

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan Pemerintahan. Negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya 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. Hal ini diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang berbunyi: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Otonomi Daerah merupakan jalan untuk mewujudkan desentralisasi yaitu pendistribusian kewenangan dan urusan Pemerintahan dalam suatu organisasi negara.<sup>1</sup> Pendistribusian kewenangan dan urusan Pemerintahan tersebut akan diharapkan akan mengembangkan masyarakat di daerah di seluruh wilayah Indonesia yang luas dan diharapkan akan mensejahterakan masyarakat Indonesia itu sendiri.

Sejak terjadinya perubahan lingkungan strategis nasional yang ditandai dengan pergeseran sistem pemerintahan sentralistik menuju ke desentralistik sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana

---

<sup>1</sup> Oentarto Sindung Mawardi, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta, 2004, hlm.1

diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2003 atau yang lebih dikenal dengan Undang – Undang Otonomi daerah, secara langsung maupun tidak langsung berdampak terhadap pengelolaan dan mekanisme operasional Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) dan Petugas Lapangan Keluarga Berencana(PLKB).

Pada tahun 1970-2003 ketika PKB/PLKB dikelola dan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat ditetapkan jabatan fungsional Penyuluh KB (PKB) yang memiliki tugas utama melakukan penyuluhan, penggerakkan, pelayanan dan pengendalian terkait program KB. Jumlah PKB/PLKB saat itu mencapai sekitar 38.000 orang dengan rasio “garapan” program KB di Desa/Kelurahan adalah 1 orang PKB/PLKB menangani 2 Desa/Kelurahan dengan kategori sangat ideal.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terjadi perubahan kewenangan pada pemerintah daerah. Kepada pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang-bidang yang berdasar Undang-Undang telah ditetapkan sebagai kewenangan pusat. Keleluasaan otonomi ini mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Pada tahun 2004 saat terjadinya Otonomi Daerah, BKKBN menyerahkan Personil, Peralatan, Pembiayaan dan Dokumentasi (P3D) kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, termasuk di dalamnya tenaga PKB/PLKB sebagai konsekuensi dari Otonomi Daerah. Saat itu jumlahnya sekitar 30.664 orang diserahkan ke Pemerintah Kabupaten/Kota untuk dikelola dan diberdayakan dalam menyelenggarakan program

KB di wilayah masing-masing. Kondisi PKB/PLKB yang telah siap sebagai tenaga di lini lapangan yang dikenal sangat kompeten, pekerja keras, memahami profil lapangan, terbiasa bekerja dengan data, diiringi dengan jenjang kepangkatan yang tinggi menjadikan daya tarik pimpinan Kabupaten/Kota untuk mengalihkan mereka ke posisi jabatan lainnya. Hal tersebut menjadi salah satu penyebab berkurangnya jumlah tenaga PKB/PLKB saat itu, selain karena faktor pensiun. Pemerintah Kabupaten/Kota dalam hal ini juga tidak melakukan rekrutmen untuk memenuhi kekurangan tenaga PKB/PLKB sesuai dengan kebutuhan.

Kondisi yang terjadi pasca penyerahan ke Pemerintah Kabupaten/Kota tersebut antara lain:

1. Berkurangnya jumlah PKB/PLKB menjadi : 15.777 orang (data 2016) disebabkan pengalihan jabatan ke jabatan lainnya, selain karena faktor pensiun atau yang lainnya;
2. Pemerintah Kabupaten/Kota dalam hal ini juga tidak melakukan rekrutmen kembali untuk memenuhi kekurangan tenaga PKB/PLKB sesuai dengan kebutuhan dan tidak menginisiasi upaya peningkatan kapasitas/kualitas tenaga PKB/PLKB meskipun BKKBN sudah membuat NSPK untuk peningkatan kapasitas;
3. Berdampak terhadap Laju Pertumbuhan Penduduk berdasarkan data Sensus Penduduk tahun 1970 adalah 2,31 selanjutnya PKB/PLKB direkrut dan bekerja sesuai dengan tugasnya menghasilkan penurunan Laju Pertumbuhan Penduduk menjadi 1,98 pada tahun 1990 dan menurun lagi menjadi 1,44 pada 2000.

