

**SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS SURAT KEPUTUSAN  
PRESIDEN NOMOR 142/TPA TAHUN 2022  
TERHADAP PEMBERHENTIAN SEKRETARIS  
DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN**

Disusun dan diajukan oleh:

**A ANANDA GUSTI NURUL ANNISAH MB**

**B021191072**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2022**

**HALAMAN JUDUL**

**TINJAUAN YURIDIS SURAT KEPUTUSAN  
PRESIDEN NOMOR 142/TPA TAHUN 2022  
TERHADAP PEMBERHENTIAN SEKRETARIS  
DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN**

OLEH

A ANANDA GUSTI NURUL ANNISAH MB

B021191072

SKRIPSI

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

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS SURAT KEPUTUSAN PRESIDEN NOMOR  
142/TPA TAHUN 2022 TERHADAP PEMBERHENTIAN SEKRETARIS  
DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN**

Disusun dan diajukan oleh :

**A ANANDA GUSTI NURUL ANNISAH MB**

**B021191072**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang Dibentuk  
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana  
Departemen Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada hari Selasa, tanggal 8 Agustus 2023  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Ketua

Sekretaris

  
Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM  
NIP. 19610828 198703 1 003

  
Arini Nur Annisa, S.H., M.H  
NIP. 19920614 201903 2 036

A.n. Dekan

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara



  
Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana S.H., M.H.  
NIP. 197903262006122002

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : **A ANANDA GUSTI NURUL ANNISAH MB**

Nomor Induk : **B021 19 1072**

Departemen : **HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

Judul : **TINJAUAN YURIDIS SURAT KEPUTUSAN  
PRESIDEN NOMOR 142/TPA TAHUN 2022  
TERHADAP PEMBERHENTIAN SEKRETARIS  
DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN**

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan sebagai tugas akhir Fakultas  
Hukum Universitas Hasanuddin

Makassar , 18 Juli 2023

Disetujui Oleh:

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM  
NIP. 19610828 198703 1 003

Pembimbing Pendamping



Arini Nur Annisa, S.H., M.H  
NIP. 19920614 201903 2 036



KEMENTERIAN PENDIDIKAN KEBUDAYAAN,  
RISET DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN

Jalan Perintis Kemerdekaan Km. 10, Makassar 90245  
Telepon (0411) 586200, (6 Saluran), 584200, Fax (0411) 585188

Laman: [www.unhas.ac.id](http://www.unhas.ac.id)

**SURAT IZIN UJIAN SKRIPSI**  
Nomor 24571/UN4.1.1.1/PK.03.02/2023

Berdasarkan Peraturan Rektor Universitas Hasanuddin tentang Penyelenggaraan Program Sarjana Nomor 2781/UN4.1/KEP/2018 tanggal 16 Juli 2018, dengan ini menerangkan bahwa:

Nama : A.ANANDA GUSTI NURUL ANNISAH MB  
NIM : B021191072  
Tempat/Tanggal Lahir : MAKASSAR/13 JANUARI 2000  
Fakultas : HUKUM  
Program Studi : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Telah memenuhi syarat untuk Ujian Skripsi Strata I (S1). Demikian Surat Persetujuan ini dibuat untuk digunakan dalam proses pelaksanaan ujian skripsi, dengan ketentuan dapat mengikuti wisuda jika persyaratan kelulusan/wisuda telah dipenuhi. Terima Kasih.

Makassar, 28 Juli 2023  
a.n. Direktur Pendidikan  
Kepala Subdirektorat Administrasi Pendidikan.



Susy Asteria Irafany, S.T., M.Si.  
NIP 197403132009102001

Keterangan online wisuda:

User : B021191072  
Password : 2160492  
Alamat Web : <http://wisuda.unhas.ac.id>

## SURAT PERNYATAAN

saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : A. Ananda Gusti Nurul Annisah Mb  
Nomor Pokok : B021191072  
Program Studi : S1 - HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
Judul Naskah Tugas Akhir : Tinjauan Yuridis Surat Keputusan Presiden Nomor 142/TPA Tahun 2022 Terhadap Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa :

1. Naskah Tugas Akhir yang saya serahkan untuk Uji Turnitin adalah naskah yang sama dengan naskah yang telah disetujui oleh Pembimbing/Promotor
2. Jika naskah Tugas Akhir yang saya serahkan untuk di uji Turnitin berbeda dengan naskah yang disetujui oleh Pembimbing/Promotor, dan berdasarkan hasil pemeriksaan Tim Turnitin dapat diduga dengan sengaja saya lakukan dengan maksud untuk memanipulasi dan mengakali aplikasi Turnitin, maka saya bertanggung jawab dan bersedia menerima sanksi untuk menunda proses uji turnitin Naskah Tugas Akhir saya selama jangka waktu 3 (tiga) bulan.

Demikian Pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya tanpa ada tekanan atau paksaan dari siapapun.

Makassar, 19 Juli 2023

Yang membuat Pernyataan,



A. Ananda Gusti Nurul Annisah Mb

## ABSTRAK

**A Ananda Gusti Nurul Annisah MB (B021191072) dengan Judul “Tinjauan Yuridis Surat Keputusan Presiden Nomor 142/TPA Terhadap Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan”.** (Di bawah bimbingan Bapak Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM. Sebagai Pembimbing I, dan Ibu Arini Nur Annisa, S.H., M.H. Sebagai Pembimbing II).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis surat keputusan presiden nomor 142/TPA terhadap pemberhentian sekretaris daerah provinsi sulawesi selatan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan data penelitian yang diperoleh melalui data primer dan data sekunder. Pengumpulan data primer diperoleh melalui peraturan perundang-undangan, sedangkan data sekunder bersumber dari literatur atau bahan bacaan terkait dan sebagai pelengkap data tersier yang diperoleh melalui metode wawancara.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu **Pertama**, prosedur administratif pemberhentian sekretaris daerah provinsi Sulawesi Selatan tidak sesuai dengan prosedur pemberhentian sebagaimana yang telah diatur dalam PP Nomor 11 Tahun 2017 dan Keputusan Menteri Nomor 16 Tahun 2003 **Kedua**, implikasi hukum terhadap pemberhentian sekretaris daerah provinsi Sulawesi selatan mengakibatkan 1) Abdul Hayat Gani selaku subyek dari surat keputusan presiden dapat melayangkan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara; 2) Surat Keputusan Presiden Nomor 142/TPA terhadap pemberhentian Sekretaris Daerah Sulawesi Selatan atas nama Abdul Hayat Gani dibatalkan karena cacat secara prosedur dan substansial.

**Kata kunci: Sekretaris Daerah, Surat Keputusan Presiden, PTUN.**

## ABSTRACT

**A Ananda Gusti Nurul Annisah MB (B021191072) with the title “A Juridical Review of Presidential Decree Number 142/TPA Regarding the Dismissal of the Provincial Secretary of South Sulawesi.”** (*Under the guidance of as Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM Main Advisor and Arini Nur Annisa, S.H., M. as Co-Advisor*).

*This study aims to determine the juridical review of Presidential Decree Number 142/TPA regarding the dismissal of the provincial secretary of South Sulawesi.*

*This study uses the normative legal research method with research data obtained through primary and secondary data. The collection of primary data is obtained through legislation, while secondary data is sourced from literature and related reading materials and as a complement, tertiary data is obtained through interview methods.*

*The results of this study are as follows: **First**, the administrative procedures for the dismissal of the provincial secretary of South Sulawesi does not comply with the dismissal procedures as stipulated in Government Regulation Number 11 of 2017 and Ministerial Decree Number 16 of 2003. **Second**, the legal implications of the dismissal of the provincial secretary of South Sulawesi results 1) Abdul Hayat Gani, as the subject of the aforementioned decree, can file a lawsuit to the State Administrative Court; 2) Presidential Decree Number 142/TPA regarding the dismissal of the Provincial Secretary of South Sulawesi in the name of Abdul Hayat Gani is null and void due to procedural and substantial defects.*

**Keywords: Dismissal of Provincial Secretary, Presidential Decree, State Administrative Court.**

## KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Bismillahirrahmaanirrahiim, Dengan penuh rasa syukur dan kerendahan hati yang begitu besar, Penulis mengucapkan alhamdulillah rabbil'alamin, puji syukur kepada Allah SWT. atas kehendak-Nya telah memberikan begitu banyak nikmat, petunjuk, dan karunia-Nya yang tak terhingga kepada Penulis. Sebab dengan limpahan rahmat dan hidayah-Nya Penulis mampu menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul **“TINJAUAN YURIDIS SURAT KEPUTUSAN PRESIDEN NOMOR 142/TPA TAHUN 2022 TERHADAP PEMBERHENTIAN SEKRETARIS DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN”** yang merupakan tugas akhir Penulis untuk meraih gelar Sarjana Hukum.

Tak lupa pula penulis mengucapkan Shalawat serta salam kepada Nabi besar Muhammad SAW, yang telah membawa kemajuan peradaban sehingga setiap manusia mampu keluar dari alam yang gelap menuju terang benderang seperti saat ini. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan karunia yang berlimpah kepada Beliau serta Keluarga, Sahabat dan Umat Islam.

Pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati, Penulis hendak memberikan ucapan terima kasih sebesar-besarnya kepada orang-orang yang selalu berada disekitar Penulis, dan selalu memberi limpahan doa, dukungan serta membantu Penulis dalam proses penyusunan skripsi

ini. Terutama kepada kedua orang tua Penulis, yakni Ayahanda Andi Chairul Manggabarani dan Ibunda Andi Nurwala Thamrin yang telah melahirkan, mendidik serta merawat dan membesarkan Penulis dengan rasa sabar dan kasih sayang. Ucapan sebesar-besarnya tak lupa juga penulis ucapkan kepada saudara-saudara dan keluarga-keluarga yang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu, yang selalu memberikan dukungan dan perhatian kepada Penulis.

Penulis juga ingin mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Bapak Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM. selaku pembimbing utama dan Ibu Arini Nur Annisa, S.H., M.H. selaku pembimbing pendamping, atas arahan, motivasi, dan bimbingan yang diberikan kepada Penulis sehingga penyusunan skripsi ini dapat terselesaikan. Ucapan terima kasih yang sama besarnya juga Penulis ucapkan kepada Tim Penguji dalam Ujian Skripsi Penulis yakni Bapak Dr. Naswar, S.H., M.H dan Bapak Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H.

Melalui tulisan ini, Penulis ingin menyampaikan pula ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa., M.Sc, selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta segenap jajarannya;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yakni Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., beserta segenap jajarannya;

3. Generasi Baru Indonesia utamanya Bank Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengembangkan diri dan memberikan kepercayaan kepada penulis sebagai penerima Program Beasiswa Unggulan Bank Indonesia;
4. Keluarga besar *Asian Law Students' Association* (ALSA) yang telah menjadi tempat penulis mengembangkan potensi diri penulis dalam hal keuangan dan kehumasan, serta menjadi tempat penulis melebur beratnya proses perkuliahan. Terutama kepada kawan-kawan seperjuangan penulis di *Funding Department* yang telah mengajarkan arti persahabatan dan kerjasama yang sebenarnya;
5. Teman-teman tempat penulis untuk berdiskusi terkait perkuliahan, hukum, dan juga penulisan tugas akhir ini. Terutama kepada saudara Nurul Fadhilah Hubulo, Adjie Jalu Prasetyo, Muh Herdiawan Nur, Shafira Dwi Chaerunnisa dan Deamitri Nadia Toding;
6. Teman-teman KKN Gelombang 108 Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan yang telah memberikan cerita dan makna dari perjalanan KKN Penulis;
7. Teman-Teman Pengurus Badan Eksekutif Mahasiswa Kabinet Transformatif yang telah memberikan pengalaman kepada penulis utamanya terkait biro keuangan;
8. Angkatan HAN 2019 yang telah menjadi tempat penulis bertukar pemikiran dan menjadi ladang ilmu yang bermanfaat;

9. Teman-Teman OTW Sarjana yang selama masa perkuliahan telah mewarnai kehidupan penulis menjalani lika-liku hidup dan selalu berada disamping penulis. Terimakasih kepada Fanni, Fira, Adel, Muthia, Fiki, Vita, Erik, Reza, Farid, Anca, Pandi, Fajri, Upik, Eca, Chris, Ai;
10. Teman-Teman Bunker sekaligus Kubu-Kubu Malam yang telah mengajarkan penulis arti persahabatan dan juga kekeluargaan. Teima kasih kepada hecal, jet, nala, naput, nafa, mayang, fachri, arman, hansel, fikran;
11. Individu dengan Nomor Induk B011201159 yang telah dipertemukan dengan penulis melalui perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dimana sosok ini selama hadir di hidup penulis telah memberikan tidak hanya dukungan tapi juga menjadi tempat berdiskusi penulis tidak hanya tentang satu dua hal tapi semua hal yang ada di kepala penulis, Terimakasih atas waktu dan segala didalamnya yang selama ini telah diberikan hingga nanti;
12. Terakhir, tak lupa penulis ingin memberikan ucapan terimakasih kepada diri sendiri yang telah berjuang menempuh perkuliahan dan segala ujian dalam penyusunan tugas akhir. Terimakasih sudah berproses dan tetap hidup, ini merupakan satu langkah besar untuk meraih mimpi yang akan kita ikhtiarkan. Terimakasih.

