

TESIS

**ASPEK HUKUM PELAKSANAAN TAMBAHAN PENGHASILAN
PEGAWAI BAGI APARATUR SIPIL NEGARA BIDANG
KESEHATAN KOTA MAKASSAR**

**LEGAL ASPECTS OF IMPLEMENTING EMPLOYEE'S ADDITIONAL
INCOME FOR THE STATE CIVIL APPARATUS IN THE HEALTH
SECTOR OF MAKASSAR CITY**



Oleh:

REZKY ARSITA
B012201010

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**ASPEK HUKUM PELAKSANAAN TAMBAHAN PENGHASILAN
PEGAWAI BAGI APARATUR SIPIL NEGARA BIDANG
KESEHATAN KOTA MAKASSAR**

**LEGAL ASPECTS OF IMPLEMENTING EMPLOYEE'S ADDITIONAL
INCOME FOR THE STATE CIVIL APPARATUS IN THE HEALTH
SECTOR OF MAKASSAR CITY**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

REZKY ARSITA
B012201010

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

**ASPEK HUKUM PELAKSANAAN TAMBAHAN PENGHASILAN
PEGAWAI BAGI APARATUR SIPIL NEGARA BIDANG
KESEHATAN KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

REZKY ARSITA

Nomor Pokok B012201010

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian
Tesis Pada tanggal 20 September 2022
dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

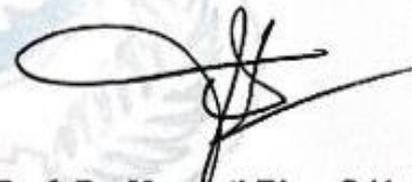
Menyetujui
Komisi Penasihat,

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., MS
NIP. 19540420/198103 1 003

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., MSi
NIP. 19880927 201504 2 001

Ketua Program Studi Magister
Ilmu Hukum



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Hamzan Halim, S.H., M.H., M.A.P
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Rezky Arsita
Nim : B012201010
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **Aspek Hukum Pelaksanaan Tambahan Penghasilan Pegawai Bagi Aparatur Sipil Negara Bidang Kesehatan Kota Makassar** adalah benar-benar karya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemukakan dari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagai atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau diikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 9 September 2022

Yang membuat Pernyataan,



Rezky Arsita
NIM. B012201010

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarokatuh,

Tidak ada kata lain yang lebih baik di ucapkan selain puji dan syukur kehadirat Allah SWT. Tuhan yang maha kuasa yang telah memberikan pertolongan kepada hamnyaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul **“Aspek Hukum Pelaksanaan Tambahan Penghasilan Pegawai Bagi Aparatur Sipil Negara Bidang Kesehatan Kota Makassar”** untuk memenuhi syarat menyelesaikan studi serta dalam rangka memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Begitu pula Shalawat dan salam semoga tercurahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, serta keluargaNya dan para sahabatNya dan orang-orang yang mengikuti beliau. Dalam tesis ini, penulis menghadapi berbagai hambatan dan kesulitan. Namun hal tersebut dapat teratasi berkat kerja keras dan tekad yang bulat serta adanya bantuan dari semua pihak serta berkah dari Allah SWT sehingga semua kendala-kendala tersebut dapat teratasi.

Penulis meyampaikan terima kasih dan penghargaan serta salam penuh hormat dengan segenap cinta kepada Ayahanda Syamsul Bahri, S.IP. dan Ibunda Murhaya, S.Sos. yang telah mencurahkan cinta kasih dan sayang serta keihklasan dalam mengasuh, membesarkan, mendidik, mengiringi do'a restu yang tulus, dan membiayai penulis dalam pencarian

ilmu. Semoga Allah SWT selalu melimpahkan rahmat, Kesehatan, karunia dan keberkahan di dunia dan akhirat atas budi baik yang telah diberikan kepada penulis. Serta penulis ucapkan banyak terima kasih kepada saudara terkasih adik Agung Hidayat dan Sahrul Reza Setiawan yang tak henti-hentinya memberikan dukungan kepada penulis serta Keluarga Besar Bapak Nyili Parakkasi, terkhusus Ridwan S.Pd., MM, Kepala Desa Tapong.

Penghargaan dan terima kasih penulis berikan kepada Pembimbing Utama Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H.,MS. Serta Pembimbing Pendamping Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,MSi. Yang telah sabar memberikan bimbingan, dan arahnya dari awal penulisan tesis ini.

Dalam kesempatan ini tidak lupa pula penulis ucapkan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada pihak yang telah memberikan bantuan dalam penyelesaian tesis ini terutama kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Dr. Maskun S.H., L.L.M selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

5. Dr. Ratnawati S.H.,M.H selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
6. Dr. Hasbir Passerangi S.H.,M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum.
7. Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. selaku penguji I Penulis.
8. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P selaku penguji II Penulis.
9. Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku penguji III Penulis.
10. Dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Bersama Para Civitas Akademika yang telah banyak membantu penulis demi kelancaran akademik penulis. Terkhusus kepada Ibu Rahma, Pak Ulli, dan Pak Rijal, Pak Baso, Pak Jalil, dan Pak Ramalang.
11. Dr. Muhajir, S.K.M., M.Si. selaku Kepala Bagian Umum Sekretariat DPRD Kota Makassar.
12. Abdul Wahab Tahir selaku Ketua Komisi D Bidang Pendidikan dan Kesejahteraan Masyarakat DPRD Kota Makassar.
13. Drs. Muh. Dakhlan, M.Si. selaku Kepala Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Makassar. Serta Jajarannya Terkhusus Kepada Bapak A. Ato Rakhmawan, S.IP., M.A.P selaku Narasumber Penulis yang tak henti-hentinya memberikan dukungan serta bimbingan dan petunjuknya kepada penulis selama meneliti di Balai Kota Makassar.

14. Ir. Ihwan Andi Patiroy, SP, MM, CTMP. Selaku Ketua Komisioner serta jajarannya terkhusus Muhammad Faisal, S.H., M.H dan Hanif, S.H. Ombudsman Kota Makassar, membantu penulis demi kelancaran dalam penelitian.
15. Dr. Nursaidah Sirajuddin selaku Kepala Dinas Kesehatan Kota Makassar.
16. dr. H. Tasmin, M.Kes. selaku Kepala Puskesmas Kassi-Kassi Kota Makassar. Beserta jajarannya.
17. Henny Gusriani, SKM. selaku Kepala Puskesmas Minasa Upa bagian Kasubag Tata Usaha Kota Makassar, Beserta jajarannya.
18. drg. Nitri Juni rahmawati. selaku Kepala Puskesmas Daya Kota Makassar, beserta jajarannya.
19. Seluruh Mahasiswa Angkatan 2020 Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terkhusus Kepada Kelas B dan Kelas Peminatan Hukum Tata Negara atas kebersamaannya selama ini, karena kalian penulis mendapatkan pengalaman yang sangat berarti dan berharga selama penulis menempati studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
20. Dan Sahabat-sahabatku Yuni Lestari, S,Pd, M.Pd, Andi Aisyah Rachmat, S.Sos, Raihanah Indah Kusuma M, S.IP, Yunita Sari, S.Pd, Sri Wahyuni, S.E., M.Ak, Reananda Adillah Putri, S.H. Yang tak henti-hentinya mensupport baik dalam keadaan suka maupun

duka. serta Fatmawati, S.Ikom, Bismar Junaid, S.H, yang tak hentinya memberikan dukungan dan bantuannya kepada penulis.

21. Teman Seperjuanganku Ratu Indra Kasih Pratiwi, S.H, H.Muchtar Jaya, S.H. Saudara Bosowa yang selalu memberikan support kepada penulis serta Sri Aero Aurora, S.H, Musfiratul Ilimi, S.H, Andi Janatul Ma'wah, S.Kep, ST. Rahma, S.H, Fahri Muhammad B, S.H, Rivad Achmad Fahrezi S.H, Muhammad Faisal, S.H., M.H, ST. Rahma S.H. Terakhir kepada seluruh Kakak-kakak dan adik di Vanilla Institute Terkhusus Kak Dede Darmanto dan Nugraha Ganda Pratama penulis ucapkan Jazākumullahu Khairan Katsīran atas perhatian, bantuan dan do'anya yang diberikan kepada penulis.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini jauh dari kata sempurna, oleh karena itu penulis sangat mengharapkan saran atau kritikan dari pembaca untuk menyempurnakan tesis ini.

Akhir kata penulis persembahkan karya ini dan semoga dapat bermanfaat bagi kita semua. Aamiin Allahumma Aamiin.

Makassar 11 September 2022

Penulis,

Rezky Arsita

Nim: B012201010

ABSTRAK

Rezky Arsita, 2022, Aspek Hukum Pelaksanaan Tambahan Penghasilan Pegawai Bagi Aparatur Sipil Negara Bidang Kesehatan Kota Makassar. Dibimbing oleh **Syamsul Bachri dan Marwati Riza**.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Pelaksanaan Peraturan Walikota Makassar Nomor 58 tahun 2020 tentang TPP Kota Makassar terhadap Tenaga Kesehatan dan Menganalisis implikasi hukum pelaksanaan Peraturan Walikota bagi ASN Tenaga Kesehatan Kota Makassar sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian empiris yaitu penelitian dengan mengumpulkan data dan informasi yang dilakukan di Kantor BPKAD, DPRD Komisi D, Ombudsman, Dinas Kesehatan, dan Puskesmas Daya, Puskesmas Minasaupa, serta Puskesmas Kassi-Kassi, di Lingkup Kota Makassar, Sumber data yang digunakan yaitu melalui studi Pustaka dan wawancara secara langsung disusun secara sistematis dan analisis dengan pendekatan Perundang-undangan dan pendekatan Konseptual.

Hasil analisis dari Penelitian ini menunjukkan bahwa: 1). Pelaksanaan Perwali Nomor 69 tahun 2020 mengakomodir pemberian TPP bagi tenaga Kesehatan serta sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dasar hukum pelaksanaan PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Namun masih terbatas karena hanya dikelola pada instansi tertentu yaitu hanya pada Dinas Kesehatan tidak sampai pada UPT Rumah Sakit dan Puskesmas disebabkan oleh beberapa komponen yaitu beba kerja dan prestasi kerja tidak terpenuhi, adanya jasa medik, kemampuan keuangan daerah. 2). Sehingga Implikasinya perlu adanya koordinasi dan optimalisasi peningkatan efektifitas mengenai unsur kriteria pemberian TPP yang teruji.

Kata Kunci: Tambahan Penghasilan Pegawai; Aparatur Sipil Negara; Tenaga Kesehatan; Hukum.

ABSTRACT

Rezky Arsita, 2022. *Legal Aspects of Implementing Employee's Additional Income for the State Civil Apparatus in the Health Sector of Makassar City.* Supervised by **Syamsul Bachri and Marwati Riza.**

This study aimed to analyze the implementation of Makassar Mayor Regulation Number 58 of 2020 concerning Makassar City Employee's Additional Income (EAI) for Health Workers and analyze the legal implication of Implementing mayoral regulations for Makassar City Health Workers under the Legislation.

This study used an empirical type of research by collecting data and information carried out at the BPKAD Office, Commission D DPRD, Ombudsman, Health Service, Daya Health Center, Minasaupa Health Center, and Kassi-Kassi Health Center in the scope of Makassar City. Sources of data used are library studies and direct interviews. Furthermore, the data were compiled systematically and analyzed using the statute and conceptual approaches.

The study results indicate that: 1). The implementation of Mayor Regulation Number 58 of 2020 was then amended by Mayor Regulation Number 69 of 2020 in its implementation to accommodate the provision of EAI for Health workers, and it is in accordance with the legislation as the legal basis for implementing Government Regulation Number 12 of 2019 concerning Regional Financial Management. However, it is still limited because it is only managed in certain agencies, namely only at the Health Service, not extended to the Technical Performer Unit (UPT) Hospitals and Community Health Centre. It is due to several components: unfulfilled workload and work performance, medical services, and regional financial capacity. 2). So the implication is that there is a need for coordination and optimization of increasing effectiveness regarding the elements of the reasonable criteria for providing EAI.

