

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Satuan Kerja Perangkat Daerah (selanjutnya disebut SKPD) merupakan susunan keorganisasian pemerintahan pada skala Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Pemda), baik Pemda Provinsi maupun Kabupaten/Kota di Indonesia. Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang, SKPD masuk ke dalam ranah eksekutif yang melaksanakan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dalam kaitannya dengan kekuasaan eksekutif. Di Indonesia, dasar hukum daripada keberadaan SKPD ini diatur dalam Pasal 120 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) yang berbunyi “*Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah*”.¹ Sebagaimana kita ketahui bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut dianggap sudah tidak relevan sehingga diganti dengan undang-undang yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU Pemda itu tepatnya pada Pasal 212 ayat (1) diatur bahwa pembentukan dan susunan Perangkat Daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah.² Maka, sebagai pelaksanaan dari ketentuan itu telah diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara telah menjadi pusat peradaban kehidupan di Indonesia. Maka dari itu, seyogyanya Jakarta memerlukan sistematisasi pemerintahan yang terorganisir dengan baik. Sebagaimana penjelasan di atas, bahwa pemerintahan dalam skala daerah dikelola melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah. Dimana dalam hal ini, SKPD DKI Jakarta telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi

¹ Pasal 120 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

² Pasal 212 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi DKI Jakarta.

Dalam perkembangannya, pada 23 Agustus 2019 telah dilakukan pengesahan oleh DPRD DKI Jakarta terhadap revisi Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 2016 tersebut.³ Dengan disahkannya Perda baru, Pemprov DKI Jakarta rencananya akan melakukan beberapa perombakan terhadap struktural organisasi pemerintahan. Perombakan itu ditujukan untuk menciptakan efisiensi sekaligus mengisi kekosongan sejumlah jabatan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah. Merujuk Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Negara (selanjutnya disebut PP No. 77 Tahun 2007) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah ialah perangkat daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah.⁴ Rencana perombakan terhadap SKPD memang telah mencuat sejak 2019 silam, dimana sudah sekitar 2 tahun Bapak Anies Rasyid Baswedan sejak dilantik sebagai Gubernur DKI Jakarta. Saat itulah Gubernur DKI Jakarta menyampaikan rencana perombakan SKPD dalam rapat paripurna bersama DPRD DKI Jakarta. Gubernur menyampaikan akan melakukan perombakan terhadap 42 SKPD yang ada, rinciannya ialah 1 perangkat akan dipecah menjadi 2, kemudian 1 perangkat akan dibubarkan, dan terdapat 5 perangkat yang akan mengalami perubahan nomenklatur.⁵

Perombakan terhadap SKPD ini tentu tidak dilakukan secara serta-merta, melainkan atas dasar pertimbangan yang matang dan terorganisir. Sebagaimana dikutip dari medcom.id, Saefullah (Sekretaris Daerah Provinsi DKI Jakarta) kala itu membeberkan alasan perombakan SKPD, salah satunya ialah dikarenakan lambannya kinerja jajaran kepala dinas. Hal itu dibuktikan

³“perda belum diundangkan perombakan SKPD belum berjalan” <https://m.mediaindonesia.com/megapolitan/257259/perda-belum-%20diundangkan-perombakan-skpd-belum-berjalan>. diakses tanggal 04 september 2019, pukul 10.02 WIB.

⁴ Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 161, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4790).

⁵<https://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/megapolitan/read/2019/06/26/10245021/perombakan-skpd-dki-jakarta-di-tengah-kekosongan-pejabat>, diakses pada tanggal 27 Juli 2022 pukul 19.20 WIB.

dengan terdapatnya beberapa proyek yang mangkrak dan penyerapan yang tidak maksimal. Selebihnya, Saefullah tidak mau menjelaskan secara rinci terhadap kajian yang telah dibuatnya bersama tim mengenai perombakan SKPD ini. Selain daripada itu, DPRD DKI Jakarta ikut menyetujui rencana perombakan SKPD dan berpendapat bahwa jika ditemukan SKPD yang berkinerja tidak baik, maka sudah sepatutnya untuk diganti.⁶ Terlebih bahwa saat 2019 itu Pemprov DKI Jakarta akan melakukan pembahasan terhadap perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk tahun anggaran 2020.

