

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang dimana negara kesatuan adalah negara yang menyelenggarakan satu kesatuan tunggal, yang pemerintahan pusat adalah yang tertinggi namun Indonesia juga menyerahkan kewenangan kepada daerah atau disebut juga dengan desentralisasi. Indonesia yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan hak untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Otonomi daerah bisa diartikan sebagai kewajiban yang dikuasakan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan juga hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan perundang-undangan , oleh karena itu Kabupaten Toba Samosir sebagai daerah otonom mempunyai kekuasaan otonom atau dengan kata lain memiliki hak dan kewenangan dalam mengurus daerahnya sendiri.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-

undang ditentukan urusan pemerintah pusat.<sup>1</sup> Dalam penetapannya bahwa pemerintah daerah yang harus mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Maka hal ini ditujukan untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat baik yang sesuai undang-undang dengan melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, meningkatkan daya saing antar daerah dengan mempertahankan prinsip demokrasi, keadilan dan ke khususan suatu daerah yang masih memuat sistem Negara Republik Indonesia. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan tanggung jawab kepada daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pertumbuhan aspirasi dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat lokal dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, pengertian otonomi daerah dimaknai sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup>

Dalam penyelenggaraan kewenangan daerah otonom pegawai merupakan suatu komponen yang penting dalam menjalankan aktivitas suatu

---

<sup>1</sup> Ateng Syafruddin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993. hlm.3.

<sup>2</sup> Widjaja HAW, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005. hlm.86.

instansi, karena dalam memberikan pelayanan pada publik dan menyelenggarakan pembangunan lebih banyak dilakukan oleh pegawai yang berhubungan langsung dengan pelayanan tersebut, untuk mewujudkan pelayanan yang baik itu diperlukan kinerja pegawai yang optimal guna mendukung pelaksanaan tugas instansi yang bersangkutan sehingga seluruh rencana yang ditargetkan instansi tersebut dapat tercapai.<sup>3</sup>

Salah satu pengembangan pegawai yang dilakukan oleh instansi dengan melaksanakan mutasi jabatan. Mutasi jabatan merupakan salah satu bentuk kebijakan yang diterapkan oleh pimpinan atau kepala daerah, kegiatan mutasi bertujuan sebagai bentuk penyegaran fungsi dan tugas pegawai sehingga pegawai tidak merasa jenuh dengan jabatan atau tugas yang diembannya.

Mutasi jabatan sangat berperan dalam meningkatkan kinerja pegawai karena dengan adanya mutasi ini setiap pegawai dipacu untuk bekerja lebih baik dengan harapan akan memperoleh jabatan yang lebih baik. Bagi para Pegawai Negeri Sipil (PNS), mutasi dilakukan berdasarkan berbagai pertimbangan misalkan masa jabatan pegawai yang bersangkutan, golongan, ruang, kepangkatan, terdapat pekerjaan/jabatan baru maupun prestasi yang berhasil diraih oleh pegawai. Mutasi dilakukan agar kinerja pegawai semakin meningkat.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>*Ibid*, hal.213

<sup>4</sup>Burhanuddin A.Tayibnapis,*Administrasi Kepewaiian* : Suatu Tujuan Analitik, Pradnya Paramitha, Jakarta, 1995.hlm.192.

Dalam hal ini terjadi sebuah masalah dalam hal kewenangan yakni meliputi lingkup pemerintahan daerah kabupaten Toba Samosir lebih tepatnya kota Balige. Hal yang terjadi adalah mengenai kekosongan jabatan karena Bupati Balige terjerat kasus tindak pidana korupsi. Apabila masalah kekosongan ini tidak segera diatasi maka akan menimbulkan masalah-masalah baru. Sesuai dengan Pasal 87 ayat (1) dan (2) jo pasal 78 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dinyatakan apabila kepala daerah atau Gubernur, Bupati, atau Walikota berhenti karena meninggal dunia, diberhentikan karena berhalangan tetap, atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka dilakukan pengisian jabatan kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dilanjutkan dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang peraturan pemerintah daerah dijelaskan juga mengenai pergantian kepala daerah yang berhalangan tetap digantikan oleh wakilnya. Sehingga dibutuhkan adanya pelaksana tugas sementara untuk menjalankan fungsi bupati pada saat itu. Dalam hal ini yang berwenang memberikan tugas sebagai seorang pelaksana tugas sementara (PLT) yaitu Kementerian Dalam Negeri.<sup>5</sup>

Menteri Dalam Negeri (Mendagri) menonaktifkan Pandapotan Kasmin Simanjuntak dari jabatannya sebagai Bupati Toba Samosir karena berstatus terdakwa kasus korupsi. Sesuai dengan Surat keputusan Nomor 131.12-880-Tahun 2015 bahwa bapak Liberty Pasaribu diberikan jabatan sebagai

---

<sup>5</sup>Max Boli Sabon, *Hukum Otonomi Daerah*, Universitas Atma Jaya, Jakarta: 2011, hlm.216.

