

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 1 Ayat (3) menjadikan hukum sebagai panglima tertinggi dalam Negara Republik Indonesia. Amanat tersebut berarti bahwa setiap tindakan yang dilakukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadikan hukum sebagai sebuah pedoman yang mutlak ditaati sebagaimana peraturan bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum tersebut tentunya mengikat bagi seluruh aspek dan golongan tidak terlepas dari Pemerintah sendiri selaku organ negara yang melaksanakan pemerintahan sesuai dengan aturan perundang-undangan.

Negara hukum memiliki ciri dimana keadilan dijunjung tinggi dan persamaan kedudukan dalam sebuah tatanan negara dan mewujudkannya dalam kehidupan sehari-hari warga negara serta pemerintahnya. Kesetaraan tersebut tidak hanya didapat dalam kehidupan kesehariannya saja namun juga dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pernyataan tersebut secara jelas disebutkan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Pemerintah diberikan kewenangan dengan berbagai macam fungsi dalam penyelenggaraan negara. Salah satu peranan utama Pemerintah yakni sebagai penguasa (*overhead*) dalam negara hukum modern (*welfare state*), hal inilah yang menandai fungsi klasik pemerintah atau disebut juga pemerintah dalam arti sempit yang memiliki tugas melaksanakan undang-undang atau disebut pula sebagai fungsi eksekutif.

Fungsi pemerintah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.” Fungsi tersebut dapat dijalankan dengan memanfaatkan instrumen yang dapat dipergunakan oleh pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Adapun instrumen yang dimiliki oleh pemerintah diantaranya:

- a. Instrumen hukum, yang terdiri dari Peraturan Perundang-Undangan (*wet en regeling*), peraturan kebijakan (*bleidsregel*), rencana (*het plan*), dan instrumen hukum keperdataan.
- b. Instrumen materill
- c. Instrumen personel/Kepegawaian
- d. Instrumen Keuangan Negara.

Unsur personil merupakan salah satu instrumen penting dalam pelaksanaan tugas pemerintahan. Dalam praktiknya elemen personil yang mendukung jalannya pemerintahan dinamakan sebagai Aparatur Sipil

Negara. Dalam arti kamus, aparatur berarti: perangkat, alat (negara, pemerintah), para pegawai negeri. Aparatur negara berarti alat kelengkapan negara yang terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian yang bertanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari.¹ Sementara arti sipil berarti berkenaan dengan penduduk atau rakyat (bukan militer).² Sebagaimana rumusan tersebut, dapat kita berikan pengertian bahwa Aparatur Sipil Negara atau disingkat dengan ASN, merupakan penduduk/rakyat Indonesia yang diangkat atau ditempatkan sebagai alat kelengkapan negara yang meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian yang memiliki tanggungjawab dalam melaksanakan roda pemerintahan.

Pemerintahan yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normative, berupa asas-asas yang menjadi pedoman dan kriteria penilaian pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintahan.³ Maka dari itu dalam upaya memenuhi kebutuhan Aparatur Sipil Negara (ASN) harus didasarkan pada hukum untuk memastikan transparansi, akuntabilitas, dan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Dasar hukum yang kuat akan menjamin proses perekrutan ASN berjalan secara adil, terbuka, dan bebas dari kecurangan atau penyalahgunaan wewenang.

¹ Depdiknas, *Kamus Besar bahasa Indonesia*, (Jakarta:Balai Pustaka, 2001), Hlm. 60

² *Ibid*, Hlm.1073

³ Riawan Tjanra, *Hukum Sarana Pemerintahan*, (Yogyakarta:Cahaya Atma Pustaka, 2014), Hlm.14

Namun, dalam sejarah Indonesia, pelaksanaan pengadaan ASN di telah menghadapi berbagai masalah hukum yang signifikan yang dapat dilihat pada masa Orde Lama dan Orde Baru. Pada era Orde Lama, sistem pengadaan ASN cenderung dipengaruhi oleh nepotisme, politisasi birokrasi, dan lemahnya pengawasan hukum. Birokrasi sering dijadikan alat politik oleh pemerintah, sehingga banyak ASN yang diangkat berdasarkan afiliasi politik, bukan kompetensi. Akibatnya, proses rekrutmen kurang transparan, dan efisiensi aparatur negara menurun. Sementara itu, di era Orde Baru, masalah utama adalah sentralisasi kekuasaan yang kuat, yang menyebabkan adanya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam pengadaan ASN. Regulasi yang ada sering diabaikan atau dimanipulasi untuk kepentingan kelompok tertentu, sementara sistem pengawasan hukum tidak efektif karena kendali pemerintah yang otoriter.

Belajar dari kedua era tersebut, pengadaan ASN di masa kini harus sepenuhnya berlandaskan pada hukum yang jelas, didukung oleh pengawasan yang ketat, serta penerapan teknologi untuk meminimalkan intervensi manusia. Langkah-langkah ini penting untuk menghindari pengulangan kesalahan masa lalu dan memastikan terciptanya birokrasi yang profesional, transparan, dan melayani kepentingan publik.

Memasuki era Reformasi mendorong sebuah gerakan yang bertujuan menuju perubahan dalam sistem pemerintahan, salah satunya adalah perubahan di bidang pelembagaan politik dalam rangka konsolidasi demokrasi dan desentralisasi pemerintahan. Untuk dapat mensinkronasi

kepentingan demokrasi, penyelenggaraan pemerintahan dan menata sistem kepegawaian maka dilakukan reformasi birokrasi yang berorientasi untuk membentuk aparatur negara yang kompeten dan profesional menuju tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Atas dasar itu, sasaran perubahan reformasi adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tugasnya bukan hanya terhenti pada tujuan-tujuan instansional yang ditetapkan oleh atasan melainkan kepada masyarakat demokratis (*democratic polity*).⁴

Pengaturan tentang ASN tentunya mengalami berbagai perubahan mengikuti kondisi pemerintahan Indonesia. Tak dapat dipungkiri Sejak Era Reformasi dan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah penataan sumber daya manusia terus mengalami pembenahan persoalan di bidang kepegawaian namun saking banyak dan kompleksnya justru pemecahannya semakin lambat. Hal tersebut dipengaruhi oleh jumlah pegawai yang tidak produktif dengan kualitas yang kurang memadai maka profesionalisme yang bekerja dipemerintahan dinilai banyak yang tidak berkompeten.⁵ Kondisi tersebut mendorong adanya perubahan secara mendasar dalam perbaikan tata kelola ASN yang dapat dilihat dalam perkembangan pengaturan ASN di era reformasi ini.

⁴ Abdul Hamid Tome, "Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Mewujudkan Good Governane Ditinjau dari Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010", *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. XX, No. 3, April-Juni 2012, hlm. 143.

⁵ Mitah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, (Ed. II, Cet. VI, Jakarta: Kencana, 2016), Hlm.5

Regulasi mengenai Birokrat/Pegawai Negeri Sipil (PNS) termuat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disingkat UU 5/2014) dan kemudian berganti menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disingkat UU 20/2023, yang berkesesuaian dengan amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara Indonesia.

Aparatur Sipil Negara merupakan profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).⁶ Adapun pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Mencermati hal tersebut, maka jelas bahwa profesi ASN terbagi dalam 2 (dua) kategori, yaitu PNS dan PPPK. ASN merupakan keseluruhan sumber daya manusia yang bertugas menjalankan roda pemerintahan baik dari level pemerintahan tertinggi sampai ke level pemerintahan terendah, biasanya disebut sumber daya aparatur atau disepadankan dengan istilah aparatur negara atau aparatur pemerintahan.

⁶ Pada penelitian ini fokus pada kajian tentang Aparatur Sipil Negara terkait profesi Pegawai Negeri Sipil

ASN merupakan sumber daya manusia yang dipekerjakan oleh negara untuk ditempatkan di instansi publik atau instansi pemerintahan. Di lingkungan organisasi publik, terutama pada bidang pemerintahan, ASN lebih populer disebut sebagai 'aparatur' atau 'pegawai'. Sedangkan kata "personalia, karyawan, pekerja atau tenaga kerja, buruh", umumnya populer di lingkungan organisasi profit atau swasta. Aparatur umumnya ditujukan kepada badan pemerintahan, instansi pemerintah, pegawai negeri, alat negara.

Sebagai salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan tugas utama ASN adalah melaksanakan tugas pelayanan publik kepada masyarakat secara profesional, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Guna memaksimalkan tugasnya, maka perlu manajemen sumber daya ASN sebagai salah satu bagian penting dari pengelolaan pemerintahan negara yang bertujuan membantu dan mendukung seluruh sumber daya manusia ASN untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan.

Keberadaan ASN juga sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Hal tersebut dijamin dalam Pasal 28 D ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa "Setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama dalam pemerintahan". Ini berarti, setiap warga negara, termasuk yang berkeinginan menjadi ASN, memiliki hak yang sama untuk mengikuti proses seleksi dan pengangkatan menjadi ASN. Pemerintah wajib memastikan

bahwa proses tersebut dilakukan secara adil, sehingga tidak ada diskriminasi atau ketidakadilan dalam pengadaan ASN.

Semakin buruknya kualitas SDM birokrasi Indonesia tentunya berpengaruh pada menurunnya kepercayaan publik kepada aparatur negara yang seharusnya memberikan teladan. ASN seharusnya menjadi teladan dan menjaga wibawah negara, dimana menurunnya kepercayaan publik terhadap sosok pelayan publik dapat mengancam wibawah negara. Ancaman terhadap wibawah negara, di antaranya disebabkan karena masyarakat semakin tidak percaya kepada institusi publik. Krisis kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah dan para pejabatnya tidak dapat dibiarkan apabila pemerintah ingin memperkuat legitimasinya di mata warga dan pemangku kepentingan. Rendahnya kepercayaan publik terhadap pemerintah dan para pejabatnya dapat berimplikasi terhadap banyak aspek penyelenggaraan pemerintah, pertumbuhan ekonomi, dan pengembangan demokrasi di Indonesia. Oleh karena itu pemerintah sebagai *agent of development* perlu merespon hal tersebut dengan melakukan upaya pembangunan tata kelola yang bersih, efektif dan efisien.

Dalam upaya menjawab berbagai tuntutan tersebut, maka dilakukanlah perubahan-perubahan dalam aspek pemerintahan guna mengoptimalkan kinerja pemerintah di dalam masyarakat. Salah satu perkembangan atau perubahan mendasar, dilakukan melalui reformasi birokrasi dalam bidang tata kelola pemerintahan di Indonesia. Mengingat saat ini terdapat perkembangan reformasi, terjadi pergeseran paradigma

dari pemerintahan sentralistik ke arah desentralisasi dan dari *rule government* ke arah *good government*.

Pergeseran paradigma kearah desentralisasi dan otonomi daerah dalam sistem pemerintahan di Indonesia tentunya berakibat pada konsekuensi pengaturan terkait kepegawaian di Indonesia yang dilaksanakan secara desentralisasi. Pergeseran ini dapat dilihat dari pengaturan kepegawaian yang berubah seiring waktu, pergeseran pemerintahan kearah desentralisasi dan otonomi daerah membawa dampak pengaturan kepegawaian secara desentralisasi.

Konsekuensi dari diterapkannya desentralisasi dan otonomi daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia mengakibatkan pengaturan mengenai sistem kepegawaian Indonesia dilaksanakan secara desentralisasi. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dinilai tidak demokratis, cenderung sentralistik dan otoritarian.⁷ Oleh karena itu lahirlah Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang dinilai lebih demokratis, desentralistik, dan egalitarian.⁸

Prinsip desentralisasi dan otonomi daerah telah dipertegas dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 yang jelas dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan

⁷ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, (Jakarta:Prenada Media, 2005), Hlm. 1.

⁸ *Ibid.* Hlm.3

pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Sementara itu, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat UU 23/2014) dalam Pasal 10 diatur beberapa urusan pemerintahan absolut pemerintah pusat diantaranya politik luar negeri, pertahanan, yusitisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Dari beberapa urusan absolut tersebut telah jelas bahwa urusan kepegawaian tidaklah sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah pusat. Maka dari itu, urusan kepegawaian seharusnya dapat menjadi urusan Pemerintah Daerah, Hal tersebut pernah dipertegas dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disingkat UU 32/2014) dipertegas bahwa “dalam rangka menjalankan otonomi, daerah mempunyai hak mengelolah aparatur daerah” dan kemudian dalam UU 23/2014 tidak diatur lagi secara rinci mengenai aparatur daerah mengingat dimasa itu juga telah lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Khusus mengenai kepegawaian daerah, dalam Bab V Pasal 129 ayat (1) Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa “Pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional.” Selanjutnya dinyatakan bahwa “Manajemen pegawai negeri sipil daerah meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban,

kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah.” Dengan demikian, secara normatif paradigma desentralisasi dalam pengaturan mengenai PNS sudah diterapkan dalam UU 32/2004.