Hadirnya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah menjadi sangat penting dalam menunjang dan mendasari terjadinya perombakan terhadap SKPD DKI Jakarta. Selain itu, Chaidir (Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) DKI Jakarta) menyatakan bahwa peraturan daerah tersebut juga sangat penting bagi terciptanya kepastian hukum terhadap posisi jabatan eselon 2 maupun eselon 3 yang akan mengisi kekosongan jabatan hasil perombakan SKPD.⁷

Dari beberapa penjelasan tersebut di atas menunjukkan bahwa betapa pentingnya kehadiran Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah bagi terciptanya struktural keorganisasian pemerintahan dalam skala daerah yang terstruktur, sistematis, dan masif. Sehingga bilamana terjadi penyimpangan pemerintahan maupun adanya kekosongan jabatan, maka dapat segera dilakukan perbaikan guna merubah struktural yang ada maupun mengisi kekosongan jabatan tersebut. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya perlu dikaji secara mendalam apakah perombakan terhadap SKPD yang dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta sudah berjalan maksimal atau belum, sehingga berpengaruh terhadap kinerja Pemprov DKI Jakarta itu sendiri. Lalu, kiranya bagaimana struktural kelembagaan perangkat daerah di Pemprov DKI Jakarta. Dua hal itulah yang akan dikaji secara mendalam pada penelitian yang dilakukan penulis. Kajian ini akan dilakukan secara yuridis

⁶ <https://m.medcom.id/nasional/metro/nbw7n46b-kinerja-jadi-alasan-rombak-skpd>. Diakses pada 25 Agustus 2022 pukul 01.23 WIB.

⁷ <https://m.mediaindonesia.com>, *Loc. Cit.*

normatif dengan bantuan data-data kepustakaan.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang permasalahan sebagaimana diatas, maka dalam penelitian ini yang menjadi rumusan masalah adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana urgensi peraturan daerah dalam perombakan Satuan Kerja Perangkat Daerah terhadap kinerja Pemprov DKI Jakarta?
2. Bagaimana struktural kelembagaan perangkat daerah di pemprov DKI Jakarta?

C. Ruang lingkup Penelitian

Demi mempermudah kajian penelitian, sehingga penulis melimitasi penelitian ini pada persoalan seputar:

- a. peraturan daerah DKI Jakarta tentang Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD); dan
- b. analisa kelembagaan perangkat daerah.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini ditunjukkan untuk :

- a. melakukan analisa hukum terhadap persoalan urgensi pembentukan peraturan daerah perombakan SKPD terhadap kinerja Pemprov DKI Jakarta.
- b. menjelaskan bagaimana analisa kelembagaan perangkat daerah di pemprov DKI jakarta.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini sekiranya membawa manfaat sebagai berikut:

Manfaat Teoritis:

- a. Memperluas perkembangan ilmu pengetahuan dengan kontribusi riset hukum yang dilakukan seputar ketatanegaraan tentang persoalan dalam lingkup Pemerintah Daerah DKI Jakarta.
- i. Melakukan sumbangsih ketersediaan literatur hukum secara kepastakaan terhadap penelitian serupa yang akan dilakukan oleh penulis lain di masa mendatang.

Manfaat Praktis:

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rekomendasi bagi Pemerintah Daerah DKI Jakarta terhadap pentingnya melakukan perbaikan mekanisme kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) DKI Jakarta.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rekomendasi sekaligus petunjuk pelaksanaan tata kelola pemerintahan daerah yang baik sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi Pemerintah Daerah DKI Jakarta dalam hal perlunya mempertegas pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) yang sehubungan dengan kinerja SKPD agar meminimalisir praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menyimpang dan/atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

E. Literature Review

Penelitian ini berkaca pada beberapa penelitian serupa terdahulu yang memiliki korelasi dengan penelitian ini, tetapi terdapat hal-hal yang membedakannya sehingga menjadi temuan baru (novelty) bagi terciptanya

pengembangan ilmu pengetahuan. Berikut hasil kajian literatur yang penulis lakukan:

