

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Arus reformasi yang melanda Indonesia memberikan perubahan yang mendasar terhadap format kelembagaan Negara Republik Indonesia ini. Salah satunya perubahan (amandemen) UUD 1945. Implikasi dari perubahan ini yakni, tidak ada lagi Lembaga Tertinggi Negara. Lembaga Penyelenggara Negara sekarang posisinya sejajar, sama-sama Lembaga Tinggi Negara. Hubungan antar lembaga Negara menjadi horizontal tidak lagi vertical.

Dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Negara Indonesia terdiri dari berbagai pulau besar dan kecil, lebih dari 17.000 pulau yang terbentang dari Sabang sampai Merauke, sehingga tidak memungkinkan segala sesuatu diatur oleh pemerintah pusat. Untuk itu perlu adanya pemerintahan daerah yang diberikan kewenangan – kewenangan tertentu oleh Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintah di daerah masing-masing.

Keberadaan pemerintah daerah mendapat landasan yuridis dengan dicantulkannya dalam Pasal 18 UUD 1945. Pada ayat (1) disebutkan “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota yang tiap kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah tersendiri”. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota pada dasarnya mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Meskipun demikian daerah-

daerah yang diberikan kewenangan-kewenangan otonomi tersebut bukan merupakan Negara bagian (*state*) melainkan daerah yang tidak terpisahkan dari dan dibentuk dalam kerangka Negara Kesatuan.

Reformasi birokrasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma sentralistik kearah desentralisasi nyata yang ditandai dengan pemberian otonomi yang lebih luas dan nyata pada daerah, pemberian ini dimaksudkan khususnya untuk lebih memandirikan daerah serta pemberdayaan masyarakat.

Dalam menyelenggarakan pemerintah berdasarkan pada undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam menyelenggarakan pemerintah daerah digunakan asas otonomi dan tugas pembantu.

1. Desentralisasi, adalah penyelenggaraan wewenang pemerintah oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem NKRI;
2. Dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu;
3. Tugas Pembantu, adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah dan/atau Desa, dari Pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau Desa, serta dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Urusan pemerintahan menurut undang-undang ini terbagi menjadi 3 bagian, pertama Urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Ketiga urusan diatas dibagi menjadi urusan yang menjadi domain pusat dan domain daerah. Asas yang digunakan pembagian urusan pemerintahan terdiri dari asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang menjadi sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Cakupan urusan pemerintahan absolut terdiri dari masalah bidang politik luar negeri, pertanahan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta agama. Meski sepenuhnya berada ditangan pusat, urusan pemerintahan absolut bisa dilimpahkan kepada instansi vertikal yang ada di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi, seperti kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka Dekonsentrasi.

Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, urusan yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksana otonomi daerah. Pembagian itu mencakup berbagai bidang, mulai dari pertanian, perdagangan, pertambangan, perikanan dll. Tapi prinsip utama dalam pembagian urusan pemerintahan konkuren adalah harus didasarkan pada akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas serta harus berkepentingan nasional.

Pembagian urusan konkuren itu kemudian diperinci dalam tatanan territorial atau wilayah, seperti contohnya dalam lokasi, pusat berwenang pada lokasi lintasi Negara ataupun lintas daerah provinsi, sedang provinsi berada pada lintas kota/ kabupaten, sedang untuk tingkat kota/ kabupaten berada pada area dalam kota/ kabupaten.

Berkaitan dengan kewenangan daerah yang kemudian dibuat dalam bentuk kebijakan daerah, urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah kemudian dibagi menjadi 2 bagian, pertama urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.. Urusan wajib ini kemudian dibagi lagi dalam 2 bagian, pertama, urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Urusan-urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah dan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar ini, mencakup bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, penataan ruang, perumahan rakyat, kawasan pemukiman, ketertiban umum dan masalah sosial.

