

SKRIPSI

**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PENGISIAN
JABATAN STRUKTURAL DI LINGKUNGAN
PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN POLEWALI
MANDAR**

**Disusun dan diajukan oleh
ANDI MUH. FACHREZA PARIAL
B12116026**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PENGISIAN
JABATAN STRUKTURAL DI LINGKUNGAN
PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN POLEWALI
MANDAR**

OLEH :

ANDI MUH. FACHREZA PARIAL

B12116026

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada
Departemen Hukum Administrasi Negara
Program Studi Hukum Administrasi Negara

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PENGISIAN JABATAN STRUKTURAL DI LINGKUNGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN POLEWALI MANDAR

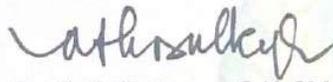
Disusun dan diajukan oleh

ANDI MUH. FACHREZA PARIAL
B12116026

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Jumat tanggal 16 Juni 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

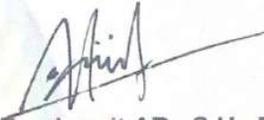
Menyetujui,

Pembimbing Utama,



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.,
NIP. 19680711 200312 1 004

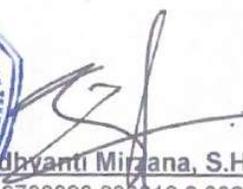
Pembimbing Pendamping,



Dr. Andi Bau Inggit AR., S.H., M.H.
NIP. 19900502 201803 2 001

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara




Dr. Hidirah Adhianti Mirzana, S.H., M.H.
NIP. 19790326 200812 2 002

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

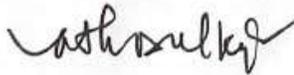
Nama : ANDI MUH. FACHREZA PARIAL
NIM : B12116026
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PENGISIAN
JABATAN STRUKTURAL DI LINGKUNGAN
PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN
POLEWALI MANDAR

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada seminar Skripsi

Makassar, 11 Juli 2023

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 196807112003121004



Dr. Andi Bau Inggit AR., S.H., M.H.
NIP. 199005022018032001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : ANDI MUH. FACHREZA PARIAL
N I M : B12116026
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PENGISIAN JABATAN
STRUKTURAL DI LINGKUNGAN PEMERINTAH DAERAH
KABUPATEN POLEWALI MANDAR

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juni 2023



PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : ANDI MUH. FACHREZA PARIAL

Nomor Induk Mahasiswa : B12116026

Jenjang Pendidikan : S1

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Menyatakan bahwa Skripsi yang berjudul **"Efektivitas Pelaksanaan Pengisian Jabatan Struktural di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar"** adalah **BENAR** merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumber, maka saya bersedia menerima konsekuensi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Juni 2023



ANDI MUH. FACHREZA PARIAL

ABSTRAK

ANDI MUH. FACHREZA PARIAL (B12116026). Efektivitas Pelaksanaan Pengisian Jabatan Struktural di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar. Dibimbing oleh Bapak Zulkifli Aspan selaku Pembimbing I dan Ibu Andi Bau Inggit AR selaku Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas pengisian jabatan struktural di lingkungan instansi pemerintahan Kabupaten Polewali Mandar serta mengetahui faktor apa saja yang berpengaruh dalam mekanisme jabatan struktural di lingkungan instansi pemerintah Kabupaten Polewali Mandar.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris dengan menggunakan pendekatan analisis deskriptif yakni dengan metode kualitatif. Data yang digunakan adalah menggunakan teknik wawancara langsung kepada narasumber dan dianalisa secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif..

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pengisian jabatan structural di Kabupaten Polewali Mandar telah efektif sesuai dengan prosedur yang ditentukan oleh Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka dan Kompetitif di Lingkungan Instansi Pemerintah. Namun pengisian jabatan struktural tersebut tetap memiliki hambatan dalam pelaksanaannya sehingga prosesnya menjadi tidak efektif. Faktor yang berpengaruh dalam pelaksanaan jabatan struktural yaitu faktor sumber daya manusia dimana kurangnya pegawai yang memiliki kompetensi di bidang manajemen kepegawaian, adaptasi pejabat dengan jabatan barunya, pola karier belum jelas dan subjektifitas dari Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dalam merekomendasikan peserta. Selain itu, faktor sarana dan prasarana di mana belum adanya sarana assessment center sebagai alat bantu untuk mengukur jenjang karir, kompetensi bidang, dan uji kompetensi. Terakhir, faktor tidak konsistennya kompetensi bidang di mana hal ini terlihat dari ketidakkonsistenan antara gelar pejabat dan jabatan yang diisi.

Kata Kunci: Efektivitas, Jabatan Struktural, Pemerintah Daerah

ABSTRACT

ANDI MUH. FACHREZA PARIAL (B12116026). The Effectiveness of the Implementation of Structural Position Filling in the Regional Government of Polewali Mandar Regency. Supervised by Mr. Zulkifli Aspan as Advisor I and Mrs. Andi Bau Inggit AR as Advisor II.

This study aims to determine the effectiveness of filling structural positions in the government agencies of Polewali Mandar Regency and to find out what factors influence the mechanism of structural positions in the Polewali Mandar Regency government agencies.

The research method used is empirical legal research using a descriptive analysis approach, namely a qualitative method. The data used is using direct interview techniques to informants and analyzed qualitatively and presented descriptively.

The results of the study show that the implementation of filling structural positions in Polewali Mandar Regency has been effective in accordance with the procedures specified by the Regulation of the Minister of Administrative Reform and Bureaucratic Reform of the Republic of Indonesia Number 15 of 2019 concerning Open and Competitive Filling of Higher Leadership Positions in Government Agencies. However, the filling of these structural positions still has obstacles in its implementation so that the process becomes ineffective. Factors that influence the implementation of structural positions are human resource factors where there is a lack of employees who have competence in the field of personnel management, adaptation of officials to their new positions, unclear career patterns and subjectivity of Personnel Development Officers (PPK) in recommending participants. In addition, the facilities and infrastructure factor where there is no assessment center facility as a tool to measure career paths, field competencies, and competency tests. Lastly, the inconsistent factor in field competence can be seen from the inconsistency between official titles and positions filled.

Keywords: Effectiveness, Structural Position, Local Government

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbil alamin, puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan nikmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“Efektivitas Pelaksanaan Pengisian Jabatan Struktural di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar”**. Tak lupa pula shalawat dan salam terhatur kepada Nabi Muhammad SAW yang menjadi suri tauladan dalam perjuangan menegakkan kebenaran dan kejujuran di muka bumi.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini masih terdapat kekurangan, untuk itu besar harapan semoga tugas akhir karya ilmiah ini memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Dalam kesempatan ini, penulis menyadari bahwa tanpa bantuan, bimbingan dari berbagai pihak, skripsi ini tidak akan terlaksana dengan baik. Oleh karena itu, izinkan penulis menyampaikan terima kasih dan permohonan maaf yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses penulisan skripsi ini.

Ucapan terima kasih yang teristimewa dengan penuh cinta kepada Kedua orang tua penulis, Ayahanda Andi Parial Patajangi dan Ibunda Aslinda Mariani telah berkorban sedemikian banyak untuk penulis, yang telah melahirkan, membesarkan dan mendidik penulis hingga sampai seperti saat ini serta karena segala dukungan yang luar biasa

kepada penulis, dorongan, doa, serta kasih sayang yang tak terbatas demi keberhasilan penulis semasa menempuh pendidikan hingga akhir studi. Terima kasih pula kepada saudara dan keponakan, Andi M. Ferian Maha Putra Parial, Yusriah Amaliah, Andi Fatharani Rialinda, Andi Faramitha Rialinda, dan ponakan Andi Arsyil Abqary Ferian, terima kasih atas doa dan dukungan yang telah kalian berikan kepada penulis di tengah kehilangan yang kita alami, semoga kita bisa menggapai cita-cita agar mampu membahagiakan dan membanggakan kedua orang tua. Aamiin.

Melalui kesempatan ini, penulis juga menghaturkan terima kasih kepada:

1. Bapak **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.**, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor dan jajarannya;
2. Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan dan jajarannya;
3. Bapak **Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H.**, selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Bapak **Dr. Zulkifli Aspan, S.H.,M.H.**, selaku pembimbing I dan Ibu **Dr. Andi Bau Inggit AR., S.H., M.H.** selaku pembimbing II yang selalu memberi bimbingan, arahan, saran, petunjuk, serta bantuan dari awal penulisan hingga terselesaikannya penulisan skripsi ini. Semoga dengan apa yang diberikan menjadikan skripsi ini lebih

bermanfaat bagi masyarakat dan kepustakaan Program Studi Hukum Administrasi Negara Universitas Hasanuddin.

