

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah Negara Keastuan, yang Berbentuk Republik. (pasal 1 ayat 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang kemudian di singkat dengan UUD 1945, Negara Kesatuan atau dalam bahasa Belanda di sebut dengan *einheitsstaat* memiliki makna semua urusan pemerintah adalah urusan pemerintah pusat. Namun seiring berjalannya waktu maka berdasarkan 18 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang kemudian di singkat dengan UUD 1945, yang berbunyi Negara Kesatuan Republik Indonesia 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, yang diatur dengan undang-undang. Maka akhirnya di bentuklah undang-undang tentang otonomi daerah.

Daerah otonom memiliki pemerintahan sendiri yang di atur dengan Undang Undang 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah, dalam undang-undang ini telah di atur Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan Kepala Daerah. DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan Kepala Daerah melaksanakan fungsi Pelaksanaan atas Perda dan Kebijakan Daerah.

Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi. Dalam menjalankan Urusan Pemerintahan Kepala Daerah di bantu oleh Organisasi Perangkat

Daerah yaitu Sekretariat, Dinas, Badan, dan Inspektorat, maka lahirlah Peraturan Pemerintah No.18/2016 tentang Perangkat Daerah. Organisasi Perangkat Daerah juga di atur dalam Peraturan Daerah No.11/2016 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah.

Yang menjadi permasalahan adalah Badan Koordinasi Wilayah Pemerintahan Dan Pembangunan Tidak di bentuk baik di dalam Undang-Undang No.23/2014 dan Peraturan Pemerintah No.18/2016 Namun ada Peraturan Daerah yang mengatur khusus tentang pembentukan Bakorwil yaitu Peraturan Daerah No.16/2016.

Saya melakukan penelitian terhadap permasalahan ini karena hingga saat ini Eksistensi Bakorwil sebagai Organisasi Perangkat Daerah Di Jawa Timur masih di pertanyakan karena Bakorwil tidak di bentuk baik di dalam Undang-Undang No.23/2014 dan Peraturan Pemerintah No.18/2016 sehingga menimbulkan pertanyaan tentang keabsahan Bakorwil sebagai Organisasi Perangkat Daerah Di Jawa Timur.

Institusi Badan Koordinasi Wilayah atau biasa disebut Bakorwil merupakan institusi yang memiliki peran cukup strategis. Peran strategis tersebut antara lain adalah untuk membantu tugas dan peran Gubernur dalam rangka mengoordinasikan wilayah Provinsinya yang cukup luas dan juga memiliki jumlah penduduk yang cukup besar. Bakorwil juga sangat dibutuhkan ketika ada situasi darurat yang membutuhkan koordinasi cepat misalnya terkait penanganan bencana alam di suatu daerah. Namun, institusi yang memiliki peran cukup strategis ini terancam akandihapuskan alias dibubarkan dari struktur pemerintahan daerah yang ada sekarang. Rencana pembubaran Bakorwil ini muncul karena Bakorwil tidak di bentuk baik di dalam Undang-Undang No.23/2014 dan Peraturan Pemerintah No.18/2016 Kemudian sebagai penegasan, Bakorwil dinilai memiliki kewilayahan tersendiri sehingga seolah-olah melanggar Peraturan Pemerintah No.18/2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Keberadaan Bakorwil juga dianggap menghambat semangat terbentuknya organisasi pemerintah daerah yang ramping dan kaya fungsi, serta menimbulkan inefisiensi anggaran karena terjadinya tumpang tindih tupoksi dengan instansi lain. Sebab lainnya, Bakorwil tidak lagi memiliki payung hukum berupa peraturan perundang-undangan yang menguatkan keberadaannya. Akibatnya, keluarlah Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara kemudian di singkat menjadi SK MenPAN yang menegaskan bahwa Bakorwil tidak lagi termasuk dalam nomenklatur kepegawaian. Konsekuensi dari surat keputusan

ini adalah seluruh jajaran pegawai Bakorwil mengalami stagnansi karir karena tidak mendapat kenaikan pangkat dan golongan seperti PNS di instansi pemerintah lainnya.<sup>1</sup>

