

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah Daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah Provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi daerah Kabupaten dan daerah Kota, serta pemerintah daerah ini sendiri memiliki tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuan daerah.¹

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi daerah 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.

Dalam pelaksanaan kegiatan Pemerintahan Daerah yang dimaksudkan diatas diatur secara eksplisit dalam Pasal 18 UUD 1945.²

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten,

¹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers, 1991. hlm. 14.

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

- 2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
- 6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Adapun maksud dan tujuan dari Pasal 18 ayat (7) mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diejawantahkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang sebelumnya mengalami beberapa kali perubahan terhadap aturan yang dimaksudkan untuk menyesuaikan perkembangan, keadaan serta kebutuhan dari setiap daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan menurut pasal 5 ayat (4) undang-undang tersebut dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, serta dalam pasal 9 menyatakan adanya klasifikasi mengenai urusan pemerintahan. Klasifikasi urusan tersebut yaitu menyangkut adanya urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Klasifikasi urusan pemerintahan absolut meliputi urusan :

1. Politik luar negeri

2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Yustisi
5. Moneter dan fiskal nasional
6. Agama

Dimana hal-hal tersebut di atas yaitu urusan pemerintahan absolut yang merupakan urusan dari pemerintah pusat sepenuhnya yang dilaksanakan sendiri, akan tetapi pemerintah pusat melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yaitu perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah non-kementerian yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam rangka dekonsentrasi.

Adapun urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi atas urusan pemerintahan pusat dan daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah kabupaten/kota yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3). Urusan pemerintahan konkuren ini menjadi kewenangan daerah berdasarkan Pasal 11 terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib yaitu urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah dan urusan pemerintahan pilihan yaitu urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.

Dalam hal pembentukan perangkat daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 pasal 2 menyatakan bahwa pembentukan perangkat daerah tersebut dilakukan berdasarkan asas:³

1. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah
2. Intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah
3. Efisiensi
4. Efektivitas
5. Pembagian habis tugas
6. Rentang kendali
7. Tata kerja yang jelas
8. fleksibilitas

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 membedakan atas dua mengenai urusan pemerintahan wajib yaitu adanya urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 menyatakan mengenai urusan pemerintahan wajib dasar yaitu terdiri atas urusan :

1. Pendidikan
2. Kesehatan
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang
4. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman

³ Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.

5. Ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat
6. Sosial

Adapun urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud meliputi :

1. Tenaga kerja
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
3. Pangan
4. Pertanahan
5. Lingkungan hidup
6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
7. Pemberdayaan masyarakat dan desa
8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
9. Perhubungan
10. Komunikasi dan informatika
11. Koperasi, usaha kecil dan menengah
12. Penanaman modal
13. Kepemudaan dan olah raga
14. Statistik
15. Persandian
16. Kebudayaan
17. Perpustakaan
18. Kearsipan

Untuk urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud yaitu :

1. Kelautan dan perikanan
2. Pariwisata
3. Pertanian
4. Kehutanan
5. Energi dan sumberdaya mineral
6. Perdagangan
7. Perindustrian
8. Transmigrasi

Kemudian daripada itu adanya urusan pemerintahan konkuren yang dibagi atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi serta kabupaten/kota yang didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisien dan eksternalitas serta kepentingan strategis nasional.

Mengenai hal tersebut pemerintah dalam merumuskan dan menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 232 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai perangkat daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, yang dalam hal ini yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Adapun Peraturan Pemerintah tersebut sedikit banyaknya timbul implikasi bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang sedang berlangsung maupun terhadap pejabat yang berada di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait. Beberapa implikasi ini sudah begitu banyak dirasakan di beberapa daerah di Jawa Barat ini yaitu seperti di Bekasi, Garut, Bogor dan daerah lainnya.

Sebagai bukti nyata mengenai implikasi dari Peraturan Pemerintah tersebut yaitu di Kota Bekasi yang sejumlah Satuan Kerja Perangkat Daerahnya akan *dimerger*. Mengingat hal tersebut akan berdampak kepada ratusan pejabat akan turun jabatannya.

Mengenai revisi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) akan berimbas pada penggabungan beberapa dinas seperti Dinas Tata Kota, Dinas Binamarga dan Tata Air, Dinas Pertamanan, Pemakaman dan Penerangan Jalan Umum, Dinas Pembangunan dan Pemukiman akan digabung menjadi Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR).

Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) menjadi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Satu Pintu. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ini yang semula berbentuk Badan menjadi Dinas. Perubahan ini tidak serta merta begitu saja harus ada kajian ilmiah untuk merubah satuan Perangkat Daerah tersebut supaya menjadi Dinas yang dituangkan melalui sebuah peraturan Daerah.

Susunan perangkat daerah ini ditetapkan berdasarkan tipologi Perangkat Daerah yang diklasifikasikan ke dalam tipe A, B dan C yang ditentukan melalui variable beban kerja yang terdiri dari variable umum dengan bobot 20% dan variable teknis dengan bobot 80%.

Merujuk pada warta berita yang di muat di situs pemerintahan Kota Bogor bahwanya Ahmad Heryawan selaku Gubernur Jawa Barat menyatakan bahwa Jawa Barat Nantinya akan memiliki Asisten Daerah yang semula berjumlah empat orang akan menjadi tiga orang Asisten Daerah. Tenaga atau Staf

Ahli Gubernur yang semula berjumlah lima akan menjadi tiga staf ahli, serta Biro yang semula dua belas akan dicitkan menjadi maksimal Sembilan biro.

Merujuk pada pengurangan mengenai Biro Keuangan salah satunya yang dimaksud dari pengurangan dari dua belas biro, nantinya akan diperkuat dengan dibentuknya menjadi Badan Pengelolaan Keuangan dan Barang Milik Daerah.

Kemudian daripada itu mengenai Dinas Peternakan dan Badan Ketahanan Pangan Daerah yang akan dilebur menjadi satu Dinas yaitu menjadi Dinas Peternakan dan Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Barat, serta badan yang menangani para penyuluh akan dikembalikan ke Dinas terkait. Eselon III di Pertanian itu akan menjadi tiga yang semula dari lima yang diantaranya Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Peternakan, Perkebunan, Bakorluh dan Badan Ketahanan Pangan Daerah.

Adapun maksud dari peleburan dua Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) tersebut yaitu untuk mengadvokasi masyarakat untuk ketahanan pangan yang semula berbasis karbohidrat menjadi ketahanan pangan berbasis protein hewani.

Kemudian dari pada itu nanti setelah raperda tersebut telah disahkan menjadi Perda yang saat ini masih dalam tahap revisi di Kementerian Dalam Negeri akan dibuat kantor Dinas baru untuk memperlancar tugas dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) baru yang telah di sahkan.

Membuat suatu perubahan dalam tata kelola perangkat daerah bukanlah suatu hal yang mudah karena sangat banyak yang harus diselesaikan dalam

perubahan ini, mulai dari pembuatan kantor baru dan terutama transisi untuk melakukan penyesuaian.

Penyesuaian terhadap perubahan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang baru sama halnya memulai kembali dari nol untuk melaksanakan tata kelola serta menjalankan pemerintahan, terutama bagi dinas yang mengalami penciutan atau dinas yang mengalami pemekaran. Pengadministrasian atau penataan Dinas baru memulai kembali dari awal untuk melaksanakan Rencana Program Jangka Menengah Daerah (RPJMD) atau Rencana Program Jangka Panjang Daerah (RPJPD) di daerah tersebut.

Memang dalam hal ini ada sisi positif maupun negatif yang timbul akibat adanya peraturan yang dikeluarkan tersebut. Adapun sisi positif yang ada yaitu :

1. Adanya perampingan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)
2. Biaya atau APBD yang dikeluarkan untuk penunjang Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menjadi tidak besar seperti sebelumnya untuk Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang baru di tahun yang akan datang
3. Lebih efektif dan efisien

Adapun sisi negatif yang timbul dalam perombakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) melalui Peraturan Pemerintah ini yaitu :

1. Terjadinya hambatan dalam pelaksanaan roda pemerintahan terutama dalam pelayanan terhadap masyarakat;
2. Timbul permasalahan baru bagi Tenaga Kerja Kontrak (TKK) dan sukarelawan yang berada di lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mengalami peleburan maupun penciutan;