5. Bapak **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H** dan Ibu **Arini Nur Annisa, S.H.,M.H** selaku dewan penguji yang telah memberikan masukan, kritikan serta perbaikan atas penulisan skripsi ini sehingga menjadi lebih baik;
6. Segenap Guru Besar dan Bapak Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan ilmunya dengan ikhlas kepada penulis selama menjalani proses perkuliahan hingga akhir penyelesaian masa studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
7. Segenap Staf Akademik dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu dan penulis repotkan dalam hal pelayanan urusan administrasi dan bantuan lainnya selama kuliah hingga penyelesaian skripsi ini;
8. Para informan dalam penulisan yang telah dengan baik menerima dan memberikan bantuannya kepada penulis untuk mendapatkan data, informasi, dan melakukan wawancara;
9. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah memberikan segala bentuk kasih sayang, doa, dukungan, pelajaran, dan kenangan, tanpa kalian penulis tidak dapat sampai pada titik pencapaian ini.

Akhir kata semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat kepada pembaca dan menjadi rekomendasi untuk selanjutnya.

Makassar, Juni 2023

Andi Muh. Fachreza Parial

DAFTAR ISI

	Halaman
SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	v
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR LAMPIRAN	xvii
 BAB I 1	
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian	12
E. Keaslian Penelitian	12
 BAB II 17	
TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Efektivitas Hukum.....	17

B. Aparatur Sipil Negara	22
C. Teori Sumber Kewenangan.....	28
1. Atribusi	28
2. Delegasi	29
3. Mandat	31
D. Tinjauan Pengisian Jabatan Struktural	32
E. Dasar Hukum Pengisian Jabatan Struktural.....	43
1. Landasan Konstitusional.....	43
2. Landasan Peraturan Perundang-Undangan.....	44
F. Pemerintahan Daerah.....	49
1. Pengertian Pemerintahan Daerah	49
2. Asas Pemerintahan Daerah	53
3. Tujuan Pemerintahan Daerah.....	54
4. Tugas Pemerintahan Daerah	55
BAB III	58
METODE PENELITIAN	58
A. Lokasi Penelitian	58
B. Populasi dan Sampel.....	58
C. Jenis Penelitian dan Sumber Data	59
D. Teknik Pengumpulan Data	60
E. Analisis Data.....	61
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	62
A. Pelaksanaan Pengisian Jabatan Struktural Di Lingkungan Instansi Pemerintahan Kabupaten Polewali Mandar	62
1. Mekanisme Pengisian Jabatan Struktural Di Lingkungan Instansi Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar.....	66
2. Pelaksanaan Pengisian Jabatan Struktural di Kabupaten Polewali Mandar	77
B. Faktor-Faktor yang Berpengaruh dalam Mekanisme Pengisian Jabatan Struktural Di Lingkungan Instansi Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar.....	93
PENUTUP.....	102
A. Kesimpulan	102
B. Saran	103

DAFTAR PUSTAKA	104
-----------------------------	------------

TDAFTAR LAMPIRAN	107
-------------------------------	------------

1. Lampiran Keputusan Susunan Anggota Panitia Seleksi.....	107
2. Lampiran Berita Acara Jadwal Pelaksanaan Uji Kompetensi	108
3. Rekapitulasi Nilai Peserta.....	109
4. Lampiran Berita Acara Hasil Akhir Uji Kompetensi	110
5. Surat Rekomendasi KASN	111
6. Dokumentasi Penelitian	112

DAFTAR TABEL

Tabel 1. penetapan jabatan yang lowong yang terdapat dalam lingkup pemerintahan Kab. Polewali Mandar tahun 2020.	63
Tabel 2. Hasil Seleksi Administrasi JPT	72
Tabel 3. Hasil Uji Kompetensi Jabatan Lowong dan rencana jabatan	81

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Lampiran Keputusan Susunan Anggota Panitia Seleksi	103
Lampiran 2. Berita Acara Jadwal Pelaksanaan Uji Kompetensi	104
Lampiran 3. Rekapitulasi Nilai Peserta	105
Lampiran 4. Lampiran Berita Acara Hasil Akhir Uji Kompetensi	106
Lampiran 5. Surat Rekomendasi KASN	107
Lampiran 6. Dokumentasi Penelitian	108

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara merupakan badan organisasi kekuasaan tertinggi yang didalamnya terdapat pembagian jabatan-jabatan melalui suatu mekanisme yang tersusun secara sistematis sesuai dengan wewenang dan kewajiban masing-masing pejabat. Pembagian tugas-tugas negara dan pemerintahan perlu dipencarkan dan dipisahkan dalam berbagai lembaga negara agar terjadi saling kontrol (*checks and balances*).¹ Dengan begitu pemerintah dapat menjalankan fungsinya secara kolektif dan diharapkan dapat mengusahakan tercapainya tujuan negara.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 28 D ayat (3) menyatakan bahwa "setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan"² hal ini menjadi jaminan kepastian hukum dalam penentuan pejabat pemerintahan bagi yang memenuhi syarat. Tak dapat dipungkiri penataan sumber daya manusia terus mengalami pembenahan persoalan di bidang kepegawaian namun saking banyak dan kompleksnya justru pemecahannya semakin lambat. Hal tersebut dipengaruhi oleh jumlah pegawai yang tidak produktif dengan kualitas yang kurang memadai maka

¹ Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 12

² Lihat Pada Undang-Undang Dasar tahun 1945 Pasal 28 D Ayat (3)

profesionalisme yang bekerja dipemerintahan dinilai banyak yang tidak berkompeten.³

Betapa pentingnya mekanisme pengisian jabatan pemerintahan yang dapat memastikan orang-orang yang terpilih dan duduk dalam jabatan struktural telah disaring melalui proses yang bersih untuk meredam persepsi dalam masyarakat, selama ini opini melekat terkait proses pengangkatan pegawai dalam jabatan pemerintahan diwarnai dengan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme oleh karena sistem yang cenderung tertutup sehingga berdampak terhadap rendahnya kualitas Aparatur Sipil Negara maka manajemen pegawai aparatur sipil negara menjadi sangat strategis dan penting terutama dalam aspek perancangan pegawai yang kompherensif dan terprogram dalam rangka penyediaan dan pemenuhan kebutuhan pegawai ASN yang berkualitas di pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (yang selanjutnya disingkat UU ASN) merupakan salah satu bentuk reformasi birokrasi di bidang kepegawaian. Dalam Pasal 2 UU ASN di tetapkan prinsip dan nilai dasar penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN harus berdasarkan sebagai berikut:

- a. kepastian hukum;
- b. profesionalitas;

³ Miftah Thoha, 2016, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Kencana, Jakarta, hlm. 5

- c. proporsionalitas;
- d. keterpaduan;
- e. delegasi;
- f. netralitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efektif dan efisien;
- i. keterbukaan;
- j. nondiskriminatif;
- k. persatuan dan kesatuan;
- l. keadilan dan kesetaraan; dan
- m. kesejahteraan.

Dengan di aturnya prinsip ini maka maka terkait dengan penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN harus sesuai dengan prinsip yang telah ditetapkan, termasuk dengan urusan pengisian jabatan struktural.

Dalam UU ASN ada beberapa hal yang yang diperbaiki dalam sistem kepegawaian terutama dalam penentuan pejabat struktural. Dengan berlakunya UU ASN dalam penentuan pejabat struktural tidak lagi menggunakan sistem promosi jabatan akan tetapi menggunakan sistem lelang jabatan sehingga pejabat yang terpilih merupakan pejabat yang mempunyai kompetensi dan bisa bekerja secara professional. Tujuan diadakannya perubahan sistem dalam penentuan pejabat struktural adalah untuk menumbuhkan kompetisi yang *fair* dan sehat, objektif serta mendapatkan sumber daya aparatur yang kompeten dan professional. Undang-Undang ini dibentuk dengan dasar pemikiran utama bahwa untuk

dapat menjalankan tugasnya dengan baik pegawai ASN harus memiliki kompetensi profesional.

