

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan 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.

Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan memberikan laporan

keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah kabupaten, baik dalam bentuk himbauan, kebijaksanaan bahkan seperangkat aturan hukum yang telah disiapkan oleh pemerintah daerah, apalagi adanya tuntutan yang cukup deras oleh masyarakat sebagai penerima pelayanan untuk dilakukannya reformasi birokrasi di lingkungan pemerintahan kabupaten. Jember sebagai kabupaten yang memiliki Pemerintahan Daerah berhak menentukan arah dan tujuan serta kebijakan dalam menata birokrasi yang dilakukan oleh Bupati sebagai pejabat pembina kepegawaian di daerah. Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Jember telah menjawab permasalahan terkait memperbaiki kondisi birokrasi dengan melakukan mutasi pejabat eselon II, III, dan IV tersebut¹. Sesuai dengan ditetapkannya ketentuan Keputusan Bupati Jember Nomor :

¹ Bupati faida Mutasi 13 Jabatan Eselon III radio prosalina FM101.3Jember [http : www.prosalinaradio.com/bupati-faida-mutasi-3-pejabat-eselon-iii.html](http://www.prosalinaradio.com/bupati-faida-mutasi-3-pejabat-eselon-iii.html), diakses pada Rabu tanggal 6 April 2017 pukul 20.45WIB

821/038/313/2017 tanggal 3 Januari 2017 tentang Pelaksanaan Tugas Sekretaris Daerah². Hal ini dilakukan karena adanya tindak lanjut dan keputusan Gubernur Nomor :821.2/4782/204.4/2017 tanggal 11 Januari perihal usul pejabat pelaksana tugas (Plt) Sekretaris Daerah Kabupaten Jember yang dilakukan Bupati Jember. Bupati Jember melantik pejabat tersebut atas seizin Kementerian Dalam Negeri³. Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah mengamanatkan jika harus mengesahkan perda Susunan Organisasi Tata Kerja terlebih dahulu sebelum melakukan kegiatan apapun.

Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat daerah, menyatakan sebagai berikut :

- 1) Sekretariat DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf b merupakan unsur pelayanan administrasi dan pemberian dukungan terhadap tugas dan fungsi DPRD kabupaten/kota.
- 2) Sekretariat DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh sekretaris DPRD kabupaten/kota yang dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota dan secara administratif bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui Sekretaris Daerah kabupaten/kota.
- 3) Sekretaris DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat dan diberhentikan dengan keputusan bupati/wali kota atas persetujuan pimpinan DPRD kabupaten/kota setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi.

Berpijak pada ketentuan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah tersebut maka dapat dikatakan bahwa pada saat peraturan pemerintah ini berlaku, yang harus dilakukan

² Plt Sekda Jember tak bisa tunjukkan Sk awal lintas jember <https://lintasjemberblog.wordpress.com/2017/01/09/plt-sekda-jember-tak-bisa-tunjukkan-sk-awal-bupati/>, diakses pada hari Rabu tanggal 6 April 2017 pukul 21.00WIB

³ FKB pertanyaan mutasi pejabat pemkab jember-beritajatim Newshttp: //m.beritajatim.com/politik_pemerintahan/2783324/fkb_pertanyakan_mutasi_pejabaat_pemkab_jember.html, diakses pada hari Rabu tanggal 6 April 2017 pukul 21.10WIB

pertama kali adalah pembuatan Perda perangkat daerah dan pengisian kepala perangkat daerah serta kepala unit kerja. Jika terdapat jabatan yang kosong, maka ditunjuk Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) untuk sementara. Hal ini juga diperkuat dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 061/2911/SJ Tahun 2016 Tentang Tindak Lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Kesatu : Segera membentuk Perda/Perdais/Qanun tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, didasarkan pada rekapitulasi berita acara hasil validasi pemetaan urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementrian/Lembaga dengan Pemerintah Daerah yang difasilitasi oleh Kementerian Dalam Negeri, sambil menunggu penetapan hasil pemetaan intensitas urusan Pemerintahan; Kedua : dan seterusnya. Ketiga : Penyusunan KUA PPAS tahun 2017 dilaksanakan secara paralel dengan pembentukan Perda tentang Perangkat Daerah dan dituangkan dalam nota kesepakatan antara Kepala Daerah dan Pimpinan DPRD; Keempat : Gubernur dan Bupati/Walikota segera menyelesaikan proses administrasi pengalihan PNS Daerah yang mengalami pengalihan urusan dengan mempedomi Peraturan Kepala BKN.