Aturan-aturan kebijakan yang sesuai prosedur merupakan aturan yang mengatur masyarakat untuk patuh terhadap ketentuan-ketentuan dan perilaku kerja para birokrat dalam hubungan dengan masyarakat. Di sini manusia yang ada didalam masyarakat kota maupun desa tidak bisa mengajukan alternatif yang memihak kepadanya. Sehingga tatanan orde ini yang bersifat mengatur dan

menentukan struktur sosial yang tidak imbang, atau tidak sinergik dengan keinginan dan aspirasi masyarakat yang diatur.

Lembaga dan sistem birokrasi pemerintah orde baru ini terkenal dengan sistem yang mempunyai monopoli kekuasaan yang besar diperkuat dengan mempunyai deskresi atau kebebasan untuk memutus yang luar biasa. Akan tetapi tidak diikuti oleh adanya rasa akuntabilitas *public* dan diperkuat dengan tidak adanya sarana kontrol yang dilaksanakan masyarakat.

Birokrasi daerah merupakan suatu hal yang perlu ditingkatkan untuk memperbaiki dan menyelesaikan masalah kepegawaian yang terjadi di lingkungan daerah. Dalam hal ini peran sekretaris daerah sangat diperlukan sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) No 5 tahun 2014 yang telah diundangkan beberapa waktu ke belakang. Hal ini juga yang menjadi motivasi dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN RB) untuk para sekretaris daerah agar lebih memerhatikan kondisi birokrasi di masing-masing daerah. Dalam hal ini, sekda memiliki tugas untuk menyukseskan setiap rencana kerja yang telah ditetapkan serta mengkordinasi setiap jajaran pemerintah dalam melaksanakan rencana kerja tersebut. Terutama untuk daerah yang rentan mengalami masalah kepegawaian dan memerlukan banyak tindakan serta partisipasi pemerintah daerah. Namun tidak menutup kemungkinan untuk pemerintah pusat andil dalam penyelesaian tersebut, sesuai dengan yang dikatakan oleh Tasdik Kinanto, Sekretaris Kementerian Pendayagunaan Aparatur Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN RB), “Masalah daerah, masalah kami juga.”

Para pejabat daerah yang telah memiliki tugas *real* dalam pemerintah daerah memerlukan komunikasi yang aktif dengan semua jajaran, karena keberhasilan birokrasi daerah merupakan tugas bersama-sama yang memerlukan kerjasama yang baik dengan setiap pihak. Peran sekda tersebut tertuang dalam UU ASN No 5 Tahun 2014 dalam Pasal 54 ayat 1 yang berbunyi “Presiden dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan Manajemen Aparatur Sipil Negara kepada Pejabat yang Berwenang di kementerian, sekretaris jenderal/ sekretariat lembaga negara, sekretariat lembaga nonstruktural, sekretaris daerah provinsi dan kabupaten /kota.”

Pemerintah Daerah di Indonesia adalah penyelenggara pemerintahan daerah 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 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Artikel utama untuk bagian ini adalah: Perangkat Daerah

Perangkat daerah di kabupaten terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Setiap daerah memiliki hak dan kewajiban untuk mendapatkan pelayanan maksimal dari pemerintah daerah dalam menjalankan perannya sebagai pelayan masyarakat dan daerah untuk lebih maju. Untuk mencapai tujuan tersebut, Sekda

bisa melakukan reformasi birokrasi seperti yang sedang dijalankan oleh segenap lapisan pemerintahan dan masyarakat ini. Untuk daerah terpencil, masyarakat juga memiliki hak untuk hidup lebih baik dengan peran serta Sekda tersebut, dengan peran tersebut keberadaan Sekda akan diyakini adanya. Selain itu, akuntabilitas kinerja setiap pegawai harus lebih ditingkatkan untuk memberikan pertanggung jawaban yang lebih kepada masyarakat.

Salah satu contoh pemerintahan daerah adalah kabupaten Indragiri Hulu. Indragiri Hulu memiliki ibukota yakni Rengat. Kota ini dilalui Sungai Indragiri. Penduduk asli daerah ini adalah Suku Melayu. beberapa suku lain sebagai suku pendatang di Rengat adalah suku Jawa, Minang, Batak, Tionghoa, dan Sunda, dan sebagai suku pedalamannya disebut dengan Suku Talang Mamak yang dahulunya masih bermukim di alam hutan yang lebat, sampai saat ini masih ada walaupun sudah mulai ada pembauran dengan masyarakat sekitar hutan tempatnya.