Bahwa dalam UU 23/2014 tidak mengatur lagi secara khusus terkait manajemen Pegawai Negeri Sipil ataupun Aparatur Sipil Negara. Undang-undang Pemerintahan Daerah hanya mengatur terkait pengisian perangkat daerah yang diisi oleh pegawai aparatur sipil negara⁹, tidak lagi mengatur terkait manajemen pengadaan perangkat daerah. Perbedaan pengaturan pada undang-undang Pemerintahan Daerah sebelumnya disebabkan untuk menghindari tumpang tindih pengaturan terkait manajemen Aparatur Sipil Negara sebagai perangkat daerah yang diatur dalam undang-undang khusus.

Sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disingkat UU 20/2023), terkait Kelembagaan pada Bab VII Pasal 26 mengatur bahwa:

- “(1) Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi dan manajemen ASN”
- (2) Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan dibidang:
 - a. Perumusan dan penetapan kebijakan strategis, serta koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian kebijakan Manajemen ASN;

⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 208 ayat (1) : Kepala Daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dibantu oleh perangkat daerah, Pasal 208 ayat (2) : Perangkat daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diisi oleh pegawai aparatur sipil negara.

- b. perumusan dan penetapan kebijakan teknis dan pembinaan, penyelenggaraan, dan pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis pengembangan kapasitas dan pembelajaran ASN;
- c. perumusan dan penetapan kebijakan teknis, pembinaan, penyelenggaraan pelayanan, dan pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN; dan
- d. pengawasan penerapan sistem merit.”

Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disingkat PP Manajemen PNS) diatur dalam Pasal 3 ayat (1) bahwa:

“Presiden selaku Pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan PNS berwenang menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS.”

Dalam pengaturan tersebut telah jelas disebutkan terkait kewenangan tertinggi dalam manajemen PNS ada pada Presiden. Akan tetapi Presiden dapat mendelegasikan kewenangan tersebut (Pasal 2) kepada jajaran pemerintahan yang ada dibawahnya mulai dari menteri di kementerian, pimpinan lembaga di lembaga pemerintah non kementerian, sekretaris jenderal di sekretariat lembaga negara dan lembaga nonstruktural, gubernur di provinsi dan Bupati/Walikota di Kabupaten/Kota.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dibidang eksekutif, memiliki kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan dan manajemen ASN sebagaimana yang diatur dalam undang-undang diatas. Pasal 26 diatas telah menempatkan kekuasaan besar ditangan Presiden, tentunya hal ini dapat menyebabkan ketidakselarasan antara kebijakan nasional dan

kebutuhan lokal. Dimana posisi ini semakin melemahkan keberadaan pemerintah daerah yang dalam kondisinya diharuskan menunggu keputusan dari pusat dalam hal pengadaan ASN sehingga mengurangi kemampuan mereka dalam merespon kebutuhan masyarakat setempat dalam pelayanan publik yang capat dan tepat.

Mengingat bahwa dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 telah menyatakan bahwa negara kesatuan dibagi atas daerah-daerah, yang masing-masing memiliki pemerintah daerah. Tentunya hal ini menunjukkan pentingnya desentralisasi bagi pemerintahan. Maka dari itu seharusnya dalam pengaturan diatas mengatur secara tegas pembagian tugas dan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal manajemen ASN. Hal tersebut bertujuan agar pemerintah daerah mengetahui sejauh mana wewenangnya dalam mengelola sumber daya manusia dalam hal ini aparatur daerah yang berkesesuaian dengan kebutuhan lokal.

Pasal 26 UU 20/2023 lebih lanjut hanya mengatur pendelegasian tugas Presiden atas kewenangan tersebut secara vertikal kepada kementerian dan/atau lembaga pemerintahan yang ada dibawahnya. Pendelegasian tugas manajemen ASN kepada lembaga dibawah pemerintah pusat dilaksanakan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan pejabat yang berwenang. Dalam Pasal 29 UU 20/2023 diatur bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan dalam pembinaan pegawai ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan

pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama, selain pejabat pimpinan tinggi madya, dan selain pejabat fungsional tertinggi kepada:

- a. menteri di kementerian;
- b. pimpinan lembaga di lembaga pemerintah non kementerian;
- c. pimpinan sekretariat di lembaga negara dan lembaga non struktural;
- d. gubernur di provinsi; dan
- e. bupati/walikota di Kabupaten/Kota.

Dalam pengaturan tersebut tentunya memberikan peluang kepada PPK dalam melaksanakan manajemen ASN di lingkup Pemerintahan Daerah. Hal tersebut diperkuat dalam Pasal 30 ayat (1) UU 20/2023, bahwa Presiden dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan manajemen ASN kepada Pejabat yang berwenang di kementerian, sekretaris jenderal/sekertariat lembaga negara, sekretariat lembaga nonstruktural, sekretaris daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota hanya dalam upaya pembinaan ASN tanpa memberikan peluang bagi Pemerintah daerah dalam proses pengadaan ASN.

Hubungan antara perumusan kebijakan SDM Aparatur dengan manajemen ASN adalah sangat erat. Dalam UU 5/2014, yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Pada pasal 55 UU 5/2014 disebutkan bahwa lingkup manajemen ASN mencakup 14 (empat belas) komponen, yaitu mulai dari penyusunan dan penetapan

kebutuhan ASN, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun, dan jaminan hari tua, serta perlindungan.

Terkait dengan manajemen pegawai negeri sipil, Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disingkat PP 11/2017) Pasal 2 huruf a dan b menentukan Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan; dan b. pengadaan; lebih lanjut dalam Pasal 12 menyatakan :

Kebutuhan PNS secara nasional ditetapkan oleh Menteri pada setiap tahun, setelah memperhatikan pendapat menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan dan pertimbangan teknis Kepala BKN.

Bahwa dalam Pasal 13 PP 11/2017 pemberian pertimbangan teknis Kepala BKN dan penetapan kebutuhan PNS oleh Menteri harus memperhatikan

untuk Instansi Daerah provinsi:

1. data kelembagaan;
2. jumlah dan komposisi PNS yang tersedia pada setiap jenjang Jabatan;
3. jumlah PNS yang akan memasuki Batas Usia Pensiun;
4. rasio antara jumlah PNS dengan jumlah kabupaten atau kota yang dikoordinasikan; dan
5. rasio antara anggaran belanja pegawai dengan anggaran belanja secara keseluruhan.

untuk Instansi Daerah kabupaten/ kota:

1. data kelembagaan;
2. luas wilayah, kondisi geografis, dan potensi daerah untuk dikembangkan ;
3. jumlah dan komposisi PNS yang tersedia pada setiap jenjang Jabatan;
4. jumlah PNS yang akan memasuki Batas Usia Pensiun;

Merujuk pada ketentuan di atas bahwa penyusunan dan penetapan ASN ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Permasalahan yang terjadi diakibatkan adanya pembatasan pengangkatan ASN untuk mengisi kebutuhan formasi yang telah diusulkan, dimana pada dasarnya pengadaan ASN baik untuk kategori PNS maupun PPPK diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dengan adanya persetujuan Pemerintah Pusat. Persetujuan tersebut tentunya mempertimbangkan asas pengelolaan pemerintahan yang baik utamanya terkait pertimbangan keuangan negara dalam proses pengadaan dan pengangkatan ASN. Dasar pertimbangan tersebut, tentunya menghambat Pemerintah Daerah dalam memenuhi kecukupan akan ketersediaan kebutuhan pegawai pemerintah di lingkup Pemerintah Daerah yang berkesesuaian dengan kebutuhan lokal.

Masalah lainnya bahwa pengaturan yang ada saat ini memberikan hak terbatas kepada pemerintah daerah dalam proses pengadaan ASN. Hal ini mengakibatkan daerah kesulitan dalam menghadapi tantangan spesifik yang mereka hadapi, terutama di daerah yang terpencil dan kurang berkembang. Maka dari itu, untuk mengatasi solusi kekurangan personil di lingkup Pemerintah Daerah, pada mulanya diadakan penerimaan tenaga honorer pada tiap instansi yang kekurangan sumber daya manusia. Akan tetapi langkah tersebut tidak dibenarkan lagi setelah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, dalam PP tersebut Pemerintah Daerah dilarang mengangkat pegawai honorer. Hal tersebut kemudian semakin

dipertegas dengan hadirnya UU 20/2023 yang tidak memungkinkan lagi hadirnya aparatur daerah diluar tenaga ASN. Tentunya kebijakan ini berpengaruh dalam aspek pelayanan publik yang kurang maksimal ataupun bahkan dapat terhenti dikarenakan adanya kekurangan personel yang tidak dapat melayani.

Selain itu, kekurangan ASN di Pemerintah Daerah efek diberlakukannya moratorium PNS. Moratorium PNS atau dikenal dengan moratorium penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) merupakan sebuah kebijakan penghentian sementara yang dilakukan Pemerintah dalam upayanya menata PNS dan mengurangi beban belanja negara. Moratorium tersebut tentunya selain menjadi sebuah beban, akan tetapi juga menjadi harapan bagi Pemerintah Daerah dalam menata dan menganalisis kebutuhan kepegawainya hingga kebijakan tersebut berakhir. Dimana kebijakan tersebut didasari akibat distribusi pegawai yang tidak tertata dengan baik secara kuantitas maupun kualitas.

Oleh sebab itu, perlu adanya rekontruksi pengaturan dalam tata kelola manajemen ASN khususnya dalam hal pengadaan yang mampu memberikan solusi dari kelangkaan personel. Pengadaan tersebut tentunya harus dibarengi dengan manajemen ASN yang baik dan berkeadilan agar dapat menghasilkan tenaga yang profesional, memiliki nilai dasar, menjunjung etika profesi, bersikap profesional dalam bekerja dan utamanya dapat terbebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Mengingat bahwa ASN merupakan salah satu bidang pekerjaan yang masih menjadi

rebutan masyarakat Indonesia sejalan dengan besarnya anggaran dalam tahapan pengadaannya maka dari itu dibutuhkan usaha sedari dini guna menciptakan standar birokrasi yang berkualitas dan sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh negara dalam upaya mendorong tercapainya tujuan bernegara.

Hal ini bertujuan untuk menjadi sebuah langkah strategis menjawab tantangan dalam memperjelas pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah guna memastikan pengadaan ASN berfungsi sesuai dengan amanat UUD NKRI Tahun 1945. Dengan memperjelas kewenangan daerah, meningkatkan mekanisme koordinasi, dan memperkuat akuntabilitas, maka diharapkan proses pengadaan ASN dapat berjalan lebih efektif dan responsif dan berkeadilan terhadap kebutuhan masyarakat. Oleh sebab itu mengingat pentingnya reformulasi pengaturan pengadaan ASN sebagai sebuah instrumen perbaikan birokrasi oleh Pemerintah.

B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi permasalahan dalam proposal penelitian ini sebagaimana latar belakang penelitian diatas:

1. Bagaimanakah hakikat pengaturan pengadaan ASN yang berkeadilan?
2. Bagaimana pengaturan pengadaan ASN dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah?

3. Bagaimana pengaturan ideal pengadaan ASN yang berkeadilan bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penulisan karya ilmiah ini, yaitu:

1. Untuk menganalisis dan menemukan hakikat pengaturan pengadaan ASN yang berkeadilan.
2. Untuk mengetahui dan menemukan pengaturan pengadaan ASN dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
3. Untuk menemukan dan menformulasi pengaturan ideal pengadaan ASN yang berkeadilan bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

D. Manfaat Penulisan

Adapun manfaat penelitian disertasi ini nantinya diharapkan dapat berguna secara :

1. Manfaat secara Teoritis:

Penelitian dan hasil kajian dari disertasi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan keilmuan, khususnya keilmuan hukum yang berkenang dengan kontribusi teoritis berupa konsep hukum baru yang ideal dan berkeadilan berkenaan dengan manajemen tata kelola pengadaan Aparatur Sipil Negara di Indonesia.

2. Manfaat secara Praktis

Penelitian dan hasil kajian dari disertasi ini diharapkan dapat memberikan manfaat prakatis berupa temuan (*novelty*) agar tercipta

konsep baru dalam tata kelola manajemen pengadaan Aparatur Sipil Negara yang mencerminkan asas keadilan yang mengacu pada prinsip equality, efisiensi dan efektifitas serta tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sehingga manajemen pengadaan Aparatur Sipil Negara dapat berjalan baik dan berkeadilan.