Keywords: *Employee's Additional Income; State Civil Apparatus; Health Workers; Laws.*

DAFTAR ISI

	Halaman
TESIS	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN KEASLIAN.....	Error! Bookmark not defined.
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	x
ABSTRACK.....	xi
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	12
E. Orisinal Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	17
A. Landasan Teori	17
1. Teori Hierarki Perundang-Undangan	18
2. Teori Kepastian Hukum.....	21
3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	23
B. Pelaksanaan Peraturan daerah.....	28
C. Pemerintah Daerah	32

1. Pengertian Pemerintah daerah	32
2. Tugas dan Kewajiban Pemerintah Daerah.....	34
D. Aparatur Sipil Negara	35
1. Pengertian Aparatur Sipil Negara.....	35
2. Jenis Aparatur Sipil Negara	38
3. Hak, Kewajiban dan Larangan ASN.	38
E. Tenaga Kesehatan	45
1. Pengertian Tenaga Kesehatan.....	45
2. Peran Tenaga Kesehatan	47
F. Kinerja Pegawai	50
G. Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP)	52
1. Pengertian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP).....	52
2. Permendagri No. 061-5449 Tahun 2019 tentang tata cara Persetujuan Menteri dalam Negeri terhadap TPP ASN di lingkup Pemerintah Daerah.	54
3. Peraturan Walikota Makassar Nomor 58 Tahun 2020 tentang (TPP) dan perubahannya.	58
H. Kerangka Pikir.....	61
I. Definisi Operasional	64
BAB III METODE PENELITIAN	67
A. Tipe Penelitian	67
B. Lokasi Penelitian	68
C. Jenis dan Sumber Data	68
D. Populasi dan Sampel.....	71
E. Tehnik Analisis Data.....	73
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	74

A. Gambaran Umum.....	74
1. Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah disingkat BPKAD.....	74
2. Dinas Kesehatan Kota Makassar.....	77
3. Ombudsman Kota Makassar.....	80
B. Pelaksanaan Perwali Nomor 58 Tahun 2020	82
1) Perwali N0. 69 Tahun 2020 Terbaru.....	99
2) Permendagri No. 900-4700 Tahun 2020 Terbaru	105
C. Implikasi Hukum Pelaksanaan Peraturan Walikota bagi ASN Tenaga Kesehatan di Kota Makassar.	109
D. Studi Perbandingan Peraturan Walikota di beberapa Kota tentang TPP ASN bagi Tenaga Kesehatan.....	134
BAB V PENUTUP	146
A. Kesimpulan	146
B. Saran.....	147
DAFTAR PUSTAKA.....	150

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Perhitungan Pengurangan TPP Kualifikasi Keterlambatan ..	56
Tabel 2 Perhitungan Pengurangan TPP kualifikasi Pulang sebelum waktunya	56
Tabel 3 Pelaksanaan TPP di Kota Makassar	90
Tabel 4 Perhitungan Kriteria Tpp	96
Tabel 5 Keputusan Menteri dalam Negeri sebelumnya dan sesudahnya	108
Tabel 6 Rincian Besaran Basic TPP ASN Pemerintah Kota Makassar	124
Tabel 7 Besaran Basic TPP ASN Dinas Kesehatan Kota Makassar Berdasarkan Formasi dan Kelas Jabatan.....	130
Tabel 8 Rincian Besaran Persentase Pembagian TPP ASN Dinas Kesehatan Kota Makassar Berdasarkan Unsur Penilaian.....	131

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Aparatur Sipil Negara selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.¹ Serta Pegawai ASN adalah Pegawai Negeri Sipil selanjutnya disebut PNS dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh Pembina kepegawaian yang diberikan tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara pada instansi pemerintahan sesuai jabatannya serta digaji sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.² Pemberian gaji bagi Pegawai ASN menjadi hal yang tiada henti untuk dibahas, karena gaji merupakan aspek yang sangat penting dalam kelangsungan hidup seorang pegawai. Gaji merupakan suatu pemberian jasa, imbalan ataupun suatu apresiasi penghargaan atas kerja yang dilakukan oleh seorang pegawai yang dibebankan tugas pemerintahan ataupun tugas negara lainnya³.

Selain pemberian gaji, pemerintah juga memberikan tunjangan lain kepada pegawai ASN meliputi: Tunjangan Kinerja dan Tunjangan kemahalan sebagaimana tertuang dalam Bab II (2) ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Sebagai pegawai yang berstatus ASN tentunya memiliki sikap nilai dasar, etika profesi, bebas dari

¹Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 *tentang Aparatur Sipil Negara*, Pasal 1.

² *Ibid*,

³Eka An Aqimmuddin dan Marye Agung Kusumadi, 2010, *Tip Hukum Praktis: Solusi Bila Terjerat Kasus Bisnis, Raih Asa Sukses*, Jakarta, hal. 174.

intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan asas kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan dan seterusnya. Dalam pemberian gaji ASN sesuai jabatannya terbagi atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Jabatan fungsional keahlian terdiri atas ahli madya, ahli muda, dan ahli pertama, sedangkan jabatan fungsional keterampilan terdiri atas keterampilan Penyelia, Terampil, dan Pemula. ASN juga berhak mendapatkan apresiasi lain di luar gaji pokok, seperti tunjangan dan fasilitas. Tunjangan yang dimaksud adalah salah satu bentuk kompensasi berupa finansial yang diberikan secara teratur oleh instansi kepada seorang pegawai atas prestasi dan penghargaan kerja. Adanya pemberian tunjangan dengan dalih untuk meningkatkan kinerja seorang pegawai. Tidak hanya itu, agar lebih mengedepankan motivasi kerja, instansi juga memberikan fasilitas bagi seorang pegawai ASN sesuai Peraturan Perundang-undangan. Fasilitas yang dimaksud adalah tambahan imbalan bagi seorang pegawai yang biasa disebut Tambahan Penghasilan Pegawai selanjutnya disingkat TPP, baik berupa finansial, materi, barang dan lain sebagainya. ASN juga memiliki beberapa keistimewaan seperti hak memperoleh cuti, jaminan pensiun sebagai penunjang di masa setelah purna bakti, perlindungan hukum, dan pengembangan kompetensi.⁴

⁴ Undang- Undang Nomor 5 tahun 2015 *tentang Aparatur Sipil Negara*.

Pemberian TPP adalah salah satu bentuk penghargaan yang diberikan kepada ASN yang dimana memiliki dasar hukum, pedoman, kriteria dan indikator penilaian yang terukur dan seragam serta berlaku menyeluruh bagi ASN sehingga dapat meningkatkan disiplin, motivasi, kinerja, dan kesejahteraan ASN di lingkungan Pemerintah Daerah⁵ Selanjutnya disingkat Pemerintah Daerah.

Tambahan Penghasilan bagi PNS/CPNS daerah diharapkan memberikan dampak bagi peningkatan disiplin prestasi kerja dan penghasilan. Kesejahteraan pegawai tersebut rutin diterima pegawai sehingga tumbuh keyakinan pegawai dalam menetapkan perencanaan kehidupan hidupnya.⁶ Pemberian TPP didasari oleh ketentuan Pasal 58 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa Kepala Daerah dapat memberikan tambahan penghasilan bagi pegawai ASN dengan persetujuan Menteri. Peraturan Menteri Dalam Negeri selanjutnya disingkat Permendagri No. 061-5449 Tahun 2019, tentang Tata Cara Persetujuan Menteri dalam Negeri menyatakan bahwa Pemerintah Daerah menetapkan pemberian TPP bagi Pegawai ASN di lingkup Pemerintah Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis Menteri.

⁵Peraturan Kementerian dalam Negeri Nomor 061-5449 Tahun 2019, tentang Tata Cara Persetujuan Menteri dalam Negeri Terhadap TPP ASN di Lingkungan Pemerintah Daerah.

⁶Nur Ihsan, *Evaluasi Implimentasi Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil*, Universitas Riau, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Pekanbaru, 2017, hal.162.

Tata cara persetujuan Mendagri terhadap penetapan TPP ASN di lingkup Pemerintah Daerah sebagaimana yang telah dimaksudkan dengan prinsip pemberian TPP ASN Pemerintah Daerah serta Tata cara Persetujuan Mendagri yaitu:⁷

- 1) Kriteria Pemberian TPP ASN;
- 2) Pembentukan Tim Fasilitas Pusat dan Pelaksanaan TPP ASN
- 3) Persyaratan Pemberian TPP ASN;
- 4) Mekanisme Penetapan TPP ASN;
- 5) Penetapan Besaran TPP ASN Pemerintah Daerah;
- 6) Pengurangan dan Pemberian TPP ASN kepada tiap pegawai ASN;
- 7) Penilaian TPP Pegawai ASN;
- 8) Persetujuan TPP ASN;
- 9) Lain-lain; dan
- 10) Format Persetujuan Tertulis;

Pemberian TPP ASN di lingkup Pemerintah Daerah harus memenuhi kriteria pemberian TPP ASN dalam pelaksanaan tugas, Pegawai ASN dapat diberikan TPP dengan kriteria meliputi, 1) beban kerja; 2) prestasi kerja, 3) tempat bertugas, 4) kondisi kerja, 5) kelangkaan profesi dan/atau berdasarkan pertimbangan objektif lainnya. Berdasarkan yang *Pertama*, beban kerja diberikan apabila tugas melampaui beban kerja normal atau batas waktu normal 112,5 jam perbulan sebesar 40 persen dari besaran basic TPP. *Kedua*, prestasi kerja diberikan sesuai bidang keahliannya dan

⁷Peraturan Kementerian dalam Negeri Nomor 061-5449 Tahun 2019, *tentang Tata Cara Persetujuan Mendagri Terhadap TPP ASN di Lingkungan Pemerintah Daerah.*

diakui oleh pimpinan di atasnya kepada ASN yang memiliki prestasi kerja sekitar 60 persen besaran *basic* TPP. Besaran tersebut dihitung dengan menggunakan rumus *basic* 40% TPP Provinsi ditambah dengan 60% *basic* TPP provinsi begitupun dengan kabupaten/kota. *Ketiga*, tempat kerja, pegawai ASN yang bertugas berada di daerah terpencil dengan tingkat kesulitan tinggi, seperti indeks kesulitan geografis daerah kab/kota yaitu diberikan 10 % dengan indeks 1.50. *Keempat*, kondisi kerja dilihat dari resiko yang dihadapi, baik resiko kesehatan, keamanan jiwa, dan lainnya yaitu 10 % *basic* TPP ASN Provinsi/Kabupaten/Kota. Terakhir berdasarkan kelangkaan profesi serta pertimbangan objektif lainnya ialah pekerjaan khusus hampir tidak ada yang bisa memenuhi pekerjaan tersebut ataupun hanya sedikit yaitu 10 persen *basic* TPP Provinsi. Hal ini tertuang dalam Permendagri dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.⁸

Dibeberapa negara maju, TPP atau biasanya disebut insentif secara umum tidak hanya diperuntukkan bagi ranah kepegawaian, tetapi juga diberikan untuk pegawai swasta, akademisi, dan pekerja sementara atau kontrak.⁹ Berbeda dengan di Indonesia Pemberian TPP hanya diberikan bagi Pegawai yang berstatus sebagai pegawai ASN.

⁸Keputusan Menteri dalam Negeri No 061-5449 Tahun 2019. Diakses 22 Oktober 2021.

⁹Chi,W, Liu,T.X.,Qian, X., & Ye, Q, *An Experimental Study of Incentive Contracts for Short-and Long-Term Employees*, Journal Of Economi Behavior and Organization, 2019, 159,366-383.

Insentif di beberapa negara Eropa dan Amerika berdasarkan aturan hukum biasanya terlebih dahulu dengan mensyaratkan pegawai atau pekerja untuk mengikuti pelatihan untuk pengembangan diri.¹⁰ Pemberian insentif atau TPP juga kadang kala di kaitkan dengan hubungan majikan dan pegawai atau pekerjanya, baik pekerja tetap maupun sementara. Banyak Penelitian mengatakan bahwa pekerja temporer (sementara) mendapatkan insentif lebih rendah dibanding pekerja tetap.¹¹ Sedangkan di Indonesia terkhususnya pemerintah daerah memiliki jumlah TPP yang bervariasi sesuai dengan kebijakan suatu pemerintah daerah dengan asas otonomi daerah. Disinilah diperlukan peran pemerintah dengan menerbitkan suatu kebijakan publik yang bersifat adil demi menjaga kesejahteraan masyarakatnya.

Berbicara mengenai peran kebijakan publik dalam hal ini pemberian TPP tentu memiliki tujuan tertentu, dimana untuk mengatur kehidupan bersama.¹² Kebijakan ini memiliki rute yang cukup panjang, dengan memperhatikan terlebih dahulu kebijakan atau peraturan dari pusat, seperti TPP yang merupakan kebijakan yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 dengan persetujuan Kemendagri,

¹⁰Jawoski, C., Ravichandran, S., Karpinski, A.C., & dan Singh, S, *The Effects of Training Satisfaction, Employee Benefit, and Incentives on Part-Time Employees' Commitment*, International Journal Of Hospitality Management, 74. October 2017, 2018, hal.1-12.

¹¹Kong G & Lu, R, *Political Promotion Incentive and Within-firm Pay Gap: Evidence From China*, Journal of Accounting and Public Policy, 39 (2), 106715, 2020,

¹²Dwidjowijoto, Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, PT Alex Media Komputindo, Jakarta, 2006, hal. 176.

dengan pertimbangan Menteri dalam bidang keuangan. Kemudian ditindaklanjuti oleh instansi daerah.

Namun kenyataannya dalam pelaksanaan Pemberian TPP pada Pemerintah Daerah masih di keluhkan karena kebijakan pemberian TPP yang sangat lamban, tidak ada kejelasan mengenai pemberiannya, dan bahkan terdapat daerah yang sama sekali tidak menerima insentif apapun dalam bentuk TPP, khususnya tenaga Kesehatan di Kota Makassar mengeluhkan pemberian TPP tersebut, sehingga berdampak pada kinerja mereka.¹³ Ini menandakan bahwa kebijakan pemberian TPP dalam hal implementasinya tidak semua berjalan lancar.

Pemerintah pusat penting adanya untuk mengkoordinasi Pemerintah Daerah yang berwenang untuk memperhatikan kebijakan pemberian TPP demi meningkatkan kinerja dan kesejahteraan ASN, karena hal tersebut merupakan amanat Peraturan Pemerintah disamping juga kebijakan pemerintah yang berpedoman pada program koordinasi dan supervise KPK. Maka penting adanya untuk diperhatikan demi kesejahteraan ASN serta mencegah ketidaksesuaian antara jasa dan tanggungjawab pegawai ASN.

