

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Penelitian

Otonomi Daerah yang dilaksanakan dalam Negara kesatuan Republik Indonesia telah diatur kerangka landasannya dalam UUD 1945 (Amandemen Kedua), yaitu:

Pasal 1 ayat (1):

“Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”.

Pasal 18 ayat (1):

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dalam Undang-undang”.

Dalam Penjelasan Pasal 18 tersebut, disebutkan:

“Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah didalam lingkungannya yang bersifat Staat juga”. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi akan dibagi pula dalam Daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek dan lokale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat Daerah Administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang. Didaerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Dewan Perwakilan Daerah, oleh karena didaerahpun Pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan”.

Dalam merealisasikan amanat konstitusi tersebut, dilihat dari sejarah perkembangan ketatanegaraan, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah telah diatur dalam beberapa peraturan Perundang-undangan, yaitu Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1

Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, dan yang saat ini berlaku adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Di Daerah.

Apabila dibandingkan antara Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, terdapat beberapa perbedaan yang prinsipil mengenai pembagian daerah, yaitu:

a. Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, menyebutkan :

“Dalam menyelenggarakan Pemerintahan, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah-daerah otonom dan wilayah Administratif”.

b. Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menyebutkan:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi, dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah”.

Selain itu, dalam hal susunan Pemerintahan Daerah terdapat perbedaan, antara lain:

a. Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, menyebutkan:

“Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II”.

b. Pasal 2 ayat (2) dan (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menyebutkan:

- (2) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (4) Pemerintahan daerah dalam urusan menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan pemerintahan daerah lainnya.

Dari uraian diatas, kehadiran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa dampak perubahan terhadap sistem

Pemerintahan di Daerah. Hubungan antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota tidak lagi sebagai hubungan hirarki yang berjenjang, tapi masing-masing berkedudukan sebagai daerah otonom<sup>1)</sup>. Begitu pula dalam distribusi dan alokasi kewenangan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, mengalami pergeseran dan perubahan jika dibandingkan dengan ketentuan sebelumnya yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974.

Marzuki Nyakman dalam makalahnya yang berjudul Pengembangan Sumber Daya Manusia berpendapat bahwa :

“Secara prinsipil, kewenangan Otonomi yang diberikan kepada suatu Pemerintah Daerah, dimaksudkan untuk memaksimalkan penyelenggaraan fungsi-fungsi pokok Pemerintahan yang mencakup pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*)”<sup>2)</sup>.

Sumitro Maksun berpendapat bahwa :

“Kewenangan Otonomi merupakan sumber kewenangan perencanaan pembangunan di daerah dan yang mampu menciptakan spesifikasi penyelenggaraan Pemerintahan atas sesuatu wilayah baik atas dasar pertimbangan-pertimbangan fisik, ekonomi, maupun budaya”<sup>3)</sup>.

Untuk menerapkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diubah oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, diperlukan peraturan pelaksana sebagai petunjuk bagi pelaksanaan Undang-undang tersebut. Salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah. Lihat peraturan Pemerintah (PP) yang baru sebagai

---

<sup>1)</sup> Yang dimaksud tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain adalah bahwa daerah Provinsi tidak membawakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerjasama, dan atau kemitraan dengan Daerah kabupaten dan Daerah Kota dalam kedudukan masing-masing sebagai Daerah Otonom. Sementara itu, dalam kedudukan sebagai Wilayah Administrasi, Gubernur selaku Wakil Pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

<sup>2)</sup> Marzuki Nyakman, *Pengembangan Sumber Daya Manusia, dalam Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan*, Suara Pembaruan, Jakarta, 1995, Penerbit Pustaka Sinar Harapan, Cetakan Pertama, hlm. 31

<sup>3)</sup> Sumitro Maksun, *Aspek Perencanaan Dalam Otonomi Daerah, Ibid.*, hlm. 231

pelaksanaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005.

Menurut Pasal 128 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan :

“Susunan organisasi perangkat daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 120 ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dalam PERDA dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah”

Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, merupakan peraturan pelaksana dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang secara garis besar merupakan penjabaran mengenai kedudukan, tugas dan fungsi Perangkat Daerah Provinsi dan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam rangka membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan (diatur dalam BAB III, BAB IV dan BAB V). Selain itu diatur pula mengenai susunan organisasi dari Perangkat Daerah Provinsi dan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota tersebut, sebagaimana diatur dalam BAB VI.

Adapun mengenai kepangkatan, pengangkatan dan pemberhentian para pejabat Struktural dari Perangkat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam BAB VII. Dalam Bab ini selain diatur mengenai eselon Perangkat Daerah Provinsi dan eselon Perangkat Daerah Kabupaten/Kota, juga diatur mengenai pengangkatan dan pemberhentian para pejabat Struktural dari Perangkat Daerah Provinsi serta Perangkat Daerah Kabupaten/Kota.