E. Originalitas Penelitian

Sebagaimana penelusuran peneliti di berbagai perpustakaan kampus yang ada di Indonesia tentang penelitian tentang Tata Kelola Manajemen Pengadaan Aparatur Sipil Negara yang Berkeadilan, maka ditemukan beberapa Disertasi dan Tesis hukum yang memiliki kesesuaian dengan judul tersebut. Namun kesesuaian tersebut memiliki beberapa perbedaan yang mendasar antara masalah yang diteliti oleh peneliti sebelumnya dengan penelitian penulis, sebagai berikut:

1. Ahmad syauki, Aspek hukum penetaan jabatan struktural dalam sistem kepegawaian di Indonesia. 2013. Disertasi ini mengkaji tentang penataan jabatan struktural dalam sistem kepegawaian di Indonesia. Hasil peneilitian menitik beratkan bahwa pentingnya penataan jabatan struktural dalam sistem kepegawaian di Indonesia, pengaturan terhadap pengisian jabatan struktural dalam sistem kepegawaian belum sepenuhnya memperhatikan substansi hukum, syarat-syarat jabatan, serta penataan jabatan struktural dalam sistem kepegawaian belum sepenuhnya menciptakan PNS yang profesional,.

2. Nurwita Ismail, 2022, Penerapan kebijakan sistem merit dalam manajemen ASN. Hasil penelitian menekankan pada penerapan sistem merit dalam penempatan jabatan seseorang terhadap suatu pekerjaan atau jabatan terhadap suatu sistem merit.
3. Tedi Sudrajat. Hubungan kewenangan antara Kepala Daerah dengan Sekretaris Daerah terhadap Promosi Jabatan PNS di Lingkungan Pemda berdasarkan asas netralitas ASN dalam rangka mendukung pelaksanaan sistem merit.
4. Medelina Kusharwanti, 2008, Analisis kebijakan rekrutmen dan seleksi pegawai Negeri Sipil di Indonesia. Program Pasca FISIP UI. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengisian dan rekrutmen ASN hanya bagian subsistem dalam sistem kepegawaian nasional, maka kebijakan rekrutmen pengisian ASN akan menjadi optimal bila disertai dengan reformasi subsistem lainnya.
5. Halim, Sistem Penataan PNS dalam kerangka reformasi birokrasi. 2013. Disertasi Unhas. Hasil penelitiannya mengkaji bahwa seberapa jauh peraturan sistem rekrutmen pegawai menjadi sarana yang optimal dalam menemukan PNS yang ideal. Pengaruh remunerasi dalam meningkatkan kinerja. Dan penegakan disiplin ASN.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Keadilan

Hukum secara kontekstual telah menjadi dasar pijakan sebuah negara demokrasi baik bagi pemerintah maupun rakyat, dimana setiap tindakannya dianggap legal jika berkesesuaian dengan ketentuan hukum. Legitimasi hukum dalam negara demokrasi begitu penting ditengah adanya kebebasan masyarakat dalam realitas sosialnya, dimana kebebasan tersebut memberikan ruang yang cukup besar terhadap aspirasinya dalam menyampaikan tuntutananya berdasarkan keinginan dan kebutuhannya.

Tegaknya hukum tentunya berdampak pada pemenuhan prinsip keadilan dalam masyarakat. Akan tetapi, prinsip keadilan dalam hukum seringkali menjadi celah bagi masyarakat untuk meminta perlakuan yang adil kepada negara, dimana posisi negara secara umum bertindak sebagai penegak hukum dan pelaksana pemerintah. Tindakan tersebut tentunya diakibatkan adanya penafsiran yang keliru dalam memaknai keadilan dalam masyarakat, sehingga tindakan tersebut dapat menimbulkan efek negatif dan pembelajaran yang kurang baik bagi masyarakat lainnya. Maka dari itu, penting untuk memahami esensi dari keadilan tersebut.

Hart mengemukakan, bahwa prinsip umum keadilan dalam hukum adalah kesetaraan dan ketidaksetaraan.¹⁰ Artinya bahwa untuk hal yang serupa diperlakukan dengan cara yang serupa, sedangkan untuk hal yang berbeda diperlakukan dengan cara yang berbeda. Pandangan ini memberikan persepsi bahwa kesetaraan terhadap individu harus diperlakukan sama dengan individu yang lainnya, menjadi relatif jika kesetaraan berbeda dari apa yang dilakukan terhadap cara yang diperlakukannya, begitu juga dengan perlakuan terhadap hal yang serupa dengan cara yang serupa pula.

Keadilan sebagai prinsip dasar dalam hukum tidak dapat diabaikan begitu saja dalam prakteknya, menjadi orang adil itu tidak mudah begitu juga tidak sulit, asalkan dalam diri individu mengikat jiwanya untuk berperilaku adil. Karena, pada dasarnya keadilan itu kembali kepada orang yang melakukan proses peradilan kepada orang yang diadili. Artinya, tidak setiap yang sama rata itu dikatakan adil, tergantung dari prinsip substantif perbuatan yang dilakukan. Realitas yang terjadi dalam kehidupan sosial masyarakat menjadi tidak benar jika hal yang dilakukan oleh individu itu dikatakan tidak adil, padahal sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.¹¹

¹⁰ Yusnus Suhardi Ruman, "*Keadilan Hukum dan Penerapannya dalam Pengadilan*", *Jurnal Humaniora*, Volume 3, Nomor 2, Oktober 2012, Hlm.. 348

¹¹ Hayat, "Keadilan sebagai Prinsip Negara Hukum: Tinjauan Teore", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 Nomor 2 Tahun 2015, hlm.391

Masyarakat terkadang kurang memahami makna keadilan itu sendiri, karena sebagai suatu substansi dari hukum yang dilakukan secara adil itu belum tentu adil bagi orang lain, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu, keadilan mengandung konsep relativisme baik dari segi penilaian, penglihatan, perasaan, dan persepsi, untuk menemukan makna sebenarnya dari keadilan. Keadilan tidak bisa dipandang sebagai rasa, keinginan, dan harapan, tetapi berada di dalam hati nurani masing-masing yang tidak dapat diungkapkan secara pasti.

Keadilan merupakan hal yang esensial bagi kehidupan manusia, sehingga keadilan harus mewarnai perilaku dan kehidupan manusia dalam hubungannya dengan Tuhan-Nya, dengan sesama individu masyarakat, pemerintah, alam semesta dan dengan makhluk ciptaan Tuhan lainnya. Keadilan harus terwujud di semua lini kehidupan dan setiap produk manusia haruslah mengandung nilai-nilai keadilan, karena sejatinya perilaku dan produk yang tidak adil akan melahirkan ketidakseimbangan, ketidakserasian yang berakibat kerusakan baik pada diri manusia sendiri maupun alam semesta.¹²

Berbicara keadilan maka perlu didahului dari ranah filsafat dan teori hukum. Terdapat berbagai macam literatur yang mengkaji dan membahas terkait teori tentang keadilan, mulai dari Plato, Aristoteles, hingga pada John Rawls, John Stuart Mill, Robert Nozick dan beberapa

¹² Sukarno Aburaera, Muhadar, dan Maskun, *Filsafat Hukum :Teori dan Praktik*, (Jakarta:Kencana,2013), Hlm.177

ahli filsafat dan hukum lainnya. Maka dari itu dalam pembahasan teori keadilan maka dipilih beberapa teori keadilan yang mendukung dalam penelitian disertasi ini dengan menggunakan teori keadilan dari Plato, Aristoteles, dan John Rawls.

a. Teori Keadilan Plato

Plato dalam helmi berpendapat bahwa keadilan adalah di luar kemampuan manusia biasa. Sumber ketidakadilan adalah adanya perubahan dalam masyarakat. Masyarakat memiliki elemen-elemen prinsipal yang harus dipertahankan.yaitu:

- 1) Pemilihan kelas-kelas yang tegas; misalnya kelas penguasa yang diisi oleh para penggembala dan anjing penjaga harus dipisahkan secara tegas dengan domba dan manusia.
- 2) Identifikasi takdir negara dengan takdir kelas penguasanya; perhatian khusus terhadap kelas ini dan persatuannya; dan kepatuhan pada persatuannya, aturan-aturan yang rigid bagi pemeliharaan dan pendidikan kelas ini, dan pengawasan yang ketat serta kolektivitas kepentingan-kepentingan anggotanya.¹³

Seperti halnya dalam teori keadilan yang dikemukakan oleh Plato yang menekankan antara harmoni dan keselarasan. Plato

¹³ Muhammad Helmi, 2015, *Konsep Keadilan dalam Filsafat Hukum dan Filsafat Hukum Islam*, Mazahib Jurnal Pemikiran Hukum Islam, Vol. XIV, No.2

mendefinisikan keadilan sebagai “*the supreme virtue of the good state*”, sedang orang yang adil adalah “*the self disciplined man whose passions are controlled by reason*”. Bagi Plato keadilan tidak dihubungkan secara langsung dengan hukum. Baginya keadilan dan tata hukum merupakan substansi umum dari suatu masyarakat yang membuat dan menjaga kesatuannya.¹⁴

Dalam konsep Plato tentang keadilan dikenal adanya keadilan individual dan keadilan dalam negara. Untuk menemukan pengertian yang benar mengenai keadilan individual, terlebih dahulu harus ditemukan sifat-sifat dasar dari keadilan itu dalam negara. Walaupun Plato mengatakan demikian, bukan berarti bahwa keadilan individual identik dengan keadilan dalam negara. Hanya saja Plato melihat bahwa keadilan timbul karena penyesuaian yang memberi tempat yang selaras kepada bagian-bagian yang membentuk suatu masyarakat. Keadilan terwujud dalam suatu masyarakat bilamana setiap anggota melakukan secara baik menurut kemampuannya fungsi yang sesuai atau yang selaras baginya.¹⁵

Penguasa dalam suatu negara berfungsi membagi bagikan fungsi-fungsi kepada setiap individu sesuai dengan prinsip keserasian. Keadilan adalah distribusi kerja kepada setiap individu sesuai dengan bakat, bidang keahlian dan keterampilan. “*Giving each man his due*”

¹⁴ Bahder Johan Nasution, *Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern*. **Yustisia** Vol. 3 No.2 Mei - Agustus 2014, hlm.120

¹⁵ *Ibid.* Hlm. 121

merupakan rumusan konsepsi keadilan Plato yaitu hak setiap orang harus diberikan. Untuk itu perlu penegakkan hukum dan pembuatan undang-undang. Dalam kaitannya dengan hukum, obyek materianya adalah masalah nilai keadilan sebagai inti dari asas perlindungan hukum, sedangkan obyek formanya adalah sudut pandang normatif yuridis dengan maksud menemukan prinsip dasar yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan masalah yang timbul di bidang penggunaan nilai keadilan dimaksud. Tentang nilai keadilan yang dimaksud terutama yang berkenaan dengan obyeknya yaitu hak yang harus diberikan kepada warga masyarakat.¹⁶

b. Teori Keadilan Aristoteles

Teori keadilan kemudian dikembangkan dalam buku *Etika Nichomachea* karya Aristoteles. Keutamaan bagi Aristoteles yakni ketaatan terhadap hukum (hukum polis pada waktu itu, tertulis dan tidak tertulis) adalah keadilan. Dengan kata lain keadilan adalah keutamaan yang bersifat umum. Theo Huijbers menjelaskan mengenai keadilan menurut Aristoteles di samping keutamaan umum, juga keadilan sebagai keutamaan moral khusus, yang berkaitan dengan sikap manusia dalam bidang tertentu, yaitu menentukan hubungan baik antara orang-orang, dan keseimbangan antara dua pihak. Ukuran keseimbangan ini adalah kesamaan numerik dan proporsional. Hal ini

¹⁶ *Ibid.* Hlm.121

karena Aristoteles memahami keadilan dalam pengertian kesamaan. Dalam kesamaan numerik, setiap manusia disamakan dalam satu unit. Misalnya semua orang sama di hadapan hukum. Kemudian kesamaan proporsional adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, sesuai kemampuan dan prestasinya.¹⁷

Selain itu Aristoteles juga membedakan antara keadilan distributif dengan keadilan korektif. Keadilan distributif menurutnya adalah keadilan yang berlaku dalam hukum publik, yaitu berfokus pada distribusi, honor kekayaan, dan barang-barang lain yang diperoleh oleh anggota masyarakat. Kemudian keadilan korektif berhubungan dengan pembetulan sesuatu yang salah, memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan atau hukuman yang pantas bagi pelaku kejahatan. Sehingga dapat disebutkan bahwa ganti rugi dan sanksi merupakan keadilan akorektif menurut Aristoteles. Teori keadilan menurut Aristoteles yang dikemukakan oleh Theo Hujibers adalah sebagai berikut ¹⁸:

1. Keadilan dalam pembagian jabatan dan harta benda publik. Disini berlaku kesamaan geometris. Misalnya seorang Bupati jabatannya duakali lebih penting dibandingkan dengan Camat, maka Bupati harus mendapatkan kehormatan dua kali lebih banyak dibandingkan Camat. Kepada yang sama penting

¹⁷ Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2015), Hlm. 241

¹⁸ *Ibid.* Hlm.242

diberikan yang sama dan yang tidak sama penting diberikan yang tidak sama.