Pelaksanaan Pemberian TPP ASN di lingkup Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Kota Makassar diatur dalam Perwali No. 58 Tahun 2020 perubahan pertama Perwali No. 90 Tahun 2019 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai di Lingkup Pemerintah Kota Makassar Pasal 4

¹³Rahmi Yuningsih, Undang-Undang Tenaga Kesehatan Health Policy Triangle Analysis In The Forming Of Health Workforce Act Rahmi Yuningsih, 2014, hal.5, 93-106.

bahwa TPP diberikan kepada seluruh PNSD di lingkup Kota Makassar berdasarkan kriteria yang telah disebutkan sebelumnya. Namun dalam pasal 4 Ayat (3) poin (i) mengecualikan bagi Tenaga Kesehatan dimana berbunyi TPP tidak diberikan sebagaimana yang dimaksud pada Ayat (3) poin (i) PNSD sebagai tenaga Kesehatan pada puskesmas dan UPT Rumah Sakit; dan (j) PNSD dengan status CPNSD.¹⁴

Pengecualian pemberian TPP bagi tenaga kesehatan kota Makassar menjadi sebuah polemik, hal inilah yang kemudian memicu permasalahan dan penolakan dari berbagai kalangan tenaga medis, mengapa hal ini bisa dikecualikan dalam Perwali No. 58 Tahun 2020 tentang TPP Negeri Sipil di Lingkup Pemerintah Kota Makassar pada Pasal 4 Ayat (3) poin (i). sedangkan dalam Permendagri No. 061-5449 Tahun 2019 tentang tata cara persetujuan Menteri dalam negeri terhadap TPP ASN di lingkungan Pemerintah Daerah, pemberian TPP diberikan bagi Pegawai ASN tanpa terkecuali sepanjang memenuhi kriteria pemberian TPP ASN yang disebutkan sebelumnya diatas.

Hingga saat ini, isu pemberian TPP masih terus berkembang. Hal ini didasarkan karena setiap instansi mempunyai kebijakan tersendiri. pemerintah Kabupaten Gowa dimana mereka menerima keduanya, baik itu TPP maupun jasa medik. Tenaga kesehatan di lingkup Pemerintah Kabupaten Gowa telah mendapatkan TPP dan Jasa Medik selama 2

¹⁴ Peraturan Walikota No. 58 Tahun 2020 *tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Makassar No 90 Tahun 2019 tentang TPP PNS di Lingkup Pemerintah Kota Makassar.*

tahun terakhir.¹⁵ Misalnya Nakes di Puskesmas Bajeng Barat Kabupaten Gowa, salah satu ASN mengaku telah mendapatkan TPP dan Jasa Medik terhitung sejak 2019. Dimana TPP diberikan pada awal tahun sedangkan jasa medik diberikan setiap 3 bulan, (DIRUT RSKD Dadi aman Bausat)¹⁶ serta melihat dari beberapa kota misalnya Perwali Yogyakarta Pemberian TPP tetap diberikan kepada pegawai Tenaga Kesehatan yang bertugas pada puskesmas, Rumah Sakit daerah maupun umum, namun pemberiannya tidak diberikan penuh namun mengakomodir TPP bagi Tenaga Kesehatan.¹⁷ Begitupun untuk Peraturan Daerah lainnya seperti Peraturan Walikota Surabaya, Peraturan Walikota Semarang dan Peraturan Walikota Tangerang Selatan yang menyebutkan secara umum dan kemudian tidak menyebutkan tenaga Kesehatan sebagai pegawai yang dikecualikan dalam pemberian TPP.

Berbeda dengan Pemerintah Kota Makassar, bahwa pemberian TPP bagi tenaga Kesehatan dapat diberikan dengan syarat dituntut untuk memilih antara Jasa Medik atau TPP. Jasa Medik merupakan pendapatan individu yang dihasilkan dari pelayanan tenaga medis dan bagian dari jasa pelayanan di rumah sakit yang dikeluarkan oleh Peraturan Menteri Kesehatan sedangkan TPP merupakan Tambahan Penghasilan Pegawai yang berasal dari Peraturan Menteri Dalam Negeri.

¹⁵ Idham Ama, dalam Beritaya, Gaffar, KABID, *Pengendalian Penyakit Menular dinas Kesehatan Kabupaten Gowa*, Mengatakan, Sulsel Fajar, SulselFajar.co.id. diakses 22 oktober 2021, pukul 21.00.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Peraturan Walikota Yogyakarta daerah istimewa Yogyakarta Nomor 7 tahun 2020 *tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Aparatur Sipil Negara.*

Pemerintah Makassar terdapat 1.291 tenaga kesehatan yang bertugas di Pusat Kesehatan masyarakat (Puskesmas) dengan jumlah puskesmas 47 tidak mendapat TPP karena telah mendapatkan jasa medik. Pengamat keuangan negara Bastian Lubis mengatakan bahwa pemberian tunjangan kinerja TPP sebetulnya menjadi kewenangan daerah. Dimana kemampuan keuangan menjadi pertimbangan. Jasa medik merupakan pendapatan yang sudah menjadi hak tenaga medis sedangkan TPP merupakan tunjangan bagi mereka.¹⁸ sehingga mereka menuntut hak diberikan TPP tanpa harus mengorbankan jasa medik.

Pemberian TPP wajib hukumnya untuk dijalankan setiap daerah sebab dari sisi sumber anggaran, semuanya begitu jelas, sisa bagaimana mengalokasikannya atau tidak. Apabila memberatkan keuangan daerah, itu sangat kecil kemungkinan karena masing-masing ada alokasi anggarannya. Sehingga ini menjadi masalah apabila tidak diakomodir bagi Pegawai ASN terkhusus tenaga kesehatan menuntut mendapatkan keduanya Jasa Medik serta Tambahan Penghasilan Pegawai karena ada aturan jelas dan anggarannya. Namun kenyataannya apabila dipaksakan kepada nakes 1.291 maka membutuhkan anggaran Rp. 48 Milyar (Sekertariat dinas kesehatan Kota Makassar).¹⁹

Dengan demikian melihat permasalahan terkait TPP di lingkungan PNS serta dari beberapa hasil penelitian peneliti sebelumnya, penelitian

¹⁸ Bastian Lubis, *Pengamat Tata Keuangan Negara*. Fajar Sulsei, SulseiFajar.co.id. diakses 22 Oktober 2012, Jam 21.45.

¹⁹Agus Sjaja Said, Sekertariat Dinas Kesehatan Kota Makaasar, Sulsei Fajar, Fajarsulses.co.id. diakses 22 Oktober 2021. Jam 22.00.

tentang kebijakan pemberian TPP lebih banyak difokuskan kepada implementasi pemberiannya, dampak pemberiannya, dan kepuasan terhadap kebijakan TPP bagi pegawai ASN diluar tenaga Kesehatan.²⁰ Sehingga peneliti tertarik untuk meneliti pelaksanaan Pemberian TPP ASN terkhusus bagi tenaga disamping itu permasalahan kebijakan TPP bagi tenaga Kesehatan telah menjadi sorotan bagi para peneliti di bidang hukum secara garis besar.

Terlebih lagi tujuan pemberian TPP tidak lain untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai serta kepuasan terhadap tunjangan kinerja pegawai ASN.²¹ Sehingga penulis tertarik untuk mengkaji pelaksanaan Perwali No. 58 Tahun 2020 amanat dari Permendagri No. 061-5449 Tahun 2019 tentang Tata cara Persetujuan Mendagri terhadap TPP ASN di lingkup Pemda serta adanya pengecualian pemberian TPP ASN bagi tenaga Kesehatan yang mengakibatkan diskriminasi bagi tenaga Kesehatan mengapa tidak terakomodir pemberian TPP bagi pegawai ASN Tenaga Kesehatan di Kota Makassar serta menganalisis pelaksanaan TPP bagi Pegawai ASN Tenaga Kesehatan menarik untuk dieksplorasi secara mendalam disamping melihat bahwa sejak tahun 2019 tanggungjawab Tenaga Kesehatan lebih besar dengan adanya pandemi

²⁰Nurasa & Munadjat, *Kajian Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di Kota Cimahi*, 2014, hal.1.

²¹Nurhidayati, *Pengaruh Implementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan Terhadap Motivasi Kerja Pegawai Dinas Kesehatan Provinsi Sulawesi Tengah*, Universitas Tadulako, Administrasi Publik, Palu, 2019.

covid-19 yang menyebar seluruh dunia termasuk negara Indonesia terkhusus Kota Makassar.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pelaksanaan Peraturan Walikota Makassar Nomor 58 Tahun 2020 tentang TPP Kota Makassar terhadap Tenaga Kesehatan?
2. Bagaimana Implikasi Hukum Pelaksanaan Peraturan Walikota bagi ASN Tenaga Kesehatan di Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk Menganalisis Pelaksanaan Peraturan Walikota Makassar Nomor 58 Tahun 2020 tentang TPP Kota Makassar terhadap Tenaga Kesehatan.
2. Untuk Menganalisis implikasi hukum Pelaksanaan Peraturan Walikota bagi ASN Tenaga Kesehatan di Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoretis

- 1) Dari hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat dalam perkembangan Ilmu Pengetahuan terkhusus di Bidang Kebijakan, Kebijakan Publik, Kesehatan, Kepegawaian.
- 2) Dapat menjadi referensi terhadap pemerintah, masyarakat, dalam permasalahan dalam suatu lingkungan masyarakat terutama dalam bidang Kebijakan Publik..
- 3) Dapat menjadi bahan bacaan bagi mahasiswa dan masyarakat

luas yang memiliki kepedulian terhadap kesejahteraan masyarakat dalam suatu daerah tertentu.

b. Manfaat praktis

Memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya pemahaman di bidang ilmu Tata Negara mengenai Kebijakan Publik dalam daerah khususnya kota Makassar. Memahami lingkungan masyarakat dan berpikiran untuk keadilan demi mensejahterahkan masyarakat.

E. Orisinal Penelitian

1. Rini Anggraini, dalam Jurnalnya. Pengaruh Sistem Pemberian TPP berbasis kinerja terhadap kualitas pelayanan pada BKD Diklat Kota Banjarmasin, dalam hasil penelitiannya menunjukkan bahwa adanya kebijakan baru mengenai TPP yang dapat berpengaruh terhadap meningkatnya kualitas pelayanan pada badan Kepegawaian Daerah, Pendidikan dan Pelatihan Kota Banjarmasin. Pegawai berpendapat bahwa TPP diberikan untuk mengoptimalkan pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi dimana secara proporsional berpengaruh terhadap kualitas pelayanan, walaupun sebelum dan sesudahnya TPP ini diberikan pelayanan tetap maksimal sesuai standar operasional dan perundang-undangan, akan tetapi dilihat dari indikator peneliti masing-masing terjadi peningkatan dalam kualitas pelayanan yaitu aktivitas harian pegawai dan disiplin pegawai. Kemudian dalam tesis ini penulis membahas aspek hukum TPP bagi ASN tenaga kesehatan di

kota Makassar yang lebih memfokuskan pada adanya pengecualian bagi tenaga kesehatan karena adanya jasa medik yang di terima dengan melihat indikator penyebab dalam pelaksanaan perwali nomor 58 tahun 2020 yang mengecualikan pemberian TPP bagi tenaga Kesehatan tersebut.

2. Dewi Sinta Maria, Norhidayah, Zuhropal Hadi, dalam Jurnalnya Pemberian tunjangan penghasilan pegawai terhadap efektifitas kinerja ASN di Dinas Kesehatan Kabupaten Tapin, hasil penelitiannya mengungkapkan bahwa dalam hal pemberian Tunjangan TPP berpengaruh positif dan signifikan terhadap efektifitas kinerja pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten Tapin. Hal ini dapat dilihat dari signifikannya kinerja pegawai dinas Kesehatan. Dari hasil jawaban responden yang bernilai positif dengan pengaruh yang dihasilkan oleh Tunjangan TPP 16,7% dalam meningkatkan efektifitas kinerja pegawai kemudian sisanya 83,3% dipengaruhi oleh variable diluar model penelitian jurnalnya. Sedangkan dalam tesis ini Aspek hukum terhadap pemberian TPP terhadap tenaga kesehatan di kota Makassar dalam Pemberian TPP bagi tenaga Kesehatan kota makassar tidak diberikan karena adanya jasa medik dan melihat keuangan daerah yang tidak cukup karena kurangnya pemasukan selama pandemic covid-19.
3. I Gusti Ngurah Surya Semara jaya, dalam jurnalnya Tinjauan Yuridis Pemberian TPP ASN Daerah di Provinsi Bali berdasarkan Peraturan

Gubernur Bali Nomor 58 Tahun 2017. Dalam hasil penelitiannya yuridiksi Pemberian TPP dalam Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2017 sudah diterapkan sejak oktober 2017 yang dalam pelaksanaannya masih saja ada permasalahan mengenai unsur-unsur kriteria pemberian TPP, karena dalam unsur kriteria peraturan Gubernur tidak semua unsur kriteria dimasukkan dalam peraturan Gubernur tersebut, dimana hal tersebut sudah diamanatkan Peraturan Menteri Nomor 13 Tahun 2006. Dimana peraturan pada pasal 7 harus di sinkronkan peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2017 tentang TPP karena tidak semua kriteria dimasukkan sesuai apa yang telah diamanatkan dalam pasal 38 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006. Hal ini lebih diperhatikan dikarenakan kedudukan Permendagri lebih tinggi daripada Peraturan Gubernur, sehingga Peraturan gubernur harus menyesuaikan terhadap ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam peraturan Menteri tersebut. Kemudian, dalam tesis ini adanya kemiripan namun yang membedakan adalah Perwali No. 58 tahun 2020 yang memiliki klausul antara Permendagri No. 061-5449 Tahun 2019, dimana dalam perwali bab 4 pasal 3 poin I mengecualikan pemberian TPP bagi tenaga Kesehatan sedangkan dalam permendagri pemberian TPP tanpa terkecuali selama memenuhi kriteria pemberian TPP.