Mengingat semakin meningkatnya kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten/Kota berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diubah oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, Pemerintah Kabupaten Sukabumi telah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 31 Tahun 2000 tentang Kewenangan Kabupaten Sukabumi. Hal tersebut mengakibatkan dampak yang sangat besar terhadap sendi kehidupan masyarakat Kabupaten Sukabumi dan merupakan beban/masalah yang harus segera ditangani oleh Pemerintah Kabupaten Sukabumi.

Salah satu konsekuensi dari hal tersebut, maka berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 sebagaimana dimaksud, Pemerintah Kabupaten Sukabumi melakukan penataan kepegawaian yang disesuaikan dengan kelembagaan Perangkat Daerah dilingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi, antara lain menetapkan adanya Jabatan Struktural Eselon V pada Perangkat Daerah dilingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi.

Oleh karena hal dimaksud, kiranya perlu adanya gambaran yang jelas mengenai tolok ukur penetapan Jabatan Struktural Eselon V pada Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi.

## **2. Identifikasi Masalah**

Adapun pembatasan masalahnya adalah :

1. Apa yang menjadi tolok ukur untuk menetapkan Jabatan Struktural Eselon V pada Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi ?

2. Apakah Keputusan Bupati Sukabumi tentang Perangkat Daerah yang didalamnya mengatur tentang eselon jabatan terendah Va bertentangan atau tidak dengan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 yang mengatur tentang eselon jabatan terendah IVb ?

### **3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Tujuan Penelitian yang penulis lakukan pada Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendapatkan gambaran tentang apa yang menjadi tolok ukur dalam penetapan Jabatan Eselon V pada Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi.
2. Untuk mengetahui apakah Keputusan Bupati Sukabumi tentang Perangkat Daerah yang didalamnya mengatur tentang eselon jabatan terendah Va bertentangan atau tidak Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 yang mengatur tentang eselon jabatan terendah IVb.

Adapun kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menambah wawasan pengetahuan bagi penulis, baik dari segi yuridis, teoritis maupun praktis mengenai tolok ukur penetapan Jabatan Eselon V pada Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi.
2. Sebagai sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Kabupaten Sukabumi dalam pelaksanaan Otonomi Daerah yang diarahkan kepada penataan kepegawaian.
3. Untuk menambah referensi bagi pembaca, terutama yang mempunyai minat untuk memperdalam mengenai Otonomi Daerah yang diarahkan kepada

penataan kepegawaian, serta untuk memberikan sumbangan dan menambah bahan pustaka bagi Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, khususnya bidang Hukum Pemerintahan Daerah.

#### **4. Kerangka Pemikiran**

Daerah otonom sebagai perwujudan dari asas desentralisasi, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat itu sendiri, sedangkan perwujudan asas dekonsentrasi adalah adanya wilayah Administratif yang merupakan lingkungan kerja Perangkat Pemerintah pusat yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan umum di Daerah.

Pengertian Desentralisasi berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.

Lebih lanjut pengertian Dekonsentrasi menurut Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah yang dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan

pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.

Hal-hal yang mendasar dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, Undang-undang ini menempatkan Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Salah satu faktor yang sangat dominan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah adalah adanya kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Selain itu penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.

Sumitro Maksud mengemukakan:

“Kewenangan yang lebih mandiri dan bersifat lebih homogen dan integral adalah berupa Otonomi yang diberikan kepada masing-masing daerah dalam rangka menciptakan kemandirian kesatuan wilayah Pemerintahan untuk melakukan penyelenggaraan Pemerintahan dengan berorientasi kepada kondisi daerah dan tuntutan kebutuhan masyarakat daerah setempat”<sup>4)</sup>.

Apabila dicermati kembali Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, maka pengertian Otonomi bagi suatu Daerah itu harus mampu :

1. Mempunyai prakarsa dan kreativitas sendiri (menyusun kebijaksanaan Daerah dan menyusun rencana serta pelaksanaannya);

---

<sup>4)</sup> *Ibid*



2. Memiliki alat pelaksana sendiri yang memenuhi syarat;
3. Membuat pengaturan sendiri (Perda dan Keputusan Bupati/Walikota);
4. Menggali sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah yang sah;

Kewenangan Daerah dilaksanakan secara luas, utuh dan bulat meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi pada semua aspek Pemerintahan antara lain aspek penataan kepegawaian Pemerintah Daerah.

Seperti telah dijelaskan dalam uraian sebelumnya, bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten/Kota semakin meningkat berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Hal tersebut diikuti dengan adanya pengaturan mengenai pedoman organisasi Perangkat Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005. Peraturan Pemerintah ini menjabarkan mengenai kedudukan, tugas dan fungsi serta susunan organisasi Perangkat Daerah Provinsi dan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota disertai pula pengaturan mengenai kepangkatan, pengangkatan dan pemberhentian dari Pejabat Struktural pada Perangkat Daerah tersebut. Salah satunya adalah pengaturan eselonering bagi para pemegang Jabatan Struktural pada Perangkat Daerah Kabupaten/Kota, dengan eselonering tertinggi yaitu Jabatan Eselon IIa yang dijabat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dan eselon terendah yaitu Jabatan Eselon IVb yang dijabat oleh Sekretaris Kelurahan dan Kepala Seksi pada Kelurahan.