Dalam hal ini manajemen Aparatur Sipil Negara dijalankan berdasarkan pada *sistem merit*, dengan demikian promosi PNS dilakukan berdasarkan atas kompetensi, terbuka, dan tidak diskriminatif. Manajemen sumber daya aparatur negara harus berbasis kompetensi mencakup pada semua aspek dalam pengelolaan manajemen sumber daya manusia (*human resource development*) yang meliputi antara lain: rekrutmen, seleksi, pengangkatan, penempatan, pelatihan, dan pengembangan pegawai (*training and development*)

Secara prinsip terdapat tiga sistem yang menjadi tolak ukur dalam pelaksanaan pengisian jabatan struktural yaitu sebagai berikut:⁴

- 1) *Merit system* merupakan suatu proses pelaksanaan mutasi jabatan pegawai yang dilakukan oleh pemerintah yang didasarkan atas pertimbangan yang bersifat objektif, ilmiah, dan hasil prestasi kinerja bagi suatu pegawai. Merit system disebut juga sebagai career system hal ini landasan yang didasari dengan yang sangat baik melalui cara:
 - a. Output dan produktivitas kinerja pegawai yang baik
 - b. Semangat dalam bekerja
 - c. Keburukan-keburun yang dilakukan pegawai menurun

⁴ Muhammad Asrul, "Pelaksanaan Mutasi Pejabat Struktural di Pemerintahan Daerah Kabupaten Takalar", *Jurnal Administrasi Publik*, Agustus 2020 Volume 6 Nomor 2, Unismuh Makassar, hlm 265.

- d. Jumlah kehadiran dan kedisiplinan yang sangat baik,
 - e. Data kecelakaan menurun
- 2) *Seniority system* yakni pelaksanaan mutasi jabatan seperti ini didasarkan atas pertimbangan melalui masa kerja, pengalaman kerja dan usia pegawai tersebut. Pelaksanaan mutasi jabatan melalui Seniority system tidak bersifat ilmiah dan objektif hal ini dikarenakan bahwa tidak memiliki sebuah kecakapan bagi suatu pegawai atau karyawan yang dimutasi melalui pertimbangan bahwa senioritas belum tentu memiliki klasifikasi dalam memangku jabatan yang baru dan lebih layak.
- 3) *Spoil system* yakni pelaksanaan mutasi melalui spoil system yakni berdasarkan atas sifat keluarga/family. Sistem seperti ini menjadi dasar yang sangat tidak baik atau dapat dikatakan sangat buruk karena mementingkan sifat kekeluargaan sehingga melalui pertimbangan ini dapat dikatakan suka atau tidak suka.

Namun di antara tiga sistem di atas hanya ada satu sistem yang secara tegas diberlakukan menurut UU ASN yaitu sistem merit untuk menjamin pelaksanaan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, Pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam

rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Hal ini di tegaskan dalam Pasal 51 UU ASN yang menentukan bahwa, manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan sistem merit.

Jabatan dalam pemerintahan daerah merupakan organ urgentif dalam mengakselerasi pembangunan daerah dan pada hakikatnya terbagi atas jabatan fungsional dan jabatan struktural. Ketika jabatan fungsional menekankan pada tataran jenjang karir atau fungsional kepegawaian, pengisian jabatan struktural yang lowong justru cenderung dipenuhi dengan praktik kekerabatan politis dan nepotisme, yang merupakan salah satu permasalahan dari kegagalan prinsip desentralisasi saat ini. Hal inilah yang kemudian mencederai perlindungan terhadap hak asasi setiap orang untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Jabatan struktural merupakan suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam rangka memimpin suatu satuan instansi Negara baik secara horizontal maupun secara vertikal.

Oleh karena itu tidak heran jika di masyarakat, proses pengangkatan PNS dalam jabatan sering dikaitkan dengan praktik, korupsi, kolusi, nepotisme, *money politic*, sistem yang tertutup, balas jasa, atau pun kedekatan politik dengan penguasa.

Dalam UU ASN menentukan pengisian jabatan harus dilakukan secara terbuka khususnya Pada Pasal 108 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) yang menentukan sebagai berikut:

- (1) Pengisian jabatan pimpinan tinggi utama dan madya pada kementerian, kesekretariatan lembaga negara, lembaga nonstruktural, dan Instansi Daerah dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pengisian jabatan pimpinan tinggi utama dan madya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pada tingkat nasional.
- (3) Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif pada tingkat nasional atau antar kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi.

Adapun standarisasi pengisian jabatan struktural ini secara umum harus berdasarkan sistem merit yaitu dengan berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tidak diskriminatif.

Kemudian dalam Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen ASN, sebagai peraturan turunan pelaksana dari UU ASN. Dalam Pasal 1 angka 25 PP 11 Tahun 2017 ditentukan bahwa pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi harus dilakukan secara terbuka. Kemudian dalam konteks pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama diatur dalam Pasal 106 poin c hanya menetapkan standar kualifikasi secara umum, adapun ketentuannya sebagai berikut:

1. memiliki kualifikasi pendidikan paling rendah sarjana atau diploma IV;
2. Memiliki Kompetensi Teknis, Kompetensi Manajerial, dan Kompetensi Sosial Kultural sesuai standar kompetensi Jabatan yang ditetapkan;
3. memiliki pengalaman Jabatan dalam bidang tugas yang terkait dengan Jabatan yang akan diduduki secara kumulatif paling kurang selama 5 (lima) tahun;
4. sedang atau pernah menduduki Jabatan administrator atau JF jenjang ahli madya paling singkat 2 (dua) tahun;
5. memiliki rekam jejak Jabatan, integritas, dan moralitas yang baik;

6. usia paling tinggi 56 (lima puluh enam) tahun; dan

7. sehat jasmani dan rohani.

Berdasarkan pengamatan awal yang dilakukan di Kabupaten Polewali Mandar, telah diadakan pelaksanaan pengisian jabatan Struktural dalam hal ini Eselon II melalui lelang terbuka serta uji kompetensi dan Eselon III dan IV. Dalam pengisian ini, terdapat 13 pejabat eselon II mendapatkan mutasi ke jabatan yang lowong serta 4 pengawas fungsional yang berada di lingkup inspektorat.

Mutasi yang dilakukan Bupati Polman tersebut untuk mengisi jabatan eselon II yang sudah lama kosong dan sebagian pejabat eselon yang berganti untuk penyegaran seperti Dinas Pemuda olahraga Pariwisata (Dispora) yang sebelumnya kosong kini dijabat oleh Andi Parial Patajangi mantan kepala BKPP. Kepala BKPP sendiri dijabat oleh Alimuddin mantan Staf Ahli Bupati. Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (Dikbud) sebelumnya dijabat oleh Andi Nursami digantikan oleh Andi Masri Masdar yang sebelumnya menjabat sebagai Kadis PTSP, Kadis PTSP sendiri dijabat oleh Mujahiddin mantan Asisten III Pemkab Polman menggantikan Andi Masri, Mantan Kepala Dikbud Polman dimutasi ke Dinas PMD menggantikan Azwar Jasin Sauru, Kadis PMD sendiri digeser ke Dinas Sosial mengisi kekosongan yang selama ini dijabat oleh Plt. Selanjutnya, Kadis Perindagkop sebelumnya dijabat oleh Dr

Agusniah Hasan Sulus dimutasi ke Asisten I Pemerintahan menggantikan yang telah pensiun dan Kepala Disperindagkop sementara masih kosong.

Kepala Dinas PUPR Edi Wibowo pun bergeser ke Disrumkintan menggantikan Andi Mahadiana Djabbar dan Mantan Kadis Disrumkintan di mutasi ke Sekretariat Dewan menggantikan Abdul Jalal Tahir yang bergeser ke Staf Ahli Bupati.⁵ Namun isu yang berkembang di masyarakat mengenai pengisian jabatan struktural ini masih terindikasi praktik KKN, dengan alasan kedekatan, keakraban, hubungan keluarga atau kedekatan politik dengan Bupati Polman sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian.

UU ASN khususnya Pada Pasal 2 sebagai prinsip dalam pengisian jabatan yang mengamanatkan harus dilakukan secara profesionalitas, keterbukaan, akuntabilitas, proporsionalitas, dan nondiskriminatif. Namun pada faktanya pelaksanaan mekanisme pengisian jabatan secara terbuka cenderung menimbulkan ketidakjelasan terhadap pelaksanaan pengisian jabatan struktural di Kabupaten Polewali Mandar, hal ini dikarenakan dalam pelaksanaannya selama ini dilakukan secara tertutup dan tidak diketahui oleh publik, maka dari itu timbullah pertanyaan bahwa standar apa yang digunakan oleh Baperjakat Kabupaten Polewali Mandar untuk mengkualifikasi pejabat-pejabat yang dianggap pantas mengisi jabatan struktural yang ada di Polewali Mandar.