4. Sugiyarti, dalam tesisnya Pengaruh Disiplin Kerja dan Tambahan Penghasilan Pegawai melalui Motivasi Kerja Terhadap Kinerja

Pegawai Sekretariat Daerah (Sekda) Kabupaten Rembang, dimana berfokus pada pengaruh kinerja, motivasi, dan Insentif, Pengawas yang semakin menurun sehingga hal yang harus diperhatikan, dengan menganalisis Tambahan Penghasilan Pegawai dengan melihat disiplin kerja. Sedangkan dalam tesis ini berfokus pada Tambahan Penghasilan Pegawai bagi Tenaga Kesehatan di Kota Makassar, dimana terdapat Klausal pada peraturan walikota adanya pengecualian bagi tenaga Kesehatan untuk mendapatkan TPP.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

Soetandyo Wignjosoebroto bahwa teori berasal dari kata *theory* dalam bahasa latin yang berarti perenungan, yang pada gilirannya berasal dari kata *thea* dalam bahasa yunani yang secara hakiki menyiratkan sesuatu yang disebut dengan realitas. Teori adalah suatu kontruksi dalam cita atau ide manusia, dibangun dengan maksud untuk menggambarkan secara reflektif fenomena yang dijumpai di alam pengalaman (ialah alam yang tersimak bersarankan indra manusia).

Menurut Satjipto Rahardjo, teori dalam dunia ilmu menempati kedudukan yang penting karena memberikan sarana untuk menerangkan serta memberikan sarana untuk merangkum serta memahami masalah yang diuraikan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri dapat disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna, teori memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan. Teori dapat mengandung unsur, subyektivitas, apabila berhadapan dengan suatu fenomena yang kompleks, misalnya ilmu hukum. Teori-teori hukum melakukan klarifikasi mengenai nilai-nilai hukum dan postulat-postulat hukum sampai pada landasan filosofisnya. Teori-teori hukum berusaha menjelaskan tentang semua persoalan sampai batas terakhir hukum. Teori-teori mempersoalkan hukum sampai jauh kelatar belakang

hubungannya dengan konsepsi tentang manusia, tentang hubungannya manusia dengan lingkungannya.

1. Teori Hierarki Perundang-Undangan

Hans Kelsen berpendapat pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang dikenal sebagai teori jenjang hukum (*Stufentheorie*). Hans kelsen mengemukakan bahwa norma-norma hukum tersebut berjenjang-jenjang serta berlapis-lapis pada suatu tata susuna (hierarki) yang artinya norma yang berlaku adalah norma yang berkedudukan tinggi, dalam artian bahwa sumber dan dasarnya memiliki norma yang tingkatannya lebih tinggi. Sampai seterusnya, tidak dapat ditelusuri lebih dalam, sifatnya hipotesis serta fiktif, ialah norma dasar atau biasa dikenal (*Grundnorm*).²² Norma dasar ialah norma yang memiliki kedudukan lebih tinggi dalam suatu sistem norma dan tidak dibentuk lagi norma yang lebih tinggi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai suatu norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu norma dasar dikatakan *Pre-Supposed*.²³

Menurut Hans Kelsen norma hukum selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam susunan/hierarki sistem norma, norma tertinggi menjadi norma dasar serta tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya, sehingga

²² Maria farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan (1) (jenis, Fungsi, materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal.41.

²³ *Ibid.*

Ketika norma dasar mengalami perubahan maka rusaklah sistem norma dibawahnya. Kemudian Hans Nawaisky sebagai murid Hans Kelsen selain norma berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang norma hukum dari suatu negara itu dikelompokkan-kelompokkan, dalam empat kelompok yaitu:

Kelompok I : *Staatfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara)

Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara).

Kelompok III : *FormellGesetz* (Undang-Undang "Formal");

Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana atau Aturan Otonom).

Kemudian Hans Nawiasky, isi *Staatfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk pada norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staatfundamentalnorm* adalah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Hans Nawiasky mengemukakan norma tertinggi yang oleh Hans Kalsen disebut sebagai Norma Dasar (*Basic Norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *Staatgrundnorm* melainkan *Staatfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. *Grundnorm* mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma fundamental negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta dan sebagainya.²⁴

²⁴Eka N.A.M. Sihombing, *Menyoal Ketentuan Usul Pindah PNS di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Nias Barat*, PT Pohon Cahaya, Jakarta Barat, 2016, hal. 99.

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut ajaran negara konstitusi seperti negara modern, yang memiliki konstitusi tertulis dikenal sebagai UUD 1945 yang ditetapkan sebagai *Fundamental law*. Menjadikan UUD atau sumber untuk membuat UU lain, sebagai hukum yang lebih tinggi, UUD 1945 adalah hukum tertinggi dalam tatanan hukum negara Kesatuan RI.²⁵

Dari konteksnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan terdapat tiga prinsip dasar yaitu.²⁶

- a) Jika diatur substansi yang identik (sama) dan bertentangan maka peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah dikenal (*Asas Lex Superior Derogat Lex Inferior*);
- b) Jika undang-undang yang lebih khusus mengatur substansi yang indentik (sama) dan bertentangan, maka akan didahulukan dari undang-undang yang umum. Dikenal (*Asas Lex Specialist Derogate Lex Generalis*),
- c) Peraturan baru akan didahulukan dari peraturan lama. Dikenal sebagai (*Asas Lex Posterior Derogat Lex Priori*).

Menurut Padmo Wahjono, peraturan perundang-undangan tersusun berlapis-lapis, seperti piramida, dan merupakan tulang punggung sistem hukum suatu negara.²⁷ Secara yuridis dinyatakan dalam penafsiran pasal

²⁵Bagir Manam, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993, hal. 41-42

²⁶Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Hukum Perancangan Perda*, Universitas Brawijawi Press (UB Press) Cetakan Pertama, Malang, 2012, hal.19.

²⁷Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Papas

7 (2) UU No. 12 Tahun 2011 bahwa hierarki merupakan stratifikasi dari setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dalam pembentukan setiap peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan sistem hierarki peraturan perundang-undangan, agar peraturan perundang-undangan yang terbentuk dikoordinasikan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan sederajat. Peraturan perundang-undangan pada tingkat yang lebih rendah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan pada tingkat yang lebih tinggi dalam pembentukannya.

2. Teori Kepastian Hukum

Menurut John Austin, hukum adalah seperangkat perintah, baik langsung maupun tidak langsung, dari pihak yang berkuasa kepada warga masyarakatnya yang merupakan masyarakat politik yang independen, bahwasanya otoritasnya (pihak yang berkuasa) merupakan otoritas tertinggi.²⁸ Kemudian sejalan dengan hal tersebut, J.J.H Bruggink menjelaskan bahwa hukum yang dibuat orang-orang yang berwenang disebut hukum positif. Orang-orang itu adalah para pengembang kewenangan pembentuk hukum. Termasuk kedalamnya adalah badan pembentuk Undang-Undang (*Legislatif*), Badan Kehakiman (*Yudikatif*) dan Badan Pemerintahan (*Eksekutif*). Kepada para pengembang

Sinar Sinanti, Depok Timur, 2014, hal. 48.

²⁸Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)*, Kencana, Jakarta, 2009, hal. 56.

kewenangan hukum ini diberikan kewenangan (Tugas) untuk berdasarkan kesadaran hukum, mereka memberikan suatu bentuk yang positif berkepastian hukum.²⁹

Menurut Gustav Radbruch, Hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:

1. Asas Kepastian Hukum (*Rechtmatigheid*), Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas Keadilan Hukum (*Grechtigheit*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
3. Asas Kemanfaatan Hukum (*Zweck Matigheid atau Doelmatigheid atau Utility*).³⁰

Kemudian di negara berkembang, menurut Gustav Radbruch ada dua pengertian kepastian hukum, yaitu kepastian hukum atau legal, jika undang-undang sebanyak undang-undang, tercapai kepastian hukum, dan tidak ada konflik hukum (*law based law* dan peraturan Pada sistem yang logis dan tidak ambigu). Undang-undang tersebut didasarkan pada fakta hukum, yang tidak memuat ketentuan hukum yang dapat diartikan berbeda. Dan karena adanya kepastian hukum dan atau kepastian dari hukum. Kepastian terjamin, karena hukum merupakan kewajiban hukum. Hukum yang berhasil menjamin kepastian hubungan sosial adalah hukum

²⁹Mr.J.J. H Bruggink, *Refleksi tentang Hukum (Pengertian-pengertian dasar dalam Teori Hukum)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2015, hal.142.

³⁰Dwika, "Keadilan Dari Dimensi Sistem Hukum" <http://hukum.kompasiana.com>. (02/04/2011), diakses pada 29 oktober 2021.

yang bermanfaat.³¹ Dengan demikian tujuan hukum mengatur tata tertib masyarakat secara damai dan adil, untuk menjaga kepentingan tiap manusia agar kepentingan itu tidak dapat diganggu, selain untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia.

Selanjutnya kepastian berarti bahwa para pihak yang bersengketa dapat secara spesifik menentukan posisinya. Dalam pengertian ini berarti bahwa perlindungan hukum mencakup perlindungan para pihak yang bersengketa dari Tindakan sewenang-wenang hakim. Sedangkan hakim adalah pasti menurut hukum artinya hukum menjamin kepastian antara satu pihak dengan pihak lainnya.³² Putusan hakim yang berkualitas baginya tidak lain hanyalah putusan yang dapat mewujudkan keadilan atau putusan yang mencerminkan rasa keadilan yang dapat dilaksanakan dan dapat diterima atau memuaskan pencari keadilan.

3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peranan peraturan perundang-undangan dalam konteks negara hukum yaitu untuk menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat berupa undang-undang dan daerah berupa peraturan daerah, serta untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial kemasyarakatan. Peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan, tentu saja, adalah peraturan yang berkarakter akomodatif terhadap tuntutan, kebutuhan dan perkembangan

³¹ E Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia, Iktiar Baru*, Jakarta, 1959, hal. 26.

³² *Ibid*, hal. 25.

masyarakat dalam rangka mewujudkan negara hukum yang demokratis atau yang biasa dikenal dengan negara hukum kesejahteraan modern.³³

Kemudian dalam pencapaian tersebut, beberapa jumlah jurisdiktor mengajukan gagasan, misal dalam pembentukan peraturan dari segi teknis berdasarkan ciri tersebut. Dalam gagasan Sajipto Rahardjo mengajukan beberapa tahapan-tahapan/Langkah-langkah membentuk peraturan perundang-undangan yaitu:³⁴

- a) Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya termasuk di dalam mengenal dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dan penggarapan tersebut.
- b) Memahami nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. hal ini penting dalam hal *Social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk seperti tradisional, modern, perencanaan, pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dan sektor-sektor mana yang dipilih.
- c) Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling banyak untuk bisa dilaksanakan.
- d) Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Menurut Achmad Ruslan, pada tahapan teknis tersebut selain bersifat *general-abstract* juga belum berorientasi pada terwujudnya produk hukum yang berkualitas yang dinilai mulai dari segi masalah dan/ peraturan

³³ Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, hal. 3-4.

³⁴ Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. Ke-6, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 208.

hukum yang lebih tinggi atau sederajat yang menjadi latar belakang pembentukan suatu peraturan sampai pada tataran implementasinya. Misalnya salah satunya Diberikannya ruang partisipasi yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu tahapan tersebut mesti dilakukan dengan kegiatan perencanaan, penelitian, pengkajian dan pematangan konsep-konsep yang sudah ada. Kemudian dilengkapi dengan masukan dari masyarakat sebagai wujud partisipasi mereka yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat selanjutnya di proses lebih lanjut sesuai dengan tahap-tahap yang berlaku secara nasional, maupun yang bersifat khusus di daerah yang bersangkutan.³⁵

Menurut peraturan pada hakikatnya kewenangan kepala daerah di bidang pembentukan legislatif perundang-undangan yaitu:

- a) Penyampaian rancangan peraturan daerah
- b) Kewenangan Ranperda ditentukan setelah pembahasan dengan DPRD dan disetujui Bersama untuk Peraturan Daerah.
- c) Arah pembentukan perda yaitu perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lainnya dan peraturan yang lebih tinggi.
- d) Tata cara pendiriannya diatur dalam peraturan yang berlaku (UU No.12 Tahun 2011 dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya).³⁶

Pelaksanaan kewenangan DPRD serta kepala daerah dalam pembentukan peraturan daerah, memiliki aturan tersendiri yaitu:

³⁵ Achmad Ruslan, *Op. Cit*, hal. 5.

³⁶ *Ibid*, hal. 75

- a) Bagi DPRD, ketentuan mengenai proses pembentukan peraturan daerah, yang mulai dari Prakarsa dan persetujuan diatur peraturan DPRD.
- b) Bagi Kepala Daerah (Walikota, gubernur, bupati), tata cara penyusunan perda mulai dari inisiasi sampai dengan persetujuan, diatur dalam peraturan perundang-undangan setelah dibahas dengan DPRD.³⁷

Kesimpulannya bahwa suatu peraturan daerah merupakan alat untuk mengatur kehidupan masyarakat di daerah, sehingga peraturan daerah mengatur apa yang menjadi kekuasaan dan tugas pembantuan daerah otonom.