## DAFTAR ISI

Halaman

<b>SAMPUL</b> .....	<b>i</b>
<b>PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>iv</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI</b> .....	<b>v</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>viii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>x</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	9
E. Keaslian Penelitian.....	10
F. Metode Penelitian.....	14
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PROSEDUR ADMINISTRATIF PEMBERHENTIAN SEKRETARIS DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN</b> .....	<b>18</b>
A. Kewenangan .....	18
a. Pengertian Wewenang dan Kewenangan.....	18

b. Sumber-Sumber Kewenangan.....	23
c. Cara-Cara Memperoleh Wewenang .....	24
d. Sifat Wewenang.....	27
B. Pemerintah Daerah .....	28
a. Konsep Otonomi Daerah .....	28
b. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	31
c. Pembagian Urusan Pemerintahan .....	35
C. Kepegawaian .....	37
a. Pengertian Kepegawaian.....	37
b. Obyek-Obyek Kepegawaian .....	40
c. Jenis-Jenis Kepegawaian .....	49
d. Lembaga Kepegawaian .....	50
D. Sekretaris Daerah .....	57
a. Tugas dan Fungsi Sekretaris Daerah.....	60
b. Struktur Sekretaris Daerah .....	62
E. Pemberhentian Sekretaris Daerah .....	64
a. Jenis-Jenis Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil .....	65
b. Prosedur Pemberhentian Sekretaris Daerah .....	67
F. Analisis Prosedur Administratif Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan .....	70
<b>BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS IMPLIKASI HUKUM TERHADAP PEMBERHENTIAN SEKRETARIS DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN.....</b>	<b>79</b>
A. Tindakan Hukum Pemerintahan .....	79
a. Pengertian Tindakan Hukum Pemerintahan .....	79
b. Jenis-Jenis Tindakan Hukum Pemerintahan .....	81
B. Implikasi Hukum .....	84

a. Pengertian Implikasi Hukum .....	84
b. Jenis-Jenis Implikasi Hukum.....	87
C. Keputusan .....	88
a. Ciri-Ciri Keputusan .....	89
b. Syarat-Syarat Keputusan.....	92
c. Ketentuan Mengikat Keputusan .....	94
d. Jenis-Jenis Keputusan.....	98
e. Keputusan yang Dibatalkan dan Keputusan yang Dicabut .....	102
D. Analisis Implikasi Hukum Terhadap Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan .....	102
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>104</b>
A. Kesimpulan .....	117
B. Saran.....	118
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>121</b>

#### DAFTAR GAMBAR

Nomor Tabel	Halaman
<b>Gambar 1.1 .....</b>	<b>62</b>
<b>Gambar 1.2 .....</b>	<b>70</b>
<b>Gambar 1.3 .....</b>	<b>120</b>



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Cohen dan Peterson menyatakan bahwa Negara Kesatuan dapat diartikan sebagai suatu negara di mana kekuasaan tertinggi dalam negara tersebut dipegang oleh pemerintah pusat. Selain itu, mereka menyoroti bahwa dalam Negara Kesatuan, hanya terdapat satu pemerintahan yang mengendalikan seluruh wilayah negara dan berpusat pada pemerintah pusat.<sup>1</sup>

Indonesia termasuk sebagai negara dengan sistem negara kesatuan. Konsep negara kesatuan ini tercantum pada Pasal 1 Ayat 1 Undang Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bila “Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Lalu kembali ditegaskan pada Pasal 37 ayat 5 Undang Undang dasar 1945 yaitu “khusus tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.

Bentuk Negara Kesatuan memiliki keterkaitan yang signifikan terhadap sistem pemerintahan dan kebijakan negara. Pemerintah pusat di negara kesat memiliki hak penuh atas seluruh wilayah negara dan

---

<sup>1</sup> Sadu Wasistiono, “*Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)*”, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Fakultas Syariah IAIN Purwokerto, Vol I Edisi 2 2020, hlm.9

menjalankan kedaulatan tertinggi. Hal ini berarti bahwa negara kesatuan memiliki supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat. Namun, negara kesatuan juga dapat menerapkan sistem desentralisasi, yang pada setiap daerahnya terdapat kewenangan dalam mengatur rumah tangga masing-masing yang kemudian disebut otonomi daerah.<sup>2</sup>

Pada hal ini Pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahannya memiliki tanggung jawab ke pemerintah pusat dengan melaksanakan otonomi dan asas desentralisasi. Otonomi Daerah mengacu pada hak, kewajiban, dan kewenangan daerah otonom untuk mengurus pemerintahannya sendiri serta mengatur masyarakat di dalamnya yang termasuk sebagai sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>3</sup> Disisi lain, asas desentralisasi merujuk pada proses menyerahkan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yang menjadikan pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengurus urusan rumah tangga mereka sendiri.<sup>4</sup>

Desentralisasi mengandung esensi pengotonomian, yaitu memberikan wewenang kepada pemerintahan yang berada dibawahnya untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sebagai sebuah urusan rumah tangga, serta mengurangi kewenangan

---

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris*, Nusa Media, Bandung, hlm. 3.

<sup>3</sup> Andi Pangerang Moenta dan H. Syafa'at Anugrah, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 27.

<sup>4</sup> Fadlan, "Perkembangan Kebijakan Daerah Sebagai Paradigma Dasar Untuk Penentuan Kebijakan Mengelola Potensi Keberagaman", *Soematera Law Review*, Fakultas Hukum Universitas Batam, Vol.2 Nomor 1 2019, hlm. 51.

pemerintah pusat. Sehingga dapat diartikan bahwa, desentralisasi dan otonomi merupakan dua aspek yang saling terkait dan berhubungan erat dalam satu sistem (*both sides of one coin*).<sup>5</sup>

Pemerintahan juga pemerintahan daerah harus sejalan dengan cita-cita negara hukum dalam mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara selalu berpedoman pada tiga hal pokok yaitu kepastian, kemanfaatan, dan keadilan.<sup>6</sup> Penyelenggaraan otonomi daerah akan betul-betul berjalan dengan baik apabila dilaksanakan dengan prinsip-prinsip Good Governance. *Good Governance* merupakan sebuah proses pengelolaan berbagai aspek kehidupan dalam suatu negara, seperti bidang sosial, politik, ekonomi, dan lain-lain. Proses ini melibatkan berbagai pemangku kepentingan yang relevan dan memanfaatkan sumber daya alam dan manusia dengan cara yang sesuai dengan prinsip partisipasi masyarakat, *rule of law*, transparansi, *responsiveness*, *consensus oriented*, *equity and inclusiveness*, efektifitas dan efisiensi, serta akuntabilitas publik.<sup>7</sup>

Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemerintahan Daerah) memberi pengertian pemerintah daerah, yakni “Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur

---

<sup>5</sup> Sirajuddin, et.al, 2016, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, hlm 3

<sup>6</sup> Arini Nur Annisa, et.al, “*Government Supervision Of The Rights Fulfillment Of Housed Workers In The Transition Period*”, *Awang Long Law Review*, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Awang Long, Vol. 5 Number 1 2022, hlm.6.

<sup>7</sup> Ibid, hlm.5

penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas dibantu dengan perangkat daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang dari daerah itu sendiri. Pasal 209 Ayat 1 Undang-Undang Pemda menyebutkan, “perangkat daerah provinsi terdiri dari:

- a. Sekretariat Daerah
- b. Sekretariat DPRD
- c. Inspektorat
- d. Dinas
- e. Badan”

Berdasarkan Undang-Undang Pemda tersebut, maka “Gubernur sebagai Kepala Daerah memiliki wewenang mengatur tentang perangkat yang membantunya dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, yaitu meliputi pembentukan serta susunan Perangkat Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah”, sedangkan pada Pasal 212 Ayat (1) dan (4) Undang-Undang Pemda, mengatur tentang “Kedudukan susunan organisasi, perincian tugas dan fungsi, serta tata kerja Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah”.

Pada struktur organisasi perangkat daerah, salah satu bagian stafnya yaitu sekretariat daerah provinsi.<sup>8</sup> Sekretariat daerah provinsi dengan sekretaris sebagai pemimpinnya bertanggung jawab kepada gubernur. Menurut Pasal 213 Ayat 2 Undang-Undang Pemda memberikan penjelasan mengenai “Sekretaris Daerah mempunyai

---

<sup>8</sup> Andi Pangerang Moenta dan H. Syafa'at Anugrah, *Op.Cit*, hlm.103

tugas membantu Kepala Daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat Daerah serta pelayanan administratif”.

Sekretaris Daerah merupakan Pejabat pada Jabatan Pimpinan Tinggi (Selanjutnya disebut JPT). Menurut Pasal 1 Ayat 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut Undang Undang ASN), menyatakan “Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah”.

Dalam pengangkatan Sekretaris Daerah sebelum diusulkan oleh Gubernur, Sekretaris daerah terlebih dahulu mengikuti pengisian jabatan Pimpinan Tinggi yang seperti yang diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Berikut tahapannya :

1. Pembukaan pendaftaran
2. Pengumuman pendaftaran dan seleksi
3. Pendaftaran dan seleksi administrasi
4. Seleksi kompetensi
5. Seleksi kepribadian
6. Penentuan nama calon
7. Pemberkasan
8. Pengangkatan sebagai PNS pada jabatan Pimpinan Tinggi.

Pemberhentian Sekretaris Daerah juga diatur pada Pasal 116 Undang-Undang ASN “yaitu, (1) Pejabat Pembina Kepegawaian dilarang mengganti Pejabat Pimpinan Tinggi selama 2 (dua) tahun dihitung sejak pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi, kecuali Pejabat Pimpinan Tinggi tersebut melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak lagi memenuhi syarat jabatan yang ditentukan. (2)

Penggantian pejabat pimpinan tinggi utama dan madya sebelum 2 (dua) tahun dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Presiden”.

Berdasar penjabaran Peraturan Perundang-undangan tersebut diatas dapat lihat bahwasanya Sekretaris Daerah yang merupakan pembantu Gubernur dalam menjalankan roda pemerintahan tidak dapat begitu saja diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur namun banyak pihak yang terkait didalamnya, yaitu perlunya konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan melibatkan Kementerian Dalam Negeri.

Namun, pada kasus pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan sendiri nyatanya tidak menaati aturan yang sudah ditetapkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN. Sebagaimana dalam keputusan pemberhentian yang kemudian disetujui oleh Presiden melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 142/TPA Tahun 2022 tanggal 30 November 2022 tentang Pemberhentian Pejabat Pimpinan Tinggi Madya di Lingkungan Pemprov Sulsel atas nama Abdul Hayat.<sup>9</sup> Keberadaan surat tersebut memiliki kecacatan substansial dengan tidak memuat dasar hukum dalam pemberhentiannya.

Proses pemberhentian Sekretaris Provinsi Sulawesi Selatan awalnya diusulkan oleh Gubernur Sulawesi Selatan dengan menyurati

---

<sup>9</sup> Kompas, 2022, “Diberhentikan Mendadak, Mantan Sekda Sulsel Gugat Presiden Jokowi”, sumber: <https://regional.kompas.com/read/2022/12/15/135608778/diberhentikanmendadak-mantan-sekda-sulsel-gugat-presiden-jokowi>

Presiden. Dari usulan tersebut kemudian Presiden mengeluarkan Surat Keputusan pemberhentian Sekretaris Daerah yang lalu diserahkan langsung oleh Gubernur kepada Abdul Hayat selaku Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan di rumah jabatan Sekretaris Provinsi tanpa pemberitahuan . Isi surat tersebut hanya berupa petikan tanpa salinan, juga terdapat perbedaan nomor surat keputusan yang diteken oleh Presiden 30 November 2022 sementara Kementerian Dalam Negeri saat dikonfirmasi mengeluarkan surat dengan nomor 800/0019/BKPSDMD yang berbeda dengan nomor surat Gubernur yaitu 800/007910/BKD.<sup>10</sup>

Penulis kemudian akan berfokus menganalisis segala peraturan terkait prosedur pemberhentian Sekretaris Daerah dalam menerbitkan surat keputusan pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan. Berdasarkan uraian permasalahan diatas, makas penulis menilai perlu dilakukan kajian hukum lebih lanjut dengan mengangkat judul penelitian **“Tinjauan Yuridis Surat Keputusan Presiden Nomor 142/TPA Tahun 2022 terhadap Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan”**

---

<sup>10</sup> Caritau.com, 2023, “Kemendagri Akui Pengutipan Nomor Surat Pencopotan Sekprov Sulsel Slah, Kok Bisa?”, sumber ; <https://caritau.com/post/kemendagri-akui-pengutipan-nomor-surat-pencopotan-sekprov-sulsel-salah-kok-bisa> diakses pada 4 Juni 2023

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka pada penulisan ini bisa diidentifikasi 2 masalah yang akan diteliti serta dikaji penulis, diantaranya:

1. Bagaimana prosedur administratif pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan?
2. Bagaimana implikasi hukum terhadap pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang merupakan tujuan dari penelitian serta penulisan skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan terkait prosedur administratif pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi.
2. Untuk menganalisis implikasi hukum terkait prosedur pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoretis
  - a. Diharapkan bahwa teks tersebut dapat berfungsi sebagai bahan bacaan atau referensi dalam kajian hukum, khususnya untuk memperdalam dan memperluas pengetahuan tentang Hukum

Administrasi Negara. Dapat menjadi kontribusi Hukum Administrasi Negara terkait Hukum Kepegawaian dan bahan referensi kepustakaan sebagai kontribusi bagi pejabat eksekutif yang berkepentingan dalam penerbitan Surat Keputusan Pemberhentian ASN.

## 2. Manfaat praktis

- a. Harapannya, hasil penelitian ini akan memberikan kontribusi dan masukan berharga untuk pelaksanaan Hukum Kepegawaian di masa depan secara umum, serta memberikan masukan yang berarti bagi para pihak yang terlibat dalam Tinjauan Yuridis Surat Keputusan Presiden Nomor 142/TPA Tahun 2022 terhadap Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan.

## **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian hukum pada dasarnya harus mencakup beberapa kebaharuan dari sisi substansi serta menelaah penelitian-penelitian sebelumnya yang memiliki kesamaan atau relevansi dengan topik penelitian yang akan dilakukan. Dengan demikian, calon peneliti menyajikan dengan menjelaskan dan mempertegas perbedaan antara penelitian yang akan dilakukan oleh calon peneliti dengan beberapa

penelitian sebelumnya yang memiliki kemiripan dari segi topik pembahasan untuk mencegah terjadinya duplikasi penelitian<sup>11</sup>.

1. Skripsi yang ditulis oleh Asriadi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar pada tahun 2012 dengan judul penelitian “Tinjauan Yuridis Fungsi Sekretaris Daerah kabupaten Soppeng”. Penelitian tersebut berfokus mengkaji tentang pelaksanaan fungsi sekretaris daerah Kabupaten Soppeng serta mengetahui faktor pendukung maupun penghambat pelaksanaan fungsi sekretaris daerah Kabupaten Soppeng. Dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa fungsi sekretaris daerah kabupaten soppeng dalam penyelenggaraan pemerintahan telah dilaksanakan dengan baik yang meliputi :

- 1) Merumuskan kebijakan pemerintahan daerah
- 2) Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah
- 3) Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah
- 4) Membina administrasi dan aparatur pemerintahan daerah
- 5) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Adapun faktor-faktor pendukung pelaksanaan fungsi sekretaris daerah kabupaten soppeng meliputi :

---

<sup>11</sup> Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel Ilmiah*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 282.