⁵<https://parepos.co.id/2021/05/mutasi-13-pejabat-eselon-ii-bupati-polman-bekerja-sesuai-tupoksi/>, Diakses Pada Tanggal 9 Oktober 2021 Pukul 13:00 Wita

Berdasarkan uraian tersebut terkait pelaksanaan pengisian jabatan struktural merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Mengingat pejabat struktural merupakan jabatan yang sangat strategis dalam Organisasi Perangkat Daerah (OPD), selain itu jabatan tersebut merupakan jabatan yang mempunyai kewenangan dalam pengambilan keputusan dan kebijakan. Sehingga dalam penentuan pejabat struktural mempunyai dinamika yang sangat menarik sekali untuk dibahas dan diteliti. Khususnya menyangkut mekanisme dan legitimasi pengisian jabatan struktural tersebut dalam sebuah karya tulis atau skripsi yang berjudul: ***Efektivitas Pelaksanaan Pengisian Jabatan Struktural di Lingkungan Pemerintah Daerah (Studi kasus: Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar).***

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka peneliti mengambil pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengisian jabatan struktural di lingkungan instansi pemerintahan Kabupaten Polewali Mandar?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendukung dalam mekanisme jabatan struktural di lingkungan instansi pemerintah Kabupaten Polewali Mandar?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memahami efektivitas pelaksanaan pengisian jabatan struktural di lingkungan instansi pemerintahan Kabupaten Polewali Mandar.
2. Untuk memahami faktor apa saja yang berpengaruh dalam mekanisme pengisian jabatan struktural di lingkungan instansi pemerintah Kabupaten Polewali Mandar.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan lingkup penelitian, maka kegunaan penelitian ini meliputi:

1. Manfaat Yuridis yakni agar tulisan ini dapat memberikan sumbangsih pemikiran dalam perkembangan ilmu hukum terutama ilmu hukum administrasi Negara.
2. Agar tulisan ini dapat dijadikan sebagai salah satu sumber referensi baik bagi para akademisi maupun praktisi dalam bidang pengkajian yang sama.
3. Agar tulisan ini mampu memberikan bahan pertimbangan di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar dalam pengoptimalan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai peraturan perundang-undangan.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian yang berjudul “Efektivitas Pelaksanaan Pengisian Jabatan Struktural Dilingkungan Pemerintah Daerah (Studi Kasus:

Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar)” belum pernah dilakukan sebelumnya. Hal ini didapatkan dari hasil penelusuran kepustakaan di perpustakaan Universitas Hasanuddin, terkhususnya Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Peneliti juga melakukan penelusuran menggunakan mesin pencari *google* dan *repository* perpustakaan dari perguruan tinggi lainnya, dan berdasarkan hasil penelusuran tersebut tidak ditemukan penelitian yang sama. Adapun kemiripan penelitian yang ditemukan antara lain sebagai berikut:

1. Inris Winni, Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, Makassar, 2018.
 - a. Judul: Mekanisme Pengisian Jabatan Struktural Melalui Sistem Lelang Jabatan Pada Lingkup Pemerintah Daerah Kabupaten Bulukumba (Perspektif *Siyasah Syar’iyyah*)
 - b. Kesimpulan: Berdasarkan kajian dan pembahasan terhadap rumusan masalah di atas, maka kesimpulannya sebagai berikut:
 - 1) Implikasi Hukum mekanisme pengisian jabatan struktural di kabupaten bulukumba dilaksanakan dengan sistem merit berdasarkan peraturan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara serta Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 13 tahun 2014. Pelaksanaannya dimulai dengan pembentukan panitia seleksi, pengumuman dan

pendaftaran, seleksi administrasi, seleksi kompetensi tertulis dan wawancara, kemudian pemeriksaan kesehatan. setiap tahapan mekanisme seleksi ini diumumkan kepada publik dilakukan secara ketat dan berdasarkan ketentuan Undang-Undang sehingga pelaksanaannya sah secara hukum.

2) Lelang jabatan dalam perspektif *Siyâsah syar'iyah* merupakan sesuatu yang boleh karena tidak bertentangan dengan ketentuan *syara'* malah lebih banyak mendatangkan kemaslahatan umum. sistem ini melalui persaingan yang sehat secara terbuka untuk menduduki jabatan dan mampu menekan potensi korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan menghadirkan pejabat yang berkualitas.

2. Tuti Hardiyanti, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2016.

a. Judul: Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Pengisian Jabatan Administrasi Secara Terbuka Di Kota Makassar

b. Kesimpulan: Berdasarkan kajian dan pembahasan terhadap rumusan masalah di atas, maka kesimpulannya sebagai berikut:

1) Mekanisme pengisian jabatan administrator secara terbuka dimulai dengan mengadakan pengumuman. Selanjutnya untuk tata cara pelaksanaan, dimulai dengan pembentukan

panitia seleksi oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. Pelaksanaan seleksi terbagi menjadi seleksi administrasi dan seleksi kompetensi. Dalam melakukan penilaian kompetensi bidang dilakukan dengan cara menggunakan metode tertulis dan wawancara. Panitia seleksi mengumumkan hasil dari setiap tahap seleksi secara terbuka.

2) Mekanisme pengisian jabatan administrator secara terbuka adalah absah atau legitim karena telah sesuai dengan nilai-nilai luhur yang diamanatkan oleh Pancasila serta sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Berbagai regulasi tersebut melegitimasi mekanisme pengisian jabatan secara terbuka untuk menciptakan penempatan pejabat sesuai dengan kualifikasi dan profesionalitas kerjanya dan tetap menjunjung tinggi nilai keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

3. Muh, Arief Gunawan, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2020.

a. Judul: Pelaksanaan Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Secara Terbuka Dan Kompetitif Di Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa.

b. Kesimpulan: bahwa pemerintah Kabupaten Gowa dalam melaksanakan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama tahun 2020 secara umum sudah sesuai dan sejalan

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkhusus terhadap ketentuan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pengisian jabatan Pimpinan Tinggi secara terbuka dan Kompetitif di lingkungan Instansi Pemerintah.

Persamaan dari ketiga penelitian diatas adalah sama-sama memiliki objek penelitian yakni Pengisian Jabatan pada pemerintah daerah. Namun, perbedaan dari penelitian di atas yang di mana fokus pada pengisian jabatan struktural melalui sistem lelang dan pengisian jabatan administrasi secara terbuka. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih berfokus pada Efektivitas Pelaksanaan Pengisian Jabatan Struktural Dilingkungan Pemerintah Daerah di Kabupaten Polewali Mandar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Efektivitas Hukum

Pada dasarnya efektivitas merupakan sejauh mana tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi sebagai *a tool of social control* yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat, yang bertujuan tercapainya suatu keadaan yang serasi anrata stabilitas dan perubahan di dalam masyarakat. Selain itu hukum juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai *a tool of social engineering* yang maksudnya adalah sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat. Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam pola pemikiran yang rasional atau modern. Efektivikasi hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif.

Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya

karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.⁶

Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya, bahwa kepentingan itu ada bermacam-macam, di antaranya yang bersifat *compliance*, *identification*, *internalization*. Faktor-faktor yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain:⁷

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
- d. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (*prohibitur*) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (*mandatur*).
- e. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
- f. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.

⁶ Achmad Ali. 2009. Menguak Teori Hukum (*Legal Theory*) dan Teori Peradilan (*Judicialprudence*) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (*Legisprudence*). Kencana, Jakarta Hlm. 375.

⁷ *Ibid.* hlm. 375

- g. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.
- i. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak untuk menegakkan aturan hukum tersebut.
- j. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

Sedangkan Soerjono Soekanto menggunakan tolak ukur efektivitas dalam penegakan hukum pada lima hal yakni:⁸

1. Faktor Hukum Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian

⁸ Soerjono Soekanto. 2007. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 5.

hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja.

2. Faktor Penegakan Hukum Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Selama ini ada kecenderungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Sayangnya dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan wibawa penegak hukum. Hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut
3. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat

keras, Menurut Soerjono Soekanto bahwa para penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyeraskan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual

4. Faktor Masyarakat Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.
5. Faktor Kebudayaan Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsepsi-konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Maka, kebudayaan Indonesia merupakan dasar atau mendasari hukum adat yang berlaku. Disamping itu berlaku pula hukum tertulis

(perundangundangan), yang dibentuk oleh golongan tertentu dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk itu. Hukum perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, agar hukum perundangundangan tersebut dapat berlaku secara aktif.

B. Aparatur Sipil Negara

Birokrasi Pemerintahan seharusnya memiliki unsur ideal sesuai yang dikemukakan oleh Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada 3 (tiga) unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu sebagai berikut:

1. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum.
2. Pemerintahan dilaksanakan, bukan hukum yang dibuat secara se wenangwenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi.
3. Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan paksaan-paksaan tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotic.⁹

Birokrasi pemerintahan sendiri bertumpu pada aparatur-aparatur sipil negara yang memiliki peran penting dalam menjalankan pemerintahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat.