Membuat hukum sebagai aturan dalam masyarakat dimana idenya adalah untuk mengatasi fakta bahwa hukum (yaitu UU atau Perda) benar-benar berlaku atau tidak. Ada tiga tanggapan dalam teori hukum atas dasar penerapan hukum sebagai suatu aturan, yaitu:³⁸

- a) Kaidah hukum berlaku secara hukum jika ketentuannya berdasarkan pada aturan yang lebih tinggi (teori Hans Kelsen) atau menurut cara yang telah ditentukan (teori W. Zeven Bargent) dan/atau menunjukkan hubungan yang mengikat suatu kondisi dan konsekuensinya (teori J.H.A Logemann).
- b) Kaidah hukum berlaku secara sosiologis, jika aturan itu ditetapkan oleh penguasa meskipun tidak diterima oleh masyarakat. (teori

³⁷ *Ibid*,

³⁸ Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, cet. II (Bandung Alumni, 1979), h. 46-47; Soerjono Soekanto, *Disiplin Hukum dan Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, cet. II, CV. (Rajawali, Jakarta, 1988). hal. 14-15; M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, cet III, Mandar Maju, Bandung, 1989, h. 7-8.

kekuasaan) atau kaidah sebelumnya berlaku karena diterima atau diakui oleh masyarakat (teori pengakuan).

- c) Kaidah hukum berlaku secara filosofis, yaitu selaras dengan cita-cita hukum sebagai suatu nilai positif yang lebih tinggi.

Dengan demikian, agar peraturan berjalan sebagaimana seharusnya, maka wajib hukumnya terpenuhi sesuai ketiga unsur diatas dikarenakan:

- 1) Apabila kaidah hukum hanya berlaku secara yuridis, maka akan terjadi kaidah hukum yang mati (*Dode regel*).
- 2) Apabila hanya berlaku kaidah hukum sosiologis (dalam teori kekuasaan), maka akan menjadi suatu aturan yang memaksa (*dwangmatregel*).
- 3) Ketika berlaku secara filosofis, maka kaidah hukum tersebut menjadi suatu hukum yang hanya dicita-citakan (*ius constituendum*).

Kemudian ditambahkan dalam buku Achmad Ruslan bahwa berlakunya kaidah hukum tidak lain sebagai suatu instrumen demi terwujudnya cita-cita bangsa dan negara, sehingga kaidah hukum tersebut selain ketiga kaidah hukum yang disebutkan diatas juga harus bersifat secara politis yaitu suatu dimensi berlakunya kaidah hukum yang menjadi tolak ukur demi tercapainya cita-cita bangsa atau negara.³⁹

³⁹ Achmad Ruslan, *Lot.cit*, hal. 76-77

B. Pelaksanaan Peraturan daerah

Peraturan daerah merupakan produk peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Peraturan Daerah adalah peraturan yang berlaku di daerah tempat produk hukum terbentuk yaitu Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota. Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, dalam Pasal 1 (7) menyatakan bahwa Perda Provinsi adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Di sisi lain, pasal 1 (8) menyatakan bahwa Perda Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan Persetujuan Bupati/Walikota.

Tata urutan Perundang-Undangan di Indonesia, peraturan daerah merupakan bagian dari hukum dan bentuk Peraturan yang berlaku. Berdasarkan Pasal 7 (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan jenis dan tingkatan perundang-undnagan terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Peraturan Presiden
- 6) Peraturan Daerah Provinsi dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Daerah dalam tingkatan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang termasuk dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang disebut diatas memiliki tingkatan lebih rendah, tetapi pengawasannya sama dengan pengawasan terhadap Peraturan Perundang-Undangan lain yang memiliki tingkatan lebih tinggi oleh Lembaga Pemerintah Pusat yang bertanggungjawab memberikan pengawasan. Pemeriksaan teknis merupakan pengawasan awal (evaluasi) yang dilakukan sebelum Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah yaitu Pengawas oleh Kemendagri RI serta Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi. Oleh karena itu peraturan daerah tidak dapat dianggap hanya sebagai Produk Hukum yang bersifat lokal sehigga tidak perlu pengawasan dengan kata lain Pemerintah Daerah tidak boleh mengabaikan kewajiban Pelaporan kepada Lembaga Negara ditingkat Pusat maupun Daerah Provinsi yang bertanggungjawab melaksanakan tugas tersebut.

Segala bentuk pengawasan yang dilakukan Kemendagri, Kemenkeu, dan MA ialah pengawasan yang dilaksanakan dengan membandingkan apa yang akan dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan sehubungan dengan kepatuhan dan pencapaian, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang diharapkan sesuai dengan tujuan sesungguhnya. Tetapi dalam hal pengawasan MA lebih bersifat yuridis menyangkut proses peradilan dalam rangka menguji Peraturan Perundang-Undangan.

Prayudi berpendapat bahwa hasil akhir dari pengawasan adalah untuk mengetahui letak kecocokan serta letak ketidakcocokan serta yang menjadi penyebabnya sehingga pengawasan tersebut dapat bersifat: ⁴⁰

- 1) Politik, apabila yang menjadi tolak ukur serta sasaran yaitu efektivitas dan/atau legitimasi
- 2) Yuridis, apabila tujuan utama menegakkan yurisdiksi (hukum) dan/atau legitimasi.
- 3) Ekonomis, apabila tujuan utamanya teknologi serta efisiensi.
- 4) Moral serta asusila, apabila tujuan utamanya mengetahui keadaan moralitas.

Selain Prayudi, Muchan mengemukakan bahwa pengawasan ialah kegiatan direksi untuk menilai kinerja suatu tugas secara aktif, sedangkan tujuan pengawasan untuk memastikan bahwa kegiatan yang dilakukan sesuai dengan kriteria tertentu (dalam hal ini perencanaan). Menurut Paulus Effendie, tujuan utama dilaksanakan pengawasan (*Controle*) pemerintah adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan, kesalahan yang disengaja maupun tidak disengaja sebagai tindakan pencegahan (preventif), atau untuk memperbaiki kesalahan itu sebagai Tindakan represif.⁴¹ Pengawasan erat kaitannya terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah, sebab Perda yang baik mendapatkan suatu legitimasi yang wajib menjamin suatu kepastian hukum bagi masyarakat umum agar sah dan

⁴⁰Ni'matul Huda dan R. Nasriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, cetakan 1, Nusa Media, Bandung, 2011, hal. 169.

⁴¹*Ibid*, hal. 170.

tidak bertentangan dengan asas hukum serta kepentingan umum masyarakat yang berlaku. Perda dalam kedudukannya ialah hukum formil yang memiliki kekuatan hukum mengikat terhadap setiap subyek hukum yang berkepentingan didalamnya.

pelaksanaan peraturan daerah ialah sejenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Peraturan daerah merupakan Produk Hukum Daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah atas persetujuan DPD, serta diterapkan secara lokal dalam pelaksanaannya, namun dalam pelaksanaannya hanya mengikat daerah yang terkait. Peraturan daerah tetap mengacu pada perundang-undangan yang lebih tinggi, namun tidak serta merta mengesampingkan aturan-aturan yang lebih tinggi di atasnya sehingga tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Oleh karena itu daya ikat dari perda yaitu hanya mengikat bagi setiap aspek-aspek kepentingan daerah, namun tidak berarti mengikat secara lokal. sehingga pemerintah dapat beranggapan pengawasan pemerintah terhadap peraturan daerah tidak ada. Justru kewenangan pembentukan Peraturan daerah diberikan kepada daerah guna untuk mendapat Pengawasan dan Pembinaan Hukum oleh pemerintah melalui institusi pemerintah yang berkompeten, yaitu Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.⁴² Kewenangan pembentukan Peraturan daerah tidak lain wujud nyata pelaksanaan hak otonomi daerah yang dimiliki oleh suatu daerah serta sebaliknya

⁴²*Ibid.*

Peraturan daerah ialah suatu produk hukum sebagai sarana penyelenggaraan otonomi daerah.

C. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah daerah

Indonesia sebagai Negara Kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahan menganut asas Desentralisasi, memberikan keleluasaan serta kesempatan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Desentralisasi ialah penyelenggaraan setiap urusan, baik berupa pengaturan dalam pembuatan Peraturan Perundang-Undangan, maupun penyelenggaraan Pemerintah dari Pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga sendiri. Desentralisasi pemerintah yang pelaksanaan diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah, didalam meningkatkan daerah-daerah mencapai daya guna dan hasil penyelenggaraan pemerintah dalam melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat serta pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintah sebagai urusan rumah tangga serta memiliki pendapatan daerah.⁴³

Berbicara mengenai Konsep Negara Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 Implementasi otonomi daerah memiliki prinsip demokrasi, otonomi luas serta kewenangan yang luas, keadilan, pembagian

⁴³Inu kencana Syafei, *Sistem pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hal. 85-86.

kekuasaan, pengaturan kewenangan, dan penghormatan atas hak-hak asli. Itulah merupakan salah satu dari asas-asas penyelenggaraan pemerintah negara yang menekankan adanya pemberian kewenangan oleh negara kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Menurut Jimly Asshiddiqie.⁴⁴ Implementasi otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan segala aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Dalam artian bahwa penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah, menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintah ke masyarakat, yang diharapkan dapat tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi sekarang ini. Demokrasi dan desentralisasi merupakan dua konsep yang berbeda, namun tidak saling meniadakan. Dalam pelaksanaan kehidupan demokrasi, penyelenggaraan pemerintah daerah di artikan sebagai penyerapan aspirasi masyarakat, partisipasi masyarakat dalam menentukan kebijakan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Sedangkan desentralisasi pemerintah memberikan kewenangan bagi masyarakat daerah dalam berperan untuk kemandirian dan kebebasan dengan tetap berada pada sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah menyerahkan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan

⁴⁴Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 224.

mengurus sendiri dalam negara kesatuan. Penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian demokrasi merupakan sarana dari pada desentralisasi didalam mencapai tujuan untuk kesejahteraan masyarakat, partisipasi rakyat, akuntabilitas dan transparansi setiap kebijakan yang di ambil pemerintah.

Otonomi Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada Pasal 1 angka 3 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁴⁵

2. Tugas dan Kewajiban Pemerintah Daerah

Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintah daerah yang demokratis dengan menggunakan prinsip desentralisasi, maka kepala daerah otonom bukan perpanjangan pemerintah pusat, tetapi menjadi pemimpin rakyat daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, berdasarkan peran serta dan partisipasi rakyat secara aktif. Pemerintah

⁴⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerrintah Daera, hal. 6

daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, berdasarkan hukum dan partisipasi rakyat. Pemerintah daerah yang sesuai dengan prinsip pertanggungjawaban yakni dapat mempertanggungjawabkan segala kegiatan tindakan pemerintah kepada rakyat di daerah. Kemudian transparansi diartikan pemerintah daerah dapat secara terbuka bagi rakyat didalam memperoleh informasi dari setiap kegiatan tindakan pemerintah daerah, sedangkan berdasarkan hukum diartikan penyelenggaraan pemerintah daerah yang demokrasi sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati yang didasarkan kepada akal sehat dan pengalaman serta partisipasi dimaksudkan yaitu menerima masukan atau pertimbangan dari rakyat di daerah yang bersangkutan. Dengan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah secara berdayaguna dan berhasil sesuai harapan di daerah.

D. Aparatur Sipil Negara

1. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Menurut Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, disebut Undang-Undang ASN. ASN ialah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.⁴⁶ Sedangkan menurut kamus besar bahasa Indonesia Pegawai ASN adalah orang yang

⁴⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 *Tentang Aparatur Sipil Negara*.

bekerja untuk pemerintah atau Negara. Selanjutnya Kranenburg berpendapat bahwa pengertian PNS ialah pejabat yang ditunjuk, dengan demikian pengertian tersebut tidak termasuk mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden, dan sebagainya.⁴⁷

Menurut A. W. Widjaja Bahwa, “pegawai merupakan 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”.⁴⁸ Dengan demikian definisi diatas diketahui bahwa merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Selanjutnya dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut. Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan suatu tugas maupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintahan maupun organisasi swasta akan mendapatkan imbalan atas jasa (pekerjaan) yang telah dilaksanakan.⁴⁹

Telah dirumuskan kedudukan Pegawai ASN didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintah, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan

⁴⁷ Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal.31.

⁴⁸ A. W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian*, Rajawali, Jakarta, 2006, hal. 113.

⁴⁹ *Ibid*, hal. 114,

atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, akan tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat. C.F. Strong, dalam bukunya yang berjudul *Modern Political Constitutions* berpendapat bahwa.⁵⁰

More broadly, the government is responsible for the maintenance of the peace and security of a country, and therefore must firstly have military force; secondly, legislative means; thirdly, finance, power, or extract sufficient funds from the community to pay for defending the country and enforcing laws made on its behalf cost capability.

Artinya Secara lebih luas, pemerintah bertanggung jawab atas pemeliharaan perdamaian dan keamanan suatu negara, dan oleh karena itu pertama-tama harus memiliki kekuatan militer; kedua, sarana legislatif; ketiga, membiayai, berkuasa, atau mengekstrak dana yang cukup dari masyarakat untuk membayar membela negara dan menegakkan hukum yang dibuat atas nama kemampuan biaya

Pegawai ASN mempunyai peran serta tanggungjawab yang sangat penting karena pegawai ASN merupakan unsur dari Aparatur Negara untuk menyelenggarakan dan melaksanakan pemerintah serta pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan negara. Keberhasilan dan kelancaran dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemerintahan serta pembangunan nasional dalam rangka

⁵⁰ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick and Jackson Limited, London, 1951, hal. 6.

pencapaian tujuan negara sangat tergantung sekali pada kesempurnaan aparatur sipil negara.