- (1) telah tersedianya semua perangkat-perangkat unit kerja,
- (2) para pegawainya,
- (3) dari lembaga otonomi daerah seperti dinas-dinas,
- (4) badan-badan dan kantor sesuai fungsinya.

Penelitian ini tentunya berbeda dengan apa yang akan calon peneliti sajikan yaitu terkait prosedur pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dan ruang lingkup yang berbeda yaitu lebih membahas mengenai implikasi hukum yang ditimbulkan dari pemberhentian Sekretaris Daerah tersebut.

2. Skripsi yang ditulis oleh Heru Pratama di Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang pada tahun 2020 dengan judul penelitian “Pemberhentian Sekretaris Daerah Oleh Bupati di Kabupaten Pasaman Barat”. Penelitian tersebut lebih fokus mengkaji tentang bagaimana pelaksanaan Peraturan Pemerintah No.53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil terhadap pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten oleh Bupati dan Penundaan pengangkatan Kembali Sekretaris Daerah Kabupaten. Dengan hasil penelitian :

(1) Pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten Pasaman Barat oleh Bupati Pasaman Barat melalui Surat Keputusan Nomor: 821.22/591/BKPSDM-2018 tidak memenuhi Syarat-syarat sahnya Surat Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu syarat formil maupun materil.

(2) Pengangkatan kembali Sekretaris Daerah yang diberhentikan oleh Bupati setelah Putusan Peradilan Tata Usaha Negara

seharusnya dilaksanakan, namun dalam pelaksanaannya mengalami hambatan dikarenakan telah diangkatnya Sekretaris Daerah baru pengganti Penggugat yang merupakan dampak dari ditolaknya gugatan penggugat tentang penundaan pelaksanaan Surat Keputusan Bupati Pasaman Barat a quo sehingga tidak adanya kepastian hukum dan kejelasan terkait status Penggugat.

Penelitian tersebut sangat berbeda dengan rencana penelitian yang akan disajikan oleh calon peneliti yang berfokus pada prosedur pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dan ruang lingkup yang berbeda yaitu lebih membahas mengenai implikasi hukum yang ditimbulkan dari pemberhentian Sekretaris Daerah tersebut.

3. Skripsi yang ditulis oleh Dickie Muhdi Gailea di Fakultas Hukum Universitas Gadjahmada Yogyakarta pada tahun 2019 dengan judul penelitian “Telaah Kritis Mengenai Tugas dan Kewenangan Sekretaris Daerah Selaku Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”. Penelitian tersebut fokus mengkaji tentang tugas dan kewenangan yang sekretaris daerah miliki pada pengangkatannya serta bagaimana praktik kerja nyatanya serta untuk mengetahui penerapan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Dengan hasil penelitian :

(1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 mengenai kualifikasi jabatan PNS mengalami pergeseran paradigma dalam proses penyelenggaraan pemerintahan,

(2) Pengangkatan maupun pemberhentian sekretaris daerah sebagaimana Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penjabat Sekretaris Daerah mengalami konfrontasi.

(3) Praktek kerja dari sekretaris daerah di lingkup Pemerintahan sebagai pembantu kepala daerah tidak sesuai amanat Pasal 3 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS terhadap Jam Kerja.

Penelitian ini tentunya sangat berbeda dengan apa yang akan calon peneliti sajikan yaitu terkait prosedur pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dan ruang lingkup yang berbeda yaitu lebih membahas mengenai implikasi hukum yang diakibatkan dari pemberhentian Sekretaris Daerah itu sendiri.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penulis menggunakan tipe penelitian hukum normatif dengan mengadopsi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*) untuk mengevaluasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan dan sistematika hukum.

### **2. Pendekatan Penelitian**

Pada konteks penelitian normatif, dikenal jenis-jenis pendekatan yang umumnya digunakan, meliputi pendekatan "Perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual*

*approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*)”<sup>12</sup>

Penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dalam penelitiannya yang merupakan metode penelitian dengan mengkaji setiap perundang-undangan dan regulasi yang relevan terhadap topik yang diteliti. Selanjutnya, digunakan juga pendekatan kasus (*case approach*) yang melibatkan penelitian kasus-kasus terkait topik yang diteliti, yang telah menjadi bagian dari putusan pengadilan. Dalam penelitian normatif ini, kasus-kasus akan dianalisis guna memahami pengaruh dimensi peraturan dalam praktik hukum dan digunakan sebagai masukan (input) dalam eksplanasi hukum. <sup>13</sup>

### **3. Jenis Bahan Hukum**

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian normatif yang berfokus pada bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (bahan kepustakaan). Penelitian jenis ini juga sering dikenal sebagai penelitian hukum doktrinal. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah tahap penemuan doktrin, prinsip,

---

<sup>12</sup> Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, 2018, “*Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*”, Kencana Prenada Media Group, Depok, Cet. Ke-2, hlm. 131.

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Precana, Jakarta, hlm. 24.

ataupun aturan dari hukum sebagai jawaban untuk isu hukum yang dibahas.<sup>14</sup> Dalam penelitian ini, konsep hukum sering mengarah pada segala hal yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan, atau dijadikan norma dan kaidah yang menjadi pedoman perilaku masyarakat yang dinilai layak.<sup>15</sup> Penelitian ini hanya menggunakan data sekunder, seperti bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, atau bahan hukum tersier.

Dalam penelitian ini, kami menggunakan berbagai bahan penelitian sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer merujuk pada materi hukum yang memiliki sifat mengikat, termasuk dalam kategori ini adalah peraturan perundang-undangan.
- b. Bahan Hukum Sekunder mencakup berbagai sumber seperti buku-buku hukum, jurnal, dokumen-dokumen resmi, hasil penelitian ilmiah yang telah dipublikasikan, serta pendapat para ahli di bidang hukum, terutama dari kalangan sarjana hukum, dan karya ilmiah lainnya yang relevan dengan objek penelitian.
- c. Bahan Hukum Tersier adalah sumber hukum yang berfungsi sebagai pelengkap dengan memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Sumber ini bisa berupa hasil wawancara atau informasi tambahan yang mendukung penelitian.

---

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 35.

<sup>15</sup> Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 118.

#### **4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Pada penelitian ini memakai data sekunder sebagai bahan hukum primer, metode yang digunakan dalam pengumpulan bahan hukum yaitu melalui penelusuran literatur atau studi kepustakaan serta wawancara, maka langkah-langkah yang dipakai pada metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini antara lain:

- a. Mengidentifikasi bahan hukum primer yang dipakai pada penelitian ini berupa studi kepustakaan dari beberapa literatur yang terkait dengan masalah penelitian yang sedang dikaji seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum utamanya yang relevan dengan keimigrasian dan kedaulatan negara, jurnal hukum, serta artikel media elektronik yang resmi.
- b. Menggunakan beberapa bahan hukum yang diperlukan terkait dengan masalah penelitian seperti doktrin-doktrin hukum.
- c. Mewawancarai pihak terkait dengan kasus yang menjadi objek penelitian.
- d. Menganalisis bahan hukum yang telah diperoleh sebelumnya untuk mengkaji permasalahan dan tujuan dalam penelitian ini.

#### **5. Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum yang didapatkan dari sumber-sumber primer, sekunder, dan tersier akan dianalisis secara kualitatif deskriptif.

Penulis akan menguraikan dengan jelas isi dari bahan-bahan penelitian tersebut untuk mencapai kesimpulan yang dapat digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam penelitian ini.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PROSEDUR ADMINISTRATIF PEMBERHENTIAN SEKRETARIS DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN

#### A. Kewenangan

##### a. Pengertian Wewenang dan Kewenangan

Berdasarkan Philipus M. Hadjon dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegheid*) dijelaskan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*).<sup>16</sup> Sementara itu, dalam buku yang ditulis oleh Aminuddin Ilmar dengan judul “Hukum Tata Pemerintahan”, terdapat kutipan pernyataan dari Bagir Manan mengenai wewenang menurut bahasa hukum berbeda dengan kekuasaan (*rechtmacht*) yang sekadar mencerminkan hak dalam melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Dilain pihak, menurut konteks hukum, wewenang dapat mencakup hak dan kewajiban (*rechten en plichten*) secara bersamaan).<sup>17</sup>

Istilah “kewenangan” diambil dari kata dasar “wewenang” yang artinya adalah hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk

---

<sup>16</sup> Tedi Sudrajat, 2017, *Hukum Birokrasi Pemerintahan Kewenangan & Jabatan*, Sinar Garfika, Jakarta, hlm. 53.

<sup>17</sup> Aminuddin Ilmar, 2018, *Hukum Tata Pemerintahan*, Cetakan Ke-3, Prenada media Group, Jakarta, hlm. 78

melakukan sesuatu. Kewenangan merujuk pada kekuasaan formal dari undang-undang atau otoritas eksekutif administrasi. Sementara itu, pengertian wewenang secara yuridis adalah hak yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang memiliki kemampuan menyebabkan timbulnya akibat-akibat hukum. Istilah wewenang merupakan penjelasan dari seluruh aturan yang terkait dengan proses memperoleh dan menggunakan kekuasaan pemerintah dalam konteks hukum publik menurut subjek hukumnya.<sup>18</sup>

Istilah “kewenangan” atau “wewenang” berdasarkan konsep hukum tata negara dijelaskan sebagai "*Rechtsmacht*" yang berarti “kekuasaan hukum”. Terkait dengan kekuasaan dalam hukum publik, ada sedikit hal yang membedakan kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Kewenangan merujuk pada kekuasaan formal yang diperoleh dari undang-undang atau legislatif. Sementara itu, wewenang sekadar mencakup sebagian dari kewenangan.<sup>19</sup>

Kekuasaan seringkali dianggap sejajar dengan kewenangan, dan istilah kekuasaan sering digunakan secara

---

<sup>18</sup> Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, hlm. 4.

<sup>19</sup> M. Kamal Hidjaz, 2010, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makasar, hlm. 35.

bergantian dengan kewenangan, bahkan kewenangan kadang-kadang disamakan dengan wewenang. Kekuasaan umumnya berhubungan dengan hubungan penguasa dan yang diperintah (*the rule and the ruled*) di mana terdapat satu pihak yang berperan sebagai penguasa dan pihak lainnya berperan sebagai yang diperintah.<sup>20</sup>

Wewenang setidaknya terdiri dari tiga komponen, yakni (1) Pengaruh, menandakan adanya wewenang yang digunakan dengan tujuan mengatur perilaku dari sebuah subyek hukum; (2) Dasar hukum, mengharuskan wewenang dengan berdasar pada kejelasan hukum; serta (3) Komformitas hukum, menuntut jenis wewenang umum untuk memiliki kejelasan standar dan jenis wewenang tertentu dengan standar yang spesifik. Pengertian wewenang secara yuridis adalah hak yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan sehingga mampu bertindak untuk menghasilkan akibat hukum.<sup>21</sup>

Dalam menggunakan wewenang perlu didasarkan atas legalitas di dalam hukum positif guna menghindari tindakan tidak bertanggung jawab. Pemerintahan dalam halnya menggunakan

---

<sup>20</sup> Nur Basuki Winanro, 2008, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, hlm.65.

<sup>21</sup> Indroharto, 2004, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara : Buku I*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm.68.

wewenang akan senantiasa dibatasi oleh beberapa batasan yang ditentukan oleh hukum positif. Pembatasan dalam menggunakan wewenang ini menurut konsep negara hukum akan senantiasa tunduk pada hukum yang tertulis ataupun tidak, yang dalam hukum pemerintahan di Indonesia dikenal sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik. Prinsip ini sesuai dengan yang dijelaskan pada Pasal 4 Huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, yang menyatakan bahwa “Negara hukum adalah negara yang dalam semua aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dengan tujuan untuk meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, adil, dan bertanggung jawab”.

Arti dari kata “Kekuasaan” setara dengan kata “Wewenang” dikarenakan kekuasaan dari lembaga eksekutif, legislatif, dan yudisial merupakan kekuasaan formal. Dalam menyelenggarakan pemerintahan suatu negara, kekuasaan menjadi elemen penting yang sangat dibutuhkan. Kekuasaan mencerminkan kemampuan

perorangan ataupun kelompok dalam menerapkan kehendaknya walaupun memperoleh oposisi dari pihak lainnya.<sup>22</sup>

Kewenangan merujuk pada kekuasaan formal yang diperoleh dari perundang-undangan atau legislatif serta pihak eksekutif atau administratif. Kewenangan dapat mencakup kekuasaan atas sekelompok pihak tertentu atau kekuasaan terhadap komponen atau urusan pemerintahan tertentu yang komprehensif. Di sisi lain, wewenang (authority) hanya mencakup sebagian dari kewenangan. Sedangkan wewenang yaitu berhak dan berkuasa untuk menuntut ketaatan dan memberikan perintah. Wewenang juga diartikan sebagai kemampuan untuk menentukan keputusan, memberi perintah, serta menyerahkan tanggung jawab pada pihak lainnya, dengan kemungkinan bahwa fungsinya mungkin tidak dijalankan.

Kewenangan pemerintah memiliki keterkaitan terhadap prinsip legalitas yang berasaskan bahwa seluruh aturan yang mewajibkan masyarakat harus berdasarkan pada perundang-undangan. Prinsip legalitas ini dijadikan sebagai fondasi negara hukum yang menuntut bahwa pemerintahan harus didasarkan atas hukum. Artinya, di dalam seluruh pelaksanaan tugas negara

---

<sup>22</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*, Kencana Pranadamedia Group, Jakarta, hlm. 73.

dan pemerintahan harus terdapat keabsahan, yang berarti bahwa kewenangan dari pemerintah harus bersumber pada undang-undang. Maka, wewenang merupakan inti dari asas legalitas.

## **b. Sumber-Sumber Kewenangan**

Kewenangan harus selalu didasarkan pada ketentuan hukum yang ada atau konstitusi yang berlaku agar menjadi kewenangan yang sah. Sebagai bidang pemerintahan, pejabat harus mengambil keputusan dengan dukungan dari sumber kewenangan itu sendiri. Bagi pejabat atau bidang pemerintahan, wewenang terbagi dalam beberapa bagian atau aspek: <sup>23</sup>

### **1. Kewenangan yang bersifat atributif (orisinil)**

Kewenangan yang diberikan oleh pencipta perundang-undangan pada bidang pemerintahan disebut kewenangan atributif. Sifat dari kewenangan ini adalah permanen yang akan tetap ada selagi diatur oleh perundang-undangan tersebut. Artinya, kewenangan tersebut akan melekat pada jabatan atau bidang pemerintahan tertentu. Berdasarkan konteks hukum tata negara, kewenangan atributif merupakan kewenangan

---

<sup>23</sup> Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm. 102.

dari anggota pemerintahan untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan berdasar pada kewenangan yang dibuat oleh pencipta perundang-undangan. Atributif merujuk pada kewenangan orisinil yang didasarkan pada konstitusi atau Undang-Undang Dasar, serta peraturan perundang-undangan.

## 2. Kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinil)

Kewenangan yang perolehannya berdasarkan wewenang yang dilimpahkan oleh aparat lainnya disebut kewenangan non atributif. Sifat kewenangan non atributif adalah insidental dan akan selesai ketika aparat yang memberikan kewenangan tersebut mencabutnya. Pelimpahan beberapa wewenang tertentu dari aparat yang kedudukannya lebih tinggi kepada aparat di bawahnya bertujuan guna memudahkan dalam pelaksanaan kewajiban yang ditugaskan pada bawahan agar dapat bertindak secara mandiri. Pelimpahan wewenang ini bertujuan dalam mendukung tugas menjadi lebih lancar dan mempertahankan kedisiplinan dalam berkomunikasi dengan penuh tanggung jawab, selama tidak terdapat ketentuan khusus dari undang-undang yang ditetapkan.

### c. Cara-Cara Memperoleh Wewenang

Wewenang yang sumbernya berasal dari peraturan perundang-undangan secara teoritis didapatkan lewat tiga cara, yaitu:

atribusi, delegasi serta mandat.<sup>24</sup>

H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt mengartikan atribusi, delegasi, serta mandat sebagai berikut:

1. *Attributie*: “*Toekenning van een bestuurbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*”. Yang artinya, atribusi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari pencipta perundang-undangan kepada bidang pemerintahan. Cara ini berarti memberikan kewenangan kepada anggota pemerintahan atau pejabat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya.
2. *Delegatie*: “*Overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*”. Yang artinya, delegasi merupakan proses melimpahkan wewenang pemerintahan dari satu bidang pemerintahan kepada bidang yang lain. Delegasi ini merupakan pelimpahan kewenangan dari pejabat atau bidang pemerintahan yang

---

<sup>24</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 84-85.

kedudukannya lebih tinggi pada pejabat atau bidang pemerintahan di bawahnya, yang mana seluruh bentuk pertanggungjawaban dan kewajiban dialihkan secara penuh pada pihak yang menerima delegasi.

3. Mandaat: "*Een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*". Yang artinya, mandat akan dialami apabila suatu bidang pemerintahan memberi izin bagi kewenangannya untuk diselenggarakan oleh bidang lainnya dengan mengatasnamakan mereka. Mandat merupakan proses pelimpahan kewenangan dari pejabat atau bidang pemerintahan yang kedudukannya lebih tinggi pada pejabat atau bidang pemerintahan di bawahnya, namun dengan pertanggungjawaban dan kewajiban tetap dimiliki oleh pihak yang memberikan mandat.

H.D. Van Wijk dan Willen Konijnenbelt menjelaskan bahwa ada tiga model pelimpahan wewenang, antara lain (1) Atribusi berarti wewenang yang sifatnya asli dan diperoleh dari pembuatan perundang-undangan yang asli; (2) Delegasi berarti tidak terdapat pembuatan wewenang baru dari satu pejabat atau badan administrasi pada pihak lain, sehingga harus dilimpahkan melalui perundang-undangan tertentu; serta (3) Mandat berarti wewenang yang dilimpahkan berasal dari atasan pada

bawahannya yang bertujuan guna memutuskan suatu hal dengan mengatasnamakan pejabat tata usaha negara yang memberikan mandat.<sup>25</sup>

Stroink dan Steenbeek menyajikan perbedaan persepsi mengenai sumber kewenangan, menurut mereka cukup terdapat dua cara saja untuk memperoleh wewenang, antara lain (1) Atribusi yang terkait dengan pelimpahan wewenang baru; dan (2) Delegasi yang berkaitan dengan pelimpahan wewenang yang sebelumnya dilakukan oleh satu badan (yang telah memiliki kewenangan atributif) pada badan lainnya. Dengan demikian, secara logis atribusi akan selalu mendahului delegasi. Terkait mandat, menurut yuridis formal disini yang terjadi hanya hubungan secara internal saja dan tidak ada pembahasan tentang pelimpahan atau perubahan wewenang apapun.<sup>26</sup>

#### **d. Sifat Wewenang**

Secara umum, sifat kewenangan dapat dibagi menjadi tiga jenis, meliputi sifat terikat, fakultatif (pilihan), dan bebas yang cukup relevan terhadap kewenangan dalam membuat dan menerbitkan segala hal yang akan diputuskan (*besluiten*) dan

---

<sup>25</sup> M. Kamal Hidjaz, *Op.Cit*, hlm. 37-38.

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 58.

ditetapkan (*beschikingen*) oleh badan pemerintahan, yang menjadikan adanya keputusan yang harus diikuti secara ketat (terikat) dan keputusan yang memberikan kebebasan dalam pengambilan keputusan (bebas).

Indroharto menjelaskan bahwa kewenangan yang sifatnya mengikat dapat dialami ketika aturan yang memiliki dasar untuk menetapkan secara tegas terkait waktu dan kondisi dalam menggunakan kewenangan tersebut, atau aturan yang memiliki dasar cukup jelas mengenai pengambilan keputusan tertentu. Pada kewenangan fakultatif, badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau masih memiliki beberapa pilihan, meskipun pilihan tersebut hanya dapat dilakukan dalam situasi-situasi tertentu yang ditetapkan oleh peraturan dasarnya. Kewenangan bebas terjadi ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan isi keputusan yang akan dikeluarkan.

## **B. Pemerintah Daerah**

### **a. Konsep Otonomi Daerah**

Amandemen keempat Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan tentang "Bentuk dan susunan pemerintahan daerah

dalam kerangka Negara Republik Indonesia”. Pasal 18 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terbagi atas kabupaten dan kota. Tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang”.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 Ayat 2 menyebutkan bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Lalu, pada Pasal 1 Ayat 3 menyebutkan bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Otonomi daerah adalah inti dari sistem pemerintahan desentralisasi. Otonomi mengacu pada mekanisme pembagian kewenangan, tugas, dan pertanggungjawaban untuk mengurus

dan mengatur pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah. Beberapa hal yang termasuk sebagai bentuk nyata dari pembagian tersebut salah satunya yaitu pada setiap daerah terdapat kewenangan dalam seluruh urusan pemerintahannya, baik berdasarkan yang diserahkan, diakui, maupun urusan yang dianggap menjadi masalah internal daerah tersebut. Otonomi juga dapat berarti proses menyerahkan urusan pemerintahan pada pemerintahan daerah untuk dilaksanakan berdasarkan operasionalnya dalam kerangka sistem birokrasi pemerintahan. Penyerahan ini bertujuan guna melayani masyarakat secara lebih baik, serta mendorong daerah untuk mampu bersaing dalam proses pembangunan atau pertumbuhan. Lebih dari sekadar pemencaran wewenang atau penyerahan urusan pemerintahan, otonomi daerah sebenarnya merupakan proses membagi kekuasaan guna menyusun upaya menyelenggarakan pemerintahan Negara dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan adanya otonomi daerah, daerah memiliki kebebasan untuk mengelola urusan pemerintahan mereka sendiri dengan tetap mematuhi batas-batas hukum yang berlaku.

Secara prinsip, kebijakan otonomi daerah bertujuan dalam upaya desentralisasi kewenangan yang pada awalnya terpusat di tangan Pemerintah Pusat. Pada proses mendesentralisasikan tersebut, kekuasaan Pemerintah Pusat beralih dari tingkat pusat

ke Pemerintahan Daerah di seluruh Indonesia. Tujuannya adalah mencapai perpindahan kekuasaan dari tingkat pusat ke daerah Kabupaten dan Kota. Pada situasi awalnya, arus kekuasaan berasal dari daerah menuju tingkat pusat. Namun, dengan adanya penerapan kebijakan otonomi daerah, diharapkan bahwa arus dinamika kekuasaan akan berubah menjadi dari tingkat pusat ke daerah. Dengan demikian, daerah akan memiliki lebih banyak kewenangan dalam mengatur urusan pemerintahan mereka sendiri dan memutuskan kebijakan yang disesuaikan dengan keperluan dan karakteristik daerahnya.<sup>27</sup>

Otonomi daerah adalah inti dari pemerintahan yang telah didesentralisasi. Kata "otonomi" diperoleh dari gabungan dua kata dalam bahasa Yunani, yaitu "*autos*" yang artinya "sendiri", dan "*nomos*" yang artinya "undang-undang". Otonomi mengandung makna menciptakan undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*). Konsepsi otonomi daerah tidak hanya mencakup pengertian dari *zelfwetgeving*, tetapi juga lebih menekankan pada pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*). C.W. van der Pot memberikan pemahamannya mengenai konsepsi otonomi daerah yaitu menyelenggarakan rumah tangga sendiri (*eigen huishouding*). Dengan demikian, otonomi daerah tidak hanya memberikan

---

<sup>27</sup> Djambar, dkk, "Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pertambangan dalam Perspektif Otonomi Daerah", *Jurnal Katalogis*, Fakultas Ilmu Sosial & Politik Universitas Tadulako, Vol 5 Nomor 2 2017, hlm. 28.

kebebasan dalam pembuatan peraturan daerah (Perda), tetapi juga memberikan kewenangan untuk mengurus pemerintahan sendiri dengan mengatur urusan rumah tangga daerah secara mandiri.<sup>28</sup>

Untuk menyelenggarakan rumah tangganya kepala daerah dalam konteks ini Gubernur dengan bantuan dari perangkat daerah. Andi Pangerang Moenta dalam bukunya yang berjudul Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Perangkat daerah merupakan komponen yang membantu kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerahnya.<sup>29</sup> Salah satu unsur perangkat gubernur dalam Pasal 23 Undang-Undang Pemda bahwa “Perangkat gubernur terdiri atas sekretariat dan paling banyak 5 unit kerja yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah”.

#### **b. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Dalam melaksanakan otonomi, sejatinya dikenal 3 asas dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana yang disebutkan pada pasal 5 Ayat 4 Undang-Undang Pemda yaitu “Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan”.

---

<sup>28</sup> Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm.83

<sup>29</sup> Andi Pangerang Moenta dan H. Syafa'at Anugrah, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 27.

Maka, terlihat secara jelas bahwa pada Undang-Undang tersebut, asas pemerintahan daerah antara lain yaitu:<sup>30</sup>

#### 1. Asas Dekonsentrasi

Berdasarkan pasal 1 Ayat 9 Undang-Undang Pemda dinyatakan bahwa “Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pysat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum”.

Asas dekonsentrasi termasuk sebagai jenis pelimpahan beberapa urusan pemerintahan tertentu yang semula dimiliki oleh pemerintah pusat dan kemudian dilimpahkan pada pihak lain yang mewakili pemerintah pusatnya. Pihak lain ini bisa berupa gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat di tingkat provinsi, instansi vertikal di beberapa daerah, atau gubernur dan bupati/walikota yang bertanggungjawab atas urusan pemerintahan pada umumnya di tingkat daerah.

Maka, prinsip dekonsentrasi ini cukup ditujukan pada Gubernur yang menjadi perwakilan pemerintah pusat dan instansi vertikal terhadap urusan yang sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat, serta urusan bersama (konkuren) keduanya. Namun, untuk urusan pemerintahan umum, akan diberikan pelimpahan kewenangan pada Gubernur yang menjadi perwakilan pemerintah pusat dan pada Bupati/Walikota.

---

<sup>30</sup> H. Rahyunir Rauf, 2018, *Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Zanafa Publishing, Pekanbaru, hlm. 418.

## 2. Asas Desentralisasi

Menurut pasal 1 Ayat 8 Undang-Undang Pemda menyatakan bahwa “Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi daerah”.

Dapat dijelaskan bahwa prinsip desentralisasi atau prinsip otonomi adalah suatu bentuk penyerahan urusan pemerintahan yang semula menjadi kewenangan pemerintah pusat pada daerah otonom, menurut asas otonomi daerah. Berdasarkan konteks desentralisasi dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan yang semula merupakan kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah dan tidak lagi pada instansi vertikal.

Memberikan otonomi sebesar-besarnya pada daerah dilakukan menurut prinsip negara kesatuan yang kedaulatannya berada sepenuhnya untuk pemerintahan negara atau pemerintahan nasional, bukan daerah. Sehingga, meskipun daerah diberikan otonomi sebesar-besarnya, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada akhirnya akan tetap menjadi tanggung jawab dari pemerintah pusat.

Dalam konteks negara kesatuan, pemerintahan daerah dianggap sebagai bagian integral pemerintahan nasional untuk membentuk satu kesatuan. Oleh karena itu, kebijakan yang diciptakan dan dijalankan pemerintahan daerah adalah komponen tak terpisahkan dari kebijakan nasional. Perbedaannya terdapat pada kemampuan pemerintahan daerah memanfaatkan sumber daya kreatif dan inovatif yang dimiliki guna mewujudkan tujuannya pada tingkat nasional maupun lokal. Hal ini pada akhirnya dapat mendorong terwujudnya tujuan nasional sepenuhnya.

### 3. Asas Tugas Pembantuan

Selain asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga terdapat asas lainnya yaitu asas tugas pembantuan menurut Pasal 1 Ayat 11 Undang-Undang Pemda bahwa "Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan Sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan Sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah provinsi".

