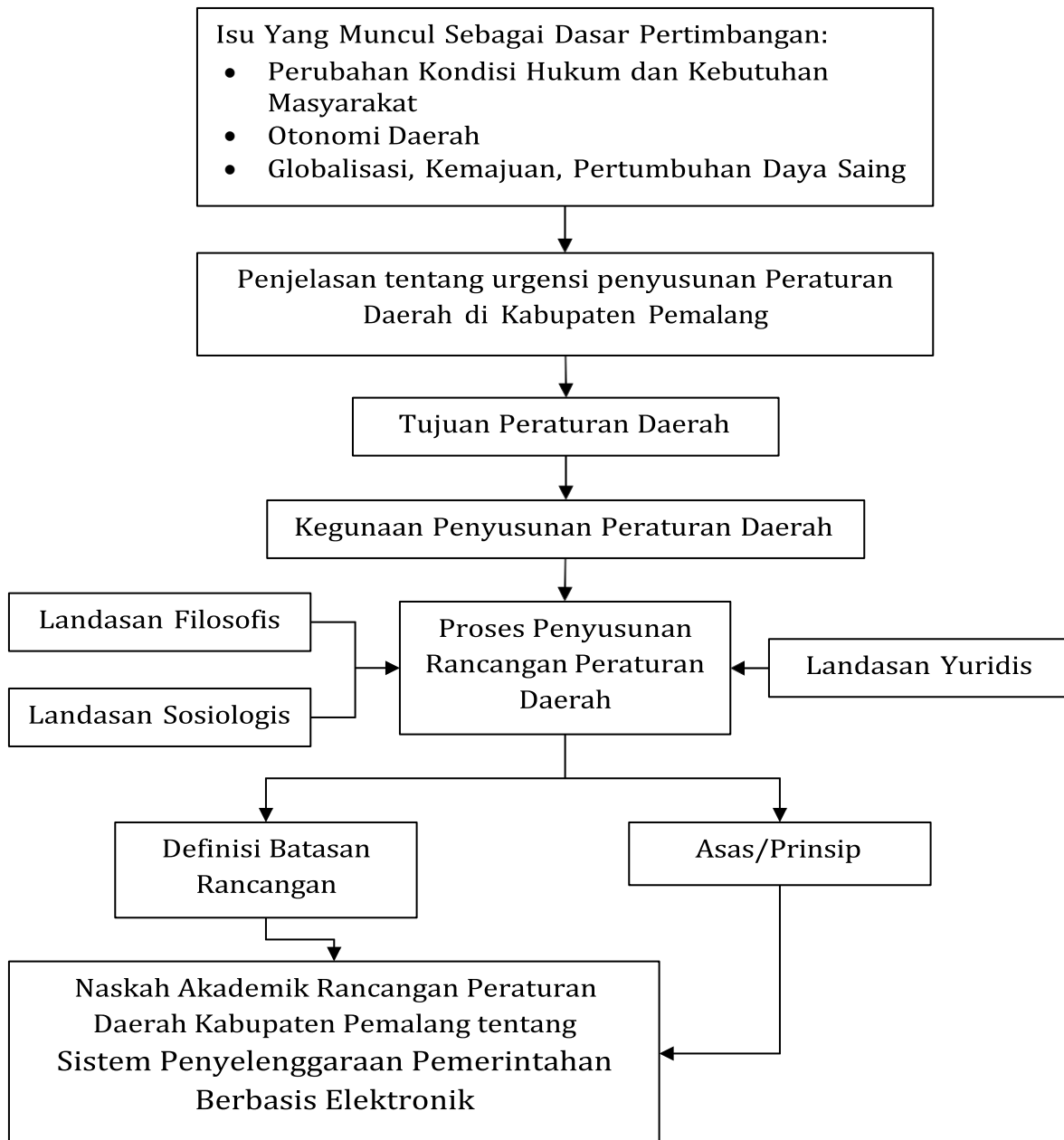
4) Lampiran:

Lampiran memuat Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik

#### **4. Lokakarya Hasil**

Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam proses ini didiskusikan dalam sebuah lokakarya dan dihadiri oleh peserta yang mewakili instansi terkait dan para pemangku kepentingan di tingkat Kabupaten Pemalang.

Alur pikir sistematika naskah akademik secara ringkas digambarkan pada bagan berikut ini:



*Gambar 2. Alur Pikir Sistematika Naskah Akademik*

Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah selanjutnya direvisi berdasarkan berbagai masukan, saran dan kritik yang disampaikan dalam lokakarya tersebut. Hasil revisi selanjutnya akan dilanjutkan kepada instansi terkait (eksekutif) dan DPRD untuk dibahas sesuai dengan mekanisme yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## A. Kajian Teoritis

### 1. Latar Belakang Sistem Pemerintahan Berbasis teknologi

Sebelum dikenal adanya istilah penggunaan teknologi dalam system pemerintahan, Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik yang selanjutnya disingkat SPBE adalah penyelenggaraan pemerintahan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memberikan layanan kepada Pengguna SPBE. Sebelum lahir Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik, SPBE dikenal dengan istilah *E-government* atau *Electronic Government*.

SPBE memberikan informasi dan pelayanan bagi warganya meliputi :

1. *Government to Citizen* (G2C) ialah sebuah tipe dari hubungan pemerintah dengan masyarakat. Hubungan ini bertujuan untuk dapat memperbaiki hubungan interaksi diantara pemerintah dengan masyarakat serta untuk mempermudah masyarakat di dalam mencari berbagai informasi mengenai pemerintahan.
2. *Government to Business* (G2B) ialah sebuah tipe dari hubungan pemerintah dengan bisnis. Di karenakan sangatlah dibutuhkan relasi yang sangat baik, diantara pemerintah dengan kalangan bisnis. Dan tujuannya ialah demi sebuah kemudahan berbisnis masyarakat dari kalangan pebisnis.
3. *Government to Government* (G2G) ialah sebuah tipe dari hubungan pemerintah dengan pemerintah lainnya. Hubungan ini bertujuan agar dapat memenuhi berbagai macam informasi yang dibutuhkan

diantara pemerintah yang satu dengan pemerintah lainnya, dan untuk memperlancar dan juga mempermudah sebuah kerjasama diantara pemerintah-pemerintah yang bersangkutan.

4. *Government to Employees* (G2E) ialah sebuah tipe hubungan antara pemerintah dengan pegawainya. Hubungan ini bertujuan agar para pegawai pemerintahan ataupun pegawai negeri dapat meningkatkan kinerja beserta kesejahteraan dari para pegawai yang bekerja pada salah satu institusi pemerintah.

5. *Government to Non-Profit* (G2N) ialah sebuah tipe hubungan antara pemerintah dengan Lembaga atau Institusi Non Profit, seperti NGO, Partai Politik, dan lain-lain. Hubungan ini bertujuan agar lembaga atau institusi non profit dapat di kelola dengan baik, sehingga tujuan lembaga atau institusi ini dapat terwujud sesuai dengan fungsi dan wewenangnya masing-masing.

Pentingnya SPBE salah satunya didasari atas kebutuhan pemerintahan yang transparan dan tuntutan akan perubahan jaman yang semakin maju. Salah satu tujuannya adalah untuk meningkatkan pelayanan publik melalui pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.

## **2. Kebijakan Publik**

Menurut Carl Fried (dalam Leo Agustiono, 2006) memberikan pengertian kebijakan publik adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Kemudian ketentuan bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud atau tujuan, meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai definisi

maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.

Budi Winarno (2014) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji oleh aktor pembuat kebijakan. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik. Tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut:

a. Tahap Penyusunan Agenda

Sejumlah aktor yang dipilih dan diangkat untuk merumuskan masalah-masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, karena tidak semua masalah menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para aktor pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut kemudian didefinisikan untuk kemudian dicari solusi pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda formulasi kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai tindakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada



tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah tersebut.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Berbagai macam alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para aktor perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi untuk tindak lanjut dalam kebijakan publik dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini muncul berbagai kepentingan yang akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang akan dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

### **3. Kewenangan Pemerintah Daerah**

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pemerintah daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dimana pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan asas-asas:

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu; dan

l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah juga mendorong partisipasi masyarakat. Dalam mendorong partisipasi masyarakat pemerintah daerah:

- a. Menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat;
- b. Mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
- c. Mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif;
- d. Kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, mencakup:

- a. Penyusunan peraturan daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
- b. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah;
- c. Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah;
- d. Penyelenggaraan pelayanan publik.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dilakukan dalam bentuk:

- a. Konsultasi publik;
- b. Musyawarah;
- c. Kemitraan;
- d. Penyampaian aspirasi;
- e. Pengawasan; dan/atau

- f. Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum UU Pemda, pada angka 1 dijelaskan bahwa: pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk peraturan daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pembagian urusan berdasarkan UU Pemerintahan daerah didasarkan pada prinsip:

- a. Akuntabilitas adalah bahwa penanggungjawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh

- penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan;
- b. Efisiensi adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh;
  - c. Eksternalitas adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan; dan
  - d. Strategi Nasional adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional, dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan prinsip tersebut kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/ kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/ kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan pemerintahan ini dikelompokkan menjadi:

- a. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang

sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

- b. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan konkuren ini selanjutnya terbagi atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.
- c. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Penyelenggara pemerintahan daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Pelaksanaan pelayanan dasar pada urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

#### **4. Arah kebijakan Pemerintah berbasis teknologi**

Penyelenggaran pemerintahan daerah berbasis teknologi salah satunya didasari atas kebutuhan pemerintahan yang transparan dan tuntutan akan perubahan jaman yang semakin maju. Salah satu tujuannya adalah untuk meningkatkan pelayanan publik melalui pemanfaatan teknologi informasi

dan komunikasi.