Setelah memasuki era Otonomi Daerah, pada tahun 2010 menunjukkan LPP Indonesia naik lagi menjadi 1,49.

Dari persoalan di atas, maka dalam hal ini pemerintah kabupaten kota dianggap gagal menjalankan fungsinya mengelola program pengendalian penduduk dan KB. Dalam prinsip negara kesatuan, apabila satu urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah namun ia gagal dalam menjalankan urusan tersebut maka negara mengambil alih kembali. Beranjak dari simpulan ini, maka ketentuan pengalihan Penyuluh KB dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah pusat (BKKBN) tercetus.

Berdasarkan Gambaran tersebut di atas, BKKBN menganggap perlu adanya dari perubahan pengelolaan terhadap tenaga PKB/PLKB dari Pemerintah Daerah ke Pemerintah Pusat, dan dengan Lahirnya Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda), BKKBN mendapat anugerah untuk mengelola kembali tenaga PKB/PLKB dengan harapan terapainya sasaran Program KKBPK di Lapangan.

Disahkannya UU Pemda membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Beberapa perubahan yang ada dalam UU Pemda yaitu dengan ditambahkannya Urusan Wajib Daerah, dan pola hubungan Urusan Konkuren antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota yang langsung dimasukkan dalam Lampiran UU Pemda. Berdasarkan ketentuan Pasal 9 UU Pemda, Urusan Pemerintahan terbagi atas:

- a. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

- b. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- c. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya dalam Pasal 11 UU Pemda, urusan Pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Pasca ditetapkannya UU Pemda, Pemerintah merumuskan regulasi baru terkait perubahan pembagian urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pembagian urusan tersebut salah satunya dalam bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana.

Sebagaimana terdapat pada Pasal 12 ayat (2) poin (h) bahwa Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana termasuk ke dalam urusan Pemerintahan Konkuren yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Berdasarkan hal tersebut maka urusan Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana menjadi urusan pemerintahan wajib. Salah satunya adalah pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam bidang Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana berkaitan dengan pegawai Petugas Keluarga Berencana (PKB) / Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) yang selanjutnya disebut dengan

PKB/PLKB. PKB/PLKB merupakan “Ujung Tombak” Program Kependudukan, KB dan Pembangunan Keluarga (KKBPK) di lini lapangan, dimana keberadaan mereka memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap kesuksesan Program KKBPK.

Dalam Lampiran UU Pemda Huruf “N” UU Pemda terkait pembagian urusan Program Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana bahwa BKKBN sebagai pemerintah pusat untuk melaksanakan pengelolaan bagi tenaga PKB/PLKB. Dengan berpindahnya tenaga PKB/PLKB, tentunya akan mengakibatkan permasalahan yang besar pada masa transisi peralihan dari pengelolaan tenaga PKB/PLKB tersebut, terutama pada peralihan status kepegawai PKB/PLKB (*man*), peralihan penggajian PKB/PLKB (*money*), dan peralihan aset (*materiil*).

Disamping itu, terkait pendayagunaan PKB/PLKB yang telah beralih pengelolaanya menjadi Pegawai Pusat, pada lampiran “N” UU Pemda dinyatakan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan pendayagunaan terhadap tenaga PKB/PLKB seperti: penempatan PKB/PLKB di Kecamatan sesuai dengan kebutuhan, peningkatan kapasitas, rekomendasi penilaian kinerja, penyediaan anggaran operasional bagi PKB/PLKB, pembinaan dan pengawasan terkait keberadaan PKB/PLKB. Dalam pendayagunaan tersebut masih banyak kerancuan Pemerintah Daerah dalam menyikapinya seperti kewajiban Pemerintah Daerah dalam penyediaan dana operasional PKB/PLKB yang belum dianggarkan, begitu juga dengan PKB/PLKB yang menganggap telah lepas dari Pemerintah Daerah padahal untuk kedisiplinan, capaian kinerja PKB/PLKB tidak bisa lepas dari Pemerintah Daerah.