3. Penataan ulang sistem di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait yang mengalami peleburan maupun penciutan;
4. Terjadinya merger untuk beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD);
5. Pengeluaran yang besar pula untuk pembentukan kantor baru bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang baru dibentuk
6. Penataan ulang organisasi perangkat daerah
7. Dimungkinkan adanya daerah yang terkucilkan
8. Penataan yang sulit untuk daerah otonomi khusus

B. Identifikasi Masalah

Permasalahan merupakan kesenjangan antara apa yang seharusnya dengan apa yang senyatanya, antara apa yang diperlukan dengan apa yang tersedia, antara harapan dengan capaian atau secara singkatnya antara *das sollen* dengan *das sein*.⁴ Identifikasi masalah merupakan suatu tahap permulaan dari suatu perumusan masalah sehingga objek dalam suatu jalinan tertentu dapat dikenali sebagai suatu masalah. Hal tersebut berguna untuk mengarahkan peneliti agar meneliti objek lebih teliti dengan sesuai sasaran judul.⁵ Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dalam perumusan penelitian ini di tuangkan dalam identifikasi masalah yaitu sebagai berikut:

1. Apa saja Organisasi Perangkat Daerah di Jawa Barat sebelum dan sesudah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016?

⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 17.

⁵ Junjun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu Sebagai Pengantar Populer*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, hlm. 309.

2. Bagaimana implikasi terhadap tata kelola Organisasi Perangkat Daerah setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis Organisasi Perangkat Daerah yang ada di Jawa Barat sebelum dan sesudah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis implikasi terhadap tata kelola Organisasi Perangkat Daerah setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016

D. Kegunaan Penelitian

Salah satu faktor pemilihan masalah dalam penelitian ini bahwa penelitian yang dilakukan dapat bermanfaat bagi seluruh elemen yang ada. Nilai dari sebuah penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat bagi berbagai pihak yang dimaksudkan dalam latar belakang penulisan ini. Adapun yang diharapkan dalam penulisan ini yaitu

1. Secara teoritis

Kegunaan teoritis ini merupakan kegunaan dari penulisan hokum yang berkaitan dengan pengembangan ilmu hukum. Kegunaan dari penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat khususnya dalam pengembangan ilmu hukum tata Negara mengenai pembentukan perangkat daerah di tingkat provinsi.

2. Secara Praktis

Kegunaan ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum dimasa yang akan datang. Dilain pihak penulisan ini bermanfaat praktis yang dapat disumbangkan kepada :

- a. Untuk pengguna praktis adalah sebagai masukan (*input*) bagi pihak pemerintah daerah di Indonesia khususnya untuk wilayah Jawa Barat agar hasil dari penelitian nantinya dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum dan pembinaan hukum.
- b. Untuk pemerintahan daerah di Indonesia khususnya Jawa Barat agar memikirkan lebih matang dan terencana dalam pelaksanaan teknis maupun perencanaan yang dibuat, sehingga tidak menimbulkan masalah dikemudian hari serta pemerintahan daerah tidak selalu harus merombak tata kelola perangkat daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah.
- c. Bagi penulis adalah untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum Tata Negara di Univeristas Pasundan Bandung.

E. Kerangka Pemikiran

Tujuan Negara Republik Indonesia termaktub dalam alinea ke-4 pembukaan UUD 1945⁶ yang menyebutkan :

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan

⁶ Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia.

kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”

Menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 perubahan ketiga, negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini merupakan perwujudan dari kesepakatan dasar kalangan anggota MPR yang dihasilkan pada Sidang Umum (SU) tahun 1999 yang menentukan agar penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat hal-hal yang bersifat normatif dimasukan ke dalam pasal-pasal atau batang tubuh. Seperti diketahui sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 asas negara hukum tidak diatur dalam pasal-pasal atau batang tubuh Undang-Undang. Dengan demikian, pemuatan asas dalam pasal Undang-Undang Dasar 1945 merupakan penegasan semata atas asas ketatanegaraan yang telah ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen.⁷

Konsepsi negara hukum Indonesia dapat kita masukan dalam konsep negara hukum materiil atau negara hukum dalam arti luas. Hal ini dapat kita ketahui dari perumusan mengenai tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea IV. Dasar lain yang menjadi dasar bahwa Indonesia adalah negara hukum dalam arti materiil terdapat dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 Pada Bab VI tentang Pemerintah Daerah dan Bab IXA tentang Wilayah Negara yang menegaskan bahwasanya dalam suatu

⁷ Mokhammad Najih dan Solimin, *Pengantar Hukum Indonesia*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 112.