⁹ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, 2006,h.2

Konsep aparatur sipil negara tercantum pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pasal 1 ayat 1, Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian. Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pengertian tersebut dapat disederhanakan dengan menggolongkan kategori pegawai yang termasuk dalam Aparatur Sipil Negara, yakni : Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Pegawai Negeri Sipil menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, "Pegawai" berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya), "Negeri" berarti negara atau pemerintah, jadi pegawai negeri sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara. 28 Selain itu Pegawai Negeri Sipil memiliki pengertian Stipulatif dan Ekstensif sebagai berikut:

1. Pengertian Stipulatif

Pengertian Stipulatif Pegawai Negeri Sipil terdapat pada pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Kepegawaian disebutkan Pegawai Negeri Sipil adalah setiap Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, digaji berdasarkan

peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terdapat pula pengertian Pegawai Negeri Sipil pada pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan Pegawai Negeri Sipil yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

2. Pengertian Ekstensif

Pengertian ekstensif Pegawai Negeri Sipil dimana dalam hal-hal tertentu diberlakukan sama atau dianggap sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pengertian tersebut antara lain terdapat pada:

- a. Ketentuan yang terdapat pada Pasal 415-437 KUHP mengenai kejahatan jabatan. Menurut pasal-pasal tersebut orang yang melakukan kejahatan jabatan adalah yang melakukan kejahatan yang berkenaan dengan tugasnya sebagai orang yang disertai suatu jabatan publik, baik tetap maupun sementara. Jadi, orang yang disertai suatu jabatan publik itu belum tentu Pegawai Negeri Sipil secara stipulatif apabila melakukan kejahatan dalam kualitasnya sebagai pemegang jabatan publik, ia menganggap diperlakukan sama dengan Pegawai Negeri, khusus untuk kejahatan yang dilakukannya.

- b. Ketentuan Pasal 92 KUHP yang berkaitan dengan status anggota dewan rakyat, anggota dewan daerah, dan kepala desa. Menurut Pasal 92 KUHP, dimana diterangkan bahwa yang termasuk dalam arti Pegawai Negeri Sipil adalah orang-orang yang dipilih dalam pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum dan juga mereka yang bukan dipilih tetapi diangkat menjadi anggota dewan rakyat dan dewan daerah serta kepala desa dan sebagainya.
- c. Ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memperluas pengertian dari Pegawai Negeri.
- d. Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pembatasan Pegawai Negeri dalam usaha swasta.¹⁰

Pada pasal 3 ayat 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara dan pembangunan, dan kemudian dapat disimpulkan bahwa:

¹⁰ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, Hukum Kepegawaian di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, H.34-35

1. Pegawai Negeri baik rendah maupun yang berpangkat tinggi adalah unsur apatur negara
2. Sebagai unsur aparatur negara, Pegawai Negeri bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan ketentuan harus bertindak:
 - a. Jujur dalam menjalankan tugasnya tidak melakukan perbuatan yang bersifat Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih.
 - b. Adil dalam melaksanakan tugasnya harus bertindak adil, tidak memihak kepada siapapun
 - c. Merata, bahwa kepentingan-kepentingan yang dilayani mempunyai hak sama dengan lainnya.
3. Sebagai unsur aparatur negara, Pegawai Negeri Sipil tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan, menggerakkan serta memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat.¹¹

Tugas dan fungsi Pegawai Aparatur Sipil Negara diarahkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara,

¹¹ Moch.Faisal Salam, Penyelesaian Sengketa Pegawai Negeri Sipil di Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, Mandar Maju, Bandung, 2003, h.18

pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan Pegawai Aparatur Sipil Negara didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.

Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas dan fungsinya mempunyai kewajiban yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, dan larangan serta sanksi administrative yang juga diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah sebagai berikut :

1. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah.
2. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.
3. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang
4. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan
5. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab

6. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik dalam maupun diluar kedinasan.
7. Menyimpan rahasia jabatan serta hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
8. Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. Teori Sumber Kewenangan

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa, Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan Pasal 1 angka 6, Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Adapun cara untuk memperoleh wewenang adalah melalui, Atribusi, Delegasi, dan Mandat. Hal ini juga ditegaskan oleh Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 pada Pasal 11 bahwa, Kewenangan diperoleh melalui Atribusi, Delegasi, dan/atau Mandat. Adapun penjelasan mengenai Atribusi, Delegasi, dan/atau mandat sebagai berikut:

1. Atribusi

Atribusi berasal dari bahasa Latin dari kata *ad tribuere* artinya memberikan kepada. Konsep teknis hukum tata negara dan hukum administrasi mengartikan wewenang atribusi adalah wewenang yang diberikan atau ditetapkan pada jabatan tertentu. Kewenangan atribusi lumrahnya didasarkan pada pembagian kekuasaan oleh negara melalui undang-undang dasar. Kewenangan Atribusi menunjuk kepada kewenangan asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Wewenang atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Jabatan yang dibentuk oleh undang-undang dasar (UUD) memperoleh atribusi wewenang dari UUD, seperti wewenang Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD adalah melaksanakan kekuasaan pemerintahan. Demikian pula wewenang atribusi yang ditetapkan UUD untuk lembaga-lembaga negara yang lain.¹²

2. Delegasi

Delegasi berasal dari bahasa latin *delegare* yang artinya melimpahkan.¹³ Delegasi adalah suatu pelimpahan wewenang yang telah ada yang berasal dari wewenang atribusi, kepada pejabat administrasi negara, tidak secara penuh. Oleh karena itu, delegasi selalu didahului oleh suatu atribusi wewenang. Bila tidak ada atribusi wewenang, pendelegasian tidak sah (cacat hukum).¹⁴ Menurut Van Wijk/Willem

¹² Philipus M. Hadjon (dkk.), 2010, *Hukum Administrasi Dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, hlm. 17

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Safri Nugraha (dkk.). 2005. *Hukum Administrasi Negara*. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Depok, hlm. 42

Konijnenbelt yang dikutip Ridwan HR, delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Sedangkan J.G. Steenbeek berpendapat bahwa cara suatu organ memperoleh wewenang hanya melalui atribusi dan delegasi, bahwa atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.¹⁵

Menurut I Dewa Gede Atmadja, delegasi merupakan bentuk penyerahan wewenang oleh organ atau badan dan/atau pejabat pemerintah pemegang wewenang atribusi dan disebut sebagai delegans kepada organ atau badan dan/atau pejabat lain, dengan ketentuan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya ke tangan penerima delegasi yang disebut dengan delegataris. Philipus M. Hadjon merujuk pada *Wet* Belanda (*Algemene Wet Bestuursrecht*) untuk menjelaskan konsep delegasi. Bahwa di dalam artikel 10:13 *AWB* delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat *besluit*) oleh pejabat pemerintahan (pejabat tata usaha negara) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Menurut F.A.M. Stroink yang dikutip oleh Ichsan anwary, ia mempergunakan istilah *delegatie* sama dengan pembebanan kewajiban dan memiliki syarat-syarat yaitu: (a) delegasi harus definitif, artinya tidak

¹⁵ Ridwan HR, *Op.cit*, hlm. 102

dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu, (b) delegasi harus bersandarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan, (c) delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi, (d) kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut, (e) adanya kebijakan (*beleidsregel*) untuk memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.¹⁶

3. Mandat

Mandat berasal dari bahasa latin *mandare* yang artinya memerintahkan. Menurut Philipus M. Hadjon konsep mandat mengandung makna penugasan. Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan agar membuat suatu keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat.

Pemberi mandat dinamakan mandatans dan penerima mandat dinamakan mandataris. Pada mandat, wewenang tetap berada di tangan mandatans, sedangkan mandataris hanya melaksanakan perintah secara atas nama saja dan tanggung jawab tetap pada mandatans

¹⁶ Ichsan Anwary, 2018, *Lembaga Negara Dan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 113-114

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR bahwa, pada mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal. Sebagai contoh Menteri memiliki kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, Menteri secara yuridis.¹⁷ Menurut Safri Nugraha dkk, bahwa pemberian mandat kepada bukan bawahan dalam hal ini pegawai internal, dapat dilakukan asalkan memenuhi syarat sebagai berikut:

- a) Mandataris mau menerima pemberian mandat.
- b) Wewenang yang dimandatkan merupakan wewenang sehari-hari dari seorang mandataris.
- c) Ketentuan undang-undang yang bersangkutan tidak menentang terhadap pemberian mandat tersebut.

D. Tinjauan Pengisian Jabatan Struktural

Jabatan struktural merupakan jabatan atau kedudukan yang secara tegas tertera dan diuraikan dalam struktur organisasi. Jabatan jika ditinjau dari segi struktural, menunjukkan secara jelas kedudukan dalam rangkaian jabatan yang ada dalam organisasi seperti direktur, sekretaris, dan dapat

¹⁷ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 103

ditinjau dari sudut fungsi yang menunjukkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam suatu organisasi seperti juru ketik, peneliti, dan juru kesehatan.¹⁸ Jabatan struktural merupakan suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara.¹⁹ Dengan kata lain seorang Aparatur Sipil Negara yang diangkat dalam suatu jabatan struktural memiliki hak prerogatif dalam memimpin suatu satuan organisasi naungan negara sesuai dengan fungsi, tugas, dan tanggungjawab atas hak dan kewajiban yang harus diembannya.