Bentuk-bentuk peningkatan pelayanan publik yang dapat dicapai melalui penggunaan teknologi antara lain meliputi beberapa hal berikut ini :

1. Jaringan informasi dan transaksi layanan publik yang dapat diakses di mana saja dan kapan saja.
2. Semakin terjangkau biaya transaksi layanan publik salah satunya melalui program *paperless*.
3. Hubungan pemerintah dengan dunia usaha menjadi lebih interaktif dan bisa selalu *update*.
4. Kemudahan berkomunikasi antar lembaga pemerintahan yang saling terkait untuk peningkatan fasilitas dan pelayanan publik.
5. Menjamin transparansi dan efisiensi kinerja pemerintah daerah.
6. Sistem pengembangan karir pegawai pemerintah yang selain bertujuan untuk meyakinkan adanya perbaikan kualitas sumber daya manusia, diperlukan juga sebagai penunjang proses mutasi, rotasi, demosi, dan promosi seluruh karyawan pemerintahan.

## **5. Prinsip Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan berdasarkan basis teknologi juga memiliki prinsip penyelenggaraan tersendiri, diantaranya sebagai berikut:

1. Efektivitas, merupakan optimalisasi pemanfaatan sumber daya yang mendukung yang berhasil guna sesuai dengan kebutuhan.
2. Keterpaduan, merupakan pengintegrasian sumber daya yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan berbasis teknologi.
3. Kesiambungan, merupakan keberlanjutan penyelenggaraan pemerintahan berbasis teknologi secara terencana, bertahap, dan terus menerus sesuai

dengan perkembangannya.

4. Efisiensi, merupakan optimalisasi pemanfaatan sumber daya yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan berbasis teknologi yang tepat guna.
5. Akuntabilitas. merupakan kejelasan fungsi dan pertanggungjawaban dari penyelenggaraan pemerintahan berbasis teknologi.
6. Interoperabilitas, merupakan koordinasi dan kolaborasi antar Proses Bisnis dan antar sistem elektronik, dalam rangka pertukaran data, informasi, atau Layanan lainnya berkaitan penyelenggaraan pemerintahan berbasis teknologi.
7. Keamanan, merupakan kerahasiaan, keutuhan, ketersediaan, keaslian, dan kenirsangkalan (*nonrepudiation*) sumber daya yang mendukung pemerintahan daerah berbasis teknologi.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma**

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkrit dan pelaksanaan hukum. Asas hukum bukan merupakan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut. Beberapa pendapat mengenai asas hukum, antara lain (Sudikno Mertokusumo, 2005):

1. Bellefroid: asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.



2. Van Eikema Hommes: asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.

Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain, asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.

3. The Liang Gie: asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.
4. Paul Scholten: asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.

Asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) terbagi atas asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas formal meliputi (Maria Farida Indrati, 2007):

1. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
3. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
4. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Kemudian, yang meliputi asas-asas material antara lain (Maria Farida Indrati, 2007):

1. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
2. asas tentang dapat dikenali;
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
4. asas kepastian hukum;
5. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut (Maria Farida Indrati, 2007):

1. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
2. Asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan.
3. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut meliputi juga (Maria Farida Indrati, 2007):

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas perlunya pengaturan;
3. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
4. asas dapatnya dilaksanakan;
5. asas dapatnya dikenali;
6. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
7. asas kepastian hukum;
8. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, A. Hamid S. Attamini membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut sebagai (Maria Farida Indrati, 2007):

1. Asas-asas formal, dengan perincian:

- a. asas tujuan yang jelas;
  - b. asas perlunya pengaturan;
  - c. asas organ/lembaga yang tepat;
  - d. asas materi muatan yang tepat;
  - e. asas dapatnya dilaksanakan; dan
  - f. asas dapatnya dikenali;
2. Asas-asas material, dengan perincian:
- a. asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
  - b. asas sesuai dengan hukum dasar negara;
  - c. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
  - d. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan terdapat asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pasal 10 ayat (1) berikut dengan penjelasannya, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) meliputi:

1. Asas kepastian hukum

Asas kepastian hukum adalah dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keadilan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

2. Asas kemanfaatan

Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat (3)

kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

3. Asas ketidakberpihakan

Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

4. Asas Kecermatan

Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

5. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan

Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampurkan kewenangan.

6. Asas keterbukaan

Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap

memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

7. Asas kepentingan umum

Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

8. Asas pelayanan yang baik

Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja diatur mengenai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berpedomana pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1. Kepastian hukum;

Yang dimaksud dengan “kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2. Tertib penyelenggaraan negara;

Yang dimaksud dengan “tertib penyelenggara negara” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

3. Kepentingan umum;

Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4. Keterbukaan;

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5. Proporsionalitas;

Yang dimaksud dengan “asas proporsionalitas” adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. Profesionalitas;

Yang dimaksud dengan “asas profesionalitas” adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7. Akuntabilitas;

Yang dimaksud dengan “asas akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

8. Efisiensi;

Yang dimaksud dengan “asas efisiensi” adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

9. Efektivitas;

Yang dimaksud dengan “asas efektivitas” adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

10. Keadilan.

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara

proporsional bagi setiap warga negara.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, telah dipositifkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

1. Asas kejelasan tujuan;

asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

4. Asas dapat dilaksanakan;

Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan

perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Asas kejelasan rumusan;

Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Asas keterbukaan.

Asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, di dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diatur mengenai asas materi muatan perundang-undangan, yaitu:

1. Asas Pengayoman;

Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan



perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Asas Kemanusiaan;

Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Asas Kebangsaan;

Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Asas Kekeluargaan;

Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Asas Kenusantaraan;

Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6. Asas Bhinneka Tunggal Ika;

Asas bhineka tunggal ika adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Asas Keadilan;

Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan;

Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum;

Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud di atas, di dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan tersebut.

## C. Kajian Praktis/Praktik Empiris

### 1. Gambaran Umum Kondisi Daerah

Kabupaten Pemalang merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Pemalang berjarak  $\pm 135$  Km dari Semarang, dengan masa tempuh perjalanan kurang lebih 2 – 3 jam. Kabupaten Pemalang telah mengalami perkembangan pesat. Atas perkembangan tersebut selain menimbulkan beberapa berdampak positif namun juga menimbulkan beberapa masalah yang harus ditangani. Kondisi umum daerah Kabupaten Pemalang dapat dilihat melalui aspek-aspek sebagai berikut:

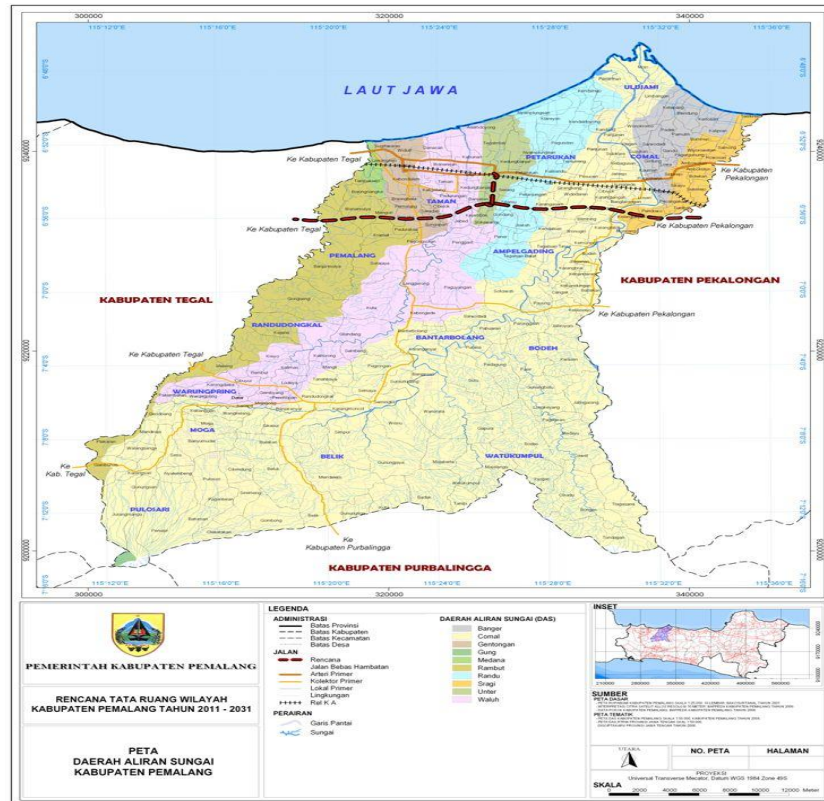
#### a. Aspek Geografi

Secara astronomis Kabupaten Pemalang terletak antara  $109^{\circ} 43' 13''$  –  $110^{\circ} 04' 40''$  Bujur Timur dan  $7^{\circ} 11' 13''$  -  $7^{\circ} 36' 40''$  Lintang Selatan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), Kabupaten Pemalang memiliki wilayah seluas kurang lebih  $1115,30 \text{ Km}^2$  atau 3,40% dari luas Provinsi Jawa Tengah. Secara administratif, letak wilayah Kabupaten Pemalang berbatasan dengan kabupaten tetangga sebagai berikut:

- Sebelah Barat : Kab. Tegal
- Sebelah Timur : Kab. Pekalongan
- Sebelah Utara : Laut Jawa
- Sebelah Selatan : Kab. Purbalingga

Batas wilayah administrasi Kabupaten Pemalang dapat dilihat pada gambar sebagai berikut:

# Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik



Gambar 3. Peta Administrasi Kabupaten Pemalang  
Sumber: BPS: Kabupaten Pemalang Dalam Angka, 2023

