

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tercantum pada pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Arti Negara hukum itu sendiri pada hakekatnya berakar dari konsep teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga Negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.¹Maka segala bentuk tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan lembaga-lembaga lainnya dalam melaksanakan tugas harus dilandasi oleh peraturan hukum atau dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”.²Maka dalam konteks Negara Kesatuan, kewenangan untuk melakukan pemerintahan dalam arti luas adalah tetap ada pada pemerintahan (pusat), sehingga otonomi daerah diartikan sebagai kemandirian daerah untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan (bidang-bidang) pemerintahan yang dilimpahkan / diserahkan kepadanya sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan.³Otonomi daerah juga sebagai gambaran prinsip demokrasi yang dianut

¹ B. Hestu Cipto Handoyo, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan I, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 16-17.

²Pasal 1 ayat 1, Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

³B. Hestu Cipto Handoyo, *Op. Cit.*, hlm. 339

oleh Negara Indonesia, sehingga daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerahnya berdasarkan keadaan dari masing-masing daerah. Nilai kesatuan memberikan indikasi bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintah lain yang di dalamnya pada magnitude Negara, artinya pemerintah nasional adalah satu-satunya pemegang kedaulatan rakyat, bangsa, dan negara.⁴

Nilai dasar otonomi diwujudkan dalam bentuk pemerintahan daerah yang berwenang menyelenggarakan otonomi daerah dalam batas-batas kedaulatan negara, maka dalam konteks itu, penyelenggara desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah karena dalam penyelenggaraan desentralisasi, selalu terdapat dua unsur penting yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan.⁵ Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah (peraturan pemerintah), peraturan pemerintah ini pada prinsipnya dimaksudkan untuk memberikan kekuasaan yang luas kepada daerah untuk menetapkan kebutuhan organisasi sesuai dengan penilaian masing-masing, dengan demikian diharapkan daerah dapat menyusun organisasi perangkat daerah dengan mempertimbangkan kewenangan, karakteristik, potensi dan kebutuhan, kemampuan keuangan, ketersediaan sumber daya aparatur, serta pengembangan

⁴ HAW. Widjaja, 2008, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 49

⁵*Ibid*

pola kerja sama antar daerah dan atau dengan pihak ketiga, dan penetapan organisasi perangkat daerah dalam rangka memfasilitasi penyelenggaraan otonomi daerah sebagai upaya pemberdayaan perangkat daerah otonom sehingga daerah dapat lebih meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁶Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan, kebutuhan daerah, tugas-tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja, dan kondisi geografis, jumlah, dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas, oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama dan seragam.⁷Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah menyatakan :“Perangkat Daerah adalah Unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah”.⁸

Urusan pemerintahan yang dimaksud merupakan 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 terbagi atas urusan pemerintahan Wajib, yaitu Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah, dan urusan pemerintahan Pilihan,

⁶*Ibid* hal. 103

⁷*Ibid* hal. 142

⁸ Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

yaitu Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (selanjutnya disebut PP Nomor 18 Tahun 2016) yang diundangkan pada Lembaran Negara Republik Indonesia pada tanggal 19 Juni 2016 dengan ketentuan mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 ini merupakan tindak lanjut dari amanat dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta adanya perubahan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten dan Kota. Artinya bahwa dalam diberlakukannya PP Nomor 18 Tahun 2016, maka peraturan tersebut menjadi rujukan Yuridis untuk membentuk regulasi pelaksana daerah Kabupaten Mahakam Ulu dan dapat menjadi dasar hukum dalam pembentukan organisasi perangkat daerah. Sebagaimana yang terdapat pada PP Nomor 18 Tahun 2016 menyatakan bahwa Perangkat Daerah Kabupaten/ Kota terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan, dan kecamatan.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut di atas penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul : “Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Terhadap Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Mahakam Ulu Provinsi Kalimantan Timur”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah terhadap pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Mahakam Ulu Provinsi Kalimantan Timur ?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam mengimplementasikan PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap Pembentukan Perangkat Daerah di Kabupaten Mahakam Ulu Provinsi Kalimantan Timur