Menurut Logeman dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkarego sebagaimana dikutip oleh Andi Anisa Agung, berpendapat bahwa Jabatan adalah "Lingkungan kerja awet dan digaris batasi, yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas".²⁰ tata cara pengisian jabatan yang baik telah dikemukakan oleh logemann, bahwa bagian terbesar dari hukum negara (*Staatrecht*) adalah peraturan-peraturan hukum yang menetapkan secara mengikat bagaimana akan

¹⁸ Sastra Djatmiko, dan Marsono, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1990), h. 66.

¹⁹ Moehariono, *Pengukuran Kinerja Berbasis Kompetensi*, mengutip PP Nomor 13 tahun 2002 pasal 1 butir (2), h .46.

²⁰ Logeman diterjemahkan oleh Makkatutu dan pangkarejo dari judul asli *Over de Theori Van Een Stelling Staatsrecht, tentang teori suatu hukum tata negara positif*, (Jakarta: 1975), h.124; dikutip dalam Andi Anisa Agung. Analisis Yuridis Mekanisme Pengisian Jabatan Struktural Secara Terbuka di Lingkungan Pemerintahan, Skripsi (Makassar: Fak. Hukum Universitas Hasanuddin, 2014) h.14.

terbentuknya organisasi negara itu. Peraturan-peraturan hukum itu mengenai:

1. Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya.
2. Penunjuk pada pejabat.
3. Kewajiban-kewajiban, tugas-tugas, yang terikat pada jabatan.
4. Wibawa wewenang-wewenang hukum yang terikat pada jabatan.
5. Lingkungan daerah dan lingkungan personil, atas mana tugas dan jabatan itu meliputinya.
6. Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu sama lain.
7. Peralihan jabatan.
8. Hubungan antara jabatan dengan pejabat.

Teori yang dikemukakan Logemann dapat pula disebut sebagai teori jabatan karena batasannya menekankan pentingnya keterkaitan antara negara sebagai organisasi dengan pengisian jabatan. Logemann menempatkan "jabatan" dari aspek negara sebagai organisasi otoritas yang mempunyai fungsi saling berhubungan dalam suatu totalitas lingkungan kerja tertentu, sehingga negara disebut sebagai suatu perikatan fungsi-fungsi atau organisasi jabatan yang melahirkan otoritas dan wewenang dan jabatan adalah bagian dari fungsi atau aktivitas

pemerintah yang bersifat tetap atau berkelanjutan.²¹

Pengisian jabatan Setiap pegawai untuk menduduki suatu jabatan disesuaikan dengan kebutuhan melaksanakan tugas dan fungsi yang terdapat dalam organisasi. Rekrutmen merupakan suatu proses pengumpulan calon pemegang jabatan yang sesuai dengan rencana pegawai ASN untuk menduduki suatu jabatan tertentu dalam fungsi pekerjaan (*employee function*).²² Prinsip penempatan menurut A. W. Widjaja adalah *the right man on the right place* (penempatan orang yang tepat pada tempat yang tepat). Untuk dapat melaksanakan prinsip ini dengan baik ada dua hal yang perlu diperhatikan yaitu:²³

1. Adanya analisis tugas jabatan (*job analisis*) yang baik, suatu analisis yang menggambarkan tentang ruang lingkup dan sifat-sifat tugas yang dilaksanakan sesuatu unit organisasi dan syarat-syarat yang harus dimiliki oleh pejabat yang akan menduduki jabatan didalam unit organisasi itu.
2. Adanya penilaian pelaksanaan pekerjaan (kecakapan pegawai) dari masing- masing pegawai yang terpelihara dengan baik dan terus-menerus. Dengan adanya penilaian pekerjaan ini dapat diketahui tentang sifat, kecakapan, disiplin, prestasi kerja, dan lain-lain dari masing-masing pegawai.

²¹ Andi Anisa Agung. "Analisis Yuridis Mekanisme Pengisian Jabatan Struktural Secara Terbuka di Lingkungan Pemerintahan," Skripsi, h. 16.

²² Muh. Kadarisman, *Manajemen Aparatur Sipil Negara*, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2018), h.112.

²³ C. S. T. Cansil. *Sistem Pemerintahan Indonesia.*, h.222.

3. Pengisian jabatan negara dapat dilakukan dengan metode pemilihan dan/atau pengangkatan pejabat negara secara perorangan maupun berkelompok dengan lembaga ditempat mereka bertugas, baik dalam lembaga negara maupun lembaga pemerintahan, baik pemeritahan pusat maupun pemerintahan daerah.

Promosi merupakan reward yang diberikan kepada pegawai yang berprestasi untuk memangku tanggungjawab yang lebih besar berupa kenaikan pangkat atau jabatan.²⁴ Kenaikan pangkat pegawai negeri sipil terbagi atas dua yaitu kenaikan pangkat reguler dan kenaikan pangkat pilihan berdasarakan peraturan pemerintah nomor 3 tahun 1980, sebagai berikut:

1. Kenaikan Pangkat reguler adalah kenaikan pangkat yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan tanpa memperhatikan jabatan yang dipangkunya.
2. Kenaikan Pangkat pilihan adalah kenaikan pangkat yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang memangku jabatan struktural atau jabatan fungsional tertentu. batas-batas yang ditentukan setelah yang bersangkutan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.

Pegawai negeri sipil yang telah empat tahun menjalani pangkat

²⁴ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, h. 34

yang dimilikinya dan setiap unsur penilai pelaksanaan pekerjaan minimal bernilai baik dua tahun terakhir maka dapat diberikan jabatan setingkat lebih tinggi sebagai kenaikan pangkat pilihan. atau telah lima tahun dalam pangkat yang dimilikinya dengan penilaian pelaksanaan pekerjaan yang tidak ada unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan bernilai rendah tetapi rata-rata bernilai baik dalam dua tahun terakhir.

Pemilihan dalam arti seleksi berlangsung untuk pejabat mana pun dalam proses mendapatkan seseorang atau sekelompok orang yang dikehendaki untuk selanjutnya diproses sampai yang bersangkutan diberi tugas tetap atau diangkat pada suatu jabatan tertentu. Proses pemilihan itu berlangsung dengan beragam cara, sehingga hasil akhir pemilihan itu pun beragam pula kualitasnya. Ada pemilihan yang sangat pendek dan bahkan bersifat serta merta tanpa banyak pertimbangan-pertimbangan. Pertimbangannya mungkin karena sudah kenal baik sejak lama, atau memang karena ada hubungan keluarga, sehingga terpaksa tutup mata walaupun terdapat kekurangan-kekurangan pada yang dipilih. Dengan kata lain kurang atau tidak mengindahkan objektivitas.

Namun tentu ada cara dan proses pemilihan yang lebih baik. Sebelum seseorang diangkat, diterapkanlah proses pemilihan terbuka dengan ukuran- ukuran atau standar pemilihan yang diketahui semua orang tentang kebenaran, keadilan, dan objektivitasnya. Pemilihan yang terbuka memungkinkan kesempatan seluas-luasnya untuk mempunyai jumlah calon yang cukup banyak untuk dipilih. Persaingan secara adil dan

terbuka itu akan memberikan umpan balik yang lebih baik. Penggunaan ukuran dan standar yang teruji kebenaran dan objektivitasnya akan diterima semua pihak, karena penerapannya yang sama terhadap semua yang ikut dalam persaingan sehat itu. Artinya, tidak sedikitpun hal-hal yang disembunyikan yang menimbulkan kesangsian dan kecurigaan atas kebenaran hasil pemilihan.²⁵

Adapun Jenis dan Tingkatan jabatan dikelompokkan berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara didalamnya mencakup jabatan-jabatan profesi menjadi tiga jabatan yakni:

1. Jabatan Pimpinan Tinggi, merupakan sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah.
2. Jabatan administrasi yakni sekelompok ASN yang menduduki jabatan administrasi pada instansi pemerintah.
3. Jabatan Fungsional yakni sekelompok jabatan yang fungsi dan tugasnya berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan. Fungsional keahlian dan fungsional keterampilan masing-masing memiliki empat tingkat structural.²⁶

Jabatan struktural yaitu jabatan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seseorang PNS dalam memimpin suatu satuan organisasi negara. Kedudukan jabatan struktural bertingkat-tingkat dari tingkat yang terendah (eselon IVb) hingga yang tertinggi

²⁵ C. S. T. Cansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, h. 222-223

²⁶ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Indonesia*, h. 276.

(eselon Ia). Contoh jabatan struktural di PNS pusat adalah: sekretaris jenderal, direktur jenderal, kepala biro, dan staf ahli. Sedangkan contoh jabatan struktural di PNS daerah adalah sekretaris daerah, kepala dinas/badan/kantor, kepala bagian, kepala bidang, kepala seksi, camat, sekretaris camat, lurah, dan sekretaris lurah.¹⁵ Sedangkan jabatan fungsional adalah jabatan teknis yang tidak tercantum dalam struktur organisasi, tapi dari segi fungsi pelaksanaan tugas-tugas pokok organisasi sangatlah dibutuhkan.

Struktur organisasi PNS biasa disebut dengan Eselon sesuai dengan PP No. 13 tahun 2002 pasal 1 butir (3) memberikan pengertian yang dimaksud dengan eselon adalah tingkatan jabatan struktural. Eselon tertinggi sampai dengan eselon terendah jabatan PNS dilakukan penyetaraan sebagaimana tersebut dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sebagai berikut:

1. Eselon Ia kepala lembaga pemerintah nonkementrian setara dengan jabatan Pimpinan Tinggi Utama;
2. Eselon Ia dan eselon Ib setara dengan jabatan Pimpinan Tinggi Madya;
3. Eselon II setara dengan jabatan Pimpinan Tinggi Pratama.
4. Eselon III setara dengan Jabatan Pimpinan Tinggi Administrator;
5. Eselon IV setara dengan jabatan Pengawas;
6. Eselon V dan fungsional umum setara dengan jabatan pelaksana, sampai dengan berlakunya peraturan pelaksanaan

mengenai jabatan ASN dalam undang-undang ini.²⁷

Hal yang perlu dipahami bahwa para menteri, Kapolri, Panglima TNI, jaksa Agung, Ketua Mahkamah Konstitusi, Ketua KPK itu bukan jabatan eselon. Begitu juga dengan jabatan sebagai gubernur atau Bupati/walikota, itu bukan jabatan dalam eselon, itu adalah jabatan politik. Selain itu juga dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada pasal 13-19 bahwa jabatan ditetapkan sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan, jabatan tersebut terdiri dari :

1. Jabatan administrator adalah jabatan (pejabat) bertanggungjawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Adapun pejabat dalam jabatan pengawas bertanggungjawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana.
2. Jabatan fungsional dalam ASN adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan fungsional terdiri dari:
 - a. Jabatan fungsional keahlian terdiri dari: Ahli utama, Ahli madya, Ahli muda, Ahli pertama.
 - b. Jabatan fungsional keterampilan terdiri dari: Penyelia, Mahir, Terampil, dan Pemula.

²⁷ ...*Himpunan Lengkap Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, (Jogjakarta: Saufa, 2014), h.95.

- c. Jabatan pimpinan tinggi terdiri dari: Jabatan Pimpinan Tinggi Utama., Jabatan Pimpinan Tinggi Madya, dan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama.

Menduduki jabatan struktural seorang PNS haruslah memenuhi persyaratan jabatan struktural sesuai PP No. 13 tahun 2002 pasal 5 antara lain:

1. Berstatus pegawai negeri sipil (PNS)
2. Serendah-rendahnya menduduki pangkat (satu) tingkat di bawah jenjang pangkat yang ditentukan.
3. Memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang sudah ditentukan oleh peraturan pemerintah.
4. Semua unsur penilaian prestasi kerja bernilai baik dalam 2 tahun terakhir.
5. Memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan.
6. Sehat jasmani dan rohani.

Selain itu kembali disebutkan bahwa untuk menjadi pejabat tinggi dalam tatanan UU ASN dipertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kompetensi
2. Kualifikasi
3. Kepangkatan
4. Pendidikan dan pelatihan
5. Rekam Jejak jabatan dan integritas

6. Persyaratan lain²⁸

Pengisian jabatan struktural merupakan langkah awal untuk menciptakan suatu pemerintahan yang baik, karena pejabat yang mengisi suatu jabatan akan memiliki kewenangan untuk melakukan kegiatan-kegiatan pemerintahan yang memiliki dampak publik dan berpengaruh pada masyarakat secara meluas.²² Bahwa demi mewujudkan tujuan suatu negara maka diperlukan pejabat-pejabat structural yang mampu merealisasikan pelayanan publik dengan tepat kepada seluruh lapisan masyarakat tanpa terkecuali.

Sebelumnya, dalam proses pengisian jabatan pemerintahan dilakukan dengan sistem tertutup atau hanya dengan melalui penunjukan langsung oleh pejabat berwenang. Tidak adanya standar khusus yang ditetapkan pada setiap kenaikan pangkat melainkan hanya pejabat yang memiliki andil untuk mengangkat saja yang mengetahui persoalan alasan diangkatnya seseorang dalam suatu jabatan. Dengan kata lain sifatnya masih abstrak mengenai tolak ukur kualifikasi pengangkatan oleh pejabat struktural untuk menentukan pilihan dalam suatu pengisian jabatan. Meskipun mekanisme pengisian jabatan selama ini tidak semata-mata dilakukan berdasarkan kekuasaan yang dimiliki pejabat yang berwenang, tetapi tetap saja terdapat langkah-langkah yang harus ditempuh. Sayangnya, yang menjadi kendala adalah orang-orang tersebut belum tentu merupakan terbaik untuk menduduki jabatan struktural yang

²⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bab v.

dimaksud. Hal ini dikarenakan pilihan calon pejabat yang akan diangkat atau naik pangkat sangat terbatas, dan tidak ada mekanisme untuk membandingkan calon-calon pejabat struktural dalam jumlah yang lebih besar. tidak ada kesempatan pejabat lain selain pejabat berwenang untuk melihat bagaimana proses penilaian, cara penilaian, dan nilai yang dimiliki seorang calon pejabat struktural.²⁹

E. Dasar Hukum Pengisian Jabatan Struktural

1. Landasan Konstitusional

Pengisian jabatan merupakan bagian dari hak setiap orang untuk ikut terlibat dalam suatu jabatan pemerintahan sebagai bentuk pemenuhan hak asasi yang mesti diakui oleh Negara. Di Indonesia sendiri telah diatur secara mendasar melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pada pasal 28 D ayat (3) Perubahan kedua dengan jelas mengamanatkan bahwa “setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Berdasarkan hal yang diamanatkan tersebut sudah sepatutnya negara memberikan peluang yang sama kepada setiap warga negara untuk mengisi jabatan yang kosong dalam pemerintahan namun dengan menetapkan standar persyaratan tertentu sesuai dengan kapabilitas jabatan yang akan diemban. Termasuk pada jabatan struktural, yang diwujudkan melalui mekanisme pengisian jabatan yang mampu memberikan jalan secara terbuka kepada calon pelamar yang memenuhi syarat. Sebab suatu

²⁹ Patty Regina, dkk., *Sistem Lelang Jabatan*, h. 6.

pemerintahan tidak dapat diselenggarakan tanpa adanya sumber daya manusia yang memadai dimana kualitas dan kompetensi dari SDM tersebut mempengaruhi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

2. Landasan Peraturan Perundang-Undangan

Pengisian jabatan pemerintahan secara yuridis lebih dahulu diatur dalam pasal 28 UUD RI tahun 1945 kemudian secara sistematis dijabarkan dalam Undang-Undang No.43 tahun 1999 pada Pasal 17 menegaskan bahwa pengangkatan PNS dalam suatu jabatan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, rasa tau golongan.

Berdasarkan hal tersebut, sebagai tindak lanjut dari PP No.101 tahun 2000 tentang pendidikan dan pelatihan jabatan PNS, Lembaga Administrasi Negara (LAN) merumuskan standar kompetensi jabatan structural untuk kategori jabatan dari Eselon IV sampai dengan eselon I. Kemudian Badan Kepegawaian Negara dalam hal ini juga menetapkan sebagaimana dalam keputusan BKN No. 43/KEP/2001 tentang standar kompetensi umum jabatan structural eselon I hingga eselon IV tetapi pada aturan ini belum spesifik karena masih bersifat umum karena belum ada standar yang lengkap mengenai model dan struktur dalam pelaksanaannya.

Dalam perkembangannya, peraturan perundang-undangan mengenai pengisian jabatan structural dimulai dengan surat edaran

Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No.16 Tahun 2021 tentang cara Pengisian Jabata Struktural yang Lowong di Instansi Pemerintah, kemudian Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi (Permenpan-RB) Nomor 13 tahun 2014 tentang tata cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah. Permenpan ini mengatur tata cara, tahapan serta mekanisme yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan seleksi pengisian jabatan.