Kabupaten Pemalang terdiri dari 14 kecamatan yang terbagi menjadi 212 desa dan 12 kelurahan. Kecamatan yang memiliki wilayah administratif paling luas adalah Kecamatan Bantarbolang yaitu 139,19 Km<sup>2</sup> (12,48%) sedangkan yang paling sempit adalah Kecamatan Warungpring yaitu seluas 26,31 Km<sup>2</sup> (2,36%). Luas dan persentase luas wilayah kecamatan lainnya dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 1. Luas Wilayah dan Pembagian Administrasi Kabupaten Pemalang**

No	Kecamatan	Luas (ha)	Luas (%)	Jumlah Desa	Jumlah Kelurahan
1	Moga	41,40	3,71	10	-
2	Warungpring	26,31	2,36	6	-

3	Pulosari	87,52	7,85	12	-
4	Belik	124,54	11,17	12	-
5	Watukumpul	129,52	11,57	15	-
6	Bodeh	85,98	7,71	19	-
7	Bantarbolang	139,19	12,48	17	-
8	Randudongkal	90,32	8,10	18	-
9	Pemalang	101	9,14	13	7
10	Taman	67,41	6,04	19	2
11	Petarukan	81,29	7,29	19	1
12	Ampelgading	53,30	4,78	16	-
13	Comal	26,54	2,38	17	1
14	Ulujami	60,55	5,43	18	-
<b>Kabupaten Pemalang</b>		<b>115,30</b>	<b>100,00</b>	<b>211</b>	<b>11</b>

Sumber: BPS-Kabupaten Pemalang Dalam Angka, 2023

#### b. Aspek Demografi

Perkembangan jumlah penduduk Kabupaten Pemalang dalam kurun waktu tahun 2019-2022 terus mengalami peningkatan, yaitu pada tahun 2019 sebanyak 1302814 jiwa dan pada tahun 2022 menjadi sebesar 1484209 jiwa.

***Tabel 2. Perkembangan Jumlah Penduduk Kabupaten Pemalang Tahun 2019-2022***

Tahun	Jenis Kelamin		Total
	Laki-laki	Perempuan	
2019	644.664	658.150	1.302.814
2020	746.261	725.228	1.471.489
2021	752.565	731.644	1.484.209
2022	760.798	739.956	1.500.754

Sumber: BPS-Kabupaten Pemalang Dalam Angka, 2023

Jumlah penduduk Kabupaten Pemalang pada akhir tahun 2021 sebesar 1.500.754 jiwa yang terdiri dari 760.798 laki-laki dan 739.956 perempuan.

956perempuan. Sebaran penduduk di Kabupaten Pemalang masih belum merata. Kecamatan dengan jumlah penduduk terbanyak adalah Kecamatan Pemalang sebanyak 204.524 jiwa, sedangkan jumlah penduduk paling sedikit di Kecamatan Warungpring sebanyak 44.595 jiwa.

***Tabel 3. Laju Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Pemalang Tahun 2022***

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk	Laju Pertumbuhan Penduduk Jiwa/Tahun (%)
1.	Moga	74.353	1,20
2.	Warungpring	44.595	1,05
3.	Pulosari	62.660	0,82
4.	Belik	120.910	1,09
5.	Watukumpul	77.94	1,43
6.	Bodeh	63.359	1,16
7.	Bantarbolang	87.596	1,63
8.	Randudongkal	112.784	1,15
9.	Pemalang	204.524	1,04
10.	Taman	191.767	1,31
11.	Patarukan	173.097	1,29
12.	Ampelgading	75.995	0,99
13.	comal	95.131	0,36
14.	Ulujami	116.186	1,12
<b>JUMLAH</b>		<b>1.500.754</b>	<b>1.13</b>

Sumber : BPS-Kabupaten Pemalang Dalam Angka, 2023

Pemusatan penduduk di kawasan perkotaan perlu didukung dengan penyediaan permukiman dengan infrastruktur yang memadai untuk mencegah timbulnya permukiman liar dan permukiman kumuh. Di sisi lain peningkatan jumlah penduduk juga perlu dikendalikan karena keterbatasan daya dukung lingkungan kawasan perkotaan. Kepadatan

penduduk di Kabupaten Pemalang mencapai 1.345,61 jiwa/Km<sup>2</sup>. Kecamatan Pemalang memiliki kepadatan terbesar yaitu sebesar 2006 jiwa/Km<sup>2</sup> yang artinya, setiap 1 Km<sup>2</sup> didiami oleh sekitar 2.850 orang. Sedangkan Kecamatan Wtukumpul memiliki kepadatan paling kecil yaitu sebesar 602 jiwa/Km<sup>2</sup> yang artinya, setiap 1 Km<sup>2</sup> didiami oleh sekitar 480 orang. Kepadatan penduduk Kabupaten Pemalang per kecamatan selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 4. Kepadatan Jumlah Penduduk Per Kecamatan di Kabupaten Pemalang Tahun 2022**

No	Kecamatan	Persentase Penduduk	Kepadatan Penduduk (per Km <sup>2</sup> )
1.	Moga	4,95	1.795,97
2.	Warungopring	2,97	1.694,98
3.	Pulosari	4,18	715,95
4.	Belik	8,06	970,85
5.	Watukumpul	5,18	602,96
6.	Bodeh	4,22	736,90
7.	Bantarbolang	5,84	629,33
8.	Randudongkal	7,52	1.248,72
9.	Pemalang	13,63	2.006,51
10.	Taman	12,78	2.844,79
11.	Patarukan	11,53	2.29,38
12.	Ampelgading	5,06	1.425,80
13.	Comal	6,34	3.584,44
14.	Ulujami	7,74	1.918,89
<b>Jumlah</b>		<b>100,00</b>	<b>1345,61</b>

Sumber : BPS-Kabupaten Pemalang Dalam Angka, 2023

Berdasarkan kelompok umur, jumlah penduduk kelompok umur 25-29 tahun menempati posisi tertinggi yakni 62.435 jiwa. Sedangkan yang paling sedikit adalah penduduk kelompok umur 60-64 tahun yang berjumlah 32.727 jiwa.

**Tabel 5. Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin di Kabupaten Pemalang Tahun 2022**

Kelompok Umur	Jenis Kelamin		Jumlah
	Laki-Laki	Perempuan	
0 - 4	56.220	53.319	53.319
5 - 9	60.207	57.312	57.312

10 - 14	59.658	56.599	56.599
15 - 19	61.150	56.962	56.962
20 - 24	65.857	61.216	61.216
25 - 29	66.881	62.435	62.435
30 - 34	64.617	59.267	59.267
35 - 39	60.412	57.259	57.259
40 - 44	55.290	53.809	53.809
45 - 49	48.393	49.489	49.489
50 - 54	42.887	44.482	44.482
55 - 59	37.484	39.645	39.645
60 - 64	30.580	32.727	32.727
65+	51.162	55.435	55.435
<b>Jumlah</b>	760.798	739.956	739.956

Sumber : BPS-Kabupaten Pemalang Dalam Angka, 2023

Sejalan dengan itu berbagai parameter kependudukan diperkirakan akan mengalami perbaikan yang ditunjukkan dengan menurunnya angka kelahiran, meningkatnya usia harapan hidup, dan menurunnya angka kematian bayi. Meskipun demikian pengendalian kuantitas dan laju pertumbuhan penduduk penting diperhatikan untuk menciptakan penduduk tumbuh seimbang dalam rangka mendukung terjadinya bonus demografi yang ditandai dengan jumlah penduduk usia produktif lebih besar daripada jumlah penduduk usia non-produktif. Kondisi tersebut perlu dimanfaatkan secara optimal untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia, daya saing, dan kesejahteraan rakyat. Disamping itu, persebaran dan mobilitas penduduk perlu pula mendapatkan perhatian sehingga ketimpangan persebaran dan kepadatan khususnya antara wilayah perkotaan dan perdesaan dapat dikurangi.

### c. Rencana Pembangunan Daerah

Alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh



tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan nasional bertujuan mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata baik material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tertib, dan dinamis dalam lingkungan yang merdeka, bersahabat, dan damai. Pembangunan nasional yang mencakup seluruh aspek kehidupan bangsa diselenggarakan bersama oleh masyarakat, pemerintah dan pemerintah daerah. Masyarakat menjadi pelaku utama pembangunan. Pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban mengarahkan, membimbing, melindungi, serta menumbuhkan suasana dan iklim yang menunjang.

Visi Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2021-2026 yaitu: “Terwujudnya Kabupaten Pemalang yang Adil, Makmur, Agamis dan Ngangeni”. yang dijabarkan dalam 6 (Enam) Misi pembangunan jangka panjang Kabupaten Pemalang, sebagai berikut:

1. Misi pertama Mewujudkan rasa aman , ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
2. Misi kedua Mewujudkan Penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih.
3. Misi Ketiga Mewujudkan Pembangunan mental dan karakter

masyarakat yang agamis toleran dan gotong royong.

4. Misi Keempat Mewujudkan keterpaduan pembangunan pedesaan dan perkotaan
5. Misi Kelima Mewujudkan kemandirian ekonomi yang berbasis pada potensi lokal
6. Misi Keenam Mewujudkan pembangunan infrastruktur yang kuat dan berkesinambungan

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 264 menyatakan bahwa RPJMD ditetapkan dengan Perda paling lama 6 (enam) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. Selanjutnya dalam Permendagri Nomor 86 tahun 2017 pada Pasal 70, menegaskan kembali bahwa RPJMD ditetapkan paling lambat 6 (enam) bulan setelah kepala daerah dilantik. Visi Bupati dan Wakil Bupati terpilih adalah “Terwujudnya Kabupaten Pemalang Yang Adil, Makmur, Agamis, Ngangeni”. Visi-misi dan program kerja akan menjadi dasar dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan jangka lima tahun yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pemalang Tahun 2021–2026. RPJMD sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan daerah dan keuangan daerah, serta program Perangkat Daerah dan lintas Perangkat Daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif.