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Landasan Pembentukan Bakorwil ?
2. Keabsahan Bakorwil Menurut Undang-Undang No.23/2014 dan Peraturan Pemerintah No.18/2016 ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apa landasan pembentuk Bakorwil
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui keabsahan Bakorwil menurut Undang-Undang No.23/2014 dan Peraturan Pemerintah No.18/2016

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Judul Skripsi : Eksistensi Badan Koordinasi Wilayah(Bakorwil)Sebagai Organisasi Perangkat Daerah Di Jawa Timur

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

### **a. Manfaat Teoritis**

Diharapkan dapat memperkaya khasanah Ilmu Hukum terutama Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan Eksistensi Badan Koordinasi Wilayah (Bakorwil) Sebagai Organisasi Perangkat Daerah Di Jawa Timur

### **b. Manfaat Praktis**

Diharapkan dapat menjadi bahan masukan atau referensi bagi perpustakaan atau bahan informasi bagi pihak terkait keabsahan Bakorwil Menurut Undang-Undang No.23/2014 dan Peraturan Pemerintah No.18/2016 ?

## **1.5 Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

### **1.5.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yakni penelitian hukum untuk

---

<sup>1</sup><https://anwaryasin.wordpress.com/2011/07/11/selamatkan-bakorwil/>

menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas isu hukum (*legal issues*) yang ada.

Hasil dari penelitian ini adalah memberikan pengetahuan mengenai apa yang seyogyanya mengenai rumusan masalah yang diajukan. Penelitian hukum normatif hanya meneliti norma hukum yang ada, tanpa melihat praktiknya di lapangan (*law in action* atau *ius constituendum*). Menurut Peter Mahmud Marzuki “fungsi penelitian hukum adalah menemukan sesuatu yang efektif dan bermanfaat dalam menuangkan gagasan. Dalam hal demikian, sama halnya dengan teori kebenaran korespondensi, masalah – masalah nilai atau sesuatu yang tidak memberikan manfaat secara lahiriah tidaklah menjadi kajian dari teori kebenaran ini”<sup>2</sup>.

### **1.5.2 Metode Pendekatan**

Memecahkan suatu isu hukum melalui penelitian hukum memerlukan pendekatan-pendekatan tertentu sebagai dasar menyusun argumen yang tepat. Dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang – undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*)

#### **a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)**

Dalam metode pendekatan perundang – undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas – asas dalam peraturan perundang – undangan. Artinya dapat dikatakan bahwa yang dimaksud *statue* berupa legislasi dan regulasi. Jika demikian, pendekatan peraturan perundang – undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Produk yang merupakan *Ibeschikking/decree*, yaitu suatu putusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus, misalnya keputusan presiden, keputusan menteri, keputusan bupati, dan keputusan suatu badan tertentu. Tidak dapat digunakan dalam pendekatan perundang – undangan.”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, h. 35.

<sup>3</sup>*Ibid.* h. 137

### **b. Pendekatan konsep (*conceptual approach*)**

Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi. Dalam menggunakan pendekatan konseptual, perlu merujuk prinsip – prinsip hukum. Prinsip – prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan – pandangan sarjana ataupun doktrin – doktrin hukum. Meskipun tidak secara eksplisit, konsep hukum dapat juga diketemukan di dalam undang – undang<sup>4</sup>.

### **1.5.3 Sumber dan Jenis Bahan Hukum**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, maka bahan hukum yang dipergunakan meliputi bahan hukum primer, sekunder, tersier. Bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder yang terdiri dari literatur-literatur hukum, jurnal hukum, ataupun artikel hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Sedangkan bahan hukum tersier berfungsi memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Sumber penelitian bahan hukum dalam penelitian ini ada tiga, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

#### **a. Bahan Hukum Primer**

Yaitu jenis bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul yang dipakai dalam penelitian ini.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945);
2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
3. Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah
4. Perda No 16 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Bakorwil
5. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 134 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Bakorwil

---

<sup>4</sup>*Ibid.* h. 178

6. Naskah Akademik Badan Koordinasi Pemerintahan dan Pembangunan Wilayah I,II,III, dan IV Provinsi Jawa Timur

**b. Bahan Hukum Sekunder**

“Bahan hukum sekunder adalah berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan”<sup>5</sup>.