Tugas pembantuan dapat dijelaskan sebagai bentuk yang ditugaskan oleh pemerintah pusat pada daerah otonomnya untuk menjalankan beberapa urusan pemerintahan yang awalnya merupakan kewenangan

pemerintah pusat. Selain itu, tugas pembantuan juga dapat datang dari pemerintah daerah provinsi pada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menjalankan beberapa urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan dari pemerintah daerah provinsi. Dalam Undang-Undang Pemda, tidak disebutkan mengenai pemberian tugas pembantuan pada desa sebagaimana diatas, dalam artian lain tugas pembantuan hanya berlaku hingga tingkat daerah kabupaten/kota.

### **c . Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah**

Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merujuk pada aturan dalam Undang-Undang Pemda. Urusan pemerintahan yang diklasifikasikan menurut Pasal 9 Undang-Undang Pemda terdiri dari “Urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum”.<sup>31</sup>

#### “1. Urusan Pemerintahan Absolut

Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, diantaranya :

- a) Politik luar negeri
- b) Pertahanan
- c) Keamanan
- d) Yustisi
- e) Moneter dan fiskal nasional
- f) Agama”

#### “2. Urusan Pemerintahan Konkuren

---

<sup>31</sup> Andi Pangerang Moenta dan H. Syafa'at Anugrah, *Op.Cit*, hlm.33.

Urusan pemerintahan konkuren merupakan kewenangan daerah yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan pilihan.

- a) Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar
  - 1) Pendidikan
  - 2) Kesehatan
  - 3) Pekerjaan umum dan penataan ruang
  - 4) Kerumahan rakyat dan kawasan permukiman
  - 5) Ketenteraman
  - 6) Ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
  - 7) Sosial.
- b) Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar
  - 1) Tenaga kerja
  - 2) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
  - 3) Pangan
  - 4) Pertanahan
  - 5) Lingkungan hidup
  - 6) Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
  - 7) Pemberdayaan masyarakat dan Desa
  - 8) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
  - 9) Perhubungan
  - 10) Komunikasi dan informatika
  - 11) Koperasi, usaha kecil, dan menengah
  - 12) Penanaman modal
  - 13) Kepemudaan dan olahraga
  - 14) Statistik
  - 15) Persandian
  - 16) Kebudayaan
  - 17) Perpustakaan
  - 18) Kearsipan.
- c) Pilihan
  - 1) Kelautan dan perikanan
  - 2) Pariwisata
  - 3) Pertanian
  - 4) Kehutanan
  - 5) Energi dan sumber daya mineral
  - 6) Perdagangan
  - 7) Perindustrian
  - 8) Transmigrasi.”

“3. Urusan Pemerintahan Umum

- a) Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b) Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa.
- c) Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional.
- d) Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e) Koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f) Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila.
- g) Pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.”

## C. Kepegawaian

### a. Pengertian Kepegawaian

Oppenheim mengemukakan pendapatnya tentang arti Hukum Tata Negara merupakan hukum yang memberikan deskripsi mengenai negara dalam kondisi tetap (*staat in rust*), sedangkan Hukum Administrasi Negara memberikan deskripsi tentang negara dalam kondisi tidak tetap (*staat in beweging*). Sedangkan Utrecht menyebutkan, Hukum Administrasi Negara melakukan pengujian terhadap penyelenggaraan hukum istimewa guna

memberikan kemungkinan bagi para aparat secara khusus (*ambtsdrager*) dalam menjalankan tugas-tugasnya.<sup>32</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut maka kesimpulannya adalah, bahwa Hukum Administrasi Negara merupakan hukum yang mendeskripsikan negara dalam kondisi tidak tetap atau mengalami pergerakan, dengan seluruh penjabatnya berhubungan hukum secara istimewa dan khusus guna menjalankan tugas-tugas mereka. Selanjutnya Utrecht menyebutkan, "Sebagaimana dari pejabat adalah pegawai." Dari apa yang telah dikemukakan di atas jelas adanya bahwa Kepegawaian merupakan bagian dari lingkup Hukum Administrasi Negara. Dengan demikian, disimpulkan bahwa Kepegawaian masuk ke dalam Hukum Administrasi Negara, khususnya yang memberikan aturan mengenai hak, kewajiban, dan kedudukan dari pegawai.<sup>33</sup>

Di samping itu, dapat dikatakan bahwa Hukum Administrasi Negara terdapat ruang tersendiri untuk membahas tentang para aparat yang menjadi alat administrasi negara untuk bertindak utamanya tindakan yang menimbulkan hukum dilakukan oleh subyek hukum. Pada umumnya, tindakan hukum tersebut dapat dilaksanakan oleh seseorang yang telah berkedudukan yaitu para aparat pemerintahan atau negara.

---

<sup>32</sup> Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas H, 2018, *Hukum Kepegawaian*, UII Press, Yogyakarta, hlm.2.

<sup>33</sup> *Ibid.*

Menurut Faried Ali dalam bukunya yang berjudul “Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif di Indonesia” menjelaskan subyek hukum berdasarkan lingkup Hukum Administrasi Negara, dalam hal ini yaitu subyek hukum yang bertindak atas nama negara, yang mempunyai fungsi untuk menjalankan tugas Negara selaku *public service* adalah<sup>34</sup>:

1. Pegawai Negeri;
2. Jabatan-jabatan;
3. Dinas-dinas publik, Badan Usaha Milik Negara/ Daerah;
4. Daerah Provinsi, kabupaten/ kota dan Desa;
5. Negara.

Pegawai sendiri merupakan orang yang secara sah bekerja pada suatu organisasi tertentu pada perusahaan atau pemerintah. Meskipun demikian pegawai sering direferensikan kepada pekerja kerah putih atau kantor, Adapun pekerja kerah biru dikenal dengan dengan buruh. Khusus seseorang yang bekerja pada negara atau pemerintah dikenal dengan pegawai negeri.<sup>35</sup>

Berdasarkan Philipus M. Hadjon dalam buku yang berjudul “Pengantar Hukum Administrasi Negara” mengutip dari Belifante, dalam mencapai tujuan negara, kedudukan Pegawai Negeri Sipil yaitu dengan menjadi komponen dari aparat negara yang memiliki

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 3.

<sup>35</sup> Akadum, 2009, *Teknologi Informasi Administrasi*, Alfabeta, Bandung, hlm. 80.

tugas melayani masyarakat dengan disertai profesionalisme, kejujuran, dan keadilan guna menyelenggarakan tugas dari negara, pemerintah, seeta pembangunan. Dengan demikian akan tercipta hubungan antar Pegawai Negeri dan Negeranya yang terdiri atas kaidah-kaidah dan tercantum dalam hukum kepegawaian.

Berdasarkan hal ini, obyek Hukum Administrasi Negara merupakan kekuasaan pemerintah yang didalamnya mayoritas dijalankan oleh Pegawai Negeri. Artinya, obyek hukum kepegawaian merupakan hukum kepegawaian yang dipahami menurut Hukum Administrasi Negara, adalah hukum yang diberlakukan untuk pegawai negeri yang bertugas di bagian administrasi negara.<sup>36</sup>

## **b. Obyek-Obyek Kepegawaian**

### **1. Hukum Kepegawaian**

Pada Hukum Administrasi Negara, dipelajari hukum kepegawaian yang diberlakukan khusus untuk pegawai negeri yang bertugas di bagian administrasi negara. Meskipun kenyataannya, tidak semua pegawai bekerja sebagai pegawai negeri, tidak sedikit juga yang menjadi pegawai lembaga

---

<sup>36</sup> Sri Hartini, et.al., 2014, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 7.

swasta. Akan tetapi, menurut konteks studi Hukum Administrasi Negara, perhatian utama terfokus pada hukum yang berlaku untuk subyek hukum (Person) di lingkup administrasi negara, khususnya yang memiliki berstatus sebagai pegawai dan berhubungan kedinasan secara publik. Sebaliknya, para pegawai yang bekerja di lembaga swasta dan tidak berhubungan kedinasan secara publik memiliki bidang ilmu sendiri yang dikenal sebagai Hukum Ketenagakerjaan.<sup>37</sup>

Di Indonesia peraturan yang kini mengatur tentang kepegawaian, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang merupakan pengganti dari undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian dan Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Masalah kepegawaian ini biasanya meliputi semua yang terkait dengan kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai. Oleh karena itu UU No. 8 Tahun 1974 mengatur pokok-pokok mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan pegawai negeri.<sup>38</sup>

### 3. Negara

---

<sup>37</sup> S.F.Marbun, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 257.

<sup>38</sup> S.F.Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2009, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 97.

Dalam ilmu hukum, dikenal dua arti terpenting, yaitu (1) Subyek hukum atau biasa disebut juga *person*, merujuk pada individu ataupun lembaga hukum yang memiliki kewenangan hukum dalam melaksanakan kewajiban dan menuntut haknya; serta (2) Subyek hukum yang berupa individu ataupun lembaga hukum yang diberikan kewenangan dari hukum<sup>39</sup>. Dalam Hukum Perdata, Negara dianggap sebagai badan hukum karena merupakan organisasi kekuasaan. Untuk menjalankan kekuasaannya, segala aspek hidup bernegara ditentukan berdasarkan hukum publik. Negara dianggap sebagai lembaga hukum publik dan tidak privat. Artinya, negara secara khusus bertujuan sebagaimana tertulis dalam Pembukaan UUDNRI Tahun 1945.

Tujuan negara Indonesia dapat diketahui pada Alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang mencakup empat tujuan negara dan satu tujuan akhir negara, yaitu:

- a). Tujuan perlindungan (*Protectional Goal*);
- b). Tujuan Kesejahteraan (*Welfare Goal*);
- c). Tujuan Pencerdasan (*Educational Goal*);
- d). Tujuan Kedamaian (*Peacefulness Goal*).

---

<sup>39</sup> Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas H, *Op.Cit*, hlm. 5.

Seluruh tujuan negara diatas, pada akhirnya memiliki satu tujuan yaitu untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur. Agar negara mencapai dan mewujudkan tujuannya, diperlukan sarana-sarana khusus. Sarana-sarana tersebut dapat berupa tenaga manusia maupun sarana bendawi, meliputi peralatan bergerak dan tidak bergerak, serta sumber keuangan. Korelasi hukum antara negara dan sarana manusiawi tersebut menghasilkan aturan hukum dalam bidang kepegawaian.<sup>40</sup>

### 3. Pemerintah dan Pemerintahan

Menurut teoretis maupun praktis, terdapat beberapa hal yang membedakan pemerintahan dan pemerintah. Untuk pemerintahan disini mencakup seluruh urusan kenegaraan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan kepentingan negaranya. Artinya, pemerintahan merujuk pada *bestuurvoering* atau penyelenggaraan penugasan dari pemerintah secara keseluruhan. Sementara itu, pemerintah mengacu pada organ, alat, atau aparatur yang bertugas menjalankan pemerintahan dan melaksanakan kegiatan pemerintahan.<sup>41</sup>

Secara sempit, pemerintah merujuk pada organ alat perlengkapan negara yang bertugas melaksanakan

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 6.

<sup>41</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 31.

pemerintahan dan menjalankan undang-undang. Menurut pengertiannya, fungsi pemerintah yaitu sekadar menjadi lembaga eksekutif. Namun, secara lebih lanjut, pemerintah mencakup keseluruhan lembaga yang menyelenggarakan kekuasaan suatu negara, termasuk kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dengan demikian, para pihak yang memegang kekuasaan suatu negara, sesuai dengan teori Trias Politica dari Montesquieu, dapat dianggap sebagai bagian dari pemerintah dalam arti yang luas.<sup>42</sup>

Menurut Donner, pengertian pemerintah secara lebih lanjut mencakup beberapa lembaga yang menjadi penentu arah suatu negara dan kedudukannya di pusat yang didampingi oleh instansi tertentu untuk menjalankan segala hal yang diputuskan oleh lembaga tersebut. Berbeda halnya dengan pendapat dari Van Vollenhoven, menurutnya pemerintah secara lebih lanjut bertugas untuk empat fungsinya yang meliputi pembentukan undang-undang, pelaksana pemerintah (bestuur), polisi dan mengadili.<sup>43</sup> Dalam istilah Pemerintahan menurut Donner yaitu sekumpulan badan suatu organisasi pemerintah yang memiliki beban untuk melaksanakan tugas pemerintahan.<sup>44</sup>

#### 4. Jabatan

---

<sup>42</sup> Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas H, *Op.Cit*, hlm. 7.

<sup>43</sup> S.F.Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*, hlm. 8-9.

<sup>44</sup> Ridwan HR, *Loc.cit*.

Berdasarkan cara pandang hukum publik, suatu negara dianggap sebagai organisasi jabatan. Logemann menyebutkan tentang alam adalah bukti nyata sosial, negara merupakan organisasi yang terdiri dari beragam fungsinya. Yang dimaksud dengan fungsi disini yaitu lingkup pekerjaan yang kompleks pada hubungan yang menyeluruh dan kemudian disebut sebagai jabatan.<sup>45</sup>

Jabatan merupakan kelembagaan yang memiliki ruang lingkup pekerjaannya sendiri dengan proses pembentukan yang panjang dan dilimpahkan penugasan serta kewenangan pada mereka. Menurut pernyataan dari Bagir Manan, jabatan yaitu suatu lingkup pekerjaan yang tidak bergerak, dan terdiri dari beberapa fungsi yang keseluruhannya menggambarkan tata kerja dan hal-hal yang akan dituju oleh sebuah organisasi. Dalam konteks Negara, beragam jabatan atau lingkup pekerjaan masih ada dengan banyak fungsinya yang bertujuan guna mewujudkan tujuan negara.<sup>46</sup>

Jabatan adalah bentuk pengumpulan dari hak dan kewajiban yang terdapat pada sistematisasi organisasi pemerintah. Guna berjalannya pemerintahan yang kompleks dan memberikan manfaat terhadap negaranya, maka peran

---

<sup>45</sup> Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas H, *Op.Cit*, hlm. 8.

<sup>46</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 70-71.

perwakilan (*vertegenwoordiging*) disini diperlukan oleh jabatan. Perwakilan disini dijalankan oleh pejabat, yang merupakan individu atau lembaga hukum. Jabatan dapat melakukan tindakan dengan pejabat sebagai perantaranya.<sup>47</sup>

Harus kita pahami bahwa setiap jabatan merupakan lingkup kerja tidak bergerak yang dikaitkan dengan organisasi sosial paling tinggi yaitu negara, sehingga jabatan yang dimaksudkan disini adalah jabatan negara.

Dalam pasal 13 Undang-Undang ASN diberikan klasifikasi jabatan ASN terdiri atas:

a) Jabatan Administrasi

adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

b) Jabatan Fungsional

adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasar pada keadlian dan keterampilan tertentu.

c) Jabatan Pimpinan Tinggi

adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah.

---

<sup>47</sup> W. Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 173.

### **c. Jenis-Jenis Kepegawaian**

Dalam perkembangannya kepegawaian di Indonesia tidak lagi hanya berupa Pegawai Negeri Sipil atau yang akrab kita ketahui sebagai PNS. Sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang ASN disebutkan dalam Pasal 1 Ayat 1 mengungkapkan mengenai “Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintahan”. Lalu, pada Pasal 1 Ayat 2 juga disebutkan yaitu “Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan disertai tugas dan digaji berdasar peraturan perundang-undangan”.

#### **1. Pegawai Negeri Sipil**

Merupakan penduduk kewarganegaraan Indonesia dengan beberapa hal yang disyaratkan dapat terpenuhi, dilantik secara tetap menjadi pegawai ASN oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menjabat dalam pemerintahan.

Pegawai Negeri termasuk dalam Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang tugasnya adalah menjalankan pembangunan dan pemerintahannya. Keterlibatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki peran yang krusial dalam menjaga kelancaran dan perkembangan negara

karena mereka berfungsi sebagai aparatur negara yang mendukung Kepala Pemerintahan, yaitu Presiden, dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Dalam menjalankan tugasnya, pegawai negeri memiliki kewajiban untuk mematuhi peraturan perundang-undangan serta memberikan upaya maksimal dalam pelaksanaan tugas kedinasan.<sup>48</sup>

Semua pegawai negeri yang merepresentasikan abdi masyarakat dan negara diharapkan dapat menempatkan kepentingannya yang bersifat pribadi dan golongan di belakang. Hal ini dikarenakan pegawai negeri berkewajiban untuk memiliki kesetiaan dan ketaatan pada Pancasila yang menjadi falsafah dan ideologi negara, Undang-Undang Dasar 1945, serta pada negara dan pemerintahnya. Prinsip monoloyalitas berlaku dalam hal ini, sehingga pegawai negeri fokus dan berkomitmen sepenuhnya untuk menjalankan pembangunan dan penugasan dari pemerintahan dengan cara lebih efisien dan berhasil. Rasa setia dan taat yang sepenuhnya ini berarti bahwa pegawai negeri tunduk pada pimpinan pemerintah. Sebagai abdi masyarakat, pegawai negeri memiliki tanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat, sesuai dengan tugas dan perannya. Tujuan utama adalah memberikan pelayanan yang sebanyak-

---

<sup>48</sup> Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas H, *Op.Cit*, hlm. 16.

banyaknya pada masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan dan kemanfaatan bagi seluruh warga negara.<sup>49</sup>

## 2. Pegawai Aparatur Sipil Negara

Merupakan Pegawai Pemerintahan yang memiliki Perjanjian Kerja yang tidak lain ialah penduduk kewarganegaraan Indonesia dengan beberapa hal yang disyaratkan dapat terpenuhi, kemudian dilantik untuk periode yang telah ditentukan berdasar perjanjian kerja guna menjalankan tugas pemerintahan secara profesional, bebas terhadap intervensi politik maupun praktik korupsi, kolusi, nepotisme.

Sesuai dengan lahirnya Undang-Undang ASN yang mengatur tentang kepegawaian, dengan demikian guna mencapai tujuan nasional, Pegawai ASN dalam hal ini diperlukan.

Para pegawai ASN memiliki tanggung jawab dalam menjalankan tugas-tugas untuk melayani masyarakat yang mencakup pemberian layanan produk, jasa, maupun administrasi. Tugas pemerintahan dijalankan untuk menyelenggarakan fungsi umum pemerintahan, termasuk pengelolaan kelembagaan, kepegawaian, dan administrasi. Sementara itu, tugas pembangunan tertentu dilaksanakan

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 16.

dengan fokus pada pembangunan bangsa dalam aspek budaya dan politik (cultural and political development), serta pembangunan ekonomi dan sosial (economic and social development) yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.<sup>50</sup>

#### **d. Lembaga Kepegawaian**

Presiden sebagai aparat yang memegang kekuasaan pemerintahan paling tinggi dalam kebijakannya, pembinaan kepegawaian dan Manajemen Aparatur Sipil Negara Negara (ASN).<sup>51</sup> Dalam rangka menyelenggarakan Kekuasaan tersebut, Presiden memberikan delegasi untuk:

##### **1. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB)**

Pada konteks ini memiliki keterkaitan terhadap kewenangan dalam merumuskan dan memberikan kebijakan, mengoordinasi pengawasan tata pelaksanaan kebijakan ASN, dipimpin oleh seorang Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dengan penyelenggaraan fungsinya antara lain:

---

<sup>50</sup> W. Riawan Tjandra, *Op.Cit*, hlm. 177.

<sup>51</sup> Sirajuddin, et.al, *Op.Cit*, hlm. 311-312.

- 1) Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi
- 2) Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi:
- 3) Pengelolaan barang milik/ kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi;
- 4) Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Sistematika Organisasi Kementerian PAN-RB mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2013 Tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara Serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara adalah :

- 1) Sekretaris Kementrian;
- 2) Deputi Bidang Reformasi Birokrasi, Akuntabilitas Aparatur;
- 3) Deputi Bidang Kelembagaan dan Tata Laksana;
- 4) Deputi Bidang Sumber Daya Manusia Aparatur;
- 5) Deputi Bidang Pelayanan Publik;
- 6) Staf Ahli Bidang Hukum;
- 7) Staf Ahli Bidang Kebijakan Publik;
- 8) Staf Ahli Bidang Komunikasi Strategis dan Hubungan Kelembagaan;
- 9) Staf Ahli Bidang Pemerintahan dan Otonomi Daerah; dan
- 10) Staf Ahli Bidang Budaya Kerja Aparatur.

## 2. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)

Pada konteks ini, terkait dengan kewenangan monitoring serta evaluasi penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN), bertujuan guna terjaminnya Sistem Merit dan mengawasi pelaksanaan asas kode etik dan kode perilaku bagi ASN. Sedangkan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) merupakan lembaga independen yang tidak tergantung pada struktur pemerintahan dan terbebas dari hal-hal yang berbau politik. Tujuan KASN adalah menghasilkan pegawai ASN (PNS, PPPK, dan anggota TNI/Polri yang ditempatkan dalam jabatan ASN) yang memiliki kemampuan profesional dan kinerja yang baik, memberikan pelayanan dengan prinsip keadilan dan netralitas, serta berfungsi sebagai faktor penyatuan dan perekat dalam mencapai persatuan bangsa.<sup>52</sup>

Komisi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang terdiri dari tujuh komisioner bertugas untuk melakukan pengawasan implementasi norma dasar, etika, dan perilaku ASN, juga pelaksanaan Sistem Merit dalam kebijakan dan manajemen ASN di instansi pemerintah. Fungsi tersebut bertujuan untuk membentuk ASN yang profesional dan berintegritas. Sistem Merit, pada saat yang sama, mengubah manajemen ASN berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Sistem ini

---

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm. 312.

juga melaksanakan penilaian yang adil dan objektif, tanpa membedakan aspek politik, usia, asal, agama, warna kulit, status perkawinan, atau keterbatasan fisik.

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) bertanggung jawab dalam mempertahankan netralitas pegawai Aparatur Sipil Negara, melakukan pengawasan terhadap pembinaan profesi Aparatur Sipil Negara, dan melaporkan hasil pengawasan serta evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen Aparatur Sipil Negara kepada Kepala Negara. Melalui pelaksanaan tugas KASN dalam menjaga netralitas pegawai Aparatur Sipil Negara, diharapkan pegawai Aparatur Sipil Negara dapat mengabdikan dirinya sepenuhnya dalam menjalankan tugas dan fungsi mereka sebagai penyedia layanan publik.<sup>53</sup>

Diluar dari tugas yang telah disebutkan diatas, KASN memiliki wewenang dalam:

- 1) Mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan namacalon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi.
- 2) Mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 313.

- 3) Meminta informasi dari dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN; serta
- 4) Memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
- 5) Meminta klarifikasi dan/ atau dokumen yang diperlukan dari Instansi Pemerintah untuk pemeriksaan laporan atas pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang, Komisi Aparatur Sipil Negara (ASN) diberikan bantuan oleh Sekretariat. Pembentukan Sekretariat ini didasarkan pada ketentuan yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 118 Tahun 2014 tentang Sekretariat, Sistem dan Manajemen Sumber Daya Manusia, serta Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan Komisi Aparatur Sipil Negara. Peraturan ini menyebutkan tentang “Sekretariat Komisi Aparatur Sipil Negara berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, dan dipimpin oleh Kepala Sekretariat”.

### 3. Lembaga Administrasi Negara (LAN)

Dalam konteks ini, terkait tentang tugas penelitian dan pengkajian kebijakan Majamen ASN, pembinaan, dan

pelaksanaan pendidikan serta pelatihan ASN, Lembaga Administrasi Negara (LAN) dibentuk pada tahun 1957 sebagai salah satunya Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bertanggung jawab untuk menjalankan pemerintahan dan bertugas dalam lingkup administrasi negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.

Lokasi dari Kantor LAN Pusat berada di Jakarta Pusat dengan 4 Kantor Perwakilan dikenal dengan sebutan PKP2A (Pusat Pengkajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur) di Aceh, Samarinda, Makasar, dan Bandung. LAN juga mendirikan Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) yang menawarkan program studi D3, S1, dan S2.<sup>54</sup>

Pada Pasal 1 Ayat 20 Undang-Undang ASN disebutkan definisi tentang LAN, dimana “Lembaga Administrasi selanjutnya disingkat LAN adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang diberi kewenangan melakukan pengkajian dan Pendidikan dan pelatihan ASN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ASN”.

#### 4. Badan Kepegawaian Negara (BKN)

Dalam konteks ini terkait tentang kewenangan penyelenggaraan manajemen ASN, pengawasan dan

---

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm. 313.

pengendalian penerapan kriteria, norma, prosedur dan standar Manajemen ASN. Badan Kepegawaian Negara yang selanjutnya disingkat BKN adalah lembaga pemerintah non kementerian yang berkewenangan untuk membina serta menjalankan penyelenggaraan Manajemen ASN dalam lingkup nasional sesuai dengan Undang-Undang ASN.<sup>55</sup> Fungsi BKN antara lain:

- 1) Pembinaan penyelenggaraan Manajemen ASN;
- 2) Penyelenggaraan Manajemen ASN dalam bidang pertimbangan teknis formasi, pengadaan, perpindahan antar instansi, persetujuan kenaikan pangkat, pensiun; dan
- 3) Penyimpanan informasi Pegawai ASN yang telah dimutakhirkan oleh Instansi Pemerintah serta bertanggung jawab atas pengelolaan dan pengembangan Sistem Informasi ASN.

Tugas BKN antara lain:

- 1) Mengendalikan seleksi calon Pegawai ASN;
- 2) Membina dan menyelenggarakan penilaian kompetensi mengevaluasi pelaksanaan penilaian kinerja Pegawai ASN oleh Instansi Pemerintah;
- 3) Membina Jabatan Fungsional di bidang kepegawaian;

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 314.

- 4) Mengelola dan mengembangkan sistem informasi kepegawaian ASN berbasis kompetensi didukung oleh sistem informasi kearsipan yang komprehensif;
- 5) Menyusun norma, standar, dan prosedur teknis pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN;
- 6) Menyelenggarakan administrasi kepegawaian ASN; dan
- 7) Mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan norma, standar, dan prosedur manajemen kepegawaian ASN.

#### **D. Sekretaris Daerah**

Pada pelaksanaan pemerintahan daerahnya, seorang Kepala Daerah diberikan bantuan dari perangkat daerah yang juga dikenal sebagai perangkat desentralisasi. Perangkat daerah ini mencakup sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Dinas daerah, Lembaga Teknis Daerah atau Badan Daerah yang seluruhnya bertanggung jawab untuk mendesentralisasikan urusan tertentu. Selain itu, bagi perangkat daerah pemerintah daerah kabupaten/kota, tambahan termasuk kecamatan dan kelurahan.

Berdasarkan perspektif kepegawaian, perangkat daerah memiliki unsur pegawai daerah yang gajinya ditanggung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terkait. Pengangkatan dan penetapan unsur perangkat daerah dilakukan oleh Kepala Daerah, dan untuk melaksanakan tugas, mereka bertanggung jawab pada Kepala

Daerah menggunakan sistematika dan tata cara yang tercantum dalam Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Daerah. Perangkat daerah dalam halnya menjalankan pemerintahan daerah, perangkat daerah memiliki berugas, berfungsi, berwenang, serta berkewajiban sebagaimana tertulis dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dan akan berubah sesuai perkembangannya.<sup>56</sup>

Dalam struktur organisasi perangkat daerah, salah satu unsur staf yang termasuk didalamnya yaitu sekretariat daerah provinsi yang Menurut Pasal 213 Ayat 2 Undang Undang dinyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah mempunyai wewenang membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif di mana sekretaris daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah”.

Pengangkatan Sekretaris Daerah sendiri berdasarkan pada Pasal 2 Ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat menyebutkan bahwa “Perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dipimpin oleh sekretaris gubernur”. Dimuat

---

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm. 37.

dalam Pasal 209 Ayat 1 Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan, perangkat daerah provinsi terdiri atas:

a. Sekretariat Daerah

b. Sekretariat DPRD

c. Inspektorat

d. Dinas

e. Badan

Dalam melaksanakan tugasnya, pedoman Sekretaris Daerah adalah asas penyelenggaraan pemerintahan negara sebagaimana tertulis dalam Pasal 58 Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah :

1) Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum adalah asas yang diutamakan pemerintah agar berpegang teguh terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, ketika melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, agar keadilan dan kepastian hukum dipertahankan.