Berdasarkan hal tersebut, sebagai konsekuensinya maka Pemerintah Kabupaten Sukabumi melakukan penataan kepegawaian yang disesuaikan dengan kelembagaan Perangkat Daerah dilingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi,

antara lain menetapkan adanya Jabatan Struktural Eselon V pada Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi.

## **5. Langkah-langkah Penelitian**

### **5.1. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode deskriptif analitis dengan melukiskan atau menggambarkan data sekunder/studi kepustakaan yaitu berupa peraturan Perundang-undangan hasil penelitian referensi-referensi yang berhubungan dengan penulisan, surat kabar dan data dari instansi yang bersangkutan, kemudian hasilnya diuraikan secara deskriptif analitis untuk dituangkan dalam bentuk penulisan hukum<sup>5)</sup>. Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu mengkaji kaidah-kaidah hukum yang sedang berlaku khususnya tentang Pemerintahan Daerah.

### **5.2 Jenis Data**

Jenis data dalam penelitian ini adalah data kualitatif berupa buku-buku dan Perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah khususnya tentang Perangkat Daerah.

### **5.3 Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini berupa :

5.3.1 Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat hasil wawancara dengan pejabat atau karyawan pada Pemerintah Kabupaten Sukabumi.

---

<sup>5)</sup> Drs. Cik Hasan Bisri, MS., *Penuntun Penyusunan Rencana Penelitian Dan Penulisan Skripsi Bidang Ilmu Agama Islam.*, hlm. 60-61

5.3.2 Data Sekunder, yaitu dari surat kekuatannya digolongkan menjadi :

- a. Bahan Hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari :
  1. Norma atau kaidah dasar, yakni Pembukaan UUD 1945
  2. Peraturan Dasar, yakni Batang Tubuh UUD 1945
  3. Peraturan Perundang-undangan, misalnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah Kabupaten sukabumi.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya buku-buku hukum yang berkaitan dengan Pemerintahan Dearah.
- c. Bahan-bahan tersier, berupa Kamus, Ensiklopedi.

#### **5.4 Tehnik Pengumpulan Data**

Dalam pengumpulan data, penulis menggunakan tehnik :

- 5.4.1 Studi Kepustakaan, yaitu dengan cara mengklasifikasikan bahan-bahan, majalah, surat kabar, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian.
- 5.4.2 Studi Lapangan, sebagai penunjang atau pelengkap.

#### **5.5 Analisis Data**

Data yang diperoleh baik data primer maupun data sekunder kemudian dianalisis secara yuridis kualitatif, yaitu analisis yang tidak menggunakan rumus-

rumus atau angka-angka sehingga diperoleh kesimpulan sesuai dengan Identifikasi Masalah.

## **6. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan tulisan ini terdiri dari empat (4) BAB.

Pada BAB I penulis mencoba menggambarkan secara singkat tentang point-point umum seperti Latar Belakang Penelitian yang menjadikan UUD 1945 sebagai landasan utamanya serta Undang-undang lain yang pernah berlaku di Indonesia yang berhubungan langsung dengan UUD 1945. Kemudian mengidentifikasi masalah yang menitikberatkan pada perbandingan Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi, Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yang hubungannya dengan penangkatan jabatan eselon, dengan tujuan mengetahui tentang gambaran tolok ukur dari penangkatan jabatan eselon tersebut, terutama eselon terendah yakni eselon V.

BAB II berisi pemahaman lengkap tentang kewenangan-kewenangan pemerintah daerah berupa teori-teori yang dari pakar-pakar hukum serta kutipan-kutipan pasal dari Undang-undang yang berhubungan dengan pemerintah daerah, Kutipan-kutipan tersebut sengaja dikutip oleh penulis untuk melengkapi dan lebih memperjelas tentang tulisan ini. Adapun point-point penting yang dibahas dalam bab ini terdiri dari:

1. Asas-asas Pemerintahan Daerah
2. Hubungan Kewenangan dengan Otonomi Daerah
3. Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota

#### 4. Kewenangan Kabupaten Sukabumi

Sedangkan pada BAB III, penulis berusaha membahas secara rinci tentang penetapan jabatan struktural eselon V pada perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi. Pada bab ini, tulisan dilengkapi juga dengan tabel-tabel yang diambil langsung dari Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Sukabumi yang menunjukkan secara utuh kondisi perangkat daerah tersebut. Adapun titik tekan pemahasannya terkerucut pada point-point sebagai berikut:

1. Kondisi Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupten Sukabumi.
2. Tolok Ukur Penetapan Jabatan Struktural Eselon V pada Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi
3. Analisis Yuridis Terhadap Keputusan Bupati Sukabumi yang mengatur Jabatan Struktural Eselon V pada Perangkat Daerah.

Tulisan ini berakhir pada BAB IV yang berisi kesimpulan dan saran-saran yang secara umum dapat dikatakan seolah-olah mewakili isi keseluruhan dari tulisan ini.