Salah satu masalah birokrasi yang terjadi di Indragiri Hulu adalah pergantian sekretaris daerah kabupaten Indragiri Hulu, Agus Arianto oleh Bupati Kabupaten Indragiri Hulu Yopi Arianto. Hal ini menimbulkan polemik di masyarakat Indragiri hulu, bermacam pendapat pro dan kontra dari masyarakat menanggapi masalah ini.

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi seorang Sekretaris Daerah diberhentikan menurut Permendagri Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Penilaian Sekretaris Daerah Provinsi/Kabupaten yaitu: Tidak Mampu membagi tugas dan tanggungjawab serta tidak mampu mengerahkan unit kerja lainnya untuk pencapaian target yang optimal.

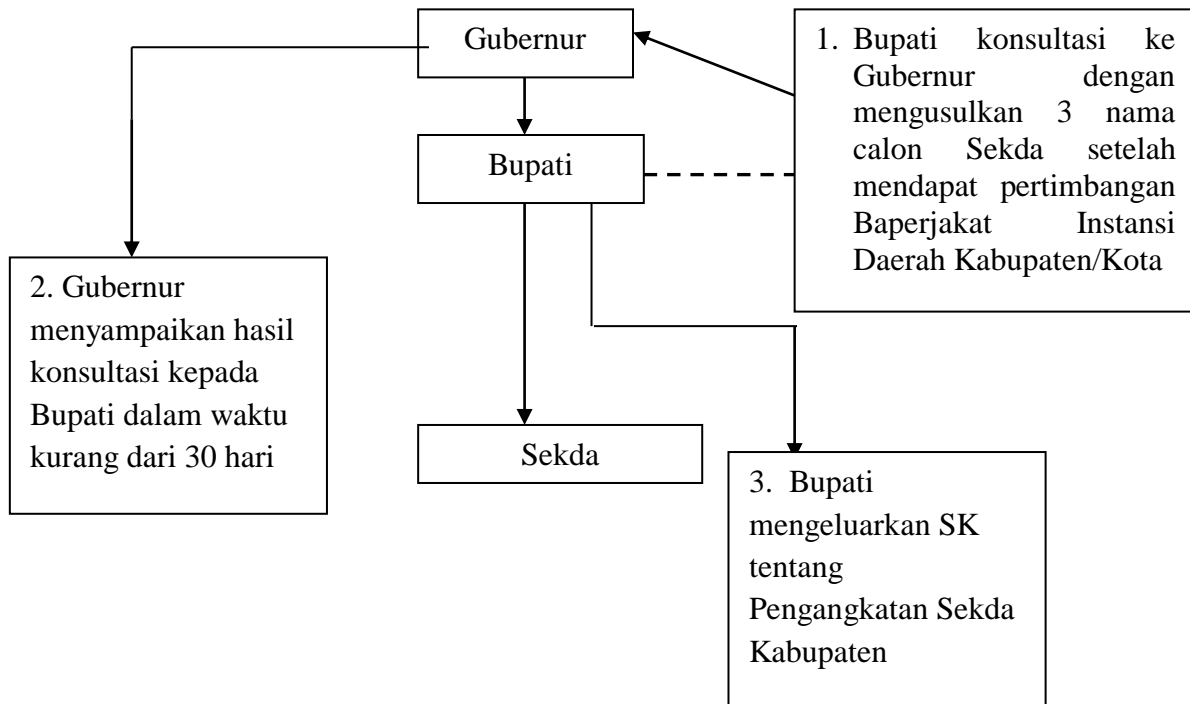
Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2003 pada Pasal 12 disebutkan bahwa Sekretaris Daerah Provinsi dan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota serta pejabat struktural Eselon II di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat dibebaskan dari jabatannya tanpa konsultasi lebih dahulu kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur, apabila:

- a. mengundurkan diri dari jabatannya;
- b. mengajukan permohonan berhenti sebagai Pegawai Negeri Sipil;
- c. mencapai batas usia pensiun;
- d. tidak sehat jasmani atau rohani yang dinyatakan oleh dokter;
- e. adanya perampangan organisasi;
- f. cuti diluar tanggungan negara; atau
- g. diangkat menjadi pejabat negara.