Proses pengalihan PKB/PLKB tidak berjalan mulus tetapi melalui proses yang panjang, seperti yang terdapat dalam Pasal 404 UU Pemda antara lain dinyatakan

bahwa serah terima personil, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen (P3D) sebagai akibat pembagian urusan pemerintahan antara lain Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota yang diatur terhitung sejak Undang-Undang ini dilakukan paling lama 2 (dua) Tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Tetapi alih kelola PKB/PLKB tertunda 1 (Satu) Tahun

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam tentang masalah ini dengan judul: “ **PERALIHAN KEWENANGAN PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA SETELAH BERLAKUNYA UNDANG UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH DI PROVINSI SUMATERA BARAT**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Peralihan Kewenangan Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda di Provinsi Sumatera Barat ?
2. Bagaimana Dampak Peralihan Kewenangan Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda di Provinsi Sumatera Barat ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penulis dalam melakukan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Pelaksanaan Peralihan Kewenangan Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda di Provinsi Sumatera Barat.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Dampak Peralihan Kewenangan Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda di Provinsi Sumatera Barat.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran-pemikiran, membuka wawasan guna perkembangan disiplin ilmu hukum tata negara dan administrasi negara mengenai bagaimana Pelaksanaan Peralihan Kewenangan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dengan berlakunya Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah di Sumatera Barat. Secara akademis akan melatih kemampuan berpikir dalam melahirkan pandangan-pandangan baru terhadap pemikiran yang telah ada.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat bagi berbagai pihak khususnya yang terkait dalam proses peralihan pengendalian penduduk dan



Keluarga Berencana dengan berlakunya Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

### **E. Keaslian Penelitian**

Terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh beberapa penulis sebelumnya terkait kepegawaian di Pemerintah Daerah ini. Hal tersebut berguna bagi penulis sebagai bahan perbandingan dengan penelitian yang akan penulis lakukan. Salah satu penelitian tersebut yaitu Tesis karya Aryo Akbar SH mahasiswa pada Program Studi Magister Hukum Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang berjudul “Kepindahan Pegawai Negeri Sipil Dalam Sistem Otonomi Daerah”. Dalam penelitian ini Aryo menjelaskan gambaran secara umum tentang bagaimana mekanisme dan regulasi-regulasi yang berkaitan dengan pemindahan kepegawaian, khususnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam prinsip Otonomi Daerah.<sup>2</sup>

Selanjutnya penelitian yang mirip juga penulis temukan dalam Tesis karya Joko Waluyo mahasiswa Prodi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta yang berjudul “Implikasi Pengangkatan Sektretaris Desa Menjadi PNS Terhadap Sistem Pelayanan Publik di Kabupaten Wonogiri (Studi *Sosio Legal* di Desa Purworejo, Pokoh Kidul dan Wonokerto Kecamatan Wonogiri)”.<sup>3</sup> Pada tesis ini Joko juga membahas tentang implementasi dan dampak dari kewenangan Pemerintah

---

<sup>2</sup>Aryo Akbar, *Kepindahan Pegawai Negeri Sipil Dalam Sistem Otonomi Daerah*, Tesis, Universitas Airlangga, Januari, 2009, hlm. 7

<sup>3</sup>Joko Waluyo, *Implikasi Pengangkatan Sektretaris Desa Menjadi PNS Terhadap Sistem Pelayanan Publik di Kabupaten Wonogiri (Studi Sosio Legal di Desa Purworejo, Pokoh Kidul dan Wonokerto Kecamatan Wonogiri)*, Tesis, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2005, hlm. 10.

Daerah dalam kepegawaiannya yaitu perangkat Sekretaris Daerah terhadap kinerja dan pelayanan publik di daerah penelitiannya tersebut.

Berdasarkan kedua tesis ini, hal yang membedakan penelitian penulis dengan tesis-tesis terdahulu adalah pada penulisan ini penulis membahas lebih spesifik kepada PKB dan PLKB yang mana penulis melihat kasus ini belum pernah diteliti oleh penulis yang lain.