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap pembentukan Perangkat Daerah di Kabupaten Maham Ulu Provinsi Kalimantan Timur.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam mengimplementasikan PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap Pembentukan Perangkat Daerah di Kabupaten Mahakam Ulu Provinsi Kalimantan Timur

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis

Manfaat dari penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam pengembangan bidang ilmu pengetahuan hukum terutama ilmu bidang Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara terhadap proses pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya mengenai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Mahakam Ulu Provinsi Kalimantan Timur

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi :

a. Pemerintah Daerah

Penulisan hukum ini diharapkan dapat menjadi masukan maupun sebagai pertimbangan dalam pengambilan kebijakan terutama terhadap pelaksanaan pembentukan Perangkat Daerah di Kabupaten Mahakam Ulu Provinsi Kalimantan Timur

b. Masyarakat umum

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah pengetahuan masyarakat umum secara khusus dalam Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Terhadap Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Mahakam Ulu Provinsi Kalimantan Timur

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang dilakukan oleh penulis sendiri dan bukan merupakan plagiat atau duplikasi dari hasil penelitian pihak lain. Adapun yang membedakan penelitian ini dengan penelitian lain adalah penelitian ini menekankan pada aspek implementasi suatu Peraturan pelaksana yaitu PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap pembentukan Perangkat Daerah di Kabupaten Mahakam Ulu Provinsi Kalimantan Timur. Sejauh ini penulis menemukan 3 penelitian yang memiliki beberapa kesamaan dengan penelitian ini, yaitu :

1. **a. Judul:** IMPLIKASI IMPLEMENTASI PP NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI JAMBI

b. Identitas Penulis :

- 1) Nama : M. FarizFadilahJanuarizky
- 2) Fakultas : Hukum
- 3) Universitas : Universitas Islam Indonesia
- 4) Tahun : 2018

- c. Rumusan masalah** : Bagaimana implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap jalanya Pembangunan Daerah Provinsi Jambi dan apa faktor penghambat

dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah pada pemerintahan Provinsi Jambi ?

d. Hasil Penelitian: Pemerintah Pusat tidak memiliki instrument yang memadai untuk melakukan validasi dan autentikasi terhadap akurasi kriteria berdasarkan data tertulis dari Pemerintah Provinsi Jambi sehingga ditemukan ego sektoral di Kementerian yang memberikan jalan kepada urusan-urusan di daerah Provinsi Jambi yang akal-akalan supaya memiliki sektor tinggi sehingga organisasi Perangkat Daerahnya bisa tetap berdiri, adanya upaya oknum pegawai negeri sipil yang mempreteli data sampai dengan melobi anggota DPRD agar mendapat Jabatan sesuai keinginan sehingga organisasi serta jabatan dalam pemerintahan sudah tidak sesuai dengan yang dimaksudkan dari PP Nomor 18 Tahun 2016. Faktor penghambat adalah kurangnya kesadaran dari Aparatur Sipil Negara yang mempunyai keterbatasan keahlian dan perancangan peraturan daerah dalam pelaksanaan perangkat daerah, keterbatasan anggaran, dan persepsi serta pemahaman yang berbeda antara pemerintah daerah dengan DPRD.

2. **a. Judul:** IMPLIKASI PERUBAHAN STRUKTUR ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KABUPATEN SLEMAN BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH

b. Identitas Penulis :

- 1) Nama : Ferdinansa Jufanlo Purba
- 2) NPM : 120511021,
- 3) Fakultas : Hukum
- 4) Universitas : Universitas Atma Jaya Yogyakarta

c. Rumusan Masalah : Bagaimana perubahan struktur Organisasi Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman dan bagaimana implikasi dari perubahan struktur Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sleman berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah ?

d. Hasil Penelitian : Di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Sleman, terdapat perubahan organisasi perangkat daerah yang didasarkan pada perintah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Hal ini ditandai dengan adanya Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman. Adapun pembentukan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Sleman telah sesuai dengan prosedur yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

3. **a. Judul** :PENATAAN ORGANISASI KELEMBAGAAN DAERAH SETELAH BERLAKUNYA PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH DI KABUPATEN PONOROGO

b. Identitas penulis :