**c. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dapat berasal dari kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini.

**1.5.4 Teknik Pengumpulan dan Pengelolaan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan dan pengolahan bahan hukum, sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif dengan metode inventarisasi dan kategorisasi bahan – bahan hukum primer berupa perundang – undangan yang terkait dengan permasalahan yang diajukan. Setelah melakukan pemeriksaan selanjutnya adalah memberikan catatan-catatan atau tanda yang menyatakan jenis sumber bahan hukum (literatur, undang- undang, atau dokumen),

Bahan-bahan hukum sekunder berupa buku literatur hukum, karya ilmiah, artikel hukum di internet serta bahan-bahan hukum tersier berupa ensiklopedia, majalah dan kamus yang relevan dengan rumusan masalah, diperiksa segala kelengkapan dari bahan hukum yang diperoleh, kejelasan dari makna – makna yang digunakan dalam penelitian ini, kemudian dikumpulkan dengan sistem kartu catatan, diinventarisasi, dibuatkan ikhtisar yang memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar, pokok permasalahan, pokok gagasan yang memuat pendapat asli sebagai pemegang hak cipta (nama penulis, tahun penerbitan) dan analisis penulis tentang eksistensi bakorwil sebagai organisasi perangkat daerah di Jawa Timur

---

<sup>5</sup>*Ibid.*, h.141

Setelah itu menyusun ulang semua bahan hukum secara teratur dan berurutan sehingga mudah dipahami. Terakhir adalah menempatkan semua bahan hukum secara berurutan menurut kerangka sistematika penulisan.

### **1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum**

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan sesuai dengan jenis penelitian hukum normatif menggunakan teknik analisis yang bersifat analisis secara normatif.

Rumusan masalah yang diajukan dianalisis tujuan hukumnya, nilai – nilai keadilannya, aturan hukumnya, konsep – konsep hukumnya dan norma – norma hukumnya. Dalam penerapannya atau implementasinya, permasalahan yang dianalisis untuk menetapkan standar prosedurnya, ketentuan – ketentuannya, dan rambu – rambunya dalam melaksanakan aturan, gagasan atau konsep hukum yang disarankan sebagai hasil dari penelitian ini.

Analisis juga dilakukan terhadap gagasan, pemikiran dari para sarjana hukum dan ketentuan-ketentuan yang berisi kaidah hukum. Setelah dilakukan analisis, maka konstruksi dilaksanakan dengan cara memasukkan ketentuan – ketentuan tentang Eksistensi Bakorwil Sebagai Organisasi Perangkat Daerah Di Jawa Timur.

Teknik analisis ini ditujukan untuk memahami gejala hukum yang akan diteliti dengan menekankan pada penemuan jawaban atas permasalahan konflik norma, bagaimana keabsahan Bakorwil Menurut Undang-Undang No.23/2014 dan Peraturan Pemerintah No.18/2016

## **1.6 Pertanggungjawaban Sistematika**

Penulisan hasil penelitian ini disusun secara sistematis yang terdiri dari 4 (empat) bab. Masing – masing bab terdiri atas sub bab agar diperoleh penjelasan ruang lingkup dan elemen permasalahan secara jelas dan lengkap dari skripsi ini. Adapun sistematika penulisan hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

**BAB I** : Berisi uraian tentang pendahuluan, yang didalamnya meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penelitian

- BAB II : Berisi uraian tentang tinjauan pustaka, yang meliputi Konsep Negara Kesatuan, Konsep Otonomi Daerah, Konsep Pemerintahan Daerah, Konsep Organisasi Perangkat Daerah.
- BAB III : Berisi tentang pembahasan dari skripsi ini, berisi uraian hasil penelitian mengenai rumusan masalah pada penulisan skripsi ini, yakni Apa Landasan Pembentuk Bakorwil ? Bagaimana Keabsahan Bakorwil Menurut UU No.23/2014 dan PP No.18/2016 ?
- BAB IV : Penutup, dalam bab ini dipaparkan simpulan dari penelitian yang merupakan jawaban atas rumusan masalah yang ada, serta saran berdasarkan simpulan penelitian ini.