Pelaksana Tugas (PLT) . Gubernur Sumatera Utara Gatot Pujo Nugroho menyatakan, Surat Keputusan (SK) Mendagri tentang penonaktifan Bupati Toba Samosir itu sudah diserahkan kepada wakil bupati Liberty Pasaribu.

Sesuai dengan undang-undang Nomor 30 tentang administrasi pemerintahan dalam Pasal 34 ayat (3) Pelaksana harian atau pelaksana tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melaksanakan tugas serta menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau tindakan rutin yang menjadi wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Maka dengan itu Penjabat kepala daerah atau Pelaksana Tugas walaupun bersifat sementara, pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah defenitif namun yang membedakan PLT dengan seorang kepala daerah terletak pada kewenangan yang dibatasi, dimana dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota dalam Pasal 71 ayat pada ayat 2 diatur, petahana atau PLT dilarang melakukan penggantian pejabat 6 bulan sebelum masa jabatannya berakhir dan juga berpedomankan Pasal 132A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemberhentian, dan Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah terdapat pembatasan kewenangan PLT kepala daerah sebagai berikut: "Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan

kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang:

- a. Melakukan mutasi pegawai, karena kepegawaian daerah adalah suatu sistem dan prosedur yang diatur dalam perundang-undangan. Dalam sistem kepegawaian secara nasional, pegawai negeri sipil (PNS) memiliki posisi penting untuk penyelenggaraan pemerintahan dan difungsikan sebagai alat pemersatu bangsa. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi, maka ada sebagian kewenangan di bidang kepegawaian diserahkan kepada daerah untuk dikelola dalam sistem kepegawaian daerah. Sebagai konsekuensi desentralisasi sistem manajemen kepegawaian menggunakan gabungan antara unified system dan separated system, artinya ada bagian-bagian kewenangan yang tetap menjadi kewenangan pusat dan ada bagian-bagian kewenangan yang diserahkan kepada daerah untuk dilaksanakan oleh pembina kepegawaian daerah.
- b. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya.

Setelah menjabat sebagai Pelaksana Tugas Bupati Toba Samosir, Liberty Pasaribu melakukan gebrakan besar dengan melakukan rolling

(pelantikan) sebanyak 88 orang pejabat struktural eselon II, III,IV dilingkungan tersebut yang digelar di aula kantor Bupati Tobasa. Dari jumlah tersebut 16 jabatan eselon dua diganti, diantaranya 6 kepala dinas (Kadis). Pelantikan berdasarkan Keputusan Bupati Tobasa Nomor 123 Tahun 2015.

Pelantikan yang dilakukan PLT Bupati ini tidak sesuai dengan aturan yang berlaku yakni aturan dan sanksi diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Pasal 132A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 sebagaimana telah dipaparkan diatas dan berdasarkan Pasal 2(a) Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara, Nomor: K.26-30/V.100-2/99, Tanggal 19 Oktober 2015, Tentang Penjelasan Atas Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian, menyatakan bahwa:“Penjabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Berdasarkan ketentuan diatas kewenangan penjabat kepala daerah dalam implementasinya secara umum sangat bertolak belakang dengan peraturan seperti yang telah dipaparkan sebelumnya dan asas-asas keadilan pada umumnya, yang mana hanya mementingkan kepentingan secara khusus

seperti kepentingan politik, ras, almamater dan sebagainya, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan membahasnya lebih jauh dengan mengangkat judul **“KEWENANGAN PLT BUPATI TERHADAP MUTASI JABATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI DINAS PENDIDIKAN KABUPATEN TOBA SAMOSIR”**.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang yang telah dirumuskan diatas, maka ada beberapa permasalahan yakni sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Pelaksana Tugas Bupati terhadap mutasi jabatan Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Kabupaten Toba Samosir ?
2. Bagaimana implikasi hukum atas keputusan mutasi Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Kabupaten Toba Samosir ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan Pelaksana Tugas Bupati dalam mutasi jabatan Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Kabupaten Toba Samosir.
2. Untuk mengetahui implikasi hukum atas keputusan mutasi Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Kabupaten Toba Samosir.



## D. Manfaat Penelitian

Beranjak dari tujuan penelitian diatas, maka penulis berharap agar hasil dari penelitian ini memberikan manfaat bagi masyarakat banyak terkhusus bagi penulis sendiri sebagai berikut:

### 1. Secara Teoritis

- a. Melatih kemampuan penulis melakukan penelitian secara ilmiah dan sekaligus menuangkan hasil penelitian tersebut ke dalam bentuk tulisan.
- b. Untuk memperkaya ilmu hukum, serta dapat menerapkan ilmu yang telah didapat selama perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.
- c. Hasil penelitian diharapkan bermanfaat bagi kemajuan dan perkembangan hukum administrasi negara khususnya.