2. Keadilan dalam jual-beli. Menurutny harga barang tergantung kedudukan dari para pihak.
3. Keadilan sebagai kesamaan aritmetis dalam bidang privat dan juga publik. Kalau seorang mencuri, maka ia harus dihukum, tanpa mempedulikan kedudukan orang yang bersangkutan. Sekarang, kalau pejabat terbukti secara sah melakukan korupsi, maka pejabat itu harus dihukum tidak peduli bahwa ia adalah pejabat.
4. Keadilan dalam bidang penafsiran hukum. Karena Undang-Undang itu bersifat umum, tidak meliputi semua persoalan konkret, maka hakim harus menafsirkannya seolah-olah ia sendiri terlibat dalam peristiwa konkret tersebut. Menurut Aristoteles, hakim tersebut harus memiliki *epikeia*, yaitu "suatu rasa tentang apa yang pantas".

2. Teori Desentralisasi

a. Pengertian Desentralisasi

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yang berarti *de= lepas dan centrum= pusat*. Dengan demikian berarti melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan pemerintahan pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah

tangganya sendiri.¹⁹ Sementara para ahli memberikan definisi sebagai berikut:

- a) Brian Smith menjelaskan bahwa konsep desentralisasi adalah sejauh mana kekuasaan dan kewenangan diserahkan melalui suatu hierarki secara geografis dalam negara dan juga berkenaan dengan institusi dan proses yang memungkinkan berlangsungnya pembagian tersebut.²⁰ Desentralisasi mencakup berbagai jenis tingkatan yang merupakan gabungan beberapa organisasi dengan fungsi yangn berbeda. Dalam setiap tingkatan pemerintah di suatu negara dapat meyerahkan kekuasaan kepada tingkat pemerintah yang lebih rendah.
- b) Henry Maddick melihat desentralisasi dari sudut pandang hukum sehingga diartikan sebagai penyerahan kekuasaan yang dimiliki secara hukum dengan tujuan agar dapat menangani bidang-bidang atau fungsi-fungsi tertentu kepada daerah otonom.²¹
- c) Rondinelli, Nellis, dan Chema, mendefinisikan desentralisasi sebagai penciptaan ataupun penguatan, baik dari segi hukum maupun keuangan, pada unitunit pemerintahan sub-nasional yang dimana penyelenggaraannya bersifat substansi, berada di

¹⁹ Viktor M Situmorang, 1994, Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah, Sinar grafika, Jakarta, hlm 38.

²⁰ Brian C. Smith, *Dezentralization The Territorial Dimension of The State*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Jakarta, 2012, hlm. 23.

²¹ Henry Maddick, *Desentralisasi dalam Praktek*, Tim Pustaka Kendi, Yogyakarta, hlm. 34.

luar kontrol langsung dari pemerintah pusat.²² Selain itu, Rondinelli juga mendefinisikan desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, ataupun kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada suatu organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, ataupun organisasi nonpemerintah atau lembaga swadaya masyarakat.²³

- d) *United Nations* (Perserikatan Bangsa – Bangsa) dalam Kertapraja (2012) menjelaskan bahwa: *Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration (i.e. delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies.* Dari pengertian tersebut dapat kita ketahui bahwa pengertian desentralisasi yang dikemukakan oleh *United Nations* adalah suatu hal yang merujuk pada pemindahan kekuasaan yang berasal dari pemerintah pusat baik itu melalui dekonsentrasi (delegasi) pada pejabat wilayah (pemerintah daerah) maupun melalui devolusi pada badan-badan suatu otonom daerah.²⁴
- e) Faguet & Paul telah melakukan pengamatan terkait pelaksanaan desentralisasi mendefinisikan di desentralisasi berbagai negara

²² Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm.10-11.

²³ Hanif Nurcholis, Modul 1 Administrasi pemerintahan Daerah: Konsep Dasar Pemerintahan Daerah, Universitas Terbuka, hlm.11.

²⁴ E. Koswara Kertapraja, Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat, Pariba, Jakarta, 2001, hlm.53.

sebagai dan berikut: *Decentralization as the devolution by central (that is, nation) government of specific function – with all of the administrative, political and economic attributes that these entail to democratic local (that is, municipal) governments that are independent of the center within of legally delimited geographic and functional domain.*²⁵

Sementara itu, berdasarkan Pasal 1 ayat (8) Undang-undang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonom. Selanjutnya pada ayat (12) dijelaskan bahwa Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari pengertian yang dikemukakan di atas dapat diartikan bahwa desentralisasi sebagai devolusi oleh pemerintah pusat (yaitu, negara) yang memiliki fungsi khusus dengan semua atribut administratif, politik dan ekonomi kepada pemerintah lokal (yaitu, kotamadya) yang demokratis dan mandiri dari pusat dalam batas-batas wilayah geografis dan fungsional yang sah.

²⁵ Jean Paul Faguet, *Decentralizing Bolivia: Local Government in the Jungle, Decentralization and Local Governance in Developing Countries-A Comparative Perspective*, The MIT Press, 2006, hlm. 126.

b. Tujuan Desentralisasi

Terdapat beberapa tujuan desentralisasi yang terus berkembang seiring dengan perkembangan zaman dan teknologi dengan berbagai makna dan konsep, namun pada umumnya tujuan desentralisasi di berbagai negara selalu dikaitkan dengan pembangunan ekonomi, pengentasan kemiskinan, peningkatan kesejahteraan masyarakat serta ketersediaan pelayanan publik.

Sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, desentralisasi dan sentralisasi telah beberapa kali mengalami pergeseran. Banyak faktor yang mempengaruhi naik turunnya desentralisasi, terutama sifat kekuasaan negara (pemerintah pusat) apakah bergerak ke arah demokratis atau otoriter. Namun pergeseran yang terjadi tentunya harus tetap dalam koridor Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi. Menurut konsep negara kesatuan, desentralisasi berasal dari sentralisasi. Namun di sisi lain desentralisasi dan otonomi daerah merupakan ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945²⁶

Di Indonesia, dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan dengan cara penataan daerah yang terdiri dari pembentukan daerah

²⁶ Ayunita, K., Ruslan, A., & Abd Razak, H. H. (2020). Harmonization and Synchronization of Laws Related to Management Authority of Coastal Marine Areas. *Hllm* 129

dan penyesuaian daerah dengan berdasarkan kepada kepentingan strategis nasional. Penataan daerah ini bertujuan untuk:²⁷

- a) mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- b) mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- c) mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d) meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
- e) meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
- f) memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Smoke secara sederhana menjelaskan tujuan desentralisasi secara umum, diantaranya:²⁸

- a) sebagai peningkatan efisiensi dimana hal ini berkaitan dengan pelayanan publik;
- b) peningkatan tata kelola pemerintahan dalam hal ini berkaitan dengan interkasi masyarakat dengan pemerintah daerah keputusan yang sesuai;
- c) peningkatan kesetaraan dimana hal ini berkaitan dengan distribusi sumber daya antar daerah.

USAID dalam Polyando menjelaskan bahwa desentralisasi bertujuan sebagai instrument dalam rangka mencapai stabilitas,

²⁷ Lihat Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁸ Paul Smoke, *Decentralization in Africa: Goals, dimension, Mith and Challenges, Post Conflict Countries*, 2011 (Lihat juga Rossy Lambelanova, *Op.Cit.*, hlm. 28-29)

demokrasi, dan pembangunan ekonomi.²⁹ Hal tersebut dapat diartikan bahwa, dengan adanya desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan stabilitas negara sebagai upaya mengurangi konflik yang terjadi. Desentralisasi juga dapat meningkatkan demokrasi dalam suatu negara karena dengan adanya desentralisasi maka dapat memperlluas ruang dimana masyarakat dapat ikut berpartisipasi dan meminta penjelasan dari pemerintah terkait kebijakan yang diambil. Selanjutnya, untuk meningkatkan kualitas kebijakan yang diambil terkait pembangunan ekonomi, maka desentralisasi dapat menjadi pendorong pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya Sady dalam Polyando mengemukakan beberapa tujuan desentralisasi, diantaranya:³⁰

- a) mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah - masalah kecil pada tingkat lokal. Demikian pula memberikan peluang untuk koordinasi pelaksanaan pada tingkat lokal;
- b) meningkatkan pengertian masyarakat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi. Demikian pula pada tingkat lokal dapat merasakan keuntungan dari pada kontribusi kegiatan mereka itu;

²⁹ Petrus Polyando, *Jalan Tengah Desentralisasi Bagi Daerah Otonom Berkarakteristik Kepulauan di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2020, hlm.75.

³⁰ *Ibid.*

- c) penyusunan program–program untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga dapat lebih realistis;
- d) melatih rakyat untuk bisa mengatur urusannya sendiri;
- e) pembinaan kesatuan nasional

Dari berbagai pendapat terkait tujuan diselenggarakannya desentralisasi dapat kita simpulkan beberapa bahwa tujuan dari desentralisasi adalah salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau pengentasan kemiskinan di daerah. Desentralisasi berhubungan erat dengan otonomi daerah, yang merupakan salah satu bentuk demokrasi dari pemerintahan di daerah. Desentralisasi akan dapat berdampak positif pada pembangunan daerah-daerah tertinggal dalam suatu negara. Sistem desentralisasi diterapkan bukan tanpa maksud, melainkan ada tujuan yang ingin dicapai, berikut ini beberapa di antaranya:³¹

- a) Perbaikan tingkat Sosial dan Ekonomi di Daerah, tujuan desentralisasi yang pertama adalah untuk memperbaiki tingkat sosial dan ekonomi masyarakat di daerah melalui pelaksanaan berbagai program pemerintah.
- b) Mencegah Pemusatan Keuangan, tujuan desentralisasi kedua adalah dapat mencegah pemusatan keuangan. Seperti banyak orang ketahui bahwa dengan adanya sistem desentralisasi, pemerintah pusat melimpahkan pengelolaan keuangan kepada

³¹ Rossy Lambelanova, *Op.Cit.*, hlm. 30-31

pemerintah daerah. Dengan demikian, maka penganggaran dan realisasi keuangan daerah dapat terlaksana sebagai upaya peningkatan kerja sama umum di daerah tersebut.

Pelaksanaan demokratisasi pada tingkat pemerintahan daerah, tujuan desentralisasi ketiga adalah untuk membentuk demokrasi pada pemerintah daerah. Melalui penerapan sistem desentralisasi, diharapkan masyarakat juga turut serta dalam proses pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah

3. Teori Pembentukan Perundang-undangan

Teori pembentukan perundang-undangan oleh I. C. Van Der Vlies sebagaimana dikutip oleh Yuliandri adalah berasal dari "*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*".³² A. Hamid S. Atamimi mengartikannya *algemene beginselen van behoorlijke regelgeving* sebagai asas pembentukan peraturan perundang-undangan ialah hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penaungan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.³³ Sementara itu Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip

³² Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 13.

³³ A. Hamid S. Attamimi, *Peran Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I-Pelita IV*, Op.Cit., hlm. 313.

oleh Yuliandri mengartikan *algemene beginselen van behoorlijke regelgeving* sebagai asas umum pembentukan aturan hukum yang baik.³⁴ Supaya memperoleh peraturan perundang-undangan yang efektif, maka dalam pembentukan undang-undang haruslah memperhatikan tiga elemen dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu struktur adalah salah satu dasar dan elemen nyata dari sistem hukum.³⁵ Sehingga teori ini akan dipergunakan dalam menjawab permasalahan pertama dan ketiga.

Menurut Hans Kelsen sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, norma hukum adalah aturan, pola atau standar yang perlu diikuti. Fungsi norma hukum antara lain memerintah (*gebeiten*); melarang (*verbeiten*); menguasai (*ermächtingen*); membolehkan (*erlauben*), dan menyimpan dari ketentuan (*derogoeereen*).³⁶ Sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan atau *wet in materië zi, gezetz in materiellen sinne*, maka terdapat tiga unsur pokok, yaitu pertama, norma hukum (*rechtsnorme*), kedua, berlaku keluar (*naar buiten werkwn*) ketiga, bersipat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*). Sedangkan norma yang ada di dalam peraturan perundang-undangan mengandung sifat-sifat

³⁴ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn Yang baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, *Op.Cit.*, , hlm. 14.

³⁵ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media:Bandung.2015, hlm.15.

³⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Peran Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I-Pelita IV*, *Op.Cit.*, hlm. 302.

antara lain perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pengizinan (*toestemming*), dan pembebasan (*vrijstelling*).³⁷

Dalam hubungan ini ahli dalam perundangan-undangan Jeremy Bentham perumusan ketentuan peraturan agar tidak memiliki kelemahan maka harus menghindari ketidaksempurnaan dalam perumusannya, sedangkan ketidaksempurnaan disebabkan hal-hal yang meliputi arti ganda (*ambiguity*), kekaburan/kosong (*obscurity*) dan terlalu luas (*over butkines*).³⁸

Demikian pula menurut Achmad Ruslan tentang peraturan perundang-undangan yang akomodatif tersebut dapat diperinci karakteristiknya sebagai berikut:

- a. dari segi bentuk, yaitu adanya kesesuaian antara jenis peraturan dan bentuk peraturannya.
- b. dari segi materi muatan, yaitu :
 - 1) Terpenuhinya nilai-nilai fundamental yang menjelmakan karakter bangsa dan asas-asas/ prinsip-prinsip yang bersifat umum dan khusus;
 - 2) Terpenuhinya pengakuan, penghormatan, pemenuhan, perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia;
 - 3) Terpenuhinya standar kejelasan perumusan norma yang terdiri atas hak dan kewajiban, kewenangan, tugas, fungsi, larangan dan sanksi (yang bersifat imperatif) serta kebolehan (fakultatif atau bersifat menambah).
 - 4) Terpenuhinya kejelasan tentang norma, subjek baik dari segi kedudukan, maupun dari segi perilaku dalam

³⁷ *Ibid.*, hlm. 314-315.

³⁸ Achmad Ruslan, (2023). *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*. Rajawali Pers. Depok Hal 128

hubungan hukum, dan objek/sasaran pengaturannya serta wilayah dan waktu keberlakuannya.

- 5) Terpenuhinya syarat-syarat atau prosedur untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu, kondisi/keadaan, peristiwa, serta hubungan hukum bagi subjek pemegang peran (Spp) dan Subjek aparat pelaksana (Sap);
- 6) Terpenuhinya kejelasan penyelesaian perkara (jika relevan);
- 7) Terpenuhinya aspek dana dan fasilitas bagi penerapan dan penegakannya.
- 8) Memiliki kekuatan adaptasi dan prediktibilitas yang tinggi terhadap setiap perubahan kondisi masyarakat; dan
- 9) Memiliki konsistensi terhadap prinsip-prinsip konstitusi termasuk dalam hal kejelasan dan kerincian tentang syarat-syarat atau prosedur pendelegasian pengaturan lebih lanjut (jika ada) ³⁹

Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi, dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis dari suatu Peraturan Perundang-undangan. Persyaratan yuridis yang dimaksud di sini adalah :

- 1) Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang.

Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai wewenang untuk itu. Kalau persyaratan ini tidak diindahkan maka menjadikan suatu Peraturan Perundang-undangan itu batal demi hukum (van

³⁹ Ibid hal 151

rechtswegenietig). Adanya kesesuaian bentuk/jenis Peraturan Perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur. Ketidaksesuaian bentuk/jenis ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud. Misalnya kalau di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa suatu ketentuan akan dilaksanakan dengan Undang-Undang, maka hanya dalam bentuk Undang-Undang-lah itu harus diatur.

- 2) Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan. Pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan.
- 3) Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sesuai dengan pandangan ***stufenbau theory***, Peraturan Perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. Oleh sebab itu Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh melanggar kaidah hukum yang terdapat di dalam Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dalam kaitanya dengan hierarki Perundang-undangan, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki artinya suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi (*Stufentheori*).⁴⁰

Teori *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of norms* yang diintrodusir Hans Kelsen di atas dapat dimaknai sebagai berikut :

1) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum atau validasi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. 2) isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terkait dengan substansi norma dasar, Hans Kelsen membedakan dua jenis norma atau sistem norma. Keduanya adalah sistem norma statis (*the static system of norm*) dan sistem norma dinamis (*the dynamic system of norm*). Sistem norma statis adalah sistem yang melihat suatu norma dari segi isi atau materi muatan norma itu sendiri. Isinya menunjukkan kualitas yang terbukti secara langsung menjamin validitasnya. Sedangkan,

⁴⁰ Maria Farida Indrati S, Ilmu Per-Undang-Undang, Yogyakarta, Kanisius, 2007, Hal, 41

sistem norma dinamis adalah sistem yang melihat suatu norma yang pembentukannya sesuai dengan prosedur oleh yang ditentukan konstitusi. Dengan perkataan lain norma dalam perspektif sistem norma dinamis adalah norma yang dilahirkan oleh pihak yang berwenang untuk membentuk norma tersebut yang tentu saja norma tersebut bersumber dari norma yang lebih tinggi. Kewenangan tersebut merupakan suatu delegasi. Norma yang membentuk kekuasaan didelegasikan dari suatu otoritas kepada otoritas yang lain. Otoritas yang pertama adalah otoritas yang lebih tinggi, otoritas yang kedua adalah otoritas yang lebih rendah.

Konsep system norma dinamis yang dikonstruksi Hans Kelsen di atas menunjukkan bahwa organ-organ Negara yang mempunyai kewenangan membentuk hukum dapat ditelusuri validitasnya melalui suatu hubungan kelembagaan yang hirarkis. Konsep ini dapat dipahami sebagai suatu konsekuensi dari karakter pembentukan norma hukum yang hirarki. Hirarki tersebut menurut perspektif system norma dinamis tentu saja disesuaikan dengan struktur kelembagaan atau ketetaneagaan yang dianut oleh suatu Negara yang diatur dalam konstitusinya.

Selain itu, dua konsep norma hukum tersebut dalam perspektif system norma statis dan norma dinamis dapat menjadi penuntun untuk memahami bahwa suatu norma selain dapat

dilihat atau dipahami segi validitas materi muatannya, juga dapat dilihat atau dipahami segi validitas dasar dan prosedur pembentukannya serta jika ada validitas materi muatan dan organ pembentuk norma selanjutnya lebih rendah atau yang didelegasikan. Lebih tegasnya, baik aspek materi muatan maupun aspek organ yang membentuk suatu norma tidak boleh bertentangan dengan norma di atasnya yang menentukannya.

Teori pembentukan perundang-undangan memberikan landasan normatif untuk menciptakan regulasi yang mendukung proses pengadaan ASN yang efektif, adil, dan transparan. Implementasi yang baik dari teori ini membantu memastikan bahwa pengadaan ASN berjalan sesuai dengan prinsip good governance dan rule of law.

Teori pembentukan perundang-undangan diharapkan menjadi pedoman dalam membangun konsep ideal pengaturan pengadaan ASN. Dimana norma-norma terkait pengaturan pengadaan ASN harus diatur berkesesuaian dengan norma dasar (*grandnorm*) serta berfungsi dalam sistem hukum dan tidak menimbulkan adanya tumpang tindih antar norma (*stufenbau theory*).

4. Teori Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau

kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan⁴¹ Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Authority dalam bahasa Black Law Dictionary diartikan sebagai *legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*⁴² Dapat diartikan bahwa kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁴³

⁴¹ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), Hlm.78

⁴² Nur Basuki Winanmo, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Laksbans mediatama, 2008).Hlm 65.

⁴³ Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, (Surabaya:Fakultas Hukum Unair, 1998), Hlm.2.

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.⁴⁴ Wewenang sebagai lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan yang tidak hanya wewenang pemerintah dalam membuat keputusan (*bestuur*), tetapi wewenang-wewenang pemerintahan disini termasuk dalam rangka pelaksanaan tugas, memberikan serta mendistribusikan wewenang utama yang diterapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D Stoud adalah "*bevoegheid wet kan worden omscrevenal het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.⁴⁵

⁴⁴ Ridwan HR , *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan-14.(PT Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2018). Hlm.71

⁴⁵ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung:Alumni,2004), Hlm.4

Kewenangan merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi.⁴⁶

F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan "*Het Begrip Bevoegdheid is and ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*".⁴⁷ Jika diartikan bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara, dimana dapat dikatakan bahwa kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut :
"Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil

⁴⁶ Ridwan HR, Op.Cit. Hlm.99

⁴⁷ *Ibid*

tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.⁴⁸

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.⁴⁹ Hak berisi kebebasan untuk melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Dalam memperoleh kewenangan ada tiga cara untuk memperoleh kewenangan yaitu antara lain:⁵⁰

1. Atribusi, yaitu pemeberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali,⁵¹ Artinya kewenangan itu bersifat melekat terhadap organ pemerintahan

⁴⁸ Prajudi Atmosudirjo, *Op. Cit*, Hlm.29

⁴⁹ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah* (Bandar Lampung : Universitas Lampung, 2009). Hlm. 26.

⁵⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1998, Hlm.5

⁵¹ Ridwan HR, *Op.Cit*, Hlm.104

tersebut yang dituju atas jabatan dan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan tersebut.

2. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain.⁵² Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan orang pertama, untuk selanjutnya menjadi kewenangan orang kedua. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggungjawab penerima wewenang.
3. Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama (a/n) pejabat Tata Usaha Negara.

Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada

⁵² Op.Cit, Hlm.105

organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.⁵³

Pada atribusi (Pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang. Cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya adalah melalui atribusi. Dalam hal ini pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintah yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang dibentuk pada kesempatan itu.

⁵³ Ridwan HR, Op.Cit, Hlm. 108-109

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.⁵⁴ Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan: *Original legislator*, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undang-undang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undangundang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPD. Di tingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah. Dalam Pasal 22 ayat (1), UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti UU jika terjadi kepentingan yang memaksa. *Delegated legislator*, dalam hal ini seperti presiden yang berdasarkan suatu undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah, yaitu diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

⁵⁴ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 2000), Hlm. 1-2

Jadi atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orisinil (pembentuk UUD, parlemen pembuat undang-undang dalam arti formal, mahkota, serta organ-organ dari organisasi pengadilan umum), sedangkan pembentuk undang-undang yang diwakilkan (mahkota, menteri-menteri, organ-organ pemerintahan yang berwenang untuk itu dan ada hubungannya dengan kekuasaan pemerintahan) dilakukan secara bersama.

Jadi atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut.

Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.⁵⁵

Delegasi wajib didahului adanya dasar hukum, dimana apabila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula disubdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh

⁵⁵ *Ibid.* Hlm.104-105

dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada orang atau pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut.

Maka pendelegasian merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan suatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang yang pada saat itu tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima pendelegasian juga biasanya memiliki suatu wewenang, dimana atas penyerahan kewenangan tersebut akan memperluas kewenangannya sebagaimana yang telah diserahkan.

Mandat (*opdracht*) dalam pergaulan hukum diartikan sebagai perintah, baik berupa pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab pemerintah yang pertama tersebut.

Pada mandat tidak ada pencitaan ataupun penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja mandat, tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia

menginginkannya. Pemberi mandat juga bisa memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandate. Sehingga, secara yuridis-formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

B. Landasan Konseptual

1. Tata Kelola Pemerintahan (*Good Governance*)

a. Pengertian Tata Kelola

Konsep tata kelola (*governance*) muncul pertama kali dari kepentingan lembaga-lembaga donor internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), Bank Dunia, ADB maupun IMF dalam memberikan modal kepada negara-negara berkembang. Dalam perkembangan selanjutnya *good governance* menjadi syarat bagi negara-negara yang ingin mengajukan pinjaman dana, sehingga *good governance* digunakan sebagai standar penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan.⁵⁶

Konsep *good governance* telah menjadi ideologi baru di negara-negara dan lembaga-lembaga donor internasional untuk mendorong agar anggotanya menghormati prinsip-prinsip ekonomi pasar dan demokrasi sebagai prasyarat dalam pergaulan internasional.

⁵⁶ Hafifah Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*,(Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003), Hlm.5

Konsep *good governance* sendiri mulai dikenal sejak Tahun 1990-an di Indonesia seiring dengan adanya bentuk interaksi antara pemerintah Indonesia dengan negara-negara lain dalam komunitas internasional.

Tata kelola pemerintahan (*governance*) di Indonesia semakin membaik seiring semakin kompleksnya permasalahan di negara ini. Langkah pemerintahan kearah yang lebih baik kemudian semakin berkembang pasca reformasi dengan didorongnya konsep tata kelola pemerintahan yang baik yang kemudian dikenal dengan istilah *good governance*. Era reformasi telah menuntut adanya demokrasi yang bersih, penggunaan *good governance* menjadi sebuah instrumen baru yang wajib diterapkan dalam era pemerintahan baru di Indonesia. Namun seiring perkembangannya penggunaan konsep tersebut hingga saat ini belum berjalan maksimal dimana ditemukan masih banyak ditemukan ketidakadilan dan praktek buruk dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Tata kelola (*governance*) didefinisikan sebagai bentuk atau proses penyelenggaraan kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola problem yang dihadapi oleh masyarakat atau bangsa dengan melibatkan semua sektor antara lain: sektor publik, sektor privat (swasta), dan sektor ketiga yaitu *civil society*. *Governance* merupakan sistem interaksi dimana proses-proses politik, ekonomi, dan administrasi diselenggarakan secara deomokratis, akuntabel, dan partisipatorik dengan melibatkan semua aktor dan stakeholder.

