

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah sebuah negara yang berasaskan Pancasila dan memiliki hukum dasar yaitu UUD 1945. Segala sesuatu yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara diatur oleh hukum dan berbagai macam peraturan baik itu Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan lain sebagainya. Indonesia telah mengalami berbagai macam peristiwa yang menyangkut sistem pemerintahan. Kini Indonesia memasuki masa reformasi, masa dimana demokrasi dan kebebasan berpendapat menjadi yang utama di negeri ini. Sistem pemerintahan Indonesia dari waktu ke waktu semakin berkembang. Sampai sekarang sudah terjadi banyak sekali perubahan yang berarti dalam sistem pemerintahan Indonesia, salah satunya adalah perubahan dalam sistem birokrasi.

Birokrasi kerap kali dilanda berbagai polemik yang mengakibatkan ketidakstabilan kondisi di pemerintahan. Dalam mewujudkan sebuah organisasi yang efektif dan efisien seperti menuju *good governance* yang diidam-idamkan oleh banyak pihak, pemerintah melakukan perbaikan di tubuh birokrasi dengan berbagai cara, tujuannya agar mempermudah dan mempercepat jalannya pemerintahan tersebut. Berbagai upaya telah dilakukan

oleh Pemerintah kabupaten/kota, 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/kota.

Bupati sebagai pejabat pembina kepegawaian di daerah memiliki otoritas yang sangat kuat untuk menentukan arah dan tujuan birokrasi itu sendiri. Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Jember menjawab permasalahan terkait memperbaiki kondisi birokrasi dengan melakukan mutasi pejabat eselon II, III, dan IV¹. Sesuai dengan ditetapkannya Keputusan Bupati Jember Nomor : 821/431/313/2016 tentang Pengangkatan dalam jabatan pada tanggal 11 November 2016. Hal ini dilakukan untuk mencapai efektifitas kinerja pejabat perangkat daerah dan melancarkan roda pemerintahan. Bupati Jember melantik pejabat tersebut atas seizin Kementerian Dalam Negeri². Peraturan Pemerintah nomor 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah mengamanatkan jika harus mengesahkan perda SOTK terlebih dahulu sebelum melakukan kegiatan apapun.

Pasal 124 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat daerah, menyatakan sebagai berikut :

1. Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, untuk pertama kali, penetapan pedoman nomenklatur Perangkat Daerah oleh

¹ Bupati faida Mutasi 13 Jabatan Eselon III radio prosalina FM 101.3 Jember <http://www.prosalinaradio.com/bupati-faida-mutasi-3-pejabat-eselon-iii.html>, diakses pada Rabu tanggal 16 November 2016 pukul 14.45 WIB

² FKB pertanyakan mutasi pejabat pemkab jember-beritajatim News http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahan/2783324/fkb_pertanyakan_mutasi_pejabaat_pemkab_jember.html, diakses pada hari Rabu tanggal 16 November 2016 puul 15.00 WIB

kementrian/lembaga pemerintah nonkementerian dan pelaksanaan pemetaan urusan Pemerintah Daerah bersama dengan kementrian/lembaga pemerintah nonkementerian diselesaikan paling lambat 2 (dua) bulan terhitung sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan.

2. Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, untuk pertama kali, Perda Pembentukan Perangkat Daerah dan pengisian kepala Perangkat Daerah dan kepala unit kerja pada Perangkat Daerah diselesaikan paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan.
3. Dalam hal pedoman nomenklatur Perangkat Daerah belum ditetapkan sampai batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala Daerah dapat menetapkan nomenklatur Perangkat Daerah dengan Perkada.
4. Pengisian kepala Perangkat Daerah dan kepala unit kerja pada Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), untuk pertama kalinya dilakukan dengan mengukuhkan pejabat yang sudah memegang jabatan setingkat dengan jabatan yang akan diisi dengan ketentuan memenuhi persyaratan kualifikasi dan kompetensi jabatan.
5. Dalam hal hasil urusan pemetaan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum ditetapkan, untuk pertama kali Daerah dapat menetapkan Perda tentang pembentukan Perangkat Daerah tanpa menunggu hasil pemetaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Berpijak pada ketentuan Pasal 124 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah maka dapat dikatakan bahwa pada saat peraturan pemerintah ini berlaku, yang harus dilakukan 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 Kementerian/Lembaga dengan Pemerintah Daerah yang difasilitasi oleh Kementerian Dalam Negeri, sambil menunggu penetapan hasil pemetaan intensitas urusan Pemerintahan;