Pada Pasal 13 ayat (3) dan (4) disebutkan bahwa Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dan pejabat struktural eselon II di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota yang akan dibebaskan tugas dari jabatannya, diluar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 harus dikonsultasikan secara tertulis kepada Gubernur dengan memberikan alasan alasannya dalam bentuk naskah dinas konsultasi pemberhentian Hasil dari konsultasi tersebut akan disampaikan oleh Gubernur. Oleh karena itu pembebasan jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Agus Rianto dinilai sudah sesuai ketentuan, karena Bupati Indragiri Hulu melakukan konsultasi dengan Gubernur Riau dikarenakan alasan pembebasan dari jabatan Agus Rianto diluar alasan yang tercantum pada Pasal 12 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN).

Adapun kronologis pengangkatan Sekretaris Daerah yaitu dapat dilihat pada gambar berikut :

Gambar I.1 Mekanisme/kronologis pengangkatan Sekretaris Daerah Kabupaten



Alur mekanisme/kronologis pembebasan jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten hampir sama dengan alur mekanisme pengangkatan Sekretaris Daerah Kabupaten pada gambar I.1 diatas, alur pertama, Bupati akan melakukan konsultasi pembebasan jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten kepada Gubernur, kemudian Gubernur akan menyampaikan hasil konsultasi kembali kepada Bupati dalam waktu kurang dari 30 hari, kemudian barulah Bupati mengeluarkan SK tentang pembebasan jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten.

Kronologis dan Tata cara konsultasi pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 16 Tahun 2003 pada Bab IV Pasal 12 dan 13 dimana disebutkan bahwa bupati harus berkonsultasi dengan gubernur mengenai pemberhentian Sekretaris Daerah diluar alasan-alasan pemberhentian pada pasal 12.

Menurut Undang-Undang tentang ASN, Syarat suatu Sekretaris Daerah dapat dilantik yaitu : Pangkat atau golongan minimal Pembina Utama Madya (IV/c) , pernah menduduki jabatan eselon, telah lulus Diklat Kepemimpinan Tingkat II, Tidak pernah dijatuhi hukuman penjara, Memiliki prestasi kerja yang baik dalam dua tahun terakhir dan sehat jasmani dan rohani.

Sedangkan alasan-alasan yang dapat membuat seorang Sekretaris Daerah dibebaskan tugas adalah: mengundurkan diri dari jabatannya; mengajukan permohonan berhenti sebagai Pegawai Negeri Sipil; mencapai batas usia pensiun; tidak sehat jasmani atau rohani yang dinyatakan oleh dokter; adanya perampangan organisasi; cuti diluar tanggungan negara; atau diangkat menjadi pejabat Negara, dan melakukan tindak pidana/kriminal.

Alasan Bupati Indragiri Hulu mengeluarkan Surat Keputusan pembebasan dari jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu adalah bahwa Sekretaris Daerah berkewajiban menjalankan kewajiban mensejahterakan masyarakat, disamping itu untuk kelancaran jalannya rodanya pemerintahan dan pembangunan Kabupaten secara berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan perkembangan. Bupati Indragiri Hulu, Yopi Arianto menilai bahwa kinerja dari Sekretaris Daerah Agus Rianto belum maksimal menjalankan kewajiban dalam mensejahterakan masyarakat Indragiri Hulu.