## **F. Kerangka Teori dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teori**

#### **a. Teori Manajemen Sumber Daya Manusia Pemerintahan**

Manajemen berasal dari kata *to manage* (bahasa Inggris), yang artinya mengurus, mengatur, melaksanakan dan mengelola<sup>4</sup>. Manajemen ini terdiri dari enam unsur (6M) yaitu: *man, money, method, material, machines, and market*<sup>5</sup>. Pengaturan dilakukan melalui proses dan diatur berdasarkan urutan dari fungsi manajemenmanajemen itu. Baik itu tentang apa yang diatur, apa tujuannya diatur, mengapa harus diatur, siapa yang mengatur, dan bagaimana mengaturnya. Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengadaan, pengembangan, pemberian balas jasa, pengintegrasian, pemeliharaan, dan pemisahan tenaga kerja dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

---

<sup>4</sup> Faustino Cardoso Gomes, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Andi Offset, 2000, hlm. 1

<sup>5</sup> Malayu S.P Hasibuan, *Manajemen Dasar, Pengertian, dan Masalah*, Jakarta: Bumi Aksara, 2007, hlm. 1

MSDM menurut Malayu S.P Hasibuan adalah ilmu dan seni mengatur hubungan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan dan masyarakat.<sup>6</sup> Dengan demikian manajemen sumber daya manusia dapat diartikan sebagai pengelolaan dan pendayagunaan sumber daya yang ada pada individu yang dikembangkan secara maksimal untuk mencapai tujuan perusahaan. Fungsi manajemen sumber daya manusia meliputi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, pengawasan, motivasi dan evaluasi.<sup>7</sup>

A.W. Widjaja berpendapat bahwa, “Pegawai adalah tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu<sup>8</sup>. Selanjutnya A.W.Widjaja mengatakan bahwa, “Pegawai adalah orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik di lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha<sup>9</sup>.”

Pada pasal 55 UU No. 5 tahun 2014 lingkup manajemen SDM di pemerintahan antara lain :

- a. Peyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan,
- b. Pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja,
- c. Penggajian dan tunjangan,
- d. Penghargaan, disiplin dan pemberhentian,
- e. Jaminan pensiun, jaminan hari tua, dan perlindungan.

---

<sup>6</sup> Ibid., hlm. 2

<sup>7</sup> Malayu S.P Hasibuan, *Manajemen Dasar, Pengertian, dan Masalah*, hlm. 39

<sup>8</sup> A.W.Widjaja, *Administrasi Kepegawian*, (Jakarta: Rajawali, 2006), hal. 113.

<sup>9</sup> , Ibid, hal. 15.

Menurut Siagin, berdasarkan perkembangan dunia modern, dalam prosesnya setiap individu akan berinteraksi dalam masyarakat yang semakin meluas dan perkembangan berikutnya adalah dimulainya konsep organisasi yang melingkupi bidang pemerintahan, sehingga manusia dapat dikatakan sebagai *homo administratikus* dan *organization man*.<sup>10</sup> Teori ini menjadi pengantar dalam menjelaskan keberadaan manajemen kepegawaian Aparatur Sipil Negara (ASN), sebab manusia dipandang sebagai makhluk yang suka mengatur dan termasuk sebagai orang yang suka mengatur. Pegawai dalam suatu wadah organisasi pemerintahan tentu telah diatur melalui peraturan seperti Undang Undang Kepegawaian itu sendiri yaitu Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Manajemen kepegawaian adalah segala aktivitas yang berkenaan dengan pemberdayaan sumber daya pegawai dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Selanjutnya dengan adanya manajemen kepegawaian yang diselenggarakan oleh Bagian Kepegawaian, pemberdayaan Pegawai Negeri Sipil secara efektif dan efisien dapat terwujud dan mampu menghasilkan pegawai dalam kualitas dan kuantitas yang dapat dipertanggungjawabkan.<sup>11</sup> Sementara itu menurut Pasal 1 butir (5) Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, disebutkan bahwa :

*Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.*

---

<sup>10</sup> Sondang P. Siagin, *Filsafat administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1996, hlm 9-10

<sup>11</sup> Anggun Perwita Sari, *Manajemen Kepegawaian*, Jurnal FH Universitas Sriwijaya, 11 November 2019, hlm. 5

Berdasarkan hal tersebut maka diatur mengenai hak-hak pegawai Aparatur Sipil Negara dimana menurut Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dijelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil berhak atas gaji, tunjangan, dan fasilitas, cuti, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, perlindungan dan pengembangan kompetensi.