- 1) Nama : Zhanatrya Aulia Rachma
- 2) NPM : 13410183
- 3) Fakultas : Hukum
- 4) Universitas : Universitas Islam Indonesia
- 5) Tahun : 2018

c. Rumusan Masalah: Bagaimana penataan organisasi kelembagaan daerah di Kabupaten Ponorogo pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dan Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat penataan kelembagaan daerah di Kabupaten Ponorogo pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 ?

d. Hasil Penelitian: Penataan Organisasi Kelembagaan Daerah setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah di Kabupaten Ponorogo, terdapat adanya perubahan mulai dari penghapusan, pemecahan, penggabungan, pembentukan dinas/badan baru dari perangkat daerah/satuan kerja, sampai jumlah pejabat/pegawai PNS yang menduduki jabatan di

tiap-tiap satuan kerja. Faktor pendukung dalam penataan kelembagaan daerah di Kabupaten Ponorogo bahwa pemerintah Kabupaten Ponorogo menindaklanjuti dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah dan Peraturan Bupati Nomor 58 sampai dengan Nomor 86 Tahun 2016 mengenai kedudukan, susunan organisasi, uraian tugas, dan fungsi tata kerja masing-masing perangkat daerah Kabupaten Ponorogo. Faktor penghambat nya adalah kurangnya SDM sebagai pengawas PNS yang bekerja di lingkungan pemerintahan Daerah Kabupaten Ponorogo, sehingga masih ada jabatan yang *double*.

F. Batasan Konsep

1. Implementasi adalah, pelaksanaan atau penerapan.⁹
2. Peraturan Pemerintah adalah, peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, maksudnya ialah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.¹⁰

⁹<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/implementasi> diakses tanggal 28 Agustus 2019

¹⁰<https://setkab.go.id/mengapa-undang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan> diakses tanggal 28 Agustus 2019

3. Pembentukan adalah, proses, cara, dan pembuatan membentuk.¹¹
4. Perangkat Daerah adalah, unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.¹²

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian ini berfokus pada norma hukum positif yang mengatur tentang Implementasi Peraturan Pemerintah terhadap pembentukan Perangkat Daerah.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah berupa data sekunder yang terdiri atas :

a. Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan dalam hal ini :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pembentukan Kabupaten Mahakam Ulu di Provinsi Kalimantan Timur

¹¹<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pembentukan> diakses tanggal 28 Agustus 2019

¹² Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah
- 5) Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah
- 6) Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Nomor 27 Tahun 2016 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi buku-buku, hasil penelitian maupun pendapat hukum yang berkaitan dengan pembentukan Organisasi Perangkat Daerah dengan mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan :

- a. Studi kepustakaan yaitu dengan mempelajari bahan hukum primer dan sekunder.
- b. Wawancara dalam penelitian ini yaitu, penulis juga akan mengumpulkan data dengan cara wawancara. Penulis melakukan wawancara Bapak Drs. Yohanes Avun, M.Si selaku Sekretaris

Daerah Kabupaten Mahakam Ulu dan Ibu Novita Bulan selaku
Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Mahakam Ulu

4. Analisis Data

Dalam menganalisis data menggunakan metode normatif yaitu penelusuran dalam ketentuan peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, dan Peraturan Kepala Daerah berupa Peraturan Bupati, kemudian dikumpulkan menjadi satu dan disajikan secara deskriptif yaitu memaparkan secara narasi mengenai permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini.

5. Proses Berpikir

Proses pemikiran yang digunakan penulis adalah deduktif, merupakan proses berfikir yang dimulai dengan hal-hal yang bersifat umum dan mengarah ke hal-hal yang bersifat khusus, artinya bersifat khusus adalah mengarah pada hasil penelitian yang diperoleh oleh penulis terkait pengimplementasian Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Mahakam Ulu Provinsi Kalimantan Timur.

H. Sistematika Penulisan Hukum/ Skripsi

BAB I : PENDAHULUAN, bab ini berisi latar belakang masalah , tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, tinjauan pustaka, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum/skripsi

BAB II : PEMBAHASAN, bab ini berisi variabel pertama, variabel kedua dan hasil penelitian, yaitu Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat daerah terhadap Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Mahakam Ulu Provinsi Kalimantan Timur

BAB III : PENUTUP, yang berisi kesimpulan dan saran dari rumusan masalah yang ada.

I. Daftar Pustaka