Berdasarkan alasan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, saya tertarik untuk melakukan penelitian guna mengetahui lebih lanjut penerapan tentang penerapan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 dalam penyusunan skripsi dengan judul : ”**Implementasi**

Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Terhadap Keputusan Bupati Jember”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis mengidentifikasi permasalahan yaitu, bagaimana penerapan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap Keputusan Bupati Jember ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana penerapan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap keputusan Bupati Jember.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian nantinya diharapkan akan memberikan beberapa manfaat, antara lain :

1. Secara teoritis dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya tentang penataan Pengangkatan Perangkat Daerah oleh pemerintah Kabupaten Jember.
2. Secara praktis dapat memberikan masukan dalam rangka menilai isi peraturan perundang-undangan saat ini, saran terhadap isi peraturan perundang-undangan tersebut, selanjutnya dapat dijadikan masukan apabila akan dilakukan revisi terhadap peraturan tersebut.

1.5 Metodologi Penelitian

Untuk menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat, karena

hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Ciri dari karya ilmiah di bidang hukum adalah mengandung kesesuaian dan kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan. Metodologi pada hakikatnya berusaha untuk memberikan pedoman untuk mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan yang dihadapinya. Penelitian adalah suatu usaha untuk menghimpun serta menemukan hubungan yang ada antara fakta-fakta yang diamati secara seksama. Mengadakan suatu penelitian ilmiah mutlak menggunakan metode, karena dengan metode tersebut berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai suatu tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan melainkan setiap langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan.

1.5.1 Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁴ Pendekatan lain yang dipergunakan adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dalam membangun suatu

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2016, hlm.93

argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁵ Pendekatan tersebut dimaksud untuk menjawab pokok-pokok permasalahan terkait dengan penerapan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap Keputusan Bupati.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah–kaidah atau norma–norma positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang- undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁶

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan hukum ini meliputi 2 (dua) bahan hukum, yaitu :

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan–bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan–catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang undangan dan putusan–

⁵ *Ibid*, hlm.137

⁶ *Ibid*, hlm.194

putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer dalam penulisan skripsi ini adalah :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
 - c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah;
 - e) Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 061/2911/SJ Tahun 2016 Tentang Tindak Lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah;
 - f) Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Struktural yang Lowong Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah;
2. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang bukan berwujud norma namun berwujud pendapat ahli hukum atau doktrin yang terdapat dalam bahan bacaan berupa buku-buku atau literatur yang dapat menunjang pembahasan.

1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Bahan Hukum diperoleh melalui beberapa teknik pengambilan bahan hukum, antara lain melalui :

1) Bahan hukum primer, dikumpulkan dengan melakukan inventarisasi hukum melalui peraturan perundangan yang terkait, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 061/2911/SJ Tahun 2016 Tentang Tindak Lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Struktural yang Lowong Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah Bahan hukum sekunder, dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan yaitu mempelajari sumber-sumber data sekunder yang memiliki relevansi dengan pokok permasalahan.

1.5.5 Analisa Bahan Hukum

Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif, sehubungan dengan itu, maka bahan hukum yang telah diperoleh akan dianalisa secara kualitatif, oleh karena dalam penelitian ini tidak akan ditarik kesimpulan yang sifatnya umum, sehingga gambaran yang diperoleh dari hasil penelitian bersifat deskriptif kualitatif. Analisa data secara Deskriptif Kualitatif adalah upaya untuk memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan yang

berdasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam suatu penulisan, kemudian menyusunnya secara logis dan sistematis. Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan membahas hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan penelitian atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.⁷

⁷ *Ibid*, hlm.171