2. Jenis Aparatur Sipil Negara

Berdasarkan jenis pegawai ASN diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yaitu; pegawai ASN terdiri atas PNS dan PPPK selanjutnya disebut P3K terkait dengan status pegawai ASN, terdapat dua status yang diberlakukan bagi pegawai ASN yaitu Pegawai Pemerintah yang diangkat sebagai pegawai tetap yaitu; Pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja.

Kemudian mengenai status ASN diatur juga dalam pasal 7 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 yang menjelaskan Bahwa;

- (1) PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.
- (2) P3K sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh pejabat Pembina kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan Ketentuan Undang-Undang ini.

3. Hak, Kewajiban dan Larangan ASN.

Inti dari adanya hak adalah manusia mempunyai berbagai kebutuhan yang merupakan pemacu bagi dirinya untuk memenuhi kebutuhannya,

seperti bekerja untuk memperoleh uang bagi pemenuhan kebutuhan. Manusia dalam hal kajian ekonomi disebut sebagai sumber daya karena memiliki kecerdasan. Melalui kecerdasan yang semakin meningkat mengakibatkan manusia dikatakan sebagai *Homo Sapiens*, *Homo Politikus*, dan *Homo Ekonomikus* serta dalam kajian yang mendalam dapat dikatakan pula bahwa manusia ialah *Zoon Politicon*. Berdasarkan perkembangan dunia modern, dalam prosesnya setiap individu akan berinteraksi dalam masyarakat yang semakin meluas serta perkembangan selanjutnya ialah dimulainya konsep organisasi yang mencakup, melingkupi bidang pemerintahan, sehingga manusia dapat dikatakan sebagai *Homo Administrativus* dan *Organization Man*.⁵¹

Dalam definisi Pegawai ASN sebutkan bahwa ia memiliki hak dan kewajiban yang diatur dalam Undang-Undang. Telah menjadi ketentuan akan ada hak tapi jika sebuah kewajiban. Berdasarkan Undang-Undang ASN, Hak Pegawai Negeri diatur dalam Pasal 21 yaitu sebagai berikut:⁵²

- a) Gaji, Tunjangan, dan Fasilitas
- b) Cuti
- c) Jaminan pension dan Jaminan hari tua
- d) Perlindungan dan
- e) Pengembangan Kompetensi.

Berbicara mengenai hak pasti akan menyangkut dengan kewajiban, adapun kewajiban PNS diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang ASN yaitu:

⁵¹Sri Hartina, *Op.cit.* hal.31.

⁵²Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 *Tentang Aparatur Sipil Negara*.

- a) Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara Kesatuan Republik Indonesiam dan Pemerintah yang sah;
- b) Menjaga Persatuan dan Kesatuan Bangsa;
- c) Melaksanakan Kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d) Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e) Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f) Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g) Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan;
- h) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penjabaran lebih lanjut tentang kewajiban ASN diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS sebagai berikut:⁵³

- 1) Mengucapkan sumpah/janji PNS
- 2) Mengucapkan sumpah/janji jabatan;

⁵³ Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 *tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.*

- 3) Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, UUD NKRI 1945 dan Pemerintah;
- 4) Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggungjawab.
- 6) Menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah dan Martabat PNS;
- 7) Mengutamakan kepentingan Negara daripada kepentingan sendiri, seorang, dan/atau golongan;
- 8) Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
- 9) Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan Negara;
- 10) Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan Negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materil;
- 11) Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
- 12) Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;
- 13) Menggunakan dan memelihara barang-barang milik dengan sebaik-baiknya;
- 14) Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
- 15) Membimbing bawahan dan melaksanakan tugas;

16) Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier;

17) Menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Selanjutnya dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah Tahun 2010 mengatur bahwa PNS dilarang;

- 1) Menyalahgunakan wewenang;
- 2) Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
- 3) Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
- 4) Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
- 5) Memiliki, menjual, membeli, menggandakan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
- 6) Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;

- 7) Memberi atau menyanggupi akan memberikan sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan/atau pekerjaannya;
- 8) Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
- 9) Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
- 10) Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
- 11) Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
- 12) Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - a) Ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
 - b) Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - c) Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
 - d) Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
- 13) Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden,

- a) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - b) Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
- 14) Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan dan
- 15) Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah, dengan cara:
- a) Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
 - b) Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
 - c) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau

- d) Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga dan masyarakat.

E. Tenaga Kesehatan

1. Pengertian Tenaga Kesehatan

Tenaga Kesehatan dijelaskan dalam Pasal 1 (6) UU No. 36 Tahun 2009 Tentang Tenaga Kesehatan merupakan setiap orang yang mengabdikan diri dalam bidang Kesehatan serta memiliki pengetahuan dan/atau keterampilan melalui Pendidikan di bidang Kesehatan yang untuk jenis tertentu memerlukan kewenangan untuk melakukan upaya Kesehatan.⁵⁴ Tenaga Kesehatan memiliki peran penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan Kesehatan yang maksimal kepada masyarakat agar masyarakat mampu meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat sehingga mampu mewujudkan derajat Kesehatan yang setinggi-tingginya sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara social dan ekonomi. Dimana Tenaga Kesehatan memiliki beberapa petugas yang dalam kerjanya saling berkaitan yaitu Dokter, Dokter Gigi, Perawat, Bidan, dan Ketenaga Medis lainnya.

⁵⁴ Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 *tentang Tenaga Kesehatan*.

Menurut Pasal 51 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran Menjelaskan bahwa tenaga Kesehatan ialah setiap orang yang mengabdikan untuk masyarakat dalam bidang Kesehatan, dan memiliki ilmu dan keahlian dan/atau keterampilan melalui Pendidikan di bidangnya yaitu bidang Kesehatan jenis tertentu memerlukan kewenangan untuk melakukan upaya Kesehatan, Tenaga Kesehatan dikelompokkan sebagai berikut:⁵⁵

1. Tenaga Medis
2. Psikologi Klinis
3. Tenaga Keperawatan
4. Tenaga Kebidanan
5. Tenaga Kefarmasian
6. Tenaga Kesehatan Masyarakat
7. Tenaga Kesehatan Lingkungan\
8. Tenaga Gizi
9. Tenaga keterampilan Fisik
10. Tenaga Keteknisian Media
11. Tenaga Teknik Biomedika
12. Tenaga Kesehatan Tradisional

Tenaga Kesehatan sangat amat dibutuhkan perannya sebagai salah satu unsur masyarakat dan pemerintahan demi tercapainya tujuan pembangunan Kesehatan. Dikenal sebagai seorang tenaga Kesehatan

⁵⁵ Chrisdiono dan M. Achadiat, *Pernik-Pernik Hukum Kedokteran*, Widya Medika, Jakarta, 2000, hal. 3.

sebagai seorang “penyembuh”, yang menjadi harapan masyarakat terhadap tenaga Kesehatan yang Ketika menghadap dapat memberikan solusi untuk menyampaikan keluhan Kesehatan mereka baik itu keluhan maupun hal yang mendasar sampai hal yang komplikasi disampaikan kepada mereka. Peran tenaga Kesehatan sebagai seorang “penyembuh” dianggap sangat mulia serta dihargai amat tinggi di mata masyarakat.

2. Peran Tenaga Kesehatan

Peran adalah suatu perilaku individu yang diharapkan sesuai dengan posisi yang dimiliki. Peran juga merupakan suatu pola tingkah laku, kepercayaan, nilai, dan sikap yang diharapkan dapat menggambarkan perilaku yang seharusnya di perhatikan oleh individu pemegang peran tersebut dalam situasi yang umumnya terjadi.

Menurut Potter dan Perry macam-macam peran tenaga Kesehatan ialah sebagai berikut:⁵⁶

a) Sebagai komunikator

Komunikator ialah orang yang memberikan informasi kepada orang yang menerimanya.

b) Sebagai motivator

Motivator ialah orang dapat memberikan kontribusi berupa motivasi kepada orang lain. Sedangkan motivasi ialah suatu wujud dorongan untuk bertindak demi tercapainya suatu tujuan serta hasil tertentu

⁵⁶ Potter dan Perry, *Fundamental of Nursing Fundamental Keperawatan*, Salemba Medika, Jakarta, 2010, hal. 48.

dari dorongan inilah kemudian terwujud dalam bentuk perilaku yang dilakukan.

c) Sebagai fasilitator

Fasilitator merupakan badan atau orang yang memberikan kemudahan dalam penyediaan fasilitas untuk orang lain yang membutuhkan

d) Sebagai konselor

Konselor ialah orang yang memberikan pemahaman terhadap fakta-fakta, harapan, serta kebutuhan bantuan kepada orang lain dalam membuat keputusan atau memecahkan suatu masalah Hak dan Kewajiban Tenaga Kesehatan.

Dalam Undang-Undang Nomor 36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan di jelaskan bahwa tenaga Kesehatan dalam menjalankan praktik berhak:

- a) Memperoleh perlindungan hukum sepanjang melaksanakan tugas sesuai dengan Standar Profesi, Standar Pelayanan Profesi, dan Standar Prosedur Operasional;
- b) Memperoleh informasi yang lengkap dan benar dari penerima pelayanan Kesehatan dan keluarganya;
- c) Menerima imbalan jasa;
- d) Memperoleh perlindungan atas keselamatan dan Kesehatan kerja, perlakuan yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia, moral, kesusilaan, serta nilai-nilai agama;
- e) Mendapatkan kesempatan untuk mengembangkan profesinya;
- f) Menolak keinginan Penerima Pelayanan Kesehatan atau pihak lain yang bertentangan dengan Standar Profesi, kode etik, Standar pelayanan, Standar Prosedur Operasional, atau ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

- g) Memperoleh hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁷

Ayat (1) Pasal 58 menjelaskan:

- a) Memberikan pelayanan Kesehatan sesuai dengan Standar Profesi, Standar Pelayanan Profesi, Standar Prosedur Operasional, dan etika profesi serta ketutuhan Kesehatan penerima pelayanan Kesehatan;
- b) Memperoleh persetujuan dari penerima pelayanan Kesehatan atau keluarganya atas Tindakan yang akan diberikan;
- c) Menjaga kerahasiaan kesehatan penerima pelayanan Kesehatan;
- d) Membuat dan menyimpan catatan dan/atau dokumen tentang pemeriksaan, asuhan, dan Tindakan yang dilakukan; dan
- e) Merujuk penerima Pelayanan Kesehatan ke tenaga Kesehatan lain yang mempunyai kompetensi dan kewenangan yang sesuai.⁵⁸

Ayat (2) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf d hanya berlaku bagi Tenaga Kesehatan yang melakukan pelayanan kesehatan perseorangan.

Pasal 59

- 1) Tenaga Kesehatan yang menjalankan praktik dan Fasilitas Pelayanan Kesehatan wajib memberikan pertolongan pertama kepada penerima pelayanan Kesehatan dalam keadaan gawat darurat dan/atau pada bencana untuk penyelamatan nyawa dan pencegahan kecacatan.
- 2) Tenaga Kesehatan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilarang menolak penerima pelayanan Kesehatan dan/atau dilarang meminta uang muka terlebih dahulu.⁵⁹

⁵⁷ Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 *tentang Tenaga Kesehatan*

⁵⁸ *Ibid*, hal. 19-20

⁵⁹ *Ibid*.

F. Kinerja Pegawai

Menurut Moeheriono Kinerja merupakan hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi baik secara kuantitatif, sesuai dengan kewenangan dan tugas serta tanggung jawab masing-masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi.⁶⁰ Sedangkan menurut mangkunegara kinerja ialah wujud dari hasil kerja secara kualitas, kuantitas yang dicapai pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan serta diselesaikan dalam kurun waktu tertentu, kinerja atau prestasi kerja (*Performance*) diartikan sebagai sikap keterampilan, pengetahuan serta motivasi dalam menghasilkan sesuatu yang menjadi dasar.⁶¹

1. Faktor- Faktor Yang mempengaruhi kinerja pegawai

Menurut Simanjuntak dalam Suparno Eko Widodo, kinerja dipengaruhi oleh:⁶²

- a. Kualitas dan kemampuan pegawai, yaitu hal-hal yang berhubungan dengan Pendidikan/pelatihan, etos kerja, motivasi kerja, sikap mental dan kondisi fisik.
- b. Sarana pendukung, yaitu hal-hal yang berkaitan dengan lingkungan kerja (keselamatan kerja, sarana produksi, Kesehatan kerja,

⁶⁰Moeheriono, *Pengukuran Kinerja Berbasis Kompetensi*, Ghalia Indonesia, Surabaya, 2010, hal. 61.

⁶¹Mangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Perusahaan*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2011, hal. 67.

⁶²Suparno Eko Widodo, *Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hal. 133.

teknologi) serta hal-hal yang berkaitan dengan imbalan kerja (upah/gaji, insentif/remunerasi, jaminan sosial, keamanan kerja).

- c. Fasilitas super, yaitu hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah dan pengelolaan hubungan industrial.