Dalam rangka upaya menuju pencapaian Visi pembangunan daerah Kabupaten Pemalang tahun 2021-2026, ditetapkan Misi pembangunan daerah yaitu rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan dalam mewujudkan Visi yang telah ditetapkan. Adapun Misi Bupati dan Wakil Bupati Pemalang terpilih tersebut adalah:

- 1) Meningkatkan kesehatan masyarakat dan jaminan sosial
- 2) Meningkatkan pendidikan dan ketrampilan berbasis kompetensi
- 3) Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik melalui pelayanan prima, peningkatan investasi dan daya saing daerah
- 4) Mewujudkan ekonomi kerakyatan berbasis pertanian perdagangan dan jasa serta usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM)
- 5) Meningkatkan prasarana-sarana dasar dan ekonomi guna mengembangkan sinergi sentra-sentra produksi di pedesaan
- 6) Mengembangkan kehidupan agama yang harmonis, toleran dan saling menghormati

Visi dan misi Pembangunan Kabupaten Pemalang tahun 2021-2026 juga didukung oleh program unggulan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang tahun 2021- 2026 yaitu:

1. Pengembangan Desa Wisata (DEWI), merupakan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat desa dengan memanfaatkan potensi pariwisata yang dimiliki masing-masing desa. Adapun variannya sangat luas mencakup wisata alam, wisata budaya maupun wisata buatan dengan menampung kreatifitas dan inovasi masyarakat.
2. Pengembangan Desa Digital (DEDI), merupakan upaya peningkatan transformasi digital di tingkat desa dalam pelayanan informasi kepada masyarakat dan peningkatan administrasi desa secara digital, beserta peningkatan kreatifitas dan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.
3. Pengembangan Desa Sinergi (DESI), merupakan upaya peningkatan sinergi antar desa, antara pemerintah desa dengan kecamatan dan kabupaten khususnya kolaborasi dan sinergitas penyelenggaraan program pemerintah dan pemerintah daerah yang menyentuh kebutuhan

riil masyarakat sehingga lebih meningkatkan akurasi capaiannya.

4. Pengembangan Kota Industri (KOIN), merupakan upaya peningkatan investasi perindustrian sebagai pemacu pertumbuhan ekonomi daerah, dilakukan dengan penguatan kawasan peruntukan industri yang diarahkan berkembang menjadi kawasan industri beserta kemudahan dalam informasi, pelayanan perijinan dan pemberian insentif.

Perencanaan pembangunan daerah Pemalang tahun 2021-2026 disusun dengan memperhatikan strategi dan arah kebijakan pembangunan nasional yang tertuang dalam RPJMN Tahun 2020-2024, sebagai bentuk sinergi dan keterpaduan antara kebijakan Pusat dan Daerah. Perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Pemalang tahun 2021-2026 juga disusun dengan berpedoman pada strategi dan arah kebijakan pembangunan Provinsi Jawa Tengah yang tertuang dalam RPJMD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2023, sebagai bentuk sinergi dan keterpaduan antara kebijakan Provinsi dan Daerah.

Selain itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang juga tetap mengacu kepada aturan yang berlaku dengan mensinkronkan program nasional dengan program yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah dengan dasar aturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,

Dalam penentuan indeks perkembangan wilayah juga terdapat komponen variabel aksesibilitas wilayah. Kabupaten Pemalang memiliki posisi yang strategis, baik dari sisi perdagangan maupun pemerintahan.

Dapat juga dianalisis regionalisasi berdasarkan kondisi fisik wilayah. Kabupaten Pemalang terbagi, Bagian Utara merupakan daerah pantai dengan ketinggian berkisar antara 1-5 meter di atas permukaan laut. Bagian tengah merupakan dataran rendah yang subur dengan ketinggian 6-15 m di atas permukaan laut dan bagian Selatan merupakan dataran tinggi dan pengunungan yang subur serta berhawa sejuk dengan ketinggian 16-925

m di atas permukaan laut. Wilayah Kabupaten Pemalang ini dilintasi dua buah sungai besar yaitu Sungai Waluh dan Sungai Comal yang menjadikan sebagian besar wilayahnya merupakan daerah aliran sungai yang subur. Secara administratif Kabupaten Pemalang terdiri atas 14 kecamatan, yang dibagi lagi atas sejumlah desa dan kelurahan.

Pusat pemerintahan berada di Kecamatan Pemalang, kecamatan-kecamatan tersebut adalah Pemalang, Taman, Petarukan, Bantarbolang, Randudongkal, Moga, Warungpring, Belik, Pulosari, Watukumpul, Ampelgading, Bodeh, Comal, dan Ulujami. Kertek (kawasan Pemalang tengah/aglomerasi perkotaan Pemalang). Oleh karena itu, dapat disebutkan bahwa kondisi fisik wilayah cukup mempengaruhi tingkat perkembangan wilayah.

## **2. Urgensi Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik**

Kehadiran era globalisasi yang datang begitu cepat telah membuat isu-isu semacam demokratisasi, transparansi, *civil society*, *good corporate governance*, perdagangan bebas menjadi hal-hal utama yang harus diperhatikan oleh setiap pemerintahan. Di era seperti ini, pemerintah harus mengadakan reposisi terhadap perannya dari yang bersifat internal menjadi lebih berorientasi eksternal dan fokus kepada bagaimana memposisikan masyarakat dan pemerintahnya di dalam sebuah pergaulan global.

Cepat dan pesatnya kemajuan teknologi informasi (komputer dan telekomunikasi) telah menyebabkan terciptanya secara cepat data, informasi dan pengetahuan dan dapat segera disebarkan ke seluruh lapisan masyarakat di berbagai belahan dunia dalam hitungan detik. Sehingga, setiap individu di berbagai belahan dunia dapat saling berkomunikasi kepada

siapaapun yang dikehendakinya. Konsekuensi dari kemajuan pesat teknologi informasi ini dapat mempengaruhi bagaimana pemerintahan di masa modern ini harus bersikap secara benar dan efektif mereposisikan peranannya dalam melayani publik.

pesatnya kemajuan teknologi, bertambahnya jumlah penduduk, berimbas pada meningkatnya kebutuhan akan layanan beserta kompleksnya permasalahan yang menyertainya, maka tuntutan untuk diberlakukannya penggunaan teknologi dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan tuntutan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Disamping itu, sudah saatnya pemerintah pusat memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk bersikap mandiri dalam Pemberdayaan daerah. Pelimpahan wewenang pemerintah pusat dalam bingkai kerangka otonomi daerah merupakan sebuah strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik dan sekaligus menyelaraskan pencapaian pembangunan yang berkelanjutan dengan cara sinkronisasi berbagai bidang pelayanan pemerintahan dengan menggunakan teknologi.

Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, merupakan momentum tepat untuk melaksanakan otonomi daerah.

Esensi pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk

mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, Pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu hak pemerintahan daerah adalah membentuk (menetapkan) Peraturan Daerah. Peraturan Daerah ini merupakan bentuk kebijakan publik yang dibentuk sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan berbasis teknologi di wilayah administrative Kabupaten Pemalang.

### **3. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik**

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, Pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Disamping itu, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis

Elektronik bertujuan untuk meningkatkan dan mengoptimalkan administrasi dan tata kelola pemerintahan dan pelayanan masyarakat, pembangunan serta mewujudkan aspirasi masyarakat yang berkembang di Kabupaten Pemalang. Oleh karena itu, untuk mewujudkan aspirasi masyarakat di Kabupaten Pemalang dan memenuhi kewajiban Pemerintah Kabupaten Pemalang sebagai pelayan masyarakat (public service) serta mengupayakan pemberdayaan (empowerment) akan peningkatan mutu yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Pemalang, maka sudah seharusnya Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik.

Peraturan Daerah yang nantinya akan disusun, pada hakekatnya adalah kebijakan publik untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah dibentuk selaras atau dalam kerangka mewujudkan tujuan otonomi daerah. Peraturan Daerah memuat materi muatan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain materi muatan tersebut, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik ini disusun untuk memberikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan basis teknologi. Selain itu melalui Peraturan Daerah ini, agar Pemerintah Daerah diharapkan untuk mampu menciptakan penyelenggaraan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Berbasis Teknologi dan sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundangundangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut



secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik yang efektif, efisien, dan transparan.

Suksesnya penggunaan teknologi dalam penyelenggaraan Pemerintah daerah bergantung kepada sejumlah faktor yang dikenal dengan istilah elemen sukses (Indrajit, 2012; Sadikin, 2011). Elemen-elemen sukses tersebut merupakan hasil kajian dan riset oleh *Harvard JFK School of government* meliputi *support* (dukungan), *Value* (nilai) dan *Capacity* (kemampuan).

Beberapa keuntungan penerapan teknologi dalam system pemerintahan daerah adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan efisiensi dan efektifitas : Teknologi membantu meningkatkan efisiensi dan efektifitas tugas pemrosesan massal dan operasi administrasi publik. Aplikasi berbasis internet dapat melakukan penghematan pengumpulan dan transmisi data, serta penyediaan informasi dan komunikasi dengan pelanggan. Efisiensi yang signifikan di masa mendatang dilakukan melalui proses berbagi data antara pemerintah.
2. Meningkatkan layanan: Mengadopsi fokus pelayanan masyarakat adalah inti dari agenda reformasi saat ini. Layanan yang berhasil adalah yang dibangun atas pemahaman kebutuhan masyarakat. Fokus menyiratkan bahwa pengguna tidak perlu memahami struktur dan hubungan pemerintah untuk berinteraksi dengan pemerintah. Internet dapat membantu mencapai tujuan ini dengan memunculkan pemerintah sebagai organisasi terpadu yang memberikan layanan *online/* daring dengan lancar. Sama dengan semua layanan teknologi, layanan system pemerintahan juga harus dikembangkan berdasarkan permintaan dan nilai pengguna (*user/* masyarakat).
3. Membantu mencapai hasil kebijakan tertentu: Teknologi dapat membantu

pemangku kepentingan berbagi informasi dan ide, untuk kemudian berkontribusi dalam menentukan hasil kebijakan. Misalnya, informasi dapat mendorong penggunaan program pelatihan dan pendidikan serta proses berbagi informasi antara pemerintah pusat dan daerah untuk memfasilitasi kebijakan lingkungan. Meskipun demikian, proses berbagi informasi pada individu, akan memunculkan isu perlindungan privasi, serta kompromi harus dipertimbangkan secara cermat.