Pengisian jabatan pimpinan tinggi pertama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan, dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara terbuka dan kompetitif pada tingkat nasional atau antar kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi. Pelaksanaan sistem promosi secara terbuka yang dilakukan melalui pengisian jabatan yang lowong secara kompetitif dengan didasarkan pada sistem merit maka pelaksanaan promosi jabatan didasarkan sesuai dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur atau

kondisi kecacatan.³⁰ Salah satu prinsip dari Sembilan prinsip dalam sistem merit yakni melakukan rekrutmen, seleksi dan prioritas berdasarkan kompetensi yang terbuka dan adil. Pengangkatan dalam jabatan didasarkan atas prestasi kerja, kesetiaan, pengabdian, pengalaman, dapat dipercaya, serta syarat-syarat objektif lainnya. Untuk lebih menjamin objektivitas dalam mempertimbangkan dan menetapkan kenaikan pangkat dan pengangkatan dalam jabatan diadakan daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan dan daftar urut kepangkatan³¹

Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN dipertegas pula pada pasal 108 ayat 3 bahwa pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan, dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada pasal 68 yang menentukan:

- a. PNS diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu pada instansi pemerintah.
- b. Pengangkatan PNS dalam jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan

³⁰ Republik Indonesia, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, lampiran I h.1.

³¹ Republik Indonesia, Undang-Undang No. 43 tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pasal 19 ayat 2.

persyaratan yang dimiliki oleh pegawai.

- c. Setiap jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelompokkan dalam klasifikasi jabatan PNS yang menunjukkan kesamaan karakteristik, mekanisme, dan pola kerja.
- d. PNS dapat berpindah antar dan antara jabatan pimpinan tinggi, jabatan Administrasi, dan jabatan fungsional di instansi pusat dan instansi daerah.³²

Pengertian mengenai pegawai negeri diperjelas pada batang tubuh pasal 3 ayat (1) bahwa kedudukan pegawai negeri adalah sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Pengertian pegawai negeri dalam UU Pokok-Pokok Kepegawaian tersebut apabila diuraikan maka akan terdapat lima unsur seorang warga negara tersebut dapat dinyatakan sebagai pegawai negeri, yaitu:

1. Memenuhi syarat yang ditentukan;
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
3. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya;
4. Digaji berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku;

³² Undang-Undang Republik Indonesia, *Himpunan Undang-undang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang RI No. 5 tahun 2014*, h. 53.

5. Bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.

Jika Kranenburg dan Logemann memberikan definisi pegawai negeri dalam konteks hubungan hukum dengan negara seperti pengangkatan dan disertai tugas publik kedinasan, maka dalam UU Pokok Kepegawaian definisi tersebut diperluas dengan ditambahkan hubungan hak dan kewajibannya dengan negara. Selanjutnya, dengan lahirnya Undang-Undang ASN, maka UU Pokok Kepegawaian dinyatakan tidak berlaku dan dicabut, sehingga definisi pegawai negeri bukan definisi pokok pengertian pegawai pemerintah dalam literatur perundang-undangan. Dalam UU ASN istilah pegawai negeri diubah menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN), untuk melihat lebih jauh apakah ASN memenuhi unsur-unsur pegawai negeri sebagaimana diatur dalam undang-undang sebelumnya, maka unsur-unsur tersebut dapat dirunut di dalam undang-undangnya secara langsung. Dalam UU ASN yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Menurut undang-undang ini ASN terdiri dari pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (P3K) keduanya disebut sebagai pegawai ASN. Pengertian pegawai ASN sendiri adalah pegawai negeri sipil dan P3K yang diangkat oleh pejabat pembina

kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.³³

F. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Undang-undang tersebut di antaranya meliputi: Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan terakhir Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan

³³ Widya Mahendra Putra. "Jabatan Pimpinan Tinggi Berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Dan Perbandingannya Dengan Jabatan Struktural Pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian" Jurnal Ilmu Hukum, Vol 2 Nomor 1 Tahun 2019, hlm. 15.

Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁴

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluasluasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.³⁵ Pemerintah daerah mempunyai hak untuk menempatkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas

³⁴ Ani Sri Rahayu, 2017, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, hlm.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 5

pembantuan. Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau walikota, dan perangkat daerah.

Pasal 18A Ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa:

“hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur oleh undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya sebatas oleh kekhususan dan keragaman daerah saja. Hubungan tersebut juga berlanjut mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Pasal 18A Ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa:

“hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:³⁶

- a) *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam

³⁶ Sinyo Harry Sarundajang, 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 77

mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain diberikan urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga diberikan tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, namun juga meliputi yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.

- b) *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala

pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

2. Asas Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah dalam pelaksanaan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah, antara lain adalah sebagai berikut:

- a) Asas Senralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat.
- b) Asas Desentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom.
- c) Asas Dekonsentrasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah.
- d) Asas Tugas Pembantuan, asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya.

Asas desentralisasi daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi itu sendiri memiliki tiga bentuk yaitu:³⁷

³⁷ Irawan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 30-34

- a) Desentralisasi Teritorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang memiliki pemerintahan sendiri (*zelf regende gemmenchappen*), yaitu persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas dalam satu wilayah atau daerah.
- b) Desentralisasi Fungsional (termasuk juga yang menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu.
- c) Desentralisasi Administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelyk*), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat daerah itu sendiri.

3. Tujuan Pemerintahan Daerah

Tujuan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang tercantum dalam bagian menimbang Undang-Undang tersebut adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dianggap sudah

sesuai dengan salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum.³⁸

4. Tugas Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, tugas atau urusan pemerintah daerah dapat dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan Absolut adalah urusan yang termasuk dalam fungsi pemerintahan dalam memiliki kewenangan pada pemerintah pusat (asas sentralisasi). Namun demikian ada kalanya pemerintah pusat dapat memberikan kewenangan ini pada pemerintah daerah baik kepada kepala daerah maupun instansi perangkat daerah

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan absolut adalah: Politik luar negeri; Pertahanan; Keamanan; Yustisi; moneter dan fiskal nasional; serta Agama.”

Urusan Pemerintahan Wajib adalah urusan pemerintahan yang termasuk dalam fungsi kewenangannya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi/dekonsentrasi). Pemerintah daerah wajib melaksanakan urusan pemerintahan ini apabila urusan

³⁸ Moenta Pangerang dan Pradana Anugrah, 2017, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Makassar, 2017, hlm. 23

pemerintahan ini menyangkut kehidupan masyarakat yang ada di dalam wilayahnya agar tidak menjadi penyebab terciptanya masyarakat majemuk dan multikultural. Pada umumnya urusan pemerintahan wajib merupakan pelayanan dasar bagi masyarakat.

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan umum dan penataan ruang; Perumahan rakyat dan kawasan permukiman; Ketenteraman, Ketertiban umum, dan Pelindungan masyarakat; dan Sosial. Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Tenaga kerja; Pemberdayaan perempuan dan Pelindungan anak; Pangan; Pertanahan; Lingkungan hidup; Administrasi kependudukan dan Pencatatan sipil; Pemberdayaan masyarakat dan Desa; Pengendalian penduduk dan Keluarga berencana; Perhubungan; Komunikasi dan Informatika; Koperasi, Usaha kecil, dan menengah; Penanaman modal; Kepemudaan dan Olah raga; Statistik; Persandian; Kebudayaan; Perpustakaan; dan Kearsipan.”

Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Fungsi pemerintahan yang dibagi kewenangannya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi atau dekonsentrasi). Fungsi pemerintahan ini berkaitan dengan letak geografis, sumber daya alam, globalisasi dan sumber daya manusia yang khas berada di suatu daerah.

Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan pilihan yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Kelautan dan Perikanan; Pariwisata; Pertanian; Kehutanan; Energi dan Sumber daya mineral; Perdagangan; Perindustrian; dan Transmigrasi.”

Fungsi Pemerintahan Umum adalah fungsi pemerintahan umum yang memiliki tugas, fungsi dan wewenang presiden dan wakil presiden, namun pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun walikota. Mengenai pelaksanaan ini, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri yang bersangkutan. Bupati dan Walikota pun memiliki tanggung jawab yang sama namun penyampaiannya dilakukan melalui gubernur. Instansi dan perangkat daerah ditunjuk untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini. Contoh dari fungsi pemerintahan umum adalah:

- a) Penanganan konflik sosial yang diatur dalam undang-undang.
- b) Koordinasi antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk memecahkan suatu masalah. Penyelesaian masalah ini harus dilakukan dengan mengingat asas demokrasi, undang-undang, dan keistimewaan suatu daerah.
- c) Pembinaan persatuan dan kesatuan seluruh elemen masyarakat dalam berbangsa.
- d) Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan negara Indonesia secara nasional.
- e) Pengamalan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika pada seluruh kehidupan berbangsa.
- f) Pembinaan kerukunan antar warga tanpa memandang suku, ras, agama, dan golongan demi kestabilan nasional.