### 2. Secara Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan pemahaman bagi penulis sendiri, kontribusi dan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, serta diharapkan mampu menambah pengetahuan bagi para pembaca yang membaca hasil penelitian ini.

## E. Metode Penelitian

Dalam kegiatan penelitian ini dibutuhkan data yang konkret, akurat, valid, jawaban yang ilmiah sesuai dengan data dan fakta yang ada dilapangan dan data yang berasal dari kepustakaan yang dapat dipertanggungjawabkan

kebenarannya. Oleh karena itu penelitian ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

### 1. Metode Pendekatan

Berdasarkan judul penelitian, maka metode pendekatan dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis (empiris) yaitu berupa studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses berlakunya hukum didalam masyarakat yang disebut *socio legal research*.<sup>6</sup> Sesuai dengan penelitian ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku terhadap masalah penelitian dengan fakta-fakta yang ada dilapangan atau melihat realita yang terjadi di Kota Balige mengenai pelaksanaan tugas Kepala Daerah yang menjabat sebagai PLT dalam mengeluarkan keputusan untuk memutasi pegawai negeri sipil di Dinas Pendidikan Kabupaten Toba Samosir.

### 2. Jenis Data

Penelitian ini adalah penelitian efektivitas hukum yaitu penelitian hukum yang hendak menelaah efektivitas suatu peraturan perundangundangan (berlakunya hukum) pada dasarnya merupakan penelitian perbandingan antara realitas hukum dengan ideal hukum.<sup>7</sup> Maka penelitian ini membicarakan daya kerja hukum dalam mengatur dan

---

<sup>6</sup>Bambang Sunggono, 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 43.

<sup>7</sup>Amiruddin & Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 137.

memaksa masyarakat untuk taat kepada hukum. Penelitian efektivitas hukum adalah melihat pengaruh positif dari hukum yaitu orang bertingkah laku sesuai dengan aturan hukum.

### 3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan hal secara sistematis, faktual dan akurat di daerah tertentu dan tempat tertentu. Dalam hal ini menggambarkan tentang pelaksanaan keputusan mutasi yang dilakukan PLT Bupati ini tidak sesuai dengan aturan yang berlaku yakni aturan dan sanksi diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Pasal 132A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

### 4. Lokasi penelitian

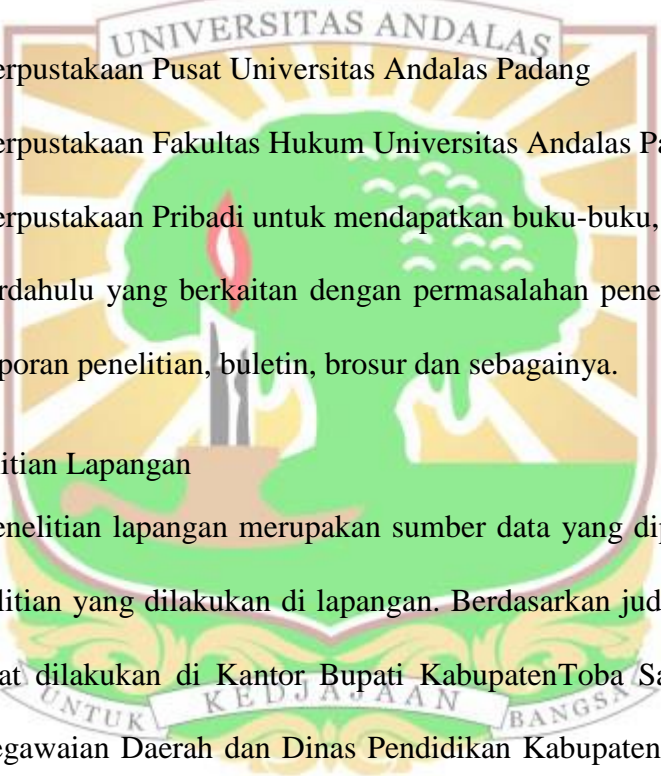
Untuk mendapatkan data yang akurat penelitian ini dilakukan di Dinas Pendidikan Kota Balige , Badan Kepegawaian Daerah dan di Biro Hukum Kantor Bupati Kabupaten Toba Samosir . Penelitian di lokasi tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa Dinas Pendidikan tersebut merupakan tempat dan lokasi pelaksanaan dikeluarkannya keputusan.