Melalui Surat Gubernur Riau Nomor 800/BKP2D/3.1/XI/2016/3633 tertanggal 9 November 2016 sudah dikaji melalui Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Daerah (BKP2D) dan Biro Hukum Provinsi Riau. Sebagaimana diketahui Agus Riyanto dibebaskan dari jabatannya sebagai Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu oleh Bupati Yopi Arianto. Sekertaris Daerah Agus Riyanto ini sebelumnya diangkat dimasa jabatan Penjabat Bupati Kabupaten Indragiri Hulu Kasiarudin yang dilantik pada 11 Februari 2016.

Adapun isi Surat Gubernur Riau No.800/BKP2D/3.1/XI/2016/3633 tanggal 9 Nopember 2016 tentang tindak lanjut laporan kinerja Seketaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu, berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud perlu menetapkan keputusan Bupati tentang Pembebasan dari Jabatan Sekda di lingkungan pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu yaitu dapat dilihat sebagai berikut:

Memutuskan dan Menetapkan;

1. Membebaskan Aparatur Sipil Negara Agus Rianto SH, Pembina Utama Muda (IV/c) dari Jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu.
2. Keputusan ini berlaku mulai tanggal penetapan, dengan ketentuan apabila di kemudian hari ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini akan diadakan perubahan dan perbaikan sebagaimana mestinya.

Surat Gubernur ini diikuti oleh surat keputusan Bupati Indragiri Hulu No. Kpts. 424/XI/ 2016 tentang Pengesahan Pembebasan dari jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu pada tanggal 21 November 2016. Sehingga

masa jabatan Agus Rianto sebagai Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu yaitu lebih kurang 8 (delapan) bulan atau kurang dari dua tahun.

Masa jabatan Agus Rianto sebagai Sekretaris Daerah memang terbilang cukup singkat atau berada dibawah 2 tahun. Sebagaimana dijelaskan didalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) bagian keempat tentang pergantian pejabat pimpinan tertinggi pada pasal 116 ayat (1) disebutkan bahwa:

“Pejabat Pembina Kepegawaian dilarang mengganti Pejabat Pimpinan Tinggi selama 2 (dua) tahun dihitung sejak pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi, kecuali Pejabat Pimpinan Tinggi tersebut melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak lagi memenuhi syarat jabatan yang ditentukan”

Sehingga dapat dilihat bahwa ada kejanggalan dalam pemberhentian Sekretaris Daerah Agus Rianto, dimana tidak sesuai dengan Pasal 116 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) karena masa jabatan Agus Rianto kurang dari 2 tahun. Hal ini lah yang melatarbelakangi penulis sehingga tertarik untuk menganalisis proses pergantian Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu.

Berdasarkan hasil prasurvey, penulis melihat fenomena yang terdapat dalam pembebasan jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu dapat dirangkum sebagai berikut :

1. Tidak sesuainya prosedur pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu.
2. Terganggunya penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Indragiri Hulu dengan adanya pergantian Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu, dikarenakan kekosongan jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu.

Melihat latar belakang yang dikemukakan diatas, maka Penulis tertarik untuk mengkaji penelitian yang berjudul : **“ANALISIS PERGANTIAN SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN INDRAGIRI HULU”**

B. Rumusan Masalah

Kondisi diatas tentu saja berimplikasi pada terganggunya pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Disamping itu, berpotensi menghambat pelaksanaan program-program yang telah dibuat oleh pemerintahan Daerah. Berdasarkan permasalahan diatas, maka peneliti tertarik untuk mengangkat permasalahan **“Bagaimana Prosedural dalam Pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu?”**

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis tentang pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu.
- b. Untuk mengetahui hambatan-hambatan dalam proses pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu.

2. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yang berkepentingan, antara lain :

- a. Bagi peneliti, penelitian ini bermanfaat untuk menambah wawasan dan memperdalam pengetahuan peneliti tentang analisis pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu.
- b. Bagi Akademis, Sebagai sumbangan dan informasi kepada pihak yang berkepentingan tentang analisis pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu.
- c. Bagi Teoritis, dapat dijadikan sebagai bahan referensi dan panduan dalam penelitian-penelitian selanjutnya sesuai dengan topik yang dibahas.