Negara Republik Indonesia terdiri atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang kemudian diatur oleh undang-undang.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa secara konstitusional, negara Indonesia adalah negara hukum yang dinamis (negara hukum materiil) atau negara kesejahteraan. Dalam negara hukum yang dinamis dan luas ini para penyelenggara dituntut untuk berperan luas demi kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

Untuk mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 sangat diperlukan suatu lembaga negara. Lembaga negara adalah lembaga pemerintahan atau "*civilized organization*" dimana lembaga tersebut dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara dimana bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Lembaga negara terbagi dalam beberapa macam dan mempunyai tugasnya masing-masing.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk dan berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, dan bahkan ada pula yang dibentuk berdasarkan keputusan presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-

Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk oleh keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan peraturan daerah, tentunya lebih rendah lagi tingkatannya.⁸

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan fungsi. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah isinya; organ adalah status bentuknya, sedangkan fungsi adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Menurut Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebut eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut baik namanya maupun fungsi dan kewenangannya akan diatur dalam peraturan yang lebih rendah.⁹

Dilihat dari segi fungsinya lembaga-lembaga negara ada yang bersifat utama/primer (*primary constitutional organs*), dan bersifat penunjang/sekunder (*auxiliary state organs*).¹⁰ Sedangkan dari segi hirarkinya lembaga negara itu dibedakan ke dalam 3 (tiga) lapis yaitu :

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 34.

⁹ *Ibid*, hlm. 62.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 65.

1. Organ lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara, dimana nama, fungsi dan kewenangannya dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, dimana dalam lapis ini ada lembaga yang sumber kewenangannya dari Undang-Undang Dasar, ada pula sumber kewenangannya dari Undang- Undang dan sumber kewenangannya yang bersumber dari regulator atau pembentuk peraturan dibawah Undang- Undang.
3. Organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah yaitu lembaga negara yang berada di daerah yang ketentuannya telah diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 yaitu pemerintah daerah provinsi, gubernur, DPRD provinsi, pemerintah daerah kabupaten, bupati, DPRD kabupaten, pemerintah kota, walikota, DPRD kota.

Di samping uraian di atas, dapat pula dikemukakan Bahwa sebenarnya yang disebut atau disebut-sebut dalam Undang-Undang Dasar 1945, lebih dari 34 buah. Ada yang hanya disebut Secara implisit, ada pula yang disebut secara eksplisit dan diatur keberadaannya dalam Undang-Undang Dasar 1945. Lembaga lain yang dapat pula menimbulkan pertanyaan kritis mengenai ada tidaknya kewenangan konstitusionalnya yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945 adalah Perangkat Daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 hanya menentukan, “Negara terbagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah kabupaten / kota”.

Adapun daripada itu dikatakan pula bahwasannya daerah mengurus urusan sendiri berdasarkan otonomi daerah yang dijabarkan dengan undang-undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang sebelumnya mengalami beberapa kali perombakan dan undang-undang tentang otonomi daerah yang di dalam undang-undang tadi dalam pasal 232 dijabarkan oleh peraturan pemerintah yaitu yang dimaksudkan sekarang ini adalah peraturan pemerintah terbaru mengenai perangkat daerah yang sebelumnya disebut dengan organisasi perangkat daerah.

Peraturan Pemerintah nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah merupakan aturan terbaru untuk penyelarasan dan pengefisienan serta mewujudkan kedudukan, status, fungsi dan peran pemerintah daerah yang dikemudian hari dijabarkan lagi dengan peraturan daerah sebagai wujud dari penjelmaan dan konkritisasi dari maksud peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Eksistensi adalah hal berada atau keberadaan.¹¹ Menurut Sukanto Satoto sampai saat ini tidak ada satupun tulisan ilmiah bidang hukum, baik berupa buku, disertasi maupun karya ilmiah lainnya yang membahas secara khusus pengertian eksistensi. Pengertian eksistensi selalu dihubungkan dengan kedudukan dan fungsi hukum atau fungsi suatu lembaga hukum tertentu. Sjachran Basah mengemukakan pengertian eksistensi dihubungkan dengan kedudukan, fungsi, kekuasaan atau wewenang pengadilan dalam lingkungan badan peradilan administrasi di Indonesia.