Menurut Kaufmann et al., tatakelola (*governance*) bersangkutan dengan tiga perspektif, yaitu: (i) proses dengan mana pemerintah suatu pemerintahan dipilih, diselenggarakan, dijaga akuntabilitasnya, diawasi, dan diganti; (ii) kapasitas pemerintah untuk mengelola sumberdaya secara efisien, merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan serta regulasi; dan (iii) ruang publik untuk dapat mengakses pelayanan dan berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan. Di dalam pengertian praktisnya, *governance* dimaknai sebagai suatu proses pengambilan keputusan dan proses dimana keputusan itu dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Keputusan yang dimaksud dalam hal ini berupa kebijakan publik, termasuk diantaranya kebijakan Pengelolaan DAS (PDAS) dan/atau kebijakan Pengelolaan SDA (PSDA). Apakah kebijakan tersebut dilaksanakan dengan baik atau tidak, hal itu termasuk dalam lingkup pengertian tatakelola (*governance*).

Good governance (tatakelola yang baik) didefinisikan sebagai sistem tatakelola yang mencakup tatacara, mekanisme, dan prosedur yang baik dalam menyelenggarakan kekuasaan politik, ekonomi, dan administratif berdasarkan prinsip-prinsip dan ukuran akuntabilitas (dapat dipertanggungjawabkan) transparan, efisien, efektif dan integritas (pacific, 2000). Terdapat delapan indikator *good governance* yang meliputi :

- a. berdasarkan hukum (*rule of law*),

- b. akuntabel,
- c. transparansi,
- d. Inklusif dan berkeadilan,
- e. Partisipatif,
- f. Pengambilan keputusan berdasarkan konsensus,
- g. Responsif,
- h. Efisien dan Efektif.

Secara etimologi pengelolaan berasal dari kata kelola atau *to manage* yang berarti mengatur, menyelenggarakan atau menjalankan, dan mengendalikan suatu pemerintahan, perusahaan, program atau proyek melalui suatu tatanan dan proses untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Pengelolaan adalah rangkaian proses yang dimulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengalokasian sumber daya, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya

Menurut Safri Nugroho, perkembangan konsep good governance sebetulnya merupakan aspek dinamis dari administrasi negara pada setiap saat yang selalu dihadapkan pada tantangan untuk melakukan perubahan di bidang administrasi negara utamanya pada tata kelola penyelenggaraan pemerintahan. Pada konsep ini terkandung makna ditinggalkannya monopoli pemerintah terhadap penyelenggaraan negara. Di sini ada makna "*partnership*" atau kerja sama antara sektor publik yang dalam hal ini dilaksanakan oleh

pemerintah/ negara, dengan sektor swasta atau dunia usaha dan masyarakat. Oleh karena itu, dalam konsep good governance terkandung makna bahwa ada hubungan yang sinergis secara proporsional antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam penyelenggaraan negara. Hubungan sinergis antara ketiganya mewujudkan konsep good governance dan harus mengindahkan prasarat (*conditio sine quanon*) nilai-nilai dasar universal maupun nilai-nilai dasar kondisional, seperti: supremasi hukum, transparansi, partisipasi, profesionalitas, sensitivitas, dan akuntabilitas. Adapun nilai-nilai kondisional disesuaikan dengan karakter dan budaya masyarakat di suatu negara. Di dalam konteks Indonesia, perpaduan antara karakteristik universal dan karakteristik kondisional, di antaranya disebut sebagai asas-asas penyelenggaraan negara, yang terdiri atas asas kepastian hukum, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas.⁵⁷

Seiring dengan perubahan dan perkembangan zaman, pada tahun 1990-an di Indonesia berkembang konsep good governance. Dalam perkembangannya penerapan prinsip-prinsip good governance kemudian agak bergeser ke arah atau diperkaya dengan berbagai prinsip manajemen yang diadvokasi sejak manajemen klasik yang berdasar human behavior yang mendasarkan diri pada manajemen

⁵⁷ Safri Nugraha, *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta : BPHN Departemen Hukum dan HAM RI, 2007), Hlm. 10-11

berdasarkan lingkungan sampai manajemen modern. Pada saat ini konsep tata pemerintahan yang baik telah dikembangkan dan merupakan perkembangan dari pelaksanaan AUPB di Indonesia. Konsep ini telah berkembang di tingkat nasional maupun daerah. Berbagai konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik sudah dikembangkan dalam peraturan perundang-undangan pusat maupun daerah.⁵⁸

Tata kelola administrasi pemerintahan yang baik mencerminkan karakteristik pelaksanaan good governance yang sangat penting bagi perancangan pembangunan kedepannya. Penerapan prinsip tersebut berlaku baik bagi setiap jajaran pemerintahan baik ditingkat pusat, daerah hingga pada desa, dimana setiap perencanaan pembangunan harus didasarkan pada data dan informasi yang tepat. Konsep governance ini tidak sekedar berorientasi pada internal organisatoris, namun juga pada aspek output, outcome, dan impact yaitu upaya mewujudkan kemakmuran bagi rakyatnya sebagai parameter dari penyelenggaraan pemerintahan yang memiliki kinerja yang tinggi. Disamping itu, gagasan tata kelola yang baik bersinggungan dengan keinginan untuk meningkatkan daya saing dan inovasi aparatur publik baik ditingkat lokal, nasional hingga pada tataran global.

b. Prinsip-prinsip Good Governance

⁵⁸ Eni Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta :UNY Press,2019), Hlm 5-6.

United Nation Development Programme (UNDP) telah merumuskan karakteristik *good governance* sebagai berikut⁵⁹:

a. Partisipasi (*Participatoon*)

Partisipasi antar masyarakat dalam proses pemerintahan sangatlah dibutuhkan, karena tanpa partisipasi masyarakat program pemerintahan tidak akan berjalan dengan baik.

b. Penegakan Hukum

Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalam hukum yang menyangkut hak asasi.

c. Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang di ambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Transparansi di bangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkementingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat di mengerti dan pantau sehingga bertambahnya

⁵⁹ Dede Rosyada, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta:ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2000). Hal.182

wawasan dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

d. Consensus Orientation

Aspek fundamental untuk mencapai konsep good governance yaitu perhatian pemerintahan melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsensus, dimana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama. Dalam pengambilan keputusan harus dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen-komponen yang ada di lembaga. Sehingga keputusan itu memiliki kekuatan dalam pengambilan kekuatan.

e. Efektivas dan efisien

Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuah hasil sesuai kebutuhan masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

f. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas pertanggungjawab pemerintahan terhadap masyarakat. Sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di masyarakat. Setiap pemerintah harus

mempertanggungjawabkan atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas di pemerintahan.

g. Visi strategis

Visi strategis adalah pandangan pandangan strategis untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin menjadi perangkap bagi pemerintahan dalam membuat kebijakan-kebijakan. Disinilah diperlukan strategi-strategi.⁶⁰

Adapun prinsip-prinsip good governance menurut Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pelatihan dan Pendidikan Jabatan Pegawai Negeri Sipil sebagai berikut :

1. Profesionalitas, meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan dan mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau.
2. Akuntabilitas, meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat.
3. Transparansi, menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.

⁶⁰ *Ibid.* Hlm.183

4. Pelayanan prima, penyelenggaraan pelayanan publik yang mencakup prosedur yang baik, kejelasan tarif, kepastian waktu, kemudahan akses, kelengkapan sarana dan prasarana serta pelayanan yang ramah dan disiplin.
5. Demokrasi dan Partisipasi, mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.
6. Efisiensi dan Efektifitas, menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.
7. Supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat, mewujudkan adanya penegakkan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.⁶¹

Secara umum good governance mengandung unsur utama yang terdiri dari akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, dan aturan hukum.⁶² Berikut ini dikemukakan penjelasan tentang unsur-unsur tersebut:

1. Akuntabilitas: tanggung gugat dari pengurusan, penyelenggaraan dan governance yang dilakukan lebih jauh

⁶¹ Yenny, "Good Governance: Studi Tentang Prinsip-prinsip Good Governance". eJournal *Administrasi Negara*, Volume 1, Nomor 2, 2013: hlm. 198-199

⁶² Sunarso, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2013), Hlm. 173.

diartikan adalah kewajiban bagi aparaturnya pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijaksanaan yang ditetapkan.

2. **Transparansi:** yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak mengenai perumusan kebijakan (politik) dari pemerintah, organisasi, badan usaha. Dengan kata lain, segala tindakan dan kebijaksanaan pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka diketahui oleh umum.
3. **Keterbukaan:** pemberian informasi secara terbuka, terbuka untuk open free suggestion, dan terbuka terhadap kritik yang merupakan partisipasi. Keterbukaan bias meliputi bidang politik, ekonomi dan pemerintahan.
4. **Aturan hukum:** keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi, badan usaha berdasarkan hukum jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijaksanaan publik yang ditempuh. Juga dalam social economic transaction (transaksi sosial ekonomi). Conflict resolution berdasarkan hukum (termasuk arbitrase). Institusi hukum yang bebas, dan kinerjanya yang terhormat.⁶³

Dari sudut pendekatan sistem, good governance menyangkut pelaksanaan kekuasaan pemerintah dalam hal *decision making* dan dalam hal menjalankan fungsinya secara utuh, dan menyeluruh sebagai

⁶³ *Ibid.*Hlm.173.

suatu kesatuan tindakan yang terarah dan teratur, baik itu meliputi bidang ekonomi (*economic governance*), politik (*political governance*), dan administrasi (*administrativ governance*).⁶⁴

Beberapa pengertian dan prinsip yang dikemukakan terkait *good governance* atau tata kelola pemerintahan menunjukkan bahwa dalam hal penyelenggaraan pemerintahan menekankan pentingnya implementasi dari prinsip-prinsip *good governance* ini. Berkaitan dengan manajemen ASN maka selayaknya dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang kemudian dikembangkan dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik. Maka dengan adanya tata kelola pemerintahan yang baik ini atau *good governance* kedepan proses manajemen ASN dapat bermanfaat bagi perbaikan Sumber Daya ASN khususnya dan Sumber Daya Manusia Indonesia yang efektif, efisien dan berkeadilan.

2. Tinjauan tentang Aparatur Sipil Negara

a. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara (ASN) pada awalnya disebut dengan Pegawai Negeri Sipil. Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu

⁶⁴ Shinta Tomuka "Penerapan Prinsip-prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Kecamatan Girian Kota Bitung (Studi Tentang Pelayanan Akte Jual Beli)." *Jurnal eksekutif* 2.1, 2013, hlm.4.

(organisasi). Selanjutnya berpendapat juga bahwa Pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.⁶⁵

Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, terjadi perubahan dalam sistem kepegawaian pemerintah. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai ASN secara tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintah.

Sebagai unsur aparatur negara perlu dilihat kualitas Pegawai Negeri Sipil agar dapat dikembangkan suatu sistem pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang mampu menghadapi persaingan ditingkat regional maupun global. Penjelasan pengertian-pengertian tentang Pegawai Negeri Sipil yang telah dipaparkan di atas maka dapat dirumuskan ada empat unsur yang harus dipenuhi untuk dapat disebut sebagai pegawai negeri. Unsur-unsur tersebut adalah:

- 1) Memenuhi syarat yang ditentukan;
- 2) Diangkat oleh Pejabat yang berwenang;
- 3) Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau tugas negara lainnya;
- 4) Digaji menurut Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

⁶⁵ A.W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian*, (Jakarta:Rajawali,2006), Hlm. 113

Aparatur Sipil Negara sebagai sumber daya manusia yang bertugas dalam melayani kepentingan publik memiliki andil dalam merealisasikan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Terselenggaranya pembangunan nasional sangat tergantung pada kemampuan dan kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan Pegawai Negeri.⁶⁶

b. Kategori Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 telah membagi kategori ASN kedalam beberapa jenis pegawai ASN, hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 6 huruf (a) menjelaskan jenis Pegawai ASN terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil (PNS)
- b. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)

PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf (a) merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Kepegawaian dan memiliki Nomor Induk Pegawai (NIP) secara nasional. PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf (b) merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini. Dari

⁶⁶ SF.Marbun, dan Moh.Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty,1987) Hlm 98.

uraian-uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa yang menyelenggarakan tugas-tugas negara atau pemerintahan adalah pegawai negeri, karena kedudukan pegawai negeri adalah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, juga pegawai negeri merupakan tulang punggung pemerintah dalam proses penyelenggaraan pemerintah maupun dalam melaksanakan pembangunan nasional.

b. Fungsi, Tugas, dan Peran Aparatur Sipil Negara

Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara yang bertugas membantu Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh setiap masyarakat. dalam melaksanakan Peraturan PerUndang-Undangan pada umumnya, Pegawai Negeri Sipil diberikan tugas kedinasan untuk melaksanakan tugas tersebut dengan sebaik-baiknya.

Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat setiap Pegawai Negeri Sipil harus mampu melakukan kepentingan negara dan kepentingan masyarakat diatas kepentingan pribadi dan golongan. Sebagai abdi Negara seorang pegawai negeri juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai filsafah dan ideologi Negara, UUD 1945, negara dan pemerintahan. Dalam hal ini pegawai negeri harus bersikap

monoloyalitas, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta menyerahkan daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan serta berdaya dan berhasil guna. Kesetiaan dan ketaatan penuh yang berarti bahwa Pegawai Negeri Sipil sepenuhnya berada di bawah pimpinan pemerintahan dan sebagai abdi masyarakat. Pegawai negeri harus memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Sehubungan dengan kedudukan pegawai negeri maka baginya dibebankan kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan dan sudah tentu disamping kewajiban baginya juga diberikan apa saja yang menjadi hak yang didapat oleh seorang pegawai negeri. Kedudukan Pegawai Negeri Sipil adalah mengenai hubungan Pegawai Negeri Sipil dengan Negara dan Pemerintah serta mengenai loyalitas kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah. Disadari bahwa kedudukan pegawai negeri khususnya Pegawai Negeri Sipil merupakan salah satu penentu kelancaran penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan. Sehingga untuk mencapai tujuan pembangunan, diperlukan adanya Pegawai Negeri Sipil sebagai warga negara, unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat.

Dengan penuh kesetiaan dan ketaatan terhadap Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah. Untuk keperluan tersebut,

Pegawai Negeri Sipil harus bersatu padu bermental baik, berwibawa, berdaya guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan tugas pembangunan. Adapun pembagian fungsi, tugas dan peranan ASN dibagi dalam beberapa kategori sebagai berikut:

a. Pegawai ASN memiliki fungsi sebagai:

- 1) Pelaksana kebijakan Publik
- 2) Pelayan Publik
- 3) Perekat dan Pemersatu bangsa

b. Pegawai ASN memiliki tugas sebagai:

- 1) Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.
- 2) Memberikan pelayanan publik yang professional dan berkualitas.
- 3) Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia

c. Pegawai ASN memiliki peranan sebagai berikut:

Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN).

d. Hak dan Kewajiban pegawai Aparatur Sipil Negara

Dalam Undang-undang ASN, telah diatur secara tegas pembagian hak dan kewajiban ASN. Undang-undang ASN telah melindungi hak-hak yang berhak diperoleh seorang ASN selama menjalankan mereka menjalankan segala kewajibannya yang diatur dalam aturan tersebut. Maka dari itu, adapun pembagian hak dan kewajiban ASN sebagai berikut:

a. Hak Pegawai ASN

Dasarnya dari adanya hak adalah manusia mempunyai berbagai kebutuhan yang merupakan pemacu bagi dirinya untuk memenuhi kebutuhannya. Langkah-langkah yang ditempuh dalam suatu organisasi adalah bertujuan untuk mempertautkan antara kepentingan pegawai dan organisai. Kepentingan pegawai pada umumnya terbatas pada kepentingan memperoleh gaji guna memenuhi kebutuhannya dan dipengaruhi oleh kepentingan lain yang berupa keserasian arahan kerja dari pimpinan organisasi, kesempatan mengembangkan diri sampai dengan adanya jaminan dihari tua.

Adapun hak-hak pegawai ASN menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 21 bahwa PNS berhak atas:

- 1) Gaji, tunjangan, dan fasilitas
- 2) Cuti
- 3) Jaminan pensiun dan jaminan hari tua

4) Pengembangan kompetensi

Hak-hak pegawai ASN seperti yang telah dipaparkan di atas dapat dijelaskan lebih lanjut yaitu dalam hak gaji maksudnya pemberian gaji disebabkan pula dasarnya setiap Pegawai Negeri Sipil beserta keluarganya harus dapat hidup layak dari gajinya, sehingga demikian ia dapat memusatkan perhatian dan kegiatannya untuk melaksanakan tugas yang ditugaskan kepada Pegawai Negeri Sipil tersebut. Gaji merupakan balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang. Hak cuti seperti yang telah dipaparkan di atas merupakan hak Pegawai Negeri Sipil maksudnya bahwa cuti diberikan sebagai hak bagi para Pegawai Negeri Sipil dalam rangka menjamin kesegaran jasmani dan rohani serta kepentingan Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal ini setiap Pegawai Negeri Sipil berhak atas cuti yaitu tidak termasuk kerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu.

Jaminan pensiun dan jaminan hari tua adalah hak yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi syarat yang ditentukan berhak atas pensiun, yang dimaksud pensiun adalah jaminan dihari tua yang diberikan sebagai balas terhadap pegawai yang telah bertahun-tahun mengabdikan dirinya kepada Negara. Berdasarkan UU No 5 Tahun 2014 Tentang ASN, untuk mendapatkan hak pensiun harus memenuhi syarat di antaranya yaitu:

- 1) Telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 Tahun
- 2) Telah diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil
- 3) Memiliki masa kerja sekurang-kurangnya 20 Tahun

Hak perlindungan yang diberikan oleh Pegawai Negara Sipil maksudnya apabila Pegawai Negeri Sipil ditimpa oleh sesuatu kecelakaan dalam atau karena sedang menjalankan tugas kewajibannya, maka pegawai negeri berhak atas perlindungan atas sesuatu kecelakaan itu dengan memperoleh perawatan dan pegawai negeri tetap menerima penghasilan penuh. Pegawai Negeri Sipil apabila mengalami cacat jasmani atau rohani dalam hal karena menjalankan tugasnya dan tidak dapat bekerja kembali berhak atas perlindungan yaitu dengan memberikan tunjangan.

Berdasarkan hak-hak Pegawai Negeri Sipil yang telah dituliskan di atas maka dapat diketahui mengenai aspek kebutuhan pegawai antara hak dan kewajiban dan pegawai. Kecenderungan pegawai untuk melaksanakan pekerjaannya berdasarkan kebutuhannya secara umum. Faktor motivasi yang timbul untuk memberikan prestasi, dipengaruhi oleh hukum tertulis yang membatasi setiap aktifitas dan timbulnya output berupa kinerja yang sepadan terhadap pekerjaan yang dikerjakan.

b. Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Setiap Pegawai Negeri Sipil dibebani atas kewajiban-kewajiban. Adapun kewajiban-kewajiban Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 23 yaitu:

- 1) Setia dan taat pada Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Pemerintah yang sah;
- 2) Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- 4) Menaati ketentuan Perundang-Undangan;
- 5) Melaksanakan tugas kedinasan dengan pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- 6) Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- 7) Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan;
- 8) Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah NKRI

e. Kategori Jabatan Aparatur Sipil Negara

Jabatan ASN dikategorikan kedalam berbagai macam jabatan, diantaranya jabatatan administrasi, jabatan fungsional, dan jabatan pimpinan tinggi.

a. Jabatan Administrasi

Jabatan administrasi yaitu sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Dimana dalam jabatan administrasi ini terdiri atas jabatan administrator, jabatan pengawas, dan jabatan pelaksana.

- Jabatan administrator sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 14 huruf a bertanggungjawab memimpin pelaksanaan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.
- Jabatan pengawas merupakan jabatan yang bertanggungjawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana.
- Jabatan pelaksana adalah sekelompok orang yang bertanggungjawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

b. Jabatan fungsional.

Jabatan fungsional merupakan jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional dan berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan fungsional dalam ASN merupakan sebuah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian/ dan atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri.

c. Jabatan Pimpinan Tinggi

Jabatan Pimpinan Tinggi merupakan sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintahan. Jabatan pimpinan tinggi terdiri atas :

1. Jabatan pimpinan tinggi utama, meliputi kepala lembaga pemerintahan non-kementerian.
2. Jabatan pimpinan tinggi madya meliputi sekretaris jenderal

3. Tinjauan tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara

a. Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara mengartikan Manajemen Aparatur Sipil Negara yaitu pengelolaan aparatur sipil negara untuk menghasilkan pegawai aparatur sipil negara yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme,

yang dimaksud dengan ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Manajemen ASN pada dasarnya merupakan kebijakan dan praktek dalam mengelola aspek manusia atau sumber daya atau sumber daya manusia dalam organisasi. Mengenai sumber daya manusia yang dimaksud yakni suatu mekanisme pengadaan sumber daya manusia terhadap suatu organisasi yang digunakan untuk mencapai tujuan organisasi tersebut. Mulai dari tahapan pengadaan, pengembangan kapasitas sumber daya manusia yang ada serta memanfaatkannya untuk mencapai sasaran strategis, visi, dan misi dan tujuan organisasi.

Guna mewujudkan organisasi (negara) yang berdaya saing global, maka peranan sumber daya manusia dituntut semakin tinggi, memiliki kompetensi yang tinggi dan bertanggungjawab atas pekerjaannya, sebab tanpa sumber daya manusia organisasi akan gagal mewujudkan eksistensinya. Maka dari itu, manajemen harus memberikan perhatian kepada praktik sumber daya manusia yang lebih menekankan pada kompetensi agar dapat memperoleh sumber daya aparatur yang kompeten, handal dan mampu memberikan sumbangan dalam menghasilkan nilai tambah, serta pencapaian organisasi.

Pengelolaan sumber daya manusia di era kemajuan globalisasi saat ini menjadi tantangan utama yang dihadapi oleh organisasi (negara) menjadi lebih efektif. Hal tersebut disebabkan manusia

berperan sebagai sumber daya yang sangat penting bagi organisasi, disamping itu pula efektivitas suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh manajemen manusianya. Mengutip dari sedarmayanti yang mengelompokkan empat prinsip dasar pendekatan yang harus diperhatikan dalam manajemen sumber daya manusia, diantaranya⁶⁷:

Pertama, manajemen yang efektif atas keberhasilan suatu organisasi adalah organisasi tersebut memiliki sumber daya manusia.

Kedua, hubungan yang baik antara pengambil kebijakan, sumber daya yang ada, termaksud peraturan dan kebijakan lainnya, prosedur yang secara keseluruhan sangat memberikan sumbangan besar terhadap pencapaian organisasi tersebut.

Ketiga, nilai dan kultur dalam organisasi, nilai dalam suatu organisasi harus ditegakkan dan harus diupayakan secara terus menerus untuk memperbaiki kultur yang ada dalam suatu organisasi adalah perilaku manajerial yang memberikan pengaruh besar pada pencapaian organisasi.

Keempat, integrasi dengan semua organisasi berupa membangun kerjasama yang tentunya melibatkan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan organisasi.

Dalam rangka mencapai tujuan, maka manajemen berfungsi sebagai wadah untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu

⁶⁷ Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan (mewujudkan pelayanan dan pemerintahan yang baik)*, (Bandung:Refika Aditama, 2010), Hlm.368

menyangkut kebijaksanaan umum. Menurut Frederick W Taylor memberikan pendapat bahwa manajemen merupakan :

*“The art of menegement is defined as knowing exactly what you want to do, and than seeing that they do it in the best and cheapest way. Yang diartikan bahwa ilmu manajemen itu dapat diterjemahkan sebagai ilmu pengetahuan yang mandiri yang sebenarnya akan anda kerjakan, selanjutnya mengkaji apakah sesuatu itu dikerjakan dengan cara terbaik serta termudah”.*⁶⁸ Selanjutnya Oliver Sheldon berpendapat bahwa⁶⁹:

“Management proper is the function of industry concerned in the execution of policy, with the limits set by administration, in the employment of the organization for the particular object set before it”. (kegunaan manajemen adalah sebagai fungsi kajian industri dalam pelaksanaan kebijakan, dipandang dalam batas-batas kumpulan penyelenggaraan, dalam pekerjaan organisasi untuk tujuan khusus yang akan datang”

Melalui sumber daya yang ada, dapat dipastikan bahwa

organisasi tersebut mencapai keberhasilan sesuai hakikat manajemen sumber daya manusia. Sumber kapasitas dari suatu organiasi tergantung pada sistem manajerialnya, dengan sumber daya manusia yang ada memungkinkan bagi suatu perusahaan atau organisasi dapat belajar dan mempergunakan kesempatan serta peluang yang baru. Manajemen sumber daya manusia secara khusus memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Dengan manajemen sumber daya yang baik, maka dapat dimungkinkan organisasi tersebut mendapatkan karyawan yang kompeten, cakap, serta mampu dipercaya memiliki motivasi kerja yang tinggi sesuai dengan yang diharapkan.