Kedua : dst;

Ketiga : dst;

Keempat : dst;

Kelima : Pengisian pejabat struktural pada Perangkat Daerah dilaksanakan setelah ditetapkannya Perda tentang Perangkat Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Dalam hal ini terdapat jabatan yang kosong, ditunjuk Pejabat Pelaksana Tugas (Plt).

Berdasarkan alasan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, saya tertarik untuk melakukan penelitian guna penyusunan skripsi dengan judul :
”Implementasi Pasal 124 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Terhadap Keputusan Bupati Jember dalam Menata Birokrasi”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut : bagaimana penerapan Pasal 124 Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap Keputusan Bupati Jember dalam menata birokrasi?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana penerapan Pasal 124 Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap keputusan Bupati Jember dalam menata birokrasi.

14. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini nantinya dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Secara teoritis dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya tentang penataan birokrasi oleh pemerintah Kabupaten/Kota.
2. Secara praktis dapat memberikan masukan dalam rangka menilai isi peraturan perundang-undangan saat ini. Saran dan penilaian terhadap isi peraturan perundang-undangan tersebut selanjutnya dapat dijadikan masukan apabila akan dilakukan revisi terhadap peraturan tersebut.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penelitian harus menggunakan metode yang tepat, karena hal tersebut merupakan pedoman dalam rangka melakukan analisis terhadap data hasil penelitian. Berikut ini beberapa metode yang dipergunakan dalam penelitian ini :

1.5.1 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.³ dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁴ Pendekatan tersebut dimaksud untuk menjawab pokok-pokok permasalahan terkait dengan penerapan Pasal 124 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap keputusan Bupati Jember dalam menata birokrasi.

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.⁵

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm.93

⁴ Ibid, hlm.137

⁵ Ibid, hlm.194

1.5.3 Sumber Data

1. Data primer adalah data lapangan yang diperoleh melalui observasi maupun interview secara langsung maupun tidak langsung dengan para pihak yang bersangkutan.
2. Data sekunder adalah data pendukung yang diperoleh secara tidak langsung baik dari dokumen-dokumen yang ada. Disamping itu data skunder juga diperoleh dari studi literatur, peraturan perundang-undangan, jurnal-jurnal hukum yang relevan dan menunjang dalam penulisan skripsi ini. Dalam penelitian ini mengacu pada data sekunder yang terdiri dari.
 - a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat⁶, antara lain : UUD 1945, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan 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, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor

⁶ Bambang Sunggono, 2002, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.116

1999 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer⁷ berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar dan lain sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum), internet, media massa, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.⁸

1.5.4 Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh bahan hukum yang baik serta prosedur pengumpulan dan pengolahan data yang benar, pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mencatat dan membaca setiap dokumen-dokumen dan informasi mengenai tata cara menata Birokrasi di Pemerintah Kabupaten/Kota. Disamping itu juga penelitian dilakukan melalui meneliti buku-buku literatur untuk mendapatkan landasan teoritis pendapat para ahli.

⁷ *Ibid*, hlm.137

⁸ *Ibid*, hlm.117

1.5.5 Teknik Analisis Data

Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif, sehubungan dengan hal itu maka bahan hukum yang telah diperoleh akan dilakukan analisis secara kualitatif, oleh karena itu dalam penelitian ini tidak akan ditarik kesimpulan secara umum, sehingga gambaran yang diperoleh dari penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif. Analisis data secara deskriptif kualitatif adalah “upaya untuk memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan yang berdasarkan atas suatu perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam suatu penulisan, kemudian menyusunnya secara logis dan sistematis.”⁹

Langkah langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a. mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir 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 telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- d. menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.¹⁰

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, hlm.162

¹⁰ *Ibid*, hlm.171