4. Kontributor reformasi utama: Mayoritas Negara sedang menghadapi isu modernisasi dan reformasi manajemen publik. Perkembangan saat ini berarti bahwa proses reformasi harus berkelanjutan. TIK telah mendukung reformasi di banyak wilayah, misalnya dengan meningkatkan transparansi, memfasilitasi proses berbagi informasi dan menyoroti inkonsistensi internal.
5. Membantu membangun kepercayaan antara Pemerintah dan warganya: Membangun kepercayaan antara pemerintah dan warganya sangat fundamental bagi pemerintahan yang baik. TIK dapat membantu membangun kepercayaan dengan memungkinkan keterlibatan warga dalam proses kebijakan, mempromosikan pemerintah yang terbuka dan bertanggung jawab serta membantu mencegah korupsi.
6. Meningkatkan transparansi dan tanggung jawab: TIK membantu meningkatkan transparansi dalam proses pengambilan keputusan dengan memudahkan informasi untuk dapat diakses – mempublikasikan debat dan rapat, anggaran dan pengeluaran, hasil dan alasan pemerintah untuk mengambil suatu keputusan penting dan lain-lain

Sedangkan apabila dilihat dari aspek negara hukum, maka penyelenggaraan pemerintah daerah berbasis teknologi setidaknya dapat memenuhi amanat konstitusi diantaranya:

1. Perlindungan Hak Asasi Manusia
2. Jaminan keterbukaan informasi publik untuk partisipasi publik dan pengawasan oleh masyarakat
3. Kelancaran Pelayanan Publik dan Interoperabilitasnya
4. Transparansi kewenangan yang sesuai dengan maksud dan tujuan serta sesuai dengan prinsip hukum (*efektifitas*)
5. Optimalisasi dan Efisiensi Sumber Daya yang mensejahterakan masyarakat, khususnya pembelanjaan negara untuk dinamika modernitas sistem penyadapan (satu gerbang untuk semua kewenangan)
6. Kepastian informasi untuk investasi
7. Jaminan akuntabilitas penyelenggaraan sistem pemerintahan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka baik secara teoritik maupun kenyataan empirik, diperlukan suatu ketentuan hukum dalam bentuk Peraturan Daerah guna mengikat publik dan menjamin keterpaduan sistem pemerintahan, yang dapat menjalankan optimalisasi sumber daya dan kinerja yang telah dilakukan selama ini sebagai solusi. Selanjutnya hal tersebut akan dijabarkan dalam 3 berkas dokumen:

1. *Masterplan* (Rencana Induk): Merupakan dokumen perencanaan yang memiliki durasi waktu panjang.
2. *Blueprint* (Cetak Biru): Adalah kerangka kerja terperinci (arsitektur) sebagai landasan dalam pembuatan kebijakan yang meliputi penetapan tujuan dan sasaran, penyusunan strategi, pelaksanaan program dan fokus kegiatan serta langkah-langkah atau implementasi yang harus dilaksanakan oleh setiap unit di lingkungan kerja.
3. *Juklak dan Juknis*: Merupakan dokumen yang memuat arahan-arahan teknis maupun konvensional, memberikan petunjuk tahap demi tahap dan keterkaitan antara sistem yang satu dengan sistem yang lain.

### **BAB III**

#### **ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Untuk membentuk peraturan yang sesuai dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan, perlu dilakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang menjadi landasan hukum dari peraturan yang akan dibuat. Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan antara semua produk perundang-undangan terkait, baik harmonisasi dan sinkronisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-Undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundangundangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah, yang akan dibentuk.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pertimbangan dan bahan acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik, yaitu:

**A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**

Alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan nasional bertujuan mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tertib, dan dinamis dalam lingkungan yang merdeka, bersahabat, dan damai. Pembangunan nasional yang mencakup seluruh aspek kehidupan bangsa diselenggarakan bersama oleh masyarakat, pemerintah dan pemerintah daerah. Masyarakat menjadi pelaku utama pembangunan. Pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban mengarahkan, membimbing, melindungi, serta menumbuhkan suasana dan iklim yang menunjang.

Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan. Hal ini tertuang di dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa: Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini, maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan Peraturan lainnya. Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah.

Perda sebagaimana Peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum Peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selanjutnya disebutkan dalam Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Berbasis Teknologi merupakan suatu upaya untuk memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Sistem Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik diperlukan untuk lebih meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Sering ditemui pelayanan pemerintah yang sangat lamban, prosedur yang kadang berbelit, dan tidak ada kepastian, mengakibatkan banyaknya keluhan yang terjadi

di masyarakat terhadap birokrasi pelayanan publik yang buruk. Untuk itulah diperlukan pengaturan yang jelas tentang sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik ini, agar dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya dan dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat dalam segala hal.

Di dalam Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dinyatakan bahwa Setiap Orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. Dari ketentuan Pasal 28F tersebut jelas bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan perlindungan kepada setiap lapisan masyarakat untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan tanpa kecuali ataupun menyampaikan informasi secara cepat. Dengan memberikan kemudahan dalam pemberian informasi dan proses yang cepat kepada masyarakat, akan memberikan layanan yang terbaik dan dapat memuaskan masyarakat.

Pemberian informasi tersebut dapat digunakan dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia, artinya pemerintah dapat membuat suatu sistem yang mempermudah proses pemberian informasi tersebut seperti contohnya melalui media massa, internet, telepon pengaduan dan lain-lain. Hal inilah yang menjadi dasar dari kewenangan pemerintah dalam hal ini Pemerintah Daerah untuk dapat melahirkan pengaturan tentang Pengelolaan Sistem Pemerintahan Daerah Berbasis Teknologi.

**B. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42); Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah;**

Peraturan ini mengatur mengenai pencabutan Staatsblad tahun 1929 dan penetapan pembentukan daerah-daerah kabupaten dalam lingkup Propinsi Jawa Tengah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Kabupaten Pemalang merupakan termasuk di dalam lingkungan Propinsi Jawa Tengah.

**C. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);**

Digunakannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai dasar rujukan dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini dikarenakan semua aturan dan pedoman dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan sampai dengan sitematiknya diatur dalam Undang-Undang ini.

Peraturan adalah dasar dari negara hukum, negara yang pemerintahannya tunduk pada hukum, khususnya Undang-Undang. Para ahli biasa membedakan antara Undang-Undang dalam arti materiel (wet ini materiele zin) dan Undang-undang dalam arti formil (wet ini formele zin). Pengertian Undang-undang dalam arti materiel itu menyangkut Undang-Undang yang dilihat dari segi isi, materi, dan substansinya sedangkan Undang-Undang dalam arti formil dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya. Perbedaan keduanya dapat dilihat hanya dari segi penekanan atau sudut penglihatan, yaitu suatu Undang-Undang dapat dilihat dari segi materinya atau dilihat dari segi bentuknya, yang dapat dilihat sebagai dua hal yang sama



sekali terpisah.

Memasuki era otonomi daerah atau desentralisasi saat ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dari sisi praktis tidak jarang terjadi dalam penerapan kewenangannya tidak selaras dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ataupun dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Pasal 14 menjelaskan tentang pembentukan Peraturan Perundangundangan, secara jelas telah mengatur mengenai materi muatan Peraturan Daerah yaitu: “materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

**D. 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 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);**

Di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini, Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah

menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 3 dan 6 disebutkan bahwa: Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini, Pasal 236 menyebutkan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Perda. Perda tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. Perda tersebut memuat materi muatan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, materi muatan Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di dalam Pasal 11 Undang-Undang ini menyebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar. Selanjutnya di dalam Pasal 12 Undang-Undang ini mengatur mengenai:

- (1) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. Pendidikan;
  - b. Kesehatan;
  - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
  - e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
  - f. Sosial
- (2) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
- a. Tenaga kerja;
  - b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - c. Pangan;
  - d. Pertahanan;
  - e. Lingkungan hidup;
  - f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
  - g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
  - h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
  - i. Perhubungan;
  - j. Komunikasi dan informatika;
  - k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
  - l. Penanaman modal;
  - m. Kepemudaan dan olahraga;
  - n. Statistik;
  - o. Persandian;
  - p. Kebudayaan;
  - q. Perpustakaan; dan
  - r. Kearsipan
- (3) Urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. Kelautan dan perikanan;
  - b. Pariwisata;

- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan sumber daya mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota 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 pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Lebih lanjut, disebutkan dalam Pasal 15 ayat (1) bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Disebutkan di dalam Lampiran huruf E angka 2 mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat, sub urusan bencana, bahwa kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah penanggulangan bencana kabupaten/kota.

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa penanggulangan bencana termasuk dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Hal ini termuat di dalam Pasal 12 ayat (1) huruf e, yaitu sub urusan bencana masuk dalam rumpun ketentraman, ketertiban umum dan

perlindungan masyarakat. Maka, karena sub urusan bencana menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, konsekuensinya adalah urusan bencana mengandung layanan dasar, memerlukan standar pelayanan minimal, dan menjadi prioritas. Pembentukan kelembagaan dan pengintegrasian pengarusutamaan dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah harus di prioritaskan.