⁶⁸ Frederick W. Taylor dalam Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta Timur: Sinar Grafika,2017), Hlm.93

⁶⁹ *Ibid*

2. Manajemen dapat dilakukan untuk meningkatkan serta memperbaiki kapabilitas yang melekat pada manusia agar dapat berkontribusi memiliki kemampuan dan kecakapan.
3. Pengembangan manajemen melalui pelatihan terkait dengan kebutuhan bisnis, serta mengembangkan sistem kerja pegawai melalui prosedur perekrutan dan seleksi yang lebih selektif dengan menerapkan sistem kompensasi dan insentif berdasarkan kinerja.
4. Meningkatkan praktik manajemen lebih baik lagi dengan berkomitmen tinggi memperbaiki kualitas karyawan yang ada agar dapat membantu mengembangkan kerjasama dengan organisasi lain.
5. Iklim diciptakan lebih kondusif, agar hubungan antara pimpinan, sesama karyawan lebih produktif dan harmonis.
6. Memperhatikan faktor lingkungan agar terbangun kerjasama seluruh tim dan fleksibilitasnya dapat dikembangkan.
7. Memberikan bantuan terhadap organisasi untuk menyeimbangkan serta mengadaptasikan kebutuhan pihak-pihak terkait.
8. Memberikan kepastian bahwa orang-orang dinilai dan dihargai berdasarkan pencapaian kinerja yang ia lakukan.
9. Lebih memperhatikan proses pengelolaan pegawai, memberikan perhitungan terhadap beberapa perbedaan individual maupun

kelompok sebagai analisis dalam menempatkan pada posisi tertentu.

10. Memberikan kepastian bahwa mereka dinilai dan memiliki kesempatan yang sama.
11. Memberikan pengelolaan karyawan melalui pendekatan etis, fokus karyawan, keadilan dan transportasi.
12. Sebagai upaya untuk mempertahankan serta memperbaiki kesejahteraan, keadaan fisik dan mental para karyawan.⁷⁰

Secara universal, manajemen memberikan peran dasar, menurut Sukanto Satoto bahwa kegiatan-kegiatan dalam manajemen kepegawaian meliputi beberapa tahapan diantaranya:

1. Proses pengadaan dan seleksi tenaga bagi calon pekerja/pegawai.
2. Proses penempatan dan penunjukan, merupakan rangkaian proses menepatkan calon pegawainya pada suatu jabatan tertentu.
3. Proses pengembangan, yang dimaksudkan adalah segala proses latihan (training) baik sebelum maupun sesudah menduduki suatu jabatan yang berkaitan dengan promosi pegawai.

⁷⁰ Sedarmayanti, Op.Cit, Hlm. 37

4. Proses pemberhentian, yakni suatu proses diberhentikannya tenaga kerja/pegawai baik yang telah memenuhi masa pensiun ataupun yang belum memenuhi.⁷¹

Manajemen Pegawai Negeri Sipil dibentuk bertujuan untuk menghasilkan pegawai negeri sipil yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik serta bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, terdiri atas:

1. Penyusunan dan penetapan kebutuhan
2. Pengadaan;
3. Pangkat dan jabatan;
4. Pengembangan Karier;
5. Pola Karier;
6. Promosi;
7. Mutasi;
8. Penilaian Kinerja;
9. Penggajian dan Tunjangan;
10. Penghargaan;
11. Disiplin;
12. Pemberhentian;

⁷¹ Sukamto Satoto, *Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, (Yogyakarta: HK Ofset, 2004), Hlm.13

13. Jaminan Pensiun dan Jaminan hari tua; dan

14. Perlindungan.

Dalam UU 20/2023 dalam Pasal 31 diatur bahwa manajemen ASN minimal terdiri dari:

- a. Perencanaan kebutuhan;
- b. Pengadaan
- c. Penguatan budaya kerja dan citra institusi;
- d. Pengelolaan kinerja;
- e. Pengembangan talenta dan karier;
- f. Pengembangan kompetensi;
- g. Pemberian penghargaan dan pengakuan; dan
- h. Pemberhentian

Kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil berdasarkan pada kerangka kualifikasi, kompetensi dan kinerja sebagaimana yang diatur dalam UU 5/2014 dan mengalami perkembangan ke arah kompleksitas dan digital yang lebih sederhana dengan adanya UU 20/2023. Manajemen Pegawai Negeri Sipil pada dasarnya dibentuk untuk melindungi seseorang dan hal-hal yang tidak berkesesuaian dengan peruntukannya, baik dalam seleksi penerimaan, promosi hingga penetapan. Selain itu, manajemen Pegawai Negeri Sipil bertujuan agar terjaminnya proses penyelenggaraan tugas pemerintah dalam mendukung upaya pembangunan secara nasional, berdaya guna serta tepat guna demi menghasilkan Pegawai Negeri Sipil yang profesional,

bertanggungjawab, jujur serta kompeten dibidangnya berdasarkan kebijakan ketentuan perundang-undangan.

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara juga menjelaskan bahwa dalam manajemen Aparatur Sipil Negara diselenggarakan berdasarkan sistem merit⁷², sehingga semua instansi yang ada baik dilingkungan pemerintah maupun non pemerintah diwajibkan untuk menerapkan sistem tersebut yang pelaksanaannya merujuk pada Peraturan Pemerintah.

b. Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Manajemen Aparatur Sipil Negara terus mengalami perkembangan pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam undang-undang ASN ini diatur dalam Pasal 4 bahwa:

“Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat dengan PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dan/atau menduduki jabatan pemerintahan.

Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja mengalami perubahan pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, dimana dalam undang-undang ini tidak disebutkan lagi secara khusus terkait manajemen PPPK dan juga manajemen PNS seperti pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

⁷² Pasal 27 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara

tentang ASN. Undang-undang ASN terbaru hanya mengatur tentang manajemen ASN.

Sebagaimana kita ketahui dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN mengatur bahwa manajemen pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja, diantaranya:

- 1) penetapan kebutuhan;
- 2) pengadaan;
- 3) Penilaian Kinerja;
- 4) Penggajian dan tunjangan;
- 5) Pengembangan Kompetensi;
- 6) Pemberian Penghargaan;
- 7) Disiplin;
- 8) Pemutus hubungan perjanjian kerja; dan
- 9) Perlindungan.

Manajemen ASN tidak lagi dibedakan antara Pegawai Negeri Sipil dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023. Undang-undang ini menjadi harapan bagi PPPK dimana memberikan kesetaraan sebagai bagian dari ASN. Undang-undang ASN hanya menekankan pelaksanaan manajemen ASN dilaksanakan dengan sistem merit.

Sistem merit merupakan kebijakan dalam manajemen Aparatur Sipil Negara yang aspek penilaiannya berdasarkan pada kompetensi, kualifikasi serta kinerja yang dilakukan secara adil dan wajar tanpa

membedakan status sosial seseorang. Sehingga sistem ini tidak mengajarkan adanya aspek lain yang dilakukan dalam manajemen ASN seperti adanya hubungan politik, hubungan kekerabatan, patrimonial seperti melihat status anak, keponakan dan hubungan keluarga lainnya.

4. Tinjauan tentang Pengadaan Aparatur Sipil Negara

a. Pengadaan Aparatur Sipil Negara

Pegawai ASN terdiri dari Pegawai Negeri Sipil yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat tertentu yang diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintah, dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat tertentu yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.⁷³

Dalam proses pengadaan pegawai negeri ataupun karyawan dikenal beberapa sistem rekrutmen. Sistem rekrutmen ini mengalami perubahan dan disesuaikan dengan perubahan hukum, demokrasi dan politik pemerintahan pada setiap negara. Adapun beberapa sistem rekrutmen yang pernah digunakan, diantaranya⁷⁴:

1. "Spoils System; adalah sistem pengangkatan pegawai berdasarkan atas pemilihan oleh penduduk, sistem ini baik pada negara-negara yang baru merdeka, dan lambat laun

⁷³ Eko Prasodjo, 2014, "Undang-undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesionalisme Aparatur Negara". *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Vol. 8 No. 1 Juni. 2014. Hlm. 13-29.

⁷⁴ Faisal Abdullah, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, (Yogyakarta: Rangkang Education & PuKAP-Indonesia, 2012), Hlm.45

setelah negara mapan, maka sistem ini tidak mampu lagi bertahan, karena jika semua pegawai dipilih melalui pemilihan dapat dibayangkan jika terjadi mosi tidak percaya kepada semua pegawai yang diangkatnya, sehingga bisa menimbulkan instabilitas organisasi negara”.

2. “Petronage system; adalah pengangkatan pegawai didasarkan atas adanya hubungan subyektif, yaitu: hubungan yang diperhitungkan antara subyek-subyeknya. Dalam sistem ini pada dasarnya terdapat hubungan-hubungan subyektif, antara lain: (1) hubungan yang berdifat politik; (2) hubungna yang non politik (nepotisme)”.
3. “Merit System; pengangkatan berdasarkan sistem ini dilakukan terhadap seorang pegawai berdasarkan pada kecakapan, pengalaman, dan kesehatan sesuai dengan kriteria yang telah digariskan. Dalam menentukan kualitas ini harus dibuktikan dengan ujian, izin yang dimiliki dan keterangan-keterangan yang diperlukan untuk itu. Kebaikan sistem ini antara lain: (1) kesempatan bekerja selalu terbuka untuk umum, (2) dapat diperoleh tenaga-tenaga yang cakap; (3) mendorong untuk maju bagi calon-calon yang belum memenuhi syarat”.
4. “Carrier System; sistem ini disebut dengan sistem mengikat, yaitu bagi pegawai-pegawai diberi kesempatan untuk mengembangkan bakat serta kecakapan selama yang bersangkutan mampu bekerja dengan harapan secara bertahap dapat naik pangkat sampai mencapai tingkat kedudukan setinggi mungkin berdasarkan batas-batas kemampuan bagi yang bersangkutan, sebab bila hanya menggunakan merit system saja, masih kurang memuaskan para pegawai dan tidak dapat mendapatkan kesempatan untuk lebih maju lagi. Ada enam jenis sistem yang dikenal dengan carrier system ini, yaitu: (1) program carrier, (2) organization carrier, (3) closed carrier system, (4) open carrier system, (5) the personal rank consept, (6) the position consept”.
5. Sistem karier dan sistem prestasi kerja; pembinaan karier pada dasarnya mempunyai 2 sasaran timbal balik, yaitu: (1) pembinaan karier harus ditujukan agar fungsi-fungsi dan tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif dan efisien; (2) memberikan prospek yang baik bagi masa depan pegawai, antara lain : (a) hidup yang layak; (b) kenaikan pangkat; (c) jabatan yang jelas profesinya; (d) tempat pekerjaan yang menyenangkan; (e) jaminan-jaminan sosial lainnya”.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang

Aparatur Sipil Negara, telah mengatur manajemen Aparatur Sipil Negara

dengan sistem merit. Sistem merit memberikan kesempatan yang sama

kepada masyarakat untuk terlibat dan sama-sama mengasah dirinya agar termaksud dalam kategori profesional serta bertanggungjawab terhadap tugas yang nantinya akan dibebankan kepadanya.⁷⁵

a.1. Pengadaan Pegawai Sipil Negara

Pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengisi formasi yang kosong, artinya formasi kosong tersebut disebabkan karena adanya Pegawai Negeri Sipil yang berhenti, pensiun, meninggal dunia, atau terjadi perluasan organisasi yang kemudian ditetapkan kedalam putusan Menteri yang bertanggungjawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Tujuan adanya pengadaan Pegawai Negeri Sipil ini untuk mengisi formasi yang kosong maka pengadaan harus didasarkan pada kebutuhan, baik dalam jumlah maupun kompetensi jabatan yang diperlukan. Setiap warga negara Indonesia memiliki kesempatan yang sama untuk melamar menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) setelah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan, syarat-syarat tersebut tidak boleh didasarkan atas jenis kelamin, suku, agama, ras, golongan, atau daerah asalnya karena pengadaan PNS ini menggunakan sistem merit yang mana sistem ini berdasarkan pada obyektivitas dalam pengelolaan ASN yang

⁷⁵ *Ibid*

menjadikannya pilihan bagi berbagai organisasi untuk mengelola SDM.⁷⁶

Dalam pengadaanya, Pegawai Negeri Sipil hanya diperkenankan dalam batasan formasi yang telah ditetapkan dengan memprioritaskan para pegawai pelimpahan/penarikan dari Departemen/Lembaga Pemerintahan, Non Departemen/ Pemerintahan Daerah yang kelebihan pegawai, para siswa/mahasiswa ikatan dinas yang telah lulus, tenaga kesehatan yang telah selesai melaksanakan masa bakti sebagai pegawai tidak tetap, dan tenaga lain yang sangat dibutuhkan.

Pengangkatan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil dapat dilakukan bagi mereka yang sudah melebihi usia 35 tahun tetapi tidak boleh melebihi usia 40 tahun. Pengangkatan tersebut dilaksanakan berdasarkