

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dewasa ini reformasi hukum di Indonesia telah membawa banyak perubahan dalam berbagai kehidupan dan seringkali menimbulkan berbagai permasalahan dalam pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia. Sejalan dengan intervensi pemerintah dalam hampir semua dimensi kehidupan warga negara, sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak luput dari konflik kepentingan. Pemahaman terhadap norma-norma hukum administrasi menjadi penting bukan saja bagi aparatur pemerintahan, tetapi juga bagi warga negara dan tak kalah pentingnya bagi para penegak hukum.

Mengingat bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia harus berdasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menentukan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, dan Pasal 1 ayat (3) yang menentukan bahwa “negara Indonesia adalah negara hukum”. Maka berdasarkan prinsip-prinsip tersebut segala bentuk Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai ideologi negara.

Begitu juga dengan pelaksanaan demokrasi atau kedaulatan rakyat yang tercermin melalui lembaga negara baik di pusat maupun daerah haruslah

selalu berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, baik itu UUD NRI 1945, peraturan perundang-undangan maupun jenis-jenis hukum lainnya. Dengan demikian tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan penyelenggara pemerintahan itu sendiri. Dengan negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan.

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*) yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan¹, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.

Salah satu kewenangan yang dimiliki kepala daerah adalah kewenangan yang berkaitan dengan menetapkan keputusan kepala daerah sebagaimana terdapat dalam Pasal 65 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu “menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah”. Yang dalam hal ini adalah keputusan terkait dengan mutasi.

Mutasi sebagai penjelmaan atau perwujudan dari pengembangan pegawai organisasi yang dijadikan sebagai salah satu cara untuk mencapai tujuan organisasi, yang merupakan salah satu bentuk pembinaan terhadap Pegawai Negeri Sipil. Sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 55

¹ Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm 90

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, , menyatakan bahwa manajemen Pegawai Negeri Sipil meliputi salah satunya adalah mutasi. Mutasi tersebut merupakan kebijakan kepala daerah dalam melakukan pergantian pimpinan maupun staf di instansi pemerintah guna memajemen sebuah instansi untuk meningkatkan dan/atau memperbaiki kinerja dalam suatu lembaga. Dalam hal ini Bupati Jember telah melantik Siti Nurul Qomariah sebagai Kepala Dinas Kesehatan.

Siti Nurul Qomariah dilantik sebagai Kepala Dinas Kesehatan oleh Bupati Jember yang telah melalui tahap seleksi. Siti Nurul Qomariah terpilih menjadi Kepala Dinas Kesehatan di Kabupaten Jember berdasarkan proses lelang terbuka². Siti Nurul Qomariah lulus seleksi untuk menjadi Kepala Dinas Kesehatan di dua daerah di Jawa Timur, yakni Kota Batu dan Kabupaten Jember. Namun Siti Nurul Qomariah memilih menjadi Kepala Dinas Kesehatan di Kabupaten Jember. Siti Nurul Qomariah sebelumnya menjabat sebagai Sekretaris Dinas Kesehatan di Kota Probolinggo dan resmi dilantik sebagai Kepala Dinas Kesehatan di Kabupaten Jember oleh Bupati Jember pada 18 April 2017³. Namun pada saat dilantik dan resmi menjabat, Surat Keputusan Mutasi Siti Nurul Qomariah dari Gubernur belum terbit. Surat Keputusan Mutasi Siti Nurul Qomariah baru terbit tanggal 27 September 2017 dan mencantumkan pemberitahuan bahwa per tanggal 1

² Beritajatim, 2107, *Proses Mutasi Kadinkes Jember dari Probolinggo Ternyata Belum Tuntas*, http://Beritajatim.Com/Politik_Pemerintahan/308101/Proses_Mutasi_Kadinkes_Jember_Dari_Probolinggo_Ternyata_Belum_Tuntas.Html, diakses pada 12 november 2017, pukul 19:30 WIB.

³ Beritajatim, 2017, *Alasan Nurul Pilih Jadi Kadinkes Jember Ketimbang Batu*, http://m.beritajatim.com/siapa_dia/308133/alasan_nurul_pilih_jadi_kadinkes_jember_ketimbang_batu.html, diakses pada 11 november 2017, pukul 15:25 WIB.

Oktober 2017 Siti Nurul Qomariah dipindahkan menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jember⁴. Jadi Siti Nurul Qomariah dilantik menjadi Kepala Dinas Kesehatan oleh Bupati Jember pada bulan April sedangkan Surat Keputusan Mutasi dari Gubernur baru terbit pada bulan September dan berlaku per tanggal 1 Oktober 2017.

Surat Keputusan Mutasi yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menentukan bahwa “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian guna penyusunan skripsi dengan judul : ***“Kajian Yuridis Pelantikan Kepala Dinas Kesehatan oleh Bupati Jember Sebelum Terbitnya Surat Keputusan Mutasi dari Gubernur”***.