Selain itu, di dalam Undang-Undang ini juga diatur mengenai Perda. Di dalam Pasal 236, Pasal 237 dan Pasal 238 UndangUndang ini menyebutkan bahwa Perda dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Perda tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. Perda memuat materi muatan: penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain materi muatan tersebut, perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Asas pembentukan dan materi muatan perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip negara kesatuan republik Indonesia. Penyusunan perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda. Pembentukan perda tersebut dilakukan secara efektif dan efisien.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 407 Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini juga menyebutkan bahwa pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundangundangan yang berkaitan secara langsung dengan Daerah wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada UndangUndang ini.

**E. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);**

Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (good governance) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan demikian, Undang-Undang ini harus mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien. Pengaturan terhadap Administrasi Pemerintahan pada dasarnya adalah upaya untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum. Undang-Undang ini merupakan keseluruhan upaya untuk mengatur kembali Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.

Undang-Undang ini dimaksudkan tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sehingga keberadaan Undang-Undang ini benar-benar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik bagi semua Badan atau Pejabat Pemerintahan di Pusat dan Daerah.

**F. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik**

Dalam melaksanakan pengelolaan Sistem Pemerintahan Berbasis Teknologi di lingkungan Pemerintah Daerah tidak terlepas dari ketentuan yang mengatur tentang informasi dan transaksi elektronik, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Informasi elektronik adalah satu atau sekumpulan data elektronik, termasuk tetapi

tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, *electronic data interchange* (EDI), surat elektronik (*electronic mail*), telegram, telekx, *telecopy* atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, symbol, atau perforasi yang telah diubah yang memiliki arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya. Selanjutnya kita juga perlu mengetahui pengertian transaksi elektronik yaitu perbuatan hukum yang dilakukan dengan menggunakan computer, jaringan computer, dan/atau media elektronik lainnya. Dalam menyebarkan informasi elektronik di atas juga diperlukan sistem elektronik yaitu serangkaian perangkat dan prosedur elektronik yang berfungsi mempersiapkan, mengumpulkan, mengolah, menganalisis, menyimpan, menampilkan, mengumumkan, mengirim, dan/atau menyebarkan informasi elektronik.

Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik ini tidak secara jelas menyebutkan kewenangan dari Pemerintah Daerah dalam melakukan pengelolaan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik dalam hal ini terkait dengan informasi elektronik dan transaksi elektronik, karena kewenangan ini merupakan kewenangan dari Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri. Namun dalam Pasal 40 terdapat pengaturan tentang peran pemerintah, dimana dalam Pasal 40 ayat (1) dinyatakan bahwa Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Pusat memfasilitasi pemanfaatan teknologi informasi dan transaksi elektronik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya pada ayat (3) nya dinyatakan bahwa Pemerintah menetapkan instansi atau institusi yang memiliki data elektronik strategis yang wajib dilindungi. Disinilah terdapat celah untuk pengaturan Sistem Pemerintahan Berbasis Teknologi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, dimana Pemerintah Pusat nantinya akan mengintegrasikan penyelenggaraan sistem elektronik di lingkungan Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota.

**G. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik**

Melalui undang-undang ini, diatur terkait mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektivitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau korporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik.

**H. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik**

Melalui undang-undang ini, diatur terkait keterbukaan informasi, kewajiban keterbukaan informasi, serta jenis Informasi. Termasuk di dalamnya Informasi yang dikecualikan. Disamping sebagai perwujudan HAM, undang Undang ini juga mengatur peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan public, akses keputusan public serta tujuan dan manfaat adanya suatu kebijakan.

**I. Undang – Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi Transaksi Elektronik.**

untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis perlu dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik agar terwujud keadilan, ketertiban umum, dan kepastian hukum. Undang-Undang ini memuat 8 (delapan) butir materi perubahan terhadap masing-masing Pasal dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yakni ketentuan:

1. perubahan pada Pasal 1 dimana diantara angka 6 dan angka 7 nya disisipkan 1 (satu) angka yakni angka 6a. Pasal 1 angka 6a ini mendefinisikan Penyelenggara Sistem Elektronik adalah setiap Orang, penyelenggara negara, Badan Usaha, dan masyarakat yang menyediakan, mengelola, dan/atau mengoperasikan Sistem



Elektronik, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama kepada pengguna Sistem Elektronik untuk keperluannya dan/atau keperluan pihak lain.

2. perubahan pada penjelasan ayat (1) dan ayat (2) Pasal 5.
3. penambahan 3 (tiga) ayat Pada Pasal 26, yakni ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), dimana dimasing-masing ayat yang ditambahkan tersebut mengatur mengenai kewajiban terhadap setiap penyelenggara sistem elektronik.
4. perubahan pada penjelasan ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) Pasal 27.
5. perubahan pada ayat (3) dan ayat (4) Pasal 31, dimana masing-masing ayat tersebut mengatur mengenai intersepsi atau penyadapan yang dilakukan dalam rangka penegakan hukum yang pengaturan lebih lanjutnya diatur dengan Undang-Undang tersendiri.
6. perubahan pada Pasal 40, dimana diantara ayat (2) dan ayat (3) disisipkan 2 (dua) ayat yakni ayat (2a) dan ayat (2b), serta perubahan pada ayat (6).
7. perubahan pada ayat (2), ayat (3), ayat (5), ayat (6), ayat (7), dan ayat (8) Pasal 43, serta penyisipan 1 (satu) ayat diantara ayat (7) dan ayat (8) yakni ayat (7a).
8. perubahan terhadap Pasal 45 dan penyisipan 2 (dua) pasal diantara Pasal 45 dan Pasal 46 yakni Pasal 45A dan Pasal 45B, dimana masing-masing Pasal tersebut mengatur mengenai sanksi pidana terhadap pelanggaran terhadap norma kewajiban dan larangan.

**J. Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 Tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik;**

Perkembangan Teknologi dan komunikasi (TIK) pada zaman ini telah mengiringi proses perubahan tatanan dunia yang semula bersifat terbatas. Kini dengan adanya perkembangan teknologi informasi dan komunikasi, informasi yang didapat oleh masyarakat menjadi tanpa batas. Tidak hanya diperkotaan saja, penduduk di pelosok pedesaan juga ikut menentukan kemajuan pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam bidang teknologi informasi

dan komunikasi.

Keberagaman dalam kehidupan bermasyarakat dalam aspek pendidikan, budaya, kondisi geografis dan ketersediaan infrastruktur menimbulkan kesenjangan dalam bidang informasi dan komunikasi. Adanya kesenjangan masyarakat menjadi tugas Negara untuk memberikan fasilitas, sehingga masyarakat dengan mudah memperoleh informasi yang setara.

Diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 95 tahun 2018 ini pada dasarnya adalah suatu upaya dalam memberikan kepastian hukum terhadap pemberian fasilitas kepada masyarakat dalam memperoleh informasi sekaligus menandai perwujudan reformasi birokrasi pada penyelenggaraan pemerintahan. Karena Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik merupakan salah satu upaya pemangkasan biaya dan waktu, serta meminimalisasi kemungkinan terjadinya praktik korupsi dalam pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah.

**K. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 59);**

Peraturan Pemerintah ini merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah.

**L. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);**

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah diatur

mengenai pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya termuat penghargaan dan sanksi administratif. Peraturan Pemerintah ini dilandasi dalam rangka untuk memberi kepastian hukum terhadap tata cara pengenaan sanksi.

**M. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);**

Peraturan ini merupakan Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

Penerapan desentralisasi yang telah melahirkan daerah otonom memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka mengatur rumah tangganya sendiri. Peraturan daerah sebagai suatu kebijakan publik dapat diterima oleh masyarakat secara luas apabila memenuhi unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang baik. Landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan dan atau Peraturan daerah di Indonesia saat ini merujuk pada *recht idee* yang tercantum dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Pemikiran akan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan aktualisasi dari teori Keberlakuan Hukum (*Gelding Theory*). Teori ini didasari pada pemahaman bahwa perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu syarat filosofis, sosiologis dan yuridis. Implementasi dari teori keberlakuan hukum ini, telah menjadi bagian dari salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang diatur dalam Pasal 5 huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yaitu asas dapat dilaksanakan.

Untuk mewujudkan materi muatan peraturan perundangan yang sesuai asas-asas peraturan perundangan yang baik diperlukan dasar untuk menjadi pijakan tentang dibentuknya sebuah peraturan perundangan. Asas-asas peraturan perundangan di atas memberikan pemahaman bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundangundangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

## A. Landasan Filosofis

Dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan daerah proses legislasi daerah merupakan sebuah keniscayaan dalam rangka mengakomodir segenap kepentingan di daerah. Proses pembentukan Peraturan daerah maupun produk hukum daerah lainnya secara prinsipil merupakan konsekuensi logis dari kemandirian daerah dalam kerangka otonomi. dengan demikian produk hukum yang lahir sejatinya merupakan bentuk konsensus yang mengikat warga negara secara lokalistik. Pada konteks ini perlu dipahami bahwa hidup sebagai bangsa dan negara adalah hidup dinamis yang perlu terus menerus ditinjau sambil dijalankan. Kesadaran adalah tujuannya, kesadaran adalah kondisi ketika peninjauan atau refleksi yang kita lakukan bertemu dengan praktik berbangsa dan bernegara yang tidak jauh atau semakin mendekati hakikat yang harus dicapai. Berbicara tentang hakikat hidup berbangsa dan bernegara, ada beberapa isu mendasar yang perlu diperhatikan, yaitu faham kebangsaan, kemanusiaan, negara hukum atau negara kekuasaan, keadilan sosial, dan kedaulatan rakyat.