2) Tertib penyelenggaraan negara

Asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang mengutamakan agar kenyamanan, pelayanan publik dapat ditertibkan, tidak ada keresahan atau kerusakan terhadap penyelenggaraan negara.

3) Kepentingan umum

Asas kepentingan umum adalah asas yang mengutamakan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat, dalam aspiratif, baik pun akomodatif dan selektif.

4) Keterbukaan

Asas keterbukaan adalah asas yang memberikan informasi yang jujur, adil, serta kepastian demokrasi, agar tidak ada penyimpangan terhadap berdemokrasi agar setiap ras, suku, dan golongan bisa menikmati keterbukaan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

5) Proporsionalitas

Asas proporsionalitas adalah sebuah asas yang mengutamakan kebulatan dari setiap keputusan yang diambil bersama dengan tujuan agar tercapai suatu kepastian tersebut.

6) Profesionalitas

Asas profesionalitas merupakan asas yang mengutamakan hak dan kewajiban yang dilaksanakan berdasarkan tanggung jawab yang dipegang sebagai seorang pejabat pemerintahan.

7) Akuntabilitas

Asas akuntabilitas merupakan asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

8) Efisiensi

Asas efisiensi adalah asas yang mengutamakan kinerja kerja lebih mudah dan baik dalam penyelenggaraan negara agar tercapai hasil dari kerja tersebut.

9) Efektivitas

Asas efektivitas adalah asas yang mengutamakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dalam prosedur dari setiap kebijakan-kebijakan yang diambil.<sup>57</sup>

### **a. Tugas dan Fungsi Sekretaris Daerah**

Sekretaris Daerah bertugas memberikan bantuan pada Gubernur untuk menyusun kebijakan dan mengoordinasikan administratifnya terhadap tugas yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah serta layanan administratif. Maka untuk penjelasan lebih lanjut dari tugasnya dirumuskan kedalam Peraturan Gubernur sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangganya.

Dalam Pasal 4 Ayat 3 Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 38 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi,

---

<sup>57</sup> Mu'amar, "Analisis Kinerja Sekretariat Daerah Dalam Melaksanakan Tugas, Fungsi di Kabupaten Donggala", *Jurnal Katalogis*, Fakultas Ilmu Sosial & Politik Universitas Tadulako, Vol. 3 Nomor 11 2015, hlm.140.

Tugas dan Fungsi, Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi

Selatan menguraikan tugas dari Sekretaris Daerah Sulawesi

Selatan sebagai berikut :

- a. menyusun rencana kegiatan Sekretariat Daerah sebagai pedoman dalam pelaksanaan tugas;
- b. mendistribusikan dan memberi petunjuk pelaksanaan tugas;
- c. memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan tugas dalam lingkungan Sekretariat Daerah untuk mengetahui perkembangan pelaksanaan tugas;
- d. menyusun rancangan, mengoreksi, memaraf dan/atau menandatangani naskah dinas;
- e. mengikuti rapat-rapat sesuai dengan bidang tugasnya;
- f. mengoordinasikan dan menyelenggarakan perumusan dan penyusunan kebijakan umum pemerintah Daerah;
- g. mengoordinasikan dan mengendalikan penyusunan rancangan APBD;
- h. menyelenggarakan pembinaan dan pengendalian administrasi pemerintahan;
- i. menyelenggarakan pengendalian program dan pelaksanaan pembangunan;
- j. menyelenggarakan dan mengoordinasikan pelaksanaan evaluasi dan penyusunan pelaporan penyelenggaraan pemerintahan dan pertanggungjawaban Gubernur;
- k. menyelenggarakan pembinaan dan pengendalian pengelolaan sumber daya Aparatur, keuangan, rumah tangga, sarana dan prasarana dalam lingkungan pemerintah Daerah;
- l. menyelenggarakan pembinaan dan pengembangan organisasi dan tata laksana di lingkungan pemerintah Daerah;
- m. menyelenggarakan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah;
- n. menyelenggarakan pelayanan administratif dan Aparatur Sipil Negara pada instansi daerah;
- o. menyelenggarakan koordinasi dan konsultasi dengan lembaga pemerintah atau nonpemerintah, dalam rangka menyelenggarakan tugas dan fungsi;
- p. menilai kinerja pegawai Aparatur Sipil Negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- q. menyusun laporan hasil pelaksanaan tugas Sekretariat Daerah dan memberikan saran pertimbangan kepada atasan sebagai bahan perumusan kebijakan; dan

r. menyelenggarakan tugas kedinasan lain yang diperintahkan oleh atasan, sesuai dengan bidang tugasnya untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas.

Adapun fungsi yang diselenggarakan oleh Sekretaris Daerah Sulawesi Selatan tertera dalam Pasal 4 Ayat 2 Peraturan Gubernur Nomor 38 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan sebagai berikut:

- a.pengoordinasian penyusunan Kebijakan Daerah;
- b.pengoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat Daerah;
- c.pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Kebijakan Daerah;
- d.pelayanan administratif dan pembinaan Aparatur Sipil Negara pada instansi daerah; dan
- e.pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Gubernur yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya.

**b. Struktur Sekretaris Daerah**



**Gambar 1.1 Bagan Struktur Sekretariat Daerah**

Dalam menjalankan tugasnya Sekretaris Daerah juga dibantu oleh Asisten yang kemudian memiliki tugasnya masing-masing bidang tertentu. Adapun penjelasan mengenai Struktur Organisasi Sekretariat Daerah sebagai berikut :

1. Tugas Asisten Pemerintahan Dan Kesejahteraan Rakyat adalah membantu Sekretaris Daerah dalam penyusunan kebijakan daerah di bidang pemerintahan, otonomi daerah, dan hukum. Selain itu, mereka juga bertanggung jawab dalam mengoordinasikan penyusunan kebijakan daerah di bidang kesejahteraan rakyat, serta mengoordinasikan pelaksanaan tugas Perangkat Daerah di bidang pemerintahan, otonomi daerah, kesejahteraan rakyat, dan hukum. Selain itu, mereka juga melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pemerintahan, otonomi daerah, kesejahteraan rakyat, dan hukum, serta memberikan pelayanan administratif sesuai dengan bidang tugas yang diberikan.
2. Asisten Perekonomian dan Pembangunan bertugas untuk mendukung Sekretaris Daerah dalam mengoordinasikan penyusunan kebijakan daerah, menyiapkan kebijakan daerah, mengoordinasikan pelaksanaan tugas perangkat daerah, memantau dan

mengevaluasi pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perekonomian dan administrasi pembangunan, serta mengatur pengadaan barang/jasa dan memberikan pelayanan administratif sesuai dengan tugas yang ditetapkan.

3. Asisten Administrasi bertanggung jawab untuk memberikan bantuan kepada Sekretaris Daerah dalam rangka merumuskan Kebijakan Daerah, melaksanakan kebijakan tersebut, mengkoordinasikan tugas-tugas dari Perangkat Daerah, serta memonitor dan mengevaluasi implementasi Kebijakan Daerah di bidang organisasi, umum, dan administrasi pimpinan, serta menyediakan layanan administratif yang sesuai dengan wilayah tugas yang diberikan.

#### **E. Pemberhentian Sekretaris Daerah**

Ketika seorang Pegawai Negeri Sipil atau ASN mengalami pemberhentian, ada dua jenis pemberhentian yang mungkin terjadi. Pemberhentian pertama adalah ketika ASN tidak lagi menjadi pegawai ASN, yang berarti kehilangan statusnya sebagai seorang pegawai negeri. Sedangkan pemberhentian kedua adalah ketika ASN tidak lagi bekerja di suatu lembaga pemerintah, tetapi masih mempertahankan statusnya sebagai pegawai ASN. Dengan demikian, pemberhentian

sebagai pegawai ASN mencerminkan keadaan dimana seseorang tidak lagi menjadi pegawai ASN.<sup>58</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang mencabut berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Sama seperti pengangkatan Pegawai Negeri Sipil, maka terdapat pejabat yang diberikan kewenangan untuk memberhentikan Pegawai Negeri Sipil tersebut, yaitu Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang berwenang yang tercantum dalam Pasal 53 dan Pasal 54.

#### **a. Jenis-Jenis Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil**

Terdapat beberapa jenis pemberhentian Aparatur Sipil Negara (ASN) merujuk pada Pasal 87 Undang-Undang ASN antara lain “ASN yang diberhentikan dengan hormat, ASN dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan, ASN diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, ASN diberhentikan tidak dengan hormat”.

Sebagaimana dijelaskan didalam Pasal 87 dan Pasal 88 Undang-undang ASN, yaitu:

- a) Diberhentikan dengan hormat  
Dimana seorang ASN diberhentikan dengan hormat apabila:
  - 1.Meninggal dunia
  - 2.Atas permintaan sendiri
  - 3.Mencapai batas usia pensiun
  - 4.Perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini atau
  5. Tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban

---

<sup>58</sup> Muh. Kadarisman, 2018, *Manajemen Aparatur Sipil Negara*, Rajawali Press, Depok, hlm. 300.

- b) Diberhentikan dengan tidak hormat  
Seorang ASN diberhentikan dengan tidak hormat apabila:
1. Melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  2. Dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum
  3. Menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik atau
  4. Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.
- c) Diberhentikan sementara  
Seorang ASN diberhentikan sementara apabila:
1. Diangkat sebagai pejabat negara
  2. Diangkat menjadi komisioner atau anggota Lembaga nonstruktural atau
  3. Ditahan karena menjadi tersangka tindak pidana.

Selanjutnya pada Pasal 88 Ayat (1) dijelaskan bab “Pengaktifan kembali PNS yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian”. Kemudian diatur pada Pasal 89 bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberhentian sementara, dan pengaktifan kembali PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 dan Pasal 88 diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Adapun terkait dengan pemberhentian dikarenakan tercapainya batas usia pensiun, maka diatur dalam Pasal 90 bahwa “batas usia pensiun adalah 58 (lima puluh delapan) tahun bagi Pejabat Administrasi, 60 (enam puluh) tahun bagi Pejabat Pimpinan Tinggi dan

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi Pejabat Fungsional”.<sup>59</sup>

Apabila seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) diberhentikan dengan tanpa kehormatan, hal tersebut terjadi karena mereka tidak melaksanakan kewajiban dan tugasnya secara tepat, dan justru menyalahgunakan kewenangan. Namun, jika seorang ASN melaksanakan kewajiban dan tugasnya secara tepat, serta menunjukkan sikap setia, mengabdikan, terampil, jujur, disiplin, dan berprestasi dalam tugasnya, maka mereka berhak menerima penghargaan berupa kenaikan pangkat istimewa. Mereka juga dapat mendapatkan peluang untuk diprioritaskan dalam peningkatan kemampuan dan diundang untuk hadir pada kegiatan kenegaraan sebagai bentuk apresiasi atas dedikasi dan kontribusinya dalam pelayanan publik.

Terdapat pula pada ketentuan tentang Pemberhentian dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Macam-macam pemberhentian ini terdiri dari Pemberhentian Calon Pegawai Negeri Sipil dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

---

<sup>59</sup> Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas H, *Op.Cit*, hlm. 94.

sebagaimana yang terdapat pada Pasal 238 Peraturan Pemerintah No.

11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil :

- a) Pemberhentian atas permintaan sendiri
- b) Pemberhentian karena mencapai batas usia pensiun
- c) Pemberhentian karena perampingan organisasi atau kebijakan pemerintah
- d) Pemberhentian karena tidak cakap jasmani dan/atau rohani
- e) Pemberhentian karena meninggal dunia, tewas, atau hilang
- f) Tindak pidana/penyelewengan
- g) Pemberhentian karena pelanggaran disiplin
- h) Tidak lagi menjabat sebagai pejabat negara

#### **b. Prosedur Pemberhentian Sekretaris Daerah**

Pemberhentian Sekretaris Daerah diatur dalam Pasal 116 Undang-Undang ASN yaitu, “(1) Pejabat Pembina Kepegawaian dilarang mengganti Pejabat Pimpinan Tinggi selama 2 (dua) tahun terhitung sejak pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi, kecuali Pejabat Pimpinan Tinggi tersebut melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak lagi memenuhi syarat jabatan yang ditentukan. (2) Penggantian pejabat pimpinan tinggi utama dan madya sebelum 2 (dua) tahun dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Presiden.”

Pemberhentian Sekretaris Daerah selaku Jabatan Pimpinan Tinggi juga diatur dalam Pasal 145 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil :

(1) Pemberhentian dari JPT diusulkan oleh:

- a) Menteri yang mengordinasikan kepada Presiden bagi PNS yang menduduki JPT utama;
- b) PPK kepada Presiden bagi PNS yang menduduki JPT madya;
- c) Pejabat lain kepada Presiden bagi pejabat pimpinan tinggi madya di lingkungan kesekretariatan lembaga negara;
- d) Menteri kepada Presiden bagi pejabat pimpinan tinggi madya di lingkungan lembaga nonstruktural; dan
- e) Pejabat yang Berwenang (PyB) kepada PPK bagi PNS yang menduduki JPT pratama

(2) Pemberhentian dari JPT utama dan JPT madya sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d ditetapkan oleh Presiden.

(3) Pemberhentian dari JPT pratama sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf e ditetapkan oleh PPK.