Manajemen kepegawaian itu sendiri pada akhirnya akan membentuk pemerintahan yang baik. Manajemen kepegawaian merupakan proses yang sangat penting untuk mewujudkan kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Salah satu bentuk manajemen kepegawaian yang dirasakan banyak manfaat penggunaannya dalam pemerintahan daerah adalah manajemen data pegawai, yang meliputi perencanaan, pengadaan, mutasi, dan pensiun. Manajemen data pegawai membutuhkan dukungan data yang akurat, sehingga perlu diterapkan sistem manajemen data pegawai yang tepat lewat sistem informasi manajemen dengan dukungan teknologi informasi. Penerapan sistem informasi tersebut sangat penting karena penyelenggaraan pemerintahan, khususnya manajemen data pegawai, merupakan persoalan yang cukup kompleks, seperti manajemen pengadaan pegawai, proses riwayat pegawai, dan proses pembuatan laporan pegawai yang akan diserahkan kepada pemangku kepentingan di badan atau organisasi yang bersangkutan.

Menurut Syaukani, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid,<sup>12</sup> pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi

---

<sup>12</sup> Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 233.

segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.

Aparatur Sipil Negara mempunyai peranan yang sangat penting sebab Aparatur Sipil Negara merupakan unsur untuk menyelenggarakan pemerintah dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan semakin bertambahnya volume dan kompleksitas tugas-tugas lembaga pemerintahan dan silih bergantinya regulasi yang begitu cepat perlu upaya-upaya untuk memperlancar tugas-tugas Aparatur Sipil Negara. Upaya tersebut tentunya tidak mudah, untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan dibutuhkan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berkelanjutan yang berdasarkan Pasal 75 Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan ASN yang didasarkan sistem prestasi dan sistem karier.

Konsep sistem merit menjadi bagian yang terpisahkan dalam pengelolaan ASN, Sistem merit pada dasarnya termuat dalam Pasal 51 UU ASN yang berbunyi manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan sistem merit. Sistem ini adalah konsepsi dalam manajemen SDM yang menggambarkan diterapkannya obyektivitas dalam keseluruhan semua proses dalam pengelolaan ASN yakni pada pertimbangan kemampuan dan prestasi individu untuk melaksanakan pekerjaannya (kompetensi dan kinerja)

Sistem merit harus diterapkan pada semua komponen atau fungsi dalam manajemen ASN. Semua fungsi dan komponen dalam manajemen ASN sebagaimana tercantum dalam UU ASN harus menerapkan sistem merit ini. Demi tercapainya prinsip merit ini, perlu adanya penetapan ASN sebagai profesi yang mempunyai kewajiban mengembangkan dan mengelola serta bertanggungjawab terhadap kinerjanya.

#### b. Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *Theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu *theorie der autorität*.<sup>13</sup> Teori kewenangan (*authority theory*) merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat. Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi:

1. Adanya kekuasaan;
2. Adanya organ pemerintah, adalah alat-alat pemerintah yang mempunyai tugas untuk menjalankan roda pemerintah; dan
3. Sifat hubungan hukumnya, merupakan hubungan yang menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum adalah timbulnya hak dan kewajiban.<sup>14</sup>

Menurut Ridwa HR., setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-

---

<sup>13</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. RajaGrafindo Persada, 2008. Hlm 110.