Dalam konteks menjalankan fungsi pemerintahan dan masyarakat (civil society) sebagaimana diutarakan oleh Ibnu Tricahyo bahwa negara selalu dipasangkan dengan warga atau rakyat. Dimana ada negara disitu selalu ada warga atau rakyat. Bagaimana kedua hal ini berhubungan? Negara sering dilihat sebagai suatu kontrak antar warga/rakyat di mana rakyat menyerahkan sebagian haknya untuk menjadi kekuasaan negara yang direpresentasikan oleh pejabat negara dan birokrasinya. Sebaliknya kekuasaan justru seringkali mempengaruhi (bahkan menentukan perkembangan masyarakat). Indonesia sebagai suatu negara yang mempunyai falsafah hidup Pancasila, maka Indonesia dalam menjalankan tindakannya harus pula berlandaskan Pancasila. Salah satu sila terkait dengan keadaan bangsa yang majemuk dalam hubungannya dengan peraturan perundangundangan adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat

Indonesia. Hal tersebut bermakna bahwa pemerintah harus melakukan suatu tindakan guna mewujudkan keadilan sosial tersebut. Perlu ditekankan sekali lagi bahwa keadilan sosial tersebut tidak memihak pada salah satu golongan tetapi terhadap semua golongan. Salah satu cara yang digunakan untuk mencapai hal tersebut adalah dengan membuat suatu peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan dapatlah kita pandang sebagai usaha dari pemerintah untuk mewujudkan tujuan bangsa. Usaha pencapaian tujuan bangsa dengan peraturan perundang-undangan dengan catatan harus benar-benar suatu peraturan perundangundangan yang dibutuhkan oleh masyarakat dan memihak masyarakat (civil society). Dalam lingkup daerah, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan tentang bagaimana daerah menjalankan pemerintahan. Dalam pasal 18 UUD 1945 disebutkan bahwa daerah berdasarkan asas otonomi dan dengan tugas pembantuan kecuali hal-hal yang hanya menjadi kewenangan pemerintah (pusat) dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat.

Pemberian otonomi seluas-luasnya tersebut semata-mata digunakan untuk mengembangkan potensi daerah dan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat. Potensi yang dimaksud tersebut di beberapa daerah adalah berbeda sehingga untuk pengembangannya pun berbeda pula antar daerah. Pengembangan potensi daerah dengan tujuan mensejahterakan masyarakat salah satunya bisa dicapai dengan pembuatan peraturan daerah. Pembuatan peraturan daerah tersebut penting kiranya yang digunakan sebagai instrumen ataupun pedoman pelaksanaan pembangunan serta kebijakan daerah. Selain sebagai acuan pembangunan daerah tersebut, perda diperlukan sebagai landasan hukum bagi pengambilan suatu kebijakan.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, Pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Untuk menjalankan otonomi

maka Pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan Pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan merupakan instrumen yang sangat penting untuk mencapai kesejahteraan sosial. Oleh sebab itu, secara substansi penyusunan dan penetapan kebijakan di daerah hendaknya Pemerintah Daerah selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Dalam rangka mewujudkan efisiensi dalam tata Kelola pemerintahan di daerah, Pemerintah Daerah salah satunya perlu untuk mengatur kebijakan mengenai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik. Pengaturan terkait Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik nantinya juga harus mencerminkan dan menjunjung norma serta tujuan pembangunan nasional berdasarkan visi dan misi setempat. Di samping itu juga harus sejalan dengan visi dan misi daerah Kabupaten Pemalang serta harus memperhatikan karakteristik budaya masyarakat dan kearifan lokal yang ada di Kabupaten Pemalang. Oleh karena itu agar Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik yang akan dibentuk agar nantinya dapat diberlakukan secara optimal, maka dalam membentuknya harus memperhatikan nilai-nilai Pancasila, tujuan bernegara, visi-misi daerah dan kearifan lokal yang hidup dan berkembang di Daerah. Di samping itu keberadaan peraturan daerah ini nantinya harus mampu memberikan manfaat bagi masyarakat pada umumnya dan pemerintah daerah. Di samping tentunya harus mampu memberikan kontribusi bagi pembangunan dan peningkatan pelayanan public yang akuntabel, transparan dan terstruktur.

Konsep sistem administrasi pemerintahan yang baik dan terstruktur ini dapat dilaksanakan melalui Sistem Pemerintahan Berbasis Teknologi. Hal ini

merupakan imbas dari tuntutan-tuntutan masyarakat terhadap keinginan untuk tata kelola pemerintah yang baik dan bersih. Melalui penerapan teknologi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan kondisi diatas dan secara filosofis, maka Peraturan daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik merupakan salah satu pengejawantahan dari UUD 1945 dan Pancasila dalam hal penyediaan fasilitas pelayanan umum yang layak bagi warganya, peningkatan kesejahteraan masyarakat dan terutama melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

## **B. Landasan Sosiologis**

Kemajuan di bidang teknologi informasi merupakan wujud nyata dari harapan masyarakat dalam tata kelola pemerintah yang baik (*good governace*). Tata kelola pemerintah ini akan berjalan dengan baik apabila semua lapisan masyarakat turut serta berpartisipasi bersama pemerintah.

Sebagaimana diamanatkan sila kelima Pancasila, maka pemerintahan diharapkan dapat menjalankan fungsi keadilan sosial. Salah satu bentuk keadilan sosial adalah menjamin akses warga negara terhadap kesejahteraan serta kemudahan dalam pelayanan publik secara terbuka, terpadu. Pentingnya penggunaan teknologi salah satunya didasari atas kebutuhan pemerintahan yang transparan dan tuntutan akan perubahan jaman yang semakin maju. Salah satu tujuannya adalah untuk meningkatkan pelayanan publik melalui pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi yang disesuaikan dengan keseluruhan jumlah OPD yang akan menggunakan eknologi. Hal demikian agar aparatur pemerintahan bisa efektif bekerja dengan teknologi, dengan jumlah total 41 OPD, 212 Desa, dan 11 kelurahan, karir kepegawaian, efisiensi keuangan dalam pengiriman data, penghematan anggaran dengan menggunakan teknologi,



sehingga meminimalisir anggaran yang keluar karena penggunaan foto copy dan kertas print, serta mempermudah verifikasi anggaran di OPD.

Berangkat dari fenomena yang terjadi di masyarakat tersebut, pemerintah daerah Kabupaten Pemalang akan mengeluarkan kebijakan dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik yang diharapkan mampu menjawab permasalahan tentang kepastian hukum terhadap Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik di Kabupaten Pemalang yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dimana dengan dibentuknya Peraturan Daerah ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta mewujudkan aspirasi masyarakat di Kabupaten Pemalang, sehingga nantinya diharapkan penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Pemalang dapat berjalan secara optimal dan efektif. Selain itu, Rancangan Peraturan Kabupaten Pemalang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik juga dimaksudkan untuk memberikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik.

### **C. Landasan Yuridis**

Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benarbenar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluasluasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang- undangan. Produk hukum yang dihasilkan harus senantiasa berkaitan atau saling mendukung hukum yang satu dengan lainnya. Dalam tataran tingkat daerah juga semestinya peraturan

daerah saling mendukung peraturan lainnya. Pembentukan Peraturan Daerah berbasis riset (didukung oleh hasil penelitian) merupakan syarat awal bagi lahirnya Peraturan Daerah yang baik yang lebih dikenal dengan istilah Naskah Akademik.

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah yang diawali melalui Naskah Akademik ini pada dasarnya untuk acuan (landasan hukum) mengenai Penyusunan atas Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik Adapun pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah pula berkesesuaian dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015, Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik, serta telah berkesesuaian Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik, Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2009 Tentang pelayanan Publik, maupun Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Berkaitan dengan itu, agar peraturan daerah yang tengah disusun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya atau peraturan daerah yang lain maka perlu dilakukan upaya sinkronisasi atau penyesuaian hukum agar tidak bertentangan antara satu dengan yang lain, mengingat terdapat kecenderungan tumpang tindih atas peraturan perundang-undangan yang ada. Itulah yang dimaknai sebagai sinkronisasi dan koherensi, serta harmonisasi hukum. Pengalaman sejauh ini menunjukkan, bahwa fakta adanya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih (overlap) terjadi karena kecenderungan adanya ego sektoral antar sektor (kementerian), direktorat jenderal bahkan peraturan daerah yang saling bertubrukan satu sama lainnya. Akibatnya, kebijakan seringkali tidak efektif.

Peraturan daerah yang tumpang tindih menjadi bukti penyebab ketidakpastian hukum, membingungkan, dan menciptakan delegitimasi regulasi.

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dinamika dalam perkembangan Pemerintahan Daerah dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi pada Pemerintahan Daerah. Perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan dampak yang cukup besar bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah.

Dalam pembuatan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik ada beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait yang perlu dielaborasi dan sinkronisasi. Hal ini sekaligus menjawab mengapa secara yuridis peraturan ini dibuat, yaitu untuk melengkapi Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik Sehingga kajian terkait dengan hal tersebut diperlukan dan lebih lanjut diwujudkan dalam bentuk Draf Peraturan Daerah.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**

#### **A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Naskah akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Dalam bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Adapun pembuatan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik merupakan upaya yang perlu dilakukan. Penyusunan rancangan tersebut diwujudkan dalam aturan yuridis berupa Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik dilakukan berdasarkan asas kesamaan, pengayoman, kemanusiaan, keadilan, kesejahteraan, ketertiban dan kepastian hukum, keseimbangan, keserasian, keselarasan dan berwawasan lingkungan. Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik dilakukan dalam rangka memberikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik

#### **B. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Istilah “materi muatan” pertama digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari “*het onderwerp*”. Pada tahun 1979 A. Hamid S. Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A.