¹¹ Ebta Setiawan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online*, <http://kbbi.web.id/eksistensi>, diakses pada Minggu 18 September 2016.

Menurut Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara,

“Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi.”¹²

Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, kewenangan merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

Menurut Prof. Lili Rasjidi,

“Dalam penerapannya, hukum memerlukan suatu kekuasaan untuk mendukungnya dan kekuasaan itu diperlukan karena hukum itu bersifat memaksa. Serta unsur pemegang kekuasaan merupakan faktor penting dalam hal digunakannya kekuasaan yang dimilikinya sesuai dengan kehendak masyarakat.”¹³

Kemudian dari pada itu, Prof. Lili Rasjidi menjelaskan pula dalam bukunya tersebut mengenai hukum dan kekuasaan tidaklah bisa dipisahkan karena merupakan satu kesatuan. Kewenangan dalam artian hukum merupakan produk dari penguasa dan penguasa menjalankan kewenangannya berdasarkan hukum yang dibuatnya.

F. Metode Penelitian

Mengetahui dan membahas suatu permasalahan maka sangatlah diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode tertentu yang

¹² Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013. hlm. 99.

¹³ Lili Rasjidi dan Ira Tania Rasjidi. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. PT Citra Aditya Bakti. Bandung. 2007. Hlm. 75.

bersifat ilmiah. Penelitian hukum Menurut Soerjono Soekanto, dalam bukunya Pengantar Penelitian Hukum menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah :¹⁴

“Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala bersangkutan.”

Metode penelitian yang digunakan peneliti dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Metode yang digunakan adalah metode *deskriptif analitis*, yaitu: menggambarkan dan menguraikan secara sistematika semua permasalahan, kemudian menganalisisnya yang bertitik tolak pada peraturan yang ada, sebagai dasar mengetahui tentang implementasi pembentukan perangkat daerah di Jawa Barat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Penelitian ini termasuk jenis penelitian deskriptif-analitis, karena merujuk pada Pendapat Soejono Soekanto¹⁵ yaitu :

Penelitian yang bersifat deskriptif-analitis, dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala tertentu. Maksudnya adalah untuk mempertegas hipotesa, agar dapat memperluas teori-teori lama atau didalam kerangka menyusun teori-teori baru.

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Univeritas Indonesia Press, Jakarta, Cetakan-III, 1986, hlm. 3.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 119.

Dalam penulisan ini dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran sistematis tentang implementasi pembentukan perangkat daerah di Jawa Barat berdasarkan Peraturan Pemerintah yang dimaksud diatas.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, karena menggunakan data sekunder sebagai data utama¹⁶. Perolehan data dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu suatu teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan sebagai literatur yang dapat memberikan landasan teori yang relevan dengan masalah yang akan dibahas antara lain dapat bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, literatur-literatur, karya-karya ilmiah, makalah, artikel, media massa, serta sumber data sekunder lainnya yang terkait dengan permasalahan.

3. Tahap Penelitian

Sebelum melakukan penelitian, terlebih dahulu ditetapkan tujuan penelitian, kemudian melakukan perumusan masalah dari berbagai teori dan konsep yang ada, untuk mendapatkan data primer dan data sekunder sebagaimana yang dimaksud di atas, dalam penelitian ini dikumpulkan melalui dua tahap, yaitu :

a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji gambaran sistematis tentang implementasi pembentukan perangkat daerah di Jawa Barat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

¹⁶ Roni Haniitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 1985, hlm. 93.

Untuk mendapatkan berbagai bahan tertulis yang diperlukan dan berhubungan dengan masalah yang diteliti. Penelitian kepustakaan ini meliputi :

1) Bahan Hukum Primer

Adalah bahan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dan bersifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah dalam hal perangkat perangkat daerah. Peraturan perundang-undangan yang penulis kaji dan analisi mulai dari UUD 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang terkait otonomi daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perangkat Daerah.

2) Bahan Hukum Sekunder

Berupa tulisan-tulisan para ahli dibidang hukum yang berkaitan dengan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan-bahan hukum primer berupa doktrin (pendapat para ahli terkemuka) internet, surat kabar, majalah, dan dokumen-dokumen terkait.