Roberto Albertinus (2018)⁸ dalam penelitiannya yang berjudul “*Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Penerapan Electronic Government Pada Bidang Perencanaan (Studi pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah DKI Jakarta)*” menjelaskan bahwa pemerintah merupakan penyelenggara negara yang memiliki urusan dalam melayani masyarakat. Pemerintah dalam skala daerah memiliki kewenangan untuk mengembangkan daerahnya sendiri. Perencanaan pembangunan menjadi urusan yang vital dalam proses perkembangan daerah karena mensinergiskan semua urusan yang ada untuk dilaksanakan. Penelitian yang dilakukan Roberto Albertinus merupakan jenis penelitian deskriptif kualitatif. Letak persamaan dengan penelitian Roberto Albertinus ialah pada variabel X yakni fungsi pemerintah daerah, dimana pmda sebagai bagian dari otorisasi pemerintahan Indonesia mempunyai kewenangan untuk dapat mengembangkan daerahnya. Perbedaannya ialah bahwa penelitian Roberto Albertinus menitikberatkan pada kebijakan penerapan electronic government sebagai salah satu kebijakan pmda DKI Jakarta di bidang perencanaan, fokus inilah yang tidak menjadi bahan pembahasan oleh penulis.

Berbicara mengenai pemerintahan yang baik, Robertho Yanflor Gandaria⁹ dalam pandangannya membahas Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) yang diartikannya sebagai suatu prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, asas-asas itu termuat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang terdiri dari asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan

⁸ Roberto Albertinus, 2018, *Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Penerapan Electronic Government Pada Bidang Perencanaan (Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah DKI Jakarta)*, Skripsi Universitas Brawijaya Malang, <https://repository.ub.ac.id/id/eprint/165473>.

⁹ Robertho Yanflor Gandaria, 2015, *Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Aaupb) Dalam Mewujudkan Prinsip Good Governance And Clean Government Di Pemerintahan Daerah*, Jurnal Lex Administratum, Vol. 3, No. 6, <https://ejournal.unsrat.ac.id>.

pelayanan yang baik. Penelitian Robertho Yanflor Gandaria merupakan jenis penelitian yuridis normatif. Dalam penelitiannya, Robertho menitikberatkan pada pembahasan seputar pemerintahan daerah, dimana hal ini bersesuaian dengan penelitian penulis. Sedangkan, perbedaannya ialah terdapat pada variabel X dimana Robertho berfokus pada implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik, sedangkan variabel X penelitian penulis berfokus pada urgensi peraturan daerah terhadap perombakan SKPD, tentu memiliki perbedaan.

Pemerintahan yang baik perlu melakukan transparansi dalam setiap kebijakan yang dibuat, salah satunya ialah dalam sektor keuangan seperti anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Mengenai itu, terdapat beberapa penelitian yang penulis rujuk untuk menjadi landasan penelitian sebagai berikut. Krisnaldy dan Mira Deliana (2018)¹⁰ dalam penelitiannya mengenai analisis rasio keuangan pada APBD Provinsi DKI Jakarta dalam mengelola keuangan daerah menjelaskan bahwa perhitungan rasio kemandirian Provinsi DKI Jakarta untuk anggaran tahun 2014-2015 menunjukkan hasil bahwa sepenuhnya keuangan Provinsi DKI Jakarta dapat dikatakan mandiri dalam mencapai kebutuhan akan daerah. Penelitian Krisnaldy dan Mira Deliana ini menggunakan teknik analisis deskriptif komparatif dengan metode pengumpulan data melalui studi pustaka, wawancara, dokumentasi, dan observasi. Kemudian dalam pandangan serupa, Selpa Putri Yanti, dkk (2021)¹¹ dalam penelitiannya mengenai laporan keuangan daerah Provinsi DKI Jakarta menjelaskan bahwa jika merujuk pada Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 204 Tahun 2016, basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah daerah adalah basis akrual untuk pengakuan pendapatan LO, beban, asset, kewajiban, dan ekuitas. Dalam hal peraturan perundang-undangan mewajibkan disajikan laporan keuangan dengan basis kas, maka entitas wajib menyajikan laporan

¹⁰ Krisnaldy dan Mira Deliana, 2018, *Analisis Rasio Keuangan APBD Provinsi DKI Jakarta*, KREATIF: Jurnal Ilmiah Prodi Manajemen Universitas Pamulang, Vol. 6, No. 3, <http://dx.doi.org/10.32493/jk.v6i3.y2018.p49-58>.