Hamid S. Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda *Het ondrwerp* dalam ungkapan Thorbecke "*het eigenaardig onderwerp der wet*" yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, Attamimi mengatakan:

"...dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan Thorbecke *het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari Undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang".

Dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda. Sri Sumantri juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.

Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan. Batang tubuh peraturan perundang-undangan memuat semua materi muatan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal. Pada umumnya materi muatan dalam batang tubuh dikelompokkan ke dalam:

- a. Ketentuan umum;
- b. Materi pokok yang diatur;

- c. Ketentuan pidana (jika diperlukan);
- d. Ketentuan peralihan (jika diperlukan) dan
- e. Ketentuan penutup.

Pengelompokkan materi muatan dirumuskan secara lengkap sesuai dengan kesamaan materi yang bersangkutan dan jika terdapat materi muatan yang diperlukan tetapi tidak dapat dikelompokkan dalam ruang lingkup pengaturan yang sudah ada, maka materi tersebut dimuat dalam bab ketentuan lain-lain. Pengelompokkan materi muatan peraturan perundang-undangan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf. Urutan pengelompokkan adalah sebagai berikut:

- a. Bab dengan pasal atau beberapa pasal tanpa bagian dan paragraf;
- b. Bab dengan bagian dan pasal atau beberapa pasal tanpa paragraf; atau
- c. Bab dengan bagian dan paragraf yang berisi pasal atau beberapa pasal.

Pedoman 98 Teknik Penyusunan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan, ketentuan umum berisi:

- a. batasan pengertian atau definisi;
- b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
- c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas daripada ke dalam beberapa pasal yang masing-masing pasal memuat banyak ayat, kecuali jika materi muatan yang menjadi isi pasal itu merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan. Pedoman 109 Teknik Penyusunan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

- a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
- b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
- c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik adalah jangkauan materi pengaturan yang khas yang dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah, yang meliputi materi yang boleh dan materi yang tidak boleh dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah. Jadi, yang dimaksud dengan materi muatan baik mengenai batas materi muatan maupun lingkup materi muatan. Lingkup materi yang boleh dimuat ditentukan oleh asas otonomi daerah dan tugas pembantuan maupun yang ditentukan secara objektif-normatif dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik.

Pembahasan pada ruang lingkup terdiri dari tiga bagian, yaitu ruang lingkup wilayah, ruang lingkup pembahasan, dan ruang lingkup substansi. Ruang lingkup wilayah mencakup batas wilayah studi yang berupa batas administratif. Sedangkan ruang lingkup pembahasan merupakan batasan pembahasan studi, dan lingkup substansi merupakan batasan pembahasan substansi yang digunakan dalam studi penelitian. Lingkup substansi yang digunakan dalam penelitian nantinya mencakup hal-hal yang berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik.

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai kerangka pembentukan Peraturan Daerah ini adalah:

A. JUDUL

B. PEMBUKAAN

1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
2. Jabatan pembentuk peraturan perundangan
3. Konsiderans
4. Dasar Hukum
5. Diktum

C. BATANG TUBUH

1. Ketentuan Umum
2. Materi Pokok yang Diatur
3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
5. Ketentuan Penutup

D. PENUTUP

E. PENJELASAN (jika diperlukan)

F. LAMPIRAN (jika diperlukan)



## **BAB VI**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **A. Kesimpulan**

Naskah Akademis ini merupakan pokok-pokok pemikiran berdasarkan hasil kajian yang terkait dengan kebijakan dalam upaya perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik. Manfaat dari Naskah Akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang.

Berdasarkan permasalahan yang ada serta hasil analisis data dan pembahasan hasil analisis, maka dapat ditarik kesimpulan, bahwa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik merupakan hal yang penting untuk mendukung tata kelola pemerintahan daerah daerah serta sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu untuk dibuat peraturan daerah. Kesimpulan penting yang dapat diambil, antara lain sebagai berikut:

1. Urgensi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik didasarkan bahwa selama ini landasan hukum dalam penyelenggaraan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik di Kabupaten Pemalang memerlukan pengkajian lebih lanjut.
2. Upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik di Kabupaten Pemalang adalah dengan cara menginventarisir peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan

antara semua produk Perundang-undangan terkait baik dalam harmonisasi maupun sinkronisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang baru.

## **B. rekomendasi**

Untuk mendukung realisasi rencana pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik. Ada beberapa hal yang harus dicermati untuk dijadikan bahan acuan rekomendasi diantaranya:

1. Dasar hukum yang digunakan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik harus banyak mengadopsi ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru.
2. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik yang disusun berdasarkan Naskah Akademik ini perlu segera dibuat. Khususnya berkenaan dengan Batang Tubuh Rancangan Peraturan Daerah perlu disosialisasikan sehingga mendapatkan tanggapan dari masyarakat luas guna menjadi lebih sempurna dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid.S.Attamimi, 1990, Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi Doktor UI, Jakarta
- Abdulkadir Muhammad, 2010, Hukum Perusahaan Indonesia, PT Chitra Aditya, Bandung
- Adi Sulistiono, 2009, Hukum Ekonomi Sebagai Panglima, Masmedia Buana Pustaka, Sidoarjo
- Ahmad, 2008, Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Jakarta
- Anggi Rahajeng, 2016, Perencanaan Penganggaran Keuangan Daerah, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Bagir Manan, 1999, Dasar dan Dimensi Politik Otonom, Makalah, Bandung
- Barbara Vis, 2010, Politics of Risk-taking: Welfare State Reform in Advanced Democracies, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Basuki, 2008, Pengelolaan Keuangan Daerah, Yogyakarta
- David Kairupan, 2013, Hukum Penanaman Modal Asing di Indonesia, Kencana, Jakarta
- David Stott dan Alexandra Felix, 1997, Principles of Administrative Law, Cavendish Publishing Limited, London
- Dede Rosyada Dkk, 2000, Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta
- Devas, Nick, Etc, 1989, dalam Masri Maris, Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, UII-Press, Yogyakarta
- Dhimas Tetuko, 2016, Kajian Yuridis Bentuk Badan Usaha Milik Daerah di Bidang Perbankan, Privat Law Vol IV
- D.J. Mamesah, 1995, Sistem Keuangan Daerah, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

- Edi Suharto, 2005, Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat, Refia Aditama, Bandung
- Fitri ErnaMuslikah, 2015, Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Depok Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok, Universitas Indonesia, Depok
- Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, 2008, Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia, Penerbit Alumni Bandung
- H. Zainal Asikin dan L. Wira Pria Suhartana, 2016, Pengantar Hukum Perusahaan, Prenada Media Group, Jakarta
- Henry Maddick dikutip oleh Juanda, 2007, Hukum dan Pemerintahan Daerah, Alumni, Bandung
- Ida Bagus Rachmadi Supancana, 2006, Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Ibnu Tricahyo, 2005, Urgensi Pengaturan tentang Pelayanan Publik, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta
- Indrawati, 2017, Masukan Terhadap RUU Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jakarta
- Johny Ibrahim, 2006, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Banyumedia, Malang
- Joko Widodo, 2001, Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, PT. Insan Cendikia, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta
- Juli Panglima Saragih, 2003, Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Kasmir dan Jakfar, 2010, Studi Kelayakam Bisnis, Kencana, Jakarta

- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2011, Deskripsi dan Analisis APBD 2011, Jakarta, Dirjen Perimbangan Keuangan
- Kementerian Keuangan, 2018, Draf Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Jakarta
- M.R.Khairul Muluk, 2007, Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah, Banyumedia Publishing, Malang
- Maria Farida Indrati, 2007, Ilmu Perundang-undangan; Jenis; Fungsi; dan Materi Muatan, Jakarta, Kanisius
- Maria Sumardjono, 1989, Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada
- Mardiasmo, 2004, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, ANDI, Yogyakarta
- Mufrajad Kuncoro, 2014, Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Daerah, Erlangga, Jakarta
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2009, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Yogyakarta
- N. Rosyidah Rahmawati, 2004, Hukum Penanaman Modal di Indonesia dalam Menghadapi Era Global, Banyumedia, Malang
- Pandji Anoraga, 1995, Perusahaan Multi Nasional Penanaman Modal Asing, Dunia Pustaka, Jakarta
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Robinson Tarigan, 2005, Ekonomi Regional Teori dan Aplikasi, Aksara
- Salim H.S. dan Budi Sutrisno, 2008, Hukum Investasi di Indonesia, Rajawali Press, Jakarta
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sudikno Mertokusumo, 2005, Mengenal Hukum: Suatu Pengantar, Yogyakarta, Liberty

- Sumarto Hetifa Sj., 2003, Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, Yayasan  
Obor Indonesia, Bandung
- Wahab Abdul Solichin, 2004, Kebijakan dari Formulasi Implementasi  
Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta
- Wahyu Maizal, 2014, Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD  
Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur,  
Universitas Hasanuddin
- Waluyo, 2007, Manajemen Publik, CV Mandar Maju, Bandung
- Wihana Jaya Kirana, 1999, Analisis Potensi Keuangan Daerah, PPPEB UGM,  
Yogyakarta
- Yuliandri, dalam Saldi Isra, 2009. Urgensi Naskah Akademik Dalam Penyusunan  
Peraturan Perundang-undangan, Makalah, Disampaikan Dalam Diklat  
Legal Drafting Lembaga Administrasi Negara (LAN), PUSDIKLAT LAN,  
Jakarta
- Zairin Harahap, 2001, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, PT. Raja  
Grafindo Persada, Jakarta