Menurut Mathis dan Jackson (2002) dalam pembahasan Suparno Eko Widodo⁶³ tentang masalah kinerja karyawan tidak terlepas dari berbagai faktor yang menyertai antara lain:

- a. Faktor Kemampuan (*ability*)

Secara Psikologis kemampuan (*ability*) pegawai terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan reality (*knowledge* dan *skill*) artinya pegawai yang memiliki IQ diatas rata-rata (110-120) dengan Pendidikan yang memadai untuk jabatannya dan terampil dalam mengerjakan perkerja sehari-hari, maka akan lebih mudah mencapai kinerja diharapkan. Oleh karena itu pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya.

- b. Faktor Motivasi

Motivasi terbentuk sikap (*attitude*) seorang pegawai dalam menghadapi situasi (*situasion*) kerja. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan diri pegawai yang terarah untuk mencapai tujuan kerja.

⁶³ *Ibid*,

G. Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP)

1. Pengertian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP)

Tambahan Penghasilan Pegawai adalah salah satu bentuk penghargaan yang diberikan kepada ASN yang dimana memiliki dasar hukum, pedoman, kriteria dan indikator penilaian yang terukur dan seragam serta berlaku menyeluruh bagi ASN sehingga dapat meningkatkan disiplin, motivasi, kinerja, dan kesejahteraan ASN di lingkungan Pemerintah Daerah.⁶⁴ Untuk memberikan manfaat berbasis kinerja, pemerintah pusat menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN pada tahun 2014.

Dikeluarkannya UU No. 5 tahun 2014 untuk memperkuat Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 63 Tahun 2011 tentang Pedoman Penetapan Sistem Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan undang-undang, PNS berhak atas upah, fasilitas, tunjangan kinerja, dan tunjangan mahal. Undang-undang menetapkan bahwa pegawai negeri yang berkinerja tinggi berhak atas kenaikan gaji berdasarkan prestasi mereka. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS mengatur tentang pengukuran kinerja pegawai. Menurut peraturan pemerintah, penilaian kinerja pegawai negeri sipil dilakukan untuk memastikan objektivitas pembinaan pegawai negeri sipil dalam promosi, penempatan, mutasi, pendidikan dan pelatihan, pemerataan

⁶⁴Peraturan Mendagri, *Tentang Tata Cara Persetujuan Menteri Dalam Negeri Terhadap TPP AS di Lingkungan Pemerintah Daerah*, 2019, Diakses, tanggal 19 Mei 2021, <http://litbang.kemendagri.go.id/website/data/kepmendagri%20TPP.pdf>.

pembelajaran, dan kenaikan gaji secara berkala dan lain-lain yang dilakukan berdasarkan sistem Prestasi Kerja dan sistem Karier yang dititikberatkan pada Sistem Prestasi Kerja. Penilaian prestasi kerja PNS dilakukan oleh Pejabat penilaian terhadap Sasaran Kerja Pegawai (SKP) dan perilaku kerja PNS. Dengan dilakukannya penilaian prestasi kerja akan dapat mewujudkan keadilan dalam pemberian *Benefit*, mengingat seorang PNS yang berprestasi akan mendapatkan *Benefit* yang lebih baik dibandingkan PNS-PNS lainnya.

Penggajian PNS di Indonesia pada dasarnya diatur dalam PP No. 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji PNS, yang telah 17 kali dirubah, terakhir dengan Peraturan Pemerintah No.30 tahun 2015 tentang perubahan ketujuh belas atas PP No. 7 tahun 1977 disebutkan beberapa komponen komponen bagi PNS yakni Tunjangan Keluarga, gaji Pokok, Tunjangan Jabatan, Tunjangan Pangan, dan Tunjangan lainnya. Selanjutnya, dalam PP Nomor 30 tahun 2015 Komponen-Komponen tersebut di rinci lagi sebagai berikut: Gaji Pokok, Tunjangan Istri/Suami, Tunjangan Anak, Tunjangan Umum/Tunjangan Jabatan Fungsional/Tunjangan Jabatan Struktural, Tunjangan Beras, Perbulan, Tunjangan PPh, lalu dipotong dengan PPh Pasal 21, IWP 10% dari (Gaji Pokok + Tunjangan Istri/Suami + Tunjangan Anak), Iuran Taperum.⁶⁵

⁶⁵ Andi Dala Uleng dkk, *Implementasi Kebijakan Pemberian Tunjangan Perbaikan Penghasilan Kepada Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Di BKPSDM Kabupaten Kolaka)*, UHO Kendari Pascasarjana Administrasi Publik, Kendari, 2020, hal. 206

2. Permendagri No. 061-5449 Tahun 2019 tentang tata cara Persetujuan Menteri dalam Negeri terhadap TPP ASN di lingkup Pemerintah Daerah.

TPP ASN merupakan fungsi dari keberhasilan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah di daerah dan diharapkan dananya bersumber dari efisiensi/optimalisasi pagu anggaran belanja pemerintah Daerah dan/atau peningkatan pendapatan daerah yang dihasilkan. TPP ASN diberikan secara bertahap sesuai dengan Kelas Jabatan, Indeks Kapasitas Fiskal Daerah, Indeks Kemahalan Konstruksi, dan Kemajuan Keberhasilan/Capaian Indeks Penyelenggaraan pemerintah daerah. TPP ASN diberikan berdasarkan beban kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, prestasi kerja, kelangkaan profesi, dan /atau pertimbangan objektif lainnya.⁶⁶

Pemberian TPP menggunakan Prinsip-Prinsip sebagai berikut:

1. Kepastian hukum dimaksudkan bahwa pemberian TPP mengutamakan Landasan Peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan.
2. Akuntabel dimaksudkan bahwa TPP dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Proporsionalitas dimaksudkan pemberian TPP mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pegawai
4. Efektif dan efisien dimaksudkan bahwa pemberian TPP sesuai dengan target atau tujuan dengan tepat waktu sesuai dengan perencanaan kinerja yang ditetapkan.

⁶⁶Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-5449 Tahun 2019 tentang *Tata Cara Persetujuan Menteri dalam Negeri Terhadap Tambahan Penghasilan Pegawai Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Daerah*, hal. 1

5. Keadilan dan kesetaraan dimaksudkan bahwa pemberian TPP harus mencerminkan rasa keadilan dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan akan fungsi dan peran sebagai pegawai ASN.
6. Kesejahteraan dimaksudkan bahwa pemberian TPP diarahkan untuk menjamin kesejahteraan pegawai ASN.
7. Optimalisasikan dimaksudkan bahwa pemberian TPP sebagai hasil optimalisasi pagu anggaran belanja Pemerintah Daerah.⁶⁷

Bagian VI pemberian dan Pengurangan TPP ASN Kepada tiap pegawai ASN. Poin B Ban VI pemberian Tambahan penghasilan pegawai bagi tiap pegawai ASN.

1. Pemberian TPP untuk setiap jabatan yang ada di lingkup pemerintah daerah berdasarkan kelas jabatan harus didasarkan pada surat persetujuan Menteri dalam negeri.

Tambahan penghasilan pegawai tidak diberikan kepada:

- a) Pegawai ASN dilingkungan Pemerintah Daerah yang nyata-nyatanya tidak mempunyai tugas/jabatan/pekerjaan tertentu pada perangkat daerah;
- b) Pegawai ASN di lingkup pemerintah daerah yang diberhentikan untuk sementara atau dinonaktifkan;
- c) Pegawai ASN di lingkungan Pemerintah Daerah yang diberhentikan dengan hormat atau tidak dengan hormat;
- d) Pegawai ASN di lingkungan Pemerintah Daerah yang diperbantukan/dpekerjakan pada instansi/Lembaga Negara dan/atau Lembaga lainnya diluar Pemerintah Daerah; dan
- e) Pegawai ASN dilingkungan Pemerintah Daerah yang diberikan cuti di luar tanggungan Negara atau dalam bebas tugas untuk menjalankan persiapan pensiun.⁶⁸

2. Pengurangan Tambahan Penghasilan

⁶⁷ *Ibid*, hal. 12

⁶⁸ *Ibid*,

Pengurangan Tambahan Penghasilan diberlakukan kepada:

- a) Pegawai yang tidak masuk kerja pada bulan berjalan, maka diberikan pengurangan tambahan penghasilan:
 - 1) Sebesar 3% (tiga persen) untuk tiap 1 (satu) hari tidak masuk kerja; dan
 - 2) Paling banyak sebesar 100% (seratus persen) untuk tiap 1 (satu) bulan tidak masuk kerja.
- b) Pegawai yang terlambat masuk kerja pada bulan berjalan, maka diberikan pengurangan tambahan penghasilan sebagai berikut:

Tabel 1
Perhitungan Pengurangan TPP Kualifikasi Keterlambatan

KETERLAMBATAN (TL)	LAMA KETERLAMBATAN	PERSENTASE PENGURANGAN
TL 1	1 Menit s.d. >31 Menit	0,5 %
TL 2	1 Menit s.d. <61 Menit	1 %
TL 3	61 Menit s.d. <91 Menit	1,25 %
TL 4	≥91 Menit dan atau tidak mengisi daftar hadir masuk kerja	1,5 %

Sumber: Data Primer

- c) Pegawai yang pulang kerja sebelum waktunya pada bulan berjalan, diberikan pengurangan tambahan penghasilan sebagai berikut:

Tabel 2
Perhitungan Pengurangan TPP kualifikasi Pulang sebelum waktunya

PULANG SEBELUM WAKTU (PSW)	LAMA MENINGGALKAN PEKERJAAN SEBELUM WAKTUNYA	PERSENTASE PENGURANGAN
PSW 1	1 Menit s.d. <31 Menit	0,5 %
PSW 2	31 Menit s.d. <61 Menit	1 %
PSW 3	61 Menit s.d. <91 Menit	1,25 %
PSW 4	≥91 Menit dan atau tidak mengisi daftar hadir pulang kantor	1,55 %

Sumber: Data Primer

3. Pelaksanaan pemberian dan pengurangan tambahan penghasilan mengingat kondisi dan situasi berbagai jenis jabatan di lingkungan

Pemerintah Daerah dan sangat beragam, maka pelaksanaan pemberian dan pengurangan tambahan penghasilan, diatur lebih lanjut dalam peraturan/keputusan Kepala Daerah masing-masing sesuai karakteristik dan kondisi masing-masing daerah. Apabila pemerintah daerah akan mengatur pemberian dan pengurangan tambahan penghasilan diluar ketentuan diatas dilakukan usulan kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan.

Bagian VII Penilaian TPP Pegawai ASN

1. Pembayaran TPP pegawai ASN setiap bulan dinilai berdasarkan produktivitas kerja dan disiplin kerja;
2. Pembayaran TPP pegawai ASN pada angka 1 dibayar berdasarkan pada:
 - a) Penilaian produktivitas kerja sebesar 70% atau 60% dari besaran TPP yang diterima pegawai ASN; dan
 - b) Penilaian disiplin kerja sebesar 30% atau 40% dari TPP yang diterima Pegawai ASN.
3. Penilaian produktivitas kerja dilakukan berdasarkan:
 - a) Pelaksanaan tugas; dan/atau
 - b) Penilaian dari pejabat penilai terhadap hasil pelaksanaan tugas pegawai yang dipimpinnya.
4. Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksudkan pada angka 3 huruf a antara lain:
 - a) Uraian tugas jabatan
 - b) Indikator kinerja Utama
 - c) Perjanjian kinerja; atau
 - d) Indikator kinerja individu.
5. Pelaksanaan tugas menetapkan sasaran dan target kinerja individu pada awal tahun anggaran paling lambat minggu kedua bulan januari setiap tahunnya.
6. Penilaian Disiplin Kerja dilakukan berdasarkan rekapitulasi kehadiran pegawai
7. Kehadiran pegawai pada saat masuk kerja dan pada saat pulang kerja.

8. Apabila pemerintah daerah akan mengatur penilaian TPP pegawai ASN diluar ketentuan angka 1 s.d. angka 7 dapat dilakukan usulan kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan.

3. Peraturan Walikota Makassar Nomor 58 Tahun 2020 tentang (TPP) dan perubahannya.

Pasal 4

- (1) TPP diberikan Kepada sleuruh PNSD di Lingkup Pemerintah Kota.
- (2) Pemberian TPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan TPP berdasarkan:
 - a. Beban kerja
 - b. Prestasi kerja
 - c. Tempat bertugas
 - d. Kondisi kerja
 - e. Kelangkaan profesi; dan/atau
 - f. Pertimbangan obyektif lainnya.
- (3) TPP tidak doberikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepada:
 - a. PNSD di lingkup Pemerintah Kota yang nyata tidak mempunyai tugas/jabatan/pekerjaan tertentu pada perangkat daerah;
 - b. PNSD yang diberhentikan untuk sementara atau dinonaktifkan;
 - c. PNSD yang diperbantukan/dipekerjakan/dititpkan pada instansi lain dluar lingkup Pemerintah Kota;
 - d. PNSD yang dalam bebas tugas untuk menjalani masa persiapan pension;
 - e. PNSD dengan status titipan dalam lingkup Pemerintah Kota;
 - f. PNSD yang melaksanakan tugas belajar;
 - g. PNSD sebagai tenaga kependidikan;
 - h. PNSD pada unit kerja berstatus Badan Layanan Umum Daerah dan/atau yang telah menerapkan remunerasi;

- i. PNSD sebagai tenaga Kesehatan pada Puskesmas dan UPT Rumah Sakit; dan
 - j. PNSD dengan status CPNSD.
- (4) PNSD yang pindah masuk ke dalam lingkup Pemerintah Kota diberikan TPP setelah TPP PNSD yang bersangkutan dianggarkan oleh pemerintah Kota Makassar pada Penyusunan APBD berikutnya, kecuali yang dipromosikan menduduki jabatan structural.
- (5) PNSD yang mutase masuk pada pemerintah Kota yang terhitung mulai tanggal 1 (satu) November 2019 (dua ribu Sembilan Belas) diberikan TPP setelah TPP PNSD yang bersangkutan dianggarkan oleh Pemerintah Kota pada penusunan APBD berikutnya.
- (6) Dalam hal terdapat PNS yang menduduki Jabatan Calon Jabatan Fungsional Tertentu (JPT) jenjang Ahli dibayarkan setara dengan kelas Jabatan 7 (tujuh), dan bagi Calon Jabatan Fungsional Tertentu (JPT) Jenjang Terampil TPP dibayarkan setara dengan Kelas jabatan 5 (lima).