### 5. Sumber dan Jenis Data

Dalam penelitian hukum yuridis sosiologis pengumpulan data dilakukan dengan cara:

a. Penelitian Kepustakaan

Pengumpulan data dengan menelusuri literatur-literatur dan bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan materi atau objek penelitian yang kemudian dibaca dan dipahami, diantaranya:

- 
- a) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas Padang
  - b) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang
  - c) Perpustakaan Pribadi untuk mendapatkan buku-buku, hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, misalnya laporan penelitian, buletin, brosur dan sebagainya.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan merupakan sumber data yang diperoleh melalui penelitian yang dilakukan di lapangan. Berdasarkan judul yang penulis angkat dilakukan di Kantor Bupati Kabupaten Toba Samosir, Badan Kepegawaian Daerah dan Dinas Pendidikan Kabupaten Toba Samosir. Data yang terkumpul merupakan data kualitatif yaitu pengumpulan data dalam jumlah besar dan mudah dikualifikasikan ke dalam kategori-kategori.<sup>8</sup> Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis yaitu sebagai berikut:

---

<sup>8</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 49.

a) Data Primer

Yakni data yang diperoleh langsung dari objeknya.<sup>9</sup> Data primer diperoleh atau dikumpulkan dengan melakukan studi lapangan (*field research*) dengan cara observasi dan wawancara terhadap pihak-pihak yang terlibat langsung dalam persoalan penelitian. Mereka antara lain adalah pegawai-pegawai yang ada di bagian hukum Kantor Bupati dan Dinas Pendidikan Kabupaten Toba Samosir.

b) Data Sekunder

Yakni data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Pengumpulan data ini dengan studi atas penelitian kepustakaan (*library research*) yakni dengan mempelajari peraturan-peraturan, buku-buku yang berkaitan dengan penelitian yang terdiri dari :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang isinya bersifat mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu. Secara sederhana bahan hukum primer merupakan semua ketentuan yang ada berkaitan dengan pokok pembahasan, bentuk undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut :

---

<sup>9</sup>J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 2.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota .

5. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

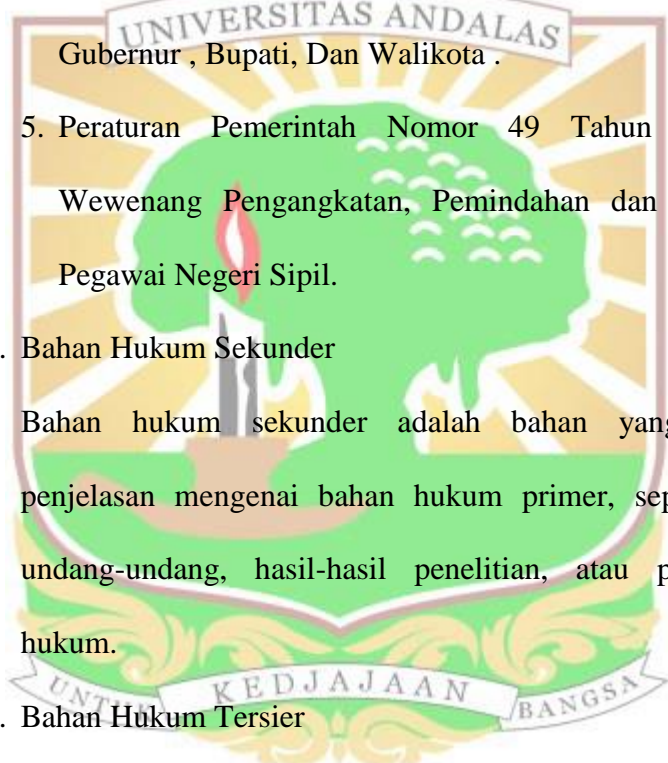
Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum.

## 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus (hukum), ensiklopedia.

## 6. Teknik Pengumpulan Data

### a. Wawancara



Wawancara dilakukan dengan cara tanya jawab secara langsung dimana semua pertanyaan disusun secara sistematis, jelas, dan terarah, serta ditujukan kepada pihak yang berkaitan dengan objek penelitian. Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan melalui wawancara semistruktur (*semistructure interview*) terhadap pegawai yang ada di Kantor Bupati Toba Samosir, Badan Kepegawaian Daerah dan di Dinas Pendidikan Kabupaten Toba Samosir. Penelitian ini juga dilakukan dengan menggunakan *non-probability sampling* dengan cara *purposive sampling*, yaitu penarikan sampel dengan cara memilih atau mengambil subjek berdasarkan alasan tertentu, meskipun demikian sampel yang dipilih dianggap dapat mewakili populasi yang ada.

b. Studi Dokumen

Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder berupa pendapat-pendapat atau tulisan para ahli atau pihak lain mempelajari bahan-bahan kepustakaan dan literatur yang berkaitan dengan penelitian ini.

## 7. Analisis Data

Analisis data dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.<sup>10</sup> Analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan

---

<sup>10</sup>Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982, hlm.37

struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh peneliti untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.<sup>11</sup>



---

<sup>11</sup>Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm.107