3) Bahan Hukum Tersier

Yakni bahan hukum yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan sekunder”, seperti kamus hukum, kamus bahasa Inggris-Indonesia, Indonesia-Inggris, kamus bahasa Belanda dan ensiklopedia.

b. Penelitian Lapangan

Yaitu suatu cara memperoleh data yang dilakukan dengan mengadakan observasi untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang akan diolah dan dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku¹⁷. Penelitian ini diadakan untuk memperoleh data primer, melengkapi data sekunder dalam studi kepustakaan sebagai data tambahan yang dilakukan melalui interview atau wawancara dengan pihak terkait.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini, akan diteliti mengenai data primer dan data sekunder. Dengan demikian ada dua kegiatan utama yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi kepustakaan (*library research*) dan studi lapangan (*field research*).

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

- 1) Mengumpulkan buku-buku yang berkaitan tentang perangkat daerah dan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintah daerah dan perangkat daerah.
- 2) Klasifikasi, yaitu dengan cara mengolah dan memilih data yang dikumpulkan tadi ke dalam bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.
- 3) Sistematis, yaitu menyusun data-data yang diperoleh dan telah diklasifikasi menjadi uraian yang teratur dan sistematis.

¹⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1958, hlm.15.

b. Studi Lapangan (*Filed Research*)

Penelitian ini dilakukan untuk mengumpulkan, meneliti dan merefleksikan data primer yang diperoleh langsung di lapangan sebagai pendukung data sekunder, penelitian ini dilakukan dengan para pihak yang terkait dengan pokok permasalahan.

5. Alat Pengumpulan Data

Data yang telah terkumpul melalui kegiatan pengumpulan data diperoleh untuk dapat menarik kesimpulan bagi tujuan penelitian, teknik yang dipergunakan dalam pengolahan data sekunder dan data primer adalah:

- a. Studi kepustakaan yaitu dengan mempelajari materi-materi bacaan yang berupa literatur, catatan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan serta bahan lain dalam penulisan ini.
- b. Penelitian lapangan yaitu teknik pengumpulan data dengan mengadakan wawancara pada pihak terkait serta pengumpulan bahan-bahan yang terkait dengan masalah yang di bahas.

6. Analisis Data

Analisis data menurut Otje Salman S dan Anthon F. Susanto yaitu, “analisis yang dianggap sebagai analisis hukum apabila analisis yang logis (berada dalam logika sistem hukum) dan menggunakan term yang dikenal dalam keilmuan hukum”.¹⁸

¹⁸ Otje Salman S dan Anthon F Susanto, *Teori Hukum Mengingat, Menyimpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 13.

Analisis data dalam penelitian ini, data sekunder hasil penelitian kepustakaan dan data primer hasil penelitian lapangan dianalisis dengan menggunakan metode yuridis-kualitatif.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, bahwa:

Analisis data secara yuridis-kualitatif adalah cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analitis yaitu yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh, tanpa menggunakan rumus matematika.¹⁹.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini berlokasi di tempat yang mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji oleh peneliti, adapun lokasi penelitian yaitu:

a. Penelitian Kepustakaan berlokasi di:

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jl. Lengkong Dalam No. 17 Bandung.
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jl. Dipatiukur No. 35 Bandung.
- 3) Instansi Tempat Penelitian
Perpustakaan Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Barat, Jl. Diponegoro Nomor 22 Bandung.

b. Website-Website yang berhubungan dengan pokok bahasan terkait.

¹⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, op. Cit, hlm. 98.

8. Jadwal Penelitian

NO.	Kegiatan	Tahun 2016-2017					
		Okt	Nov	Des	Jan	Feb	Mar
1.	Bimbingan usulan penelitian, revisi dan Acc untuk seminar	■					
2.	Pengajuan usulan penelitian	■					
3.	Seminar usulan penelitian		■	■			
4.	Penelitian lapangan		■	■	■		
5.	Penyusunan data Bab II sampai dengan Bab V, revisi koreksi bimbingan dan Acc untuk sidang komprehensif			■	■	■	
6.	Sidang komprehensif					■	
7.	Revisi penjuridan, penggandaan dan pengesahan						■

***Keterangan: Perencanaan Penulisan sewaktu-waktu dapat berubah.