Kemudian pasal yang berubah dari sebelumnya Pasal 7

- (1) Pembayaran TPP PNSD setiap bulan dinilai berdasarkan Produktivitas kerja dan disiplin kerja
- (2) Pembayaran TPP PNSD pada ayat (1) dibayar berdasarkan:
 - a. Penilaian produktivitas kerja sebesar 70% (tujuh puluh persen) dari besaran TPP yang diterima PNSD; dan
 - b. Penilaian disiplin kerja sebesar 30% (tigas puluh persen) dari TPP yang diterima PNSD.
- (3) Penilaian produktivitas kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, dilakukan berdasarkan capaian aktivitas kerja individu/pribadi dan bawahan (sundulan).
- (4) Capaian aktivitas kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, terdiri dari capaian aktifitas utama dan/tambahan 80% (delapan

puluh persen) dan capaian aktifitas bawahan (sundulan) 20 % (dua puluh persen).

- (5) Penilaian disiplin kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan berdasarkan rekapitulasi kehadiran.

Yang awalnya hanya terdapat 4 ayat

- (1) Pembayaran TPP PNSD setiap bulan dinilai berdasarkan Produktivitas kerja dan disiplin kerja
- (2) Pembayaran TPP PNSD pada ayat (1) dibayar berdasarkan:
 - c. Penilaian produktivitas kerja sebesar 70% (tujuh puluh persen) dari besaran TPP yang diterima PNSD; dan
 - d. Penilaian disiplin kerja sebesar 30% (tiga puluh persen) dari TPP yang diterima PNSD.
- (3) Penilaian produktivitas kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, dilakukan berdasarkan capaian aktivitas kerja individu.
- (4) Capaian aktivitas kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a. dilakukan berdasarkan rekapitulasi kehadiran.

Kemudian yang mengalami perubahan Pasal 8

- (1) Produktivitas kerja dilakukan berdasarkan:
 - a. Pelaksanaan tugas PNSD; dan/atau
 - b. Penilaian dari Pejabat Penilai terhadap hasil pelaksanaan tugas PNSD
- (2) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berdasarkan uraian tugas jabatan
- (3) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat 2, yaitu;
 - a. Menetapkan sasaran dan target kinerja individu pada awal tahun anggaran paling lambat minggu kedua bulan januari setiap tahunnya.
 - b. Dalam hal terjadi perpindahan PNS dalam jabatan, maka waktu penginputan sasaran dan target kinerja individu, menyesuaikan dengan pelaksanaan tugas jabatan baru yang bersangkutan

- (4) Penginputan sasaran dan target kinerja serta aktivitas kerja individu diinput melalui sistem e-kinerja.
- (5) pelaksanaan input sistem e-kinerja diberikan waktu masa percobaan selama 2 (dua) bulan.
- (6) PNSD yang dikecualikan dari kewajiban melaksanakan input kehadiran dan inputan aktifitas ke dalam sistem e-kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (5) yaitu:
 - a. Sekretaris Daerah
 - b. Jabatan Staf Ahli; dan
 - c. Jabatan Pelaksana kelas 1 (satu) dan Kelas 3 (tiga).

Kemudian Pasal 9 yang awalnya dari 4 (empat) ayat menjadi 9 (sembilan) ayat, Pasal 11 yang awalnya 2 (dua) Ayat menjadi 4 (empat) Ayat, Pasal 15 awalnya 2 (dua) Ayat menjadi 12 (dua belas) ayat, Pasal 16 awalnya 2 (dua) Ayat menjadi 2 (ayat) namun penjelasannya lebih detail, Pasal 18 awalnya 1 ayat menjadi 5 (lima) ayat. Pasal 22 awalnya 3 (tiga) Ayat menjadi 3 (tiga) Ayat membedakan pada perubahan redaksi ayat (1) dan (2). Pasal 23 awalnya 3 (tiga) Ayat menjadi 3 (tiga) Ayat membedakan dari redaksi penjelasannya.

H. Kerangka Pikir

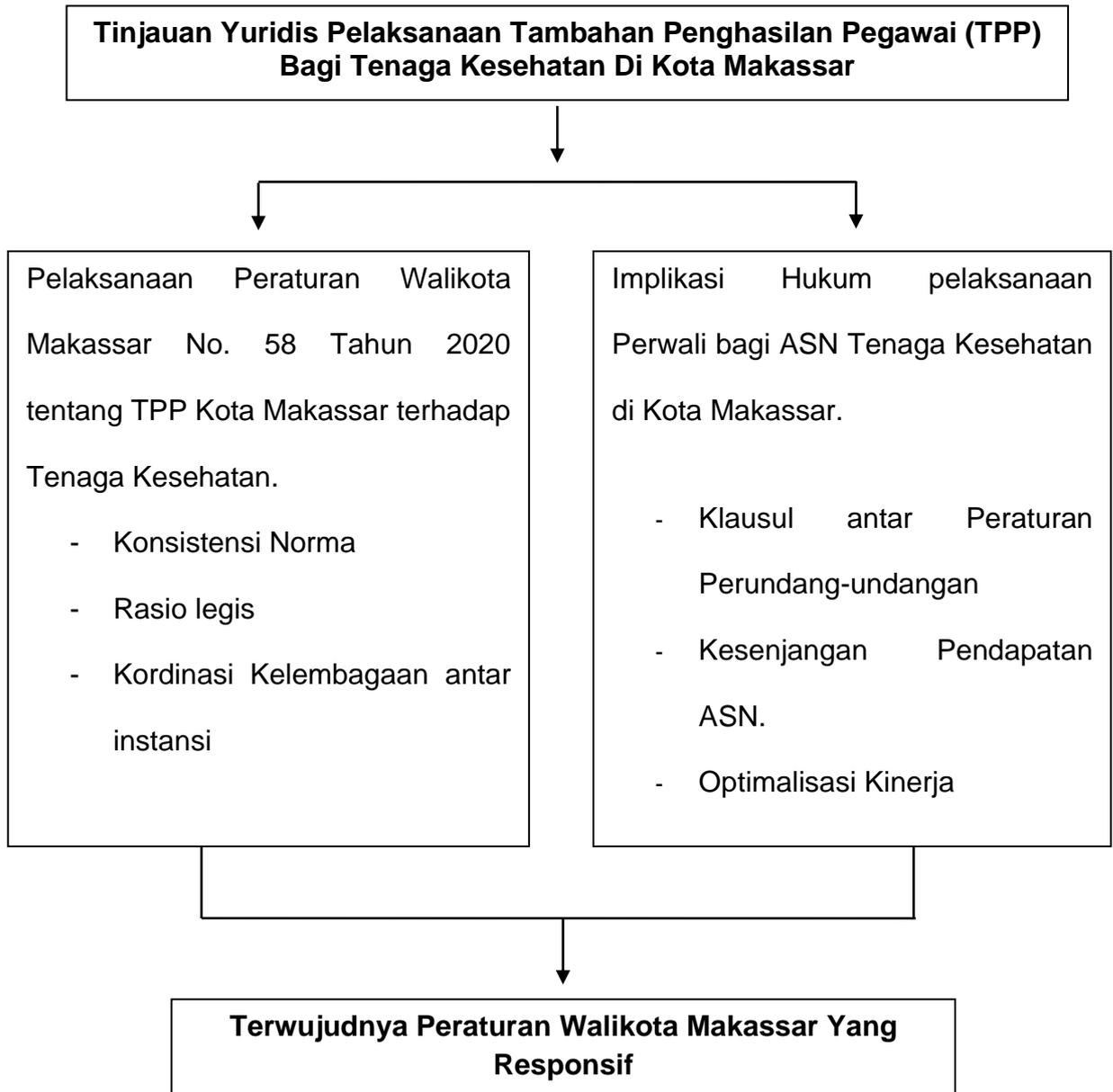
Penelitian ini menggunakan tipe penelitian Normatif-Empirik dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Dengan melakukan penelitian yang berlokasi di Kota Makassar karena ditemukan adanya ASN tidak mendapatkan TPP sedangkan diketahui bahwa tahun 2019 tanggungjawab tenaga Kesehatan sebagai garda terdepan penanganan covid-19. Penelitian yang di lakukan terbatas pada tinjauan

yuridis pelaksanaan Perwali Nomor 58 Tahun 2020 tentang TPP bagi ASN bidang tenaga kesehatan di Kota Makassar.

Dalam penelitian ini terdapat 2 indikator variabel, yaitu: pertama variabel bebas yaitu faktor yang menjadi pokok permasalahan yang ingin terlintas, kedua Variabel terikat yaitu tergantung variabel bebas yang diberikan dan diukur untuk menentukan ada tidaknya pengaruh dari variabel bebas. Adapun variabel bebas: *pertama* Pelaksanaan Ketentuan pada Penerapan Peraturan Walikota Makassar No. 58 Tahun 2020 tentang TPP Kota Makassar terhadap Tenaga Kesehatan, terdiri dari beberapa indikator yaitu: 1). Konsistensi Norma, 2). Rasiolegis, 3). Koordinasi Kelembagaan.

Kedua Implikasi Hukum Pelaksanaan Perwali bagi ASN Tenaga Kesehatan di Kota Makassar, terdiri dari beberapa indikator yaitu: 1). Optimalisasi Kinerja, 2). Kesenjangan Pendapatan ASN, 3). Klausal antar Peraturan Perundang-Undangan. Kemudian yang menjadi variabel terikat (*Dependent Variable*) yaitu terwujudnya peraturan daerah yang *responsif* bagi masyarakat.

Bagan Kerangka Pikir



I. Definisi Operasional

Agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam mendefinisikan dan memahami penelitian ini maka penulis akan mendeskripsikan variabel yang dianggap penting.

1. Konsistensi Norma

Bahwa ada konsistensi peraturan yang lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya.

2. Koordinasi Kelembagaan

Yaitu Lembaga instansi harus bersinergi, instansi Lembaga yang berkompeten untuk saling berkoodinasi, terciptanya pengawasan dan pembinaan hukum oleh instansi.

3. Rasio legis, yaitu apa yang ingin di wujudkan, suatu pemikiran hukum berdasarkan akal sehat, akal atau nalar yang merupakan alasan atau tujuan dari lahirnya peraturan hukum.

4. Klausul, suatu peraturan atau ketentuan dalam perwali kota Makassar yang membatasi (mengecualikan) TPP bagi tenaga kesehatan

5. Kesenjangan ialah suatu perbedaan ketidakseimbangan yang menjadi jurang pemisah didalam tatanan masyarakat.

6. Kesenjangan Pendapatan ASN yaitu adanya ketidakseimbangan dan ketidakmerataan pendapatan ASN yang berakibat pada menurunnya tingkat kesejahteraan ASN.

7. Optimalisasi ialah suatu proses implementasi kebijakan yang telah

disusun dan terencana dengan baik dengan perencanaan guna mencapai tujuan/target yang sesuai dengan tujuan.

8. Optimalisasi kinerja yaitu proses implementasi kebijakan yang telah disusun dan terencana dengan baik, rasional dan proporsional guna mencapai tujuan/target sehingga dapat meningkatkan kinerja secara optimal.

9. Tambahan Penghasilan Pegawai

Yaitu suatu bentuk penghargaan yang diberikan kepada ASN yang memiliki dasar hukum, dan memenuhi syarat untuk menciptakan kesejahteraan ASN di lingkungan Pemerintah Daerah.

10. Aparatur Sipil Negara

ASN adalah orang yang bekerja untuk pemerintah atau Negara.

11. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan rancangan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang telah disetujui Bersama oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD Kabupaten/Kota kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

12. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh Lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

13. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati/Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara urusan pemerintahan di daerah.

14. Tenaga Kesehatan

Tenaga Kesehatan yang termasuk dalam kelompok tenaga psikologi klinik adalah psikologi klinis.

Tenaga Kesehatan yang termasuk dalam kelompok tenaga keperawatan terdiri atas berbagai jenis perawat.

Tenaga Kesehatan yang termasuk dalam kelompok tenaga kebidanan adalah bidan.

Tenaga Kesehatan yang termasuk dalam kelompok tenaga Kesehatan masyarakat terdiri atas epidemiologi Kesehatan, tenaga promosi Kesehatan dan ilmu perilaku, pembimbing Kesehatan kerja, tenaga administrasi dan kebijakan Kesehatan, tenaga biostatistik dan kependudukan, serta tenaga Kesehatan reproduksi dan keluarga.

Tenaga Kesehatan yang termasuk dalam kelompok tenaga Kesehatan lingkungan terdiri atas tenaga sanitasi lingkungan, entomology Kesehatan, dan mikrobiologi Kesehatan.

Tenaga kesehatan yang termasuk dalam tenaga gizi terdiri atas nutrisionis dan dietisien.