<sup>14</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Hukum Pada Penelitian Disertasi Dan Tesis*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2004, Hlm. 186.

undang.<sup>15</sup> Mengenai wewenang, H.D.Stout mengatakan bahwa, wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>16</sup>

Dalam definisi wewenang menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 5 bahwa Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya dalam Pasal 1 Ayat (6) dijelaskan bahwa “Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Wewenang diartikan sebagai hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Kewenangan Pemerintah dapat timbul melalui beberapa sumber kewenangan, baik yang diberikan oleh undang-undang maupun dari keputusan Kepala Daerah yang menimbulkan akibat Hukum. Dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dijelaskan bahwa “Kewenangan diperoleh melalui *Atribusi, Delegasi, dan/atau Mandat*”. Kewenangan tersebut didapatkan atau diberikan berdasarkan undang-undang yang mengaturnya.

---

<sup>15</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 98.

<sup>16</sup>*Ibid.* hlm 99.



Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:<sup>17</sup>

1. atribusi; dan
2. delegasi dan kadang-kadang juga mandat

Menurut Joeniarto, asas pemberian wewenang oleh Pemerintah Pusat (atau pemerintah lainnya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah, disebut dekonsentrasi. Kemudian Joeniarto merujuk kepada Danuredjo bahwa dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ bawahan setempat dan administratif. Sebenarnya dekonsentrasi bukan hanya merupakan masalah pemberian wewenang saja, tetapi sekaligus merupakan masalah pembentukan (pendirian) alat-alat perlengkapan (pemerintah) setempat yang akan diberikan wewenang dan sekaligus pula merupakan masalah pembagian wilayah negara. Asas Dekonsentrasi dilawankan dengan asas konsentrasi, yaitu suatu asas yang menyelenggarakan segala macam urusan negara hanya oleh perlengkapan pemerintah pusat yang berkedudukan di pusat pemerintahan negara saja.<sup>18</sup>

Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu, Atribusi (Attributie), Delegasi

---

<sup>17</sup> Philipus M. Hadjon, "Tentang *Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, him. 90.

<sup>18</sup> Lukman, Santoso, *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2015. Hal. 15

(Delegatie), dan Mandat (Mandaat), hal ini juga sesuai dengan pendapat H.D van Wijk/Willem Konijnenbelt.<sup>19</sup> Menurut H.D van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Kewenangan sebagaimana dikemukakan oleh Indroharto yaitu kewenangan dalam arti yuridis adalah suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>20</sup> Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut; wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi, suatu delegasi didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

---

<sup>19</sup> Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta Hal.102.

<sup>20</sup> Indroharto, 1999, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta Hal.68.

Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang satu kepada yang lain.<sup>21</sup>

Berdasarkan uraian di atas, teori kewenangan akan sangat tepat dipergunakan dalam menganalisa peralihan kewenangan pengendalian penduduk dan keluarga berencana setelah berlakunya undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah Di provinsi sumatera barat. Melalui teori kewenangan ini akan dilakukan analisa terkait akibat hukum yang ditimbulkan dari pelaksanaan kewenangan pengelolaan dan paydayagunaan PKB/PLKB di Provinsi nSumatera Barat.

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah pedoman yang lebih konkrit dari pada teori, yang berisikan definisi operasional yang menjadi pegangan dalam proses penelitian yaitu pengumpulan, pengelolaan, analisis, dan konstruksi data dalam thesis ini. Adapun beberapa pengertian yang menjadi konseptual dari thesis ini akan diuraikan dibawah ini :

### 1. Peralihan

Kata alih menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai pindah, ganti dan tukar, kata “peralihan bentuk” diartikan perubahan bentuk atau struktur, konversi dari satu bentuk ke bentuk yang lain.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta . Hal.90.

<sup>22</sup>Tim Penyusun, *Kamus Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Dinas Pendidikan Nasional, Jakarta, 2008, hlm. 40

## 2. Kewenangan

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>23</sup>

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislative (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrative

## 3. Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana

Pengendalian penduduk adalah usaha memengaruhi pola kembang biak penduduk ke arah angka pertumbuhan penduduk yang diinginkan, biasanya ditempuh melalui suatu kebijakan pemerintah di bidang kependudukan. Pengendalian penduduk berasal dari kata dasar pengendalian.

Keluarga Berencana adalah upaya mengatur kelahiran anak, jarak dan usia ideal melahirkan, mengatur kehamilan, melalui promosi, perlindungan, dan bantuan sesuai dengan hak reproduksi untuk mewujudkan keluarga yang berkualitas.

---

<sup>23</sup> Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm 78.

#### 4. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah menurut Ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 Pemerintah daerah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut Asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.”

### G. Metode Penelitian

Istilah “Metodologi” berasal dari kata “Metode”. Metode sendiri berasal dari kata *methodos* (Yunani) yang dimaksud adalah cara atau menuju suatu jalan.<sup>24</sup> Jadi yang dimaksud dengan metodologi adalah cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan.<sup>25</sup>

#### 1. Pendekatan dan sifat penelitian

Pendekatan masalah yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis-sosiologis yaitu pendekatan masalah dimana penulis melihat dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kemudian

---

<sup>24</sup> Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori dan Praktik*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm 148

<sup>25</sup> *Ibid.*

menghubungkannya dengan kenyataan dalam Proses Pelaksanaan Alih Kelola PKB/PLKB sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## 2. Jenis Dan Sumber Bahan Hukum

Data yang digunakan dalam penulisan guna mengumpulkan bahan penelitian diambil dari data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka (data kepustakaan). Data sekunder ini terdiri dari :

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-undangan.

Bahan hukum primer ini terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.
- 2) Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 4) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan
- 6) Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2014 tentang Tunjangan Fungsional Penyuluh Keluarga Berencana.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberi penjelasan atau keterangan mengenai bahan hukum primer yang berupa buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian yang telah

dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet, dan lain sebagainya.

- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

Bahan-bahan hukum tertier terdiri dari :

- 1) Kamus Hukum
- 2) Kamus Bahasa Indonesia
3. Alat pengumpulan bahan hukum

Alat pengumpulan data sebagai berikut :

- a. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan suatu teknik pengumpul data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan content analysis, yakni dengan cara menganalisis dokumen-dokumen yang penulis dapatkan di lapangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.<sup>26</sup>

- b. Wawancara

Agar data yang diperoleh lebih konkrit, maka penulis melakukan wawancara terhadap responden di lapangan. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan memperoleh keterangan lisan melalui tanya jawab dengan subyek penelitian (pihak-pihak) sesuai dengan masalah yang penulis angkat.

Penulis mewawancarai subjek penelitian dengan menggunakan teknik wawancara semi terstruktur atau tidak terpimpin yaitu wawancara tidak didasarkan

---

<sup>26</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2006, hlm. 21

pada suatu sistem atau daftar pertanyaan yang ditetapkan sebelumnya. Namun dalam hal ini peneliti tetap mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan yang akan diajukan kepada subjek penelitian, tetapi tidak terlalu terikat pada aturan-aturan yang ketat guna menghindari keadaan kehabisan pertanyaan di lapangan nantinya. Pada teknik wawancara ini penulis melakukan komunikasi langsung dengan responden yang terkait dengan tema dari penelitian penulis.

#### 4. Pengolahan dan analisis bahan hukum

##### a) Pengolahan Data

###### *Editing*

Teknik editing yaitu meneliti, menyesuaikan atau mencocokkan data yang telah didapat, serta merapikan data tersebut. Data yang telah tersusun, dikoreksi lagi, apakah data tersebut baik, dan mampu menunjang pembahasan masalah pada penelitian ini, serta terjamin kebenarannya, bila telah yakin dan mampu mempertanggung jawabkan data tersebut, baru kemudian dilakukan penyusunan data itu dalam pembahasan. Disamping itu peneliti juga menggunakan teknik coding yaitu meringkas hasil wawancara dengan para responden dengan cara menggolongkan ke dalam kategori-kategori tertentu yang telah ditetapkan.

##### b) Analisis Data



Data yang telah diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan angka-angka atau rumus statistik sebagaimana halnya penelitian kuantitatif, tetapi lebih kepada melakukan penilaian terhadap data yang ada dengan bantuan berbagai Peraturan Perundang-undangan, literatur atau bahan-bahan yang berkaitan.