Adapun prosedur pemberhentian Sekretaris Daerah sebagaimana tertera dalam Pasal 12 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2003 Tentang Tata Cara Konsultasi Pengangkatan dan Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota serta Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan pemerintah Kabupaten/Kota adalah :

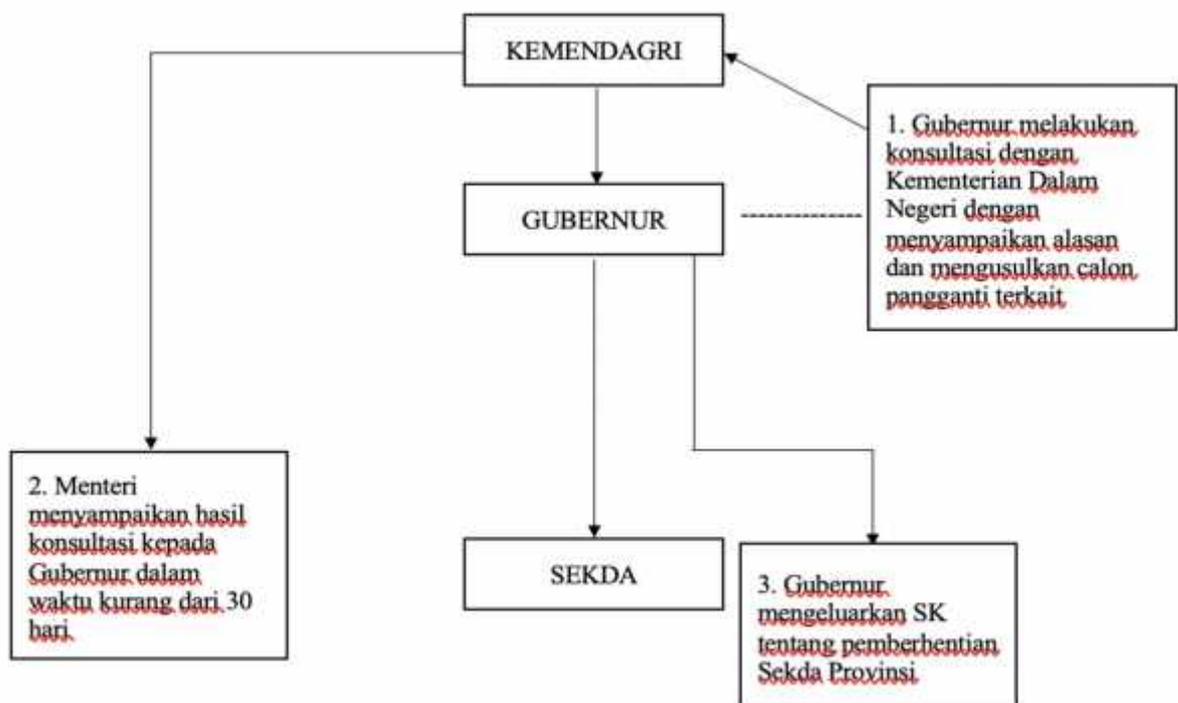
Sekretaris Daerah Provinsi dan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota serta pejabat struktural eselon II di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat diberhentikan dari jabatannya tanpa konsultasi lebih dahulu kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur, apabila:

- a. mengundurkan diri dari jabatannya;

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

Pada Pasal 13 Ayat 3 dan 4 dijelaskan tentang “Sekretaris Daerah Provinsi yang akan diberhentikan diluar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 harus dikonsultasikan secara tertulis kepada Menteri Dalam Negeri dengan memberikan alasan-alasannya dan sekaligus menyampaikan Calon pengganti”.

Sedangkan kronologis pemberhentian Sekretaris Daerah disajikan dalam gambar dibawah ini :



**Gambar 1.2 Prosedur Pemberhentian Sekretariat Daerah Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2003 terkait Tata Cara Konsultasi Pengangkatan dan Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota serta Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan pemerintah Kabupaten/Kota**

**F. Analisis Prosedur Administratif Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan**

Pemerintah yaitu presiden memberikan kewenangan terkait Kepegawaian Daerah untuk menjadi urusan otonomi yang didalamnya termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren atau urusan bersama dengan pemerintah pusat sebagaimana yang termuat didalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu :

Urusan pemerintahan konkuren merupakan kewenangan daerah yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan pilihan.

- a) Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar
  - 1) Pendidikan
  - 2) Kesehatan
  - 3) Pekerjaan umum dan penataan ruang
  - 4) Kerumahan rakyat dan kawasan permukiman
  - 5) Ketenteraman
  - 6) Ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
  - 7) Sosial.
- b) Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar
  - 1) Tenaga kerja
  - 2) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
  - 3) Pangan
  - 4) Pertanahan

- 5)Lingkungan hidup
  - 6)Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
  - 7)Pemberdayaan masyarakat dan Desa
  - 8)Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
  - 9)Perhubungan
  - 10)Komunikasi dan informatika
  - 11)Koperasi, usaha kecil, dan menengah
  - 12)Penanaman modal
  - 13)Kepemudaan dan olahraga
  - 14)Statistik
  - 15)Persandian
  - 16)Kebudayaan
  - 17)Perpustakaan
  - 18)Kearsipan.
- c) Pilihan
- 1)Kelautan dan perikanan
  - 2)Pariwisata
  - 3)Pertanian
  - 4)Kehutanan
  - 5)Energi dan sumber daya mineral
  - 6)Perdagangan
  - 7)Perindustrian
  - 8)Transmigrasi.

Yang kemudian diturunkan menjadi urusan wajib bagi pemerintah daerah sebagaimana dituangkan didalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Sebagaimana tertuang didalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 yaitu :

“Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: Pendidikan, Kesehatan, Lingkungan hidup, Pekerjaan umum, Penataan ruang, Perencanaan pembangunan, Perumahan, Kepemudaan dan olahraga, Penanaman modal, Koperasi dan usaha kecil dan menengah, Kependudukan dan catatan sipil, Ketenagakerjaan, Ketahanan pangan, Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, Keluarga berencana

dan keluarga sejahtera, Perhubungan, Komunikasi dan informatika, Pertanahan, Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri, Otonomi daerah pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian, Pemberdayaan masyarakat dan desa, Sosial, Kebudayaan, Statistik, Kearsipan; dan Perpustakaan.”

Sehubungan diberlakukannya pengaturan urusan-urusan pemerintahan yang diberikan pada daerah sebagaimana tertuang didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Jelas bahwasanya dalam hal kepegawaian menjadi urusan Pemerintah Daerah yang dalam hal ini Provinsi dan dipimpin oleh Gubernur yang kemudian ditangani oleh Badan Kepegawaian Daerah.

Adapun dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menegaskan “Sekretaris Daerah merupakan Pejabat pada Jabatan Pimpinan Pimpinan Tinggi”. Lalu, dalam 213 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan “Sekretaris Daerah mempunyai tugas membantu Kepala Daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat Daerah serta pelayanan administratif”.

Dalam hal Sekretaris Daerah Provinsi sebagai unsur staff yang dalam pengangkatannya diusulkan oleh Gubernur dan disetujui oleh Menteri Kementrian Dalam Negeri lalu diangkat oleh Presiden. Hal ini tidak lain karena Sekretaris Daerah Provinsi sebagai Jabatan Pimpinan

Tinggi merupakan jabatan fungsional jenjang ahli utama dimana merupakan bentuk pertanggungjawaban menteri yang menyeleranggakan urusan pemerintahan dalam negeri.

Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi ialah berarti pihak terkait tidak lagi menjadi pekerja suatu organisasi kenegaraan, namun masih berkedudukan Pegawai Aparatur Sipil Negara.<sup>60</sup> Berarti, prosedur yang mengatur tentang pemberhentian Jabatan Pimpinan Tinggi sebagaimana diatur dalam Pasal 145 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil :

“(1) Pemberhentian dari JPT diusulkan oleh:

- a) Menteri yang mengordinasikan kepada Presiden bagi PNS yang menduduki JPT utama;
  - b) PPK kepada Presiden bagi PNS yang menduduki JPT madya;
  - c) Pejabat lain kepada Presiden bagi pejabat pimpinan tinggi madya di lingkungan kesekretariatan lembaga negara;
  - d) Menteri kepada Presiden bagi pejabat pimpinan tinggi madya di lingkungan lembaga nonstruktural; dan
  - e) Pejabat yang Berwenang (PyB) kepada PPK bagi PNS yang menduduki JPT pratama
- (2) Pemberhentian dari JPT utama dan JPT madya sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d ditetapkan oleh Presiden.
- (3) Pemberhentian dari JPT pratama sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf e ditetapkan oleh PPK.”

Lalu dalam pasal 146 dari Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil menjelaskan tentang “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberhentian dari JPT diatur dengan Peraturan Menteri”.

---

<sup>60</sup> Muh. Kadarisman, Loc.Cit.

Adapun prosedur pemberhentian Sekretaris Daerah sebagaimana tertera dalam Pasal 12 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2003 Tentang Tata Cara Konsultasi Pengangkatan dan Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota serta Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan pemerintah Kabupaten/Kota adalah :

“Sekretaris Daerah Provinsi dan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota serta pejabat struktural eselon II di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat diberhentikan dari jabatannya tanpa konsultasi lebih dahulu kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur, apabila:

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

Pada Pasal 13 Ayat 3 dan 4 menyebutkan tentang “Sekretaris Daerah Provinsi yang akan diberhentikan diluar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 harus dikonsultasikan secara tertulis kepada Menteri Dalam Negeri dengan memberikan alasan-alasannya dan sekaligus menyampaikan Calon pengganti”.

Pada kasus pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Daerah sendiri berawal pada pelaksanaan evaluasi kinerja Pegawai Negeri Sipil Provinsi Sulawesi Selatan dimana salah satunya juga mengevaluasi kinerja pejabat pemimpin tertinggi madya, Abdul Hayat Gani Sekretaris Daerah Provinsi yang kemudian dinilai oleh tim evaluasi berjumlah 5 (lima) orang yang dipimpin Prof. Dr. H. Murtir Jeddawi, SH. S.Sos. M.Si. dalam hasil evaluasi itu termuat yaitu :

“Dalam pelaksanaan Sekretaris Daerah memiliki kewajiban mengkoordinasikan dan melaporkan keseluruhan pelaksanaan

tugas dan fungsi kepada Gubernur Sulawesi Selatan, baik diminta ataupun tidak diminta. Namun, pada kenyataannya yang bersangkutan hanya bertemu Gubernur untuk hal-hal yang dianggap perlu. Selanjutnya, Dalam beberapa hal terdapat pelaksanaan tugas dan fungsi yang bersifat sensitif dan memerlukan pengambilan keputusan yang tepat, akan tetapi sekretaris daerah tidak terlebih dahulu melakukan koordinasi kepada Gubernur. Secara umum sekretaris daerah kurang mendalami dan memahami dinamika perkembangan dan perubahan sistem pengembangan kompetensi ASN sehingga dalam masa jabatan yang bersangkutan, tidak ada terobosan dan ide serta gagasan yang dilahirkan untuk mengatasi *gap* kompetensi ASN dengan kebutuhan peningkatan kinerja organisasi”<sup>61</sup>

Berdasar dari hasil penilaian kinerja tersebut kemudian Gubernur menyerahkan kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Sulawesi Selatan untuk diserahkan kepada Presiden sebagai bahan tindak lanjut terkait pemberhentiannya dan kemudian berakhir dengan keluarnya Surat Keputusan Presiden Nomor 142/TPA Tahun 2022

---

<sup>61</sup> HeraldSulsel, 2022, “Terkuak Hasil Evaluasi Kinerja Ad=bdul Hayat Gani Ternyata”, sumber : <https://sulsel.herald.id/2022/12/15/terkuak-hasil-evaluasi-kinerja-abdul-hayat-gani-ternyata/2/> diakses pada 4 Juni 2023

Tentang Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan atas nama Abdul Hayat Gani.<sup>62</sup>

Hasil Penilaian kinerja yang dilakukan oleh pemerintah provinsi sebagai alasan utama pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan sendiri telah melanggar ketentuan Pasal 57 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil yaitu :

“Pejabat pimpinan tinggi yang tidak memenuhi Target kinerja yang diperjanjikan selama 1 (satu) tahun pada suatu jabatan, yang diberikan penilaian kinerja Cukup, Kurang, atau Sangat Kurang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (5) diberikan kesempatan selama 6 (enam) bulan untuk memperbaiki kinerjanya.”

Dalam masa jabatan Abdul Hayat Gani selaku Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan hingga diterbitkannya surat Pemberhentiannya tidak ada pemberitahuan terlebih dahulu dan jangka waktu penerimaan surat keputusan tersebut yaitu pada tanggal 13 Desember 2022 terbilang cukup jauh dari waktu ditekenya surat pemberhentian yaitu pada tanggal 30 November 2022. Dengan jangka waktu tersebut seharusnya sebelum diusulkan oleh Gubernur terkait pemberhentian Abdul Hayat Gani selaku Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, Badan Kepegawaiaan Daerah yang mewakili Gubernur dalam kepegawaiaan dan sekaligus yang sebagai pihak

---

<sup>62</sup> Fajar, 2022, “Tak Terima Diberhentikan Sebagai Sekprov Sulsel, Ini Langkah yang Ditempuh Abdul Hayat”, sumber : <https://bacapesan.fajar.co.id/2022/12/15/tak-terima-diberhentikan-sebagai-sekprov-sulsel-ini-langkah-yang-ditempuh-abdul-hayat/> diakses pada 4 Juni 2023

menyerahkan hasil Penilaian Kinerja terlebih dahulu memberikan kesempatan kepada Abdul Hayat Gani untuk memenuhi Target Kinerja selama 6 (enam bulan) lalu diberikan Evaluasi Kinerja Ulang setelahnya. Namun, kesempatan tersebut tidak diberikan kepada Abdul Hayat Gani dan langsung diberikan Surat Keputusan Presiden terkait pemberhentiannya.

Pemberhentian ini tentu juga tidak sejalan dengan Pasal 12 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2003 Tentang Tata Cara Konsultasi Pengangkatan dan Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota serta Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan pemerintah Kabupaten/Kota yang telah dijelaskan sebelumnya dimana pemberhentian Sekretaris daerah seharusnya melalui konsultasi dengan Kementerian Dalam Negeri diluar hal-hal yang telah diatur yang menjadi alasan pemberhentiannya, sementara berdasar hasil wawancara dengan Abdul Hayat Gani dalam proses pemberhentiannya tidak melibatkan konsultasi dengan Kementerian Dalam Negeri dan hanya berupa hasil penilaian kinerja yang menjadi dasar dalam pemberhentiannya. Sehingga menurut penulis dapat dikatakan pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Selatan tidak sesuai dengan Prosedur yang telah tertulis didalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2003 Tentang Tata Cara Konsultasi Pengangkatan dan

Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota serta Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan pemerintah Kabupaten/Kota.