¹¹ Selpa Putri Yanti, dkk, 2021, *Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia dan Sistem Pengendalian Intern Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*, Undergraduate Thesis Universitas Sriwijaya Palembang, <http://repository.unsri.ac.id/id/eprint/62173>.

demikian. Badan Pengelola Keuangan Daerah sebagai bagian dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam mengelola keuangan daerah menggunakan sistem yang oleh Selpa Putri Yanti, dkk dinamakan SIPKD (Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah).

Dari beberapa kajian literatur sebagaimana di atas, dapat ditarik secara garis besarnya bahwa sistem pemerintahan yang baik ialah harus adanya transparansi dalam berbagai kebijakan yang dibuat. Hal itu sebagai pengejawantahan dari penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana yang diatur oleh undang-undang. Dengan demikian, kebijakan perombakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memerlukan kajian secara mendalam, terutama dalam hal implementasi perombakan tersebut apakah mempengaruhi kinerja Pemprov DKI Jakarta ke arah yang lebih baik atau justru sebaliknya. Untuk itu, kiranya kita juga harus memahami bagaimana struktural kelembagaan perangkat daerah yang diterapkan oleh Pemprov DKI Jakarta. Inilah yang menjadi fokus kajian penulis dalam penelitian ini.

F. Metode Penelitian

1) Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis mempergunakan jenis penelitian hukum normatif (yuridis normatif). Menurut Roni Hanitjo Sumitro (2010), prinsip metode penelitian yuridis normatif adalah menemukan masalah, lalu melakukan identifikasi dan diakhiri dengan mencari proses penyelesaiannya.¹²

2) Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yaitu mengkaji isu hukum berlandaskan pada peraturan perundang-undangan dan mengkaji bahan kepustakaan primer maupun sekunder.¹³ Diperoleh sumber data yang mendukung penelitian seperti peraturan perundang-undangan

¹² Roni Hanitjo Sumitro, “*Metodelogi Penelitian Hukum*”, (Jakarta: Ghalia, 2010), hlm 34.

¹³ Soerjono Soekanto, “*Pengantar Penelitian Hukum*”, Cetakan III, (Jakarta: UI Press, 2008), hlm 52.

(regulasi) yang berkorelasi dengan penelitian penulis, serta beberapa karya ilmiah demi kebutuhan praktis maupun keilmuan akademis.¹⁴

3) Sumber Data

Sumber data terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ialah sumber data yang berperan sebagai penunjang utama terlaksananya kajian dalam penelitian yang dilakukan. Adapun yang menjadi bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
3. Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ialah sumber data yang berperan sebagai data tambahan sekaligus mempertegas penggunaan bahan hukum primer yang mencakup buku-buku, jurnal, artikel-artikel yang merupakan literatur hukum, khususnya pada bidang ketatanegaraan terkait dengan isu hukum yang dikaji dalam penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier ialah sumber data yang menjadi pengarah sekaligus berperan dalam menjelaskan bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang dianggap abstrak. Adapun

¹⁴ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi Susanti, "*Penelitian Hukum (Legal Research)*", (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm 110.

yang menjadi bahan hukum tersier dalam penelitian ini mencakup Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedia, maupun internet.

4) Cara Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang penulis lakukan dalam penelitian ini menggunakan cara riset kepustakaan (*library research*). Metode kepustakaan ini dilakukan dengan mencari serta mengumpulkan berbagai informasi melalui bahan-bahan yang terdapat pada perpustakaan, baik perpustakaan digital maupun konvensional seperti buku, artikel ilmiah, jurnal, dokumen, dan lain-lainnya. Sebagaimana Mestika Zeid (2008) bahwa studi kepustakaan melimitasi penelitian hanya terbatas pada data-data yang tersedia dalam perpustakaan, sehingga tidak perlu terjun ke lapangan untuk melakukan penelitian.¹⁵

5) Teknik Analisis Data

Setelah data-data penelitian terkumpul dari hasil metode kepustakaan yang dilakukan, selanjutnya data-data itu akan dikaji secara analitis, logis dan sistemis dengan pendekatan deskriptif analitis. Soerjono Soekanto (2008) menjelaskan bahwa prinsip kajian deskriptif analitis ialah menyajikan suatu isu hukum dengan sistemis sehingga dapat menggambarkan akan permasalahan hukum yang sedang terjadi.¹⁶

¹⁵ Mestika Zeid, “*Metode Penelitian Kepustakaan*”, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), hlm 1-2.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm 52.