⁴ Portal Indonesia, 2017, *Kadinkes Jember Terancam Kembalikan Gajinya Selama Lima Bulan*, <http://m.portalindonesia.co.id/read/3283/20171013/183610/kadinkes-jember-terancam-kembalikan-gajinya-selama-lima-bulan/> , diakses pada 11 november 2017, pukul 14:10 WIB

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana keabsahan pelantikan Kepala Dinas Kesehatan oleh Bupati Jember sebelum terbitnya Surat Keputusan Mutasi dari Gubernur ?
2. Bagaimana konsekuensi pelantikan Kepala Dinas Kesehatan oleh Bupati Jember sebelum terbitnya Surat Keputusan Mutasi dari Gubernur ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adanya tujuan penelitian yang jelas dan terarah dapat memudahkan dalam melakukan penelitian. Maka mengacu pada permasalahan tersebut diatas, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui keabsahan pelantikan Kepala Dinas Kesehatan oleh Bupati Jember sebelum terbitnya Surat Keputusan Mutasi dari Gubernur.
2. Untuk mengetahui konsekuensi pelantikan Kepala Dinas Kesehatan oleh Bupati Jember sebelum terbitnya Surat Keputusan Mutasi dari Gubernur.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi penulis dapat melatih diri dalam melakukan penelitian dan penulisan karya tulis ilmiah sehingga bisa memperoleh pengalaman untuk memperluas wacana pengetahuan utamanya dalam hal ini mengenai masalah pelantikan Kepala Dinas Kesehatan oleh Bupati Jember sebelum terbitnya Surat Keputusan Mutasi dari Gubernur.

2. Bagi almamater, skripsi ini diharapkan dapat memperkaya dan memberikan sumbangsih wacana konseptual bagi pengembangan kajian teori khususnya hukum administrasi negara.

1.5 Metode Penelitian

Dalam rangka menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Dengan Metodologi penulisan yang tepat, diharapkan hasil penulisan yang tepat dan sesuai dengan yang diharapkan oleh penulis. Berikut ini beberapa metode penulisan yang dipergunakan.

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 ditangani⁵, yaitu pelantikan Pejabat di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember oleh Kepala Daerah sebelum Surat Keputusan Mutasi terbit dan berlaku.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif yaitu penelitian untuk memperoleh gambaran dan fenomena yang terjadi di dalam lingkungan masyarakat atas obyek

⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, hlm. 93

permasalahan dari kasus yang diteliti. Jadi menjelaskan pokok permasalahan yang dikaji dengan keabsahannya.

1.5.3 Sumber Data

Sumber data yang dipergunakan adalah data sekunder yang diperoleh melalui penelusuran kepustakaan yang berupa yaitu:

1. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yaitu:
 - a. UUD NRI 1945;
 - b. UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, selanjutnya disebut (UU No. 5 Tahun 1986);
 - c. UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, selanjutnya disebut (UU No. 9 Tahun 2004);
 - d. UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, selanjutnya disebut (UU No. 51 Tahun 2009);
 - e. UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, selanjutnya disebut (UU No. 5 Tahun 2014);
 - f. UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya disebut (UU No. 23 Tahun 2014);
 - g. UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, selanjutnya disebut (UU No. 30 Tahun 2014);

- h. UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya disebut (UU No. 9 Tahun 2015);
- i. PP No. 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, selanjutnya disebut (PP No. 18 Tahun 2016);
- j. PP No. 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan, selanjutnya disebut (PP No. 48 Tahun 2016);
- k. PP No 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, selanjutnya disebut (PP No. 11 Tahun 2017);
- l. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 13 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah, selanjutnya disebut (Permen PANRB No. 13 Tahun 2014);
- m. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 55 Tahun 2015 Tentang Pedoman Mutasi PNS di Lingkungan Kementerian dalam Negeri, selanjutnya disebut (Permendagri No. 55 Tahun 2015);
- n. Peraturan Menteri Kesehatan No. 49 Tahun 2016 Tentang Pedoman Teknis Pengorganisasian Dinas Kesehatan Provinsi dan Kabupaten/Kota, selanjutnya disebut (Permenkes No. 49 Tahun 2016);

- o. Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara No 7 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pelantikan dan Pengambilan Sumpah/Janji Jabatan, selanjutnya disebut (Perka BKN No. 7 Tahun 2017);
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, seperti buku-buku maupun literatur.
3. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder⁶, yang berupa penunjang yang diperoleh melalui kamus, ensiklopedia.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Data

Bahan hukum primer dikumpulkan melalui inventarisasi peraturan perundangan-undangan dan peraturan lainnya yang terkait dengan pokok permasalahan yang dibahas. Sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh melalui studi pustaka, dengan membaca dan mempelajari hasil karya tulis ilmiah para sarjana dan para ahli yang berupa literatur, serta bahan hukum tersier yang diperoleh dari internet yang berkaitan dengan pelantikan Kepala Dinas Kesehatan oleh Bupati Jember sebelum terbitnya Surat Keputusan Mutasi dari Gubernur sehingga dapat mendukung, membantu dan melengkapi dalam membahas masalah-masalah yang timbul dalam rangka penyusunan proposal skripsi ini.

1.5.5 Teknik Analisis Data

Setelah data terkumpul, kemudian dilakukan pengolahan sumber data dan selanjutnya disimpulkan agar diperoleh gambaran yang jelas.

⁶ Amiruddin, dan Zainal Asikin, 2003, *Pengantar Metode Penelitian hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada. hlm: 118

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini pada nantinya adalah analisa kualitatif, yaitu cara memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan dengan tidak didasarkan pada angka-angka melainkan berdasarkan UU yang berlaku dan dihubungkan dengan data-data yang ada serta kenyataan yang terjadi di masyarakat. Metode yang dipergunakan untuk pengambilan kesimpulan adalah metode deduktif yaitu memperoleh gambaran dengan menarik pengetahuan dari hal-hal yang bersifat umum diarahkan guna mencapai hal-hal yang bersifat khusus⁷, dalam hal ini menerapkan peraturan perundang-undangan terhadap kasus pelantikan Pejabat di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember oleh Kepala Daerah sebelum Surat Keputusan Mutasi terbit dan berlaku.

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;

⁷ Ronny Hanitiyo Soemitro, 2012, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia, hlm. 93

d. menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.⁸

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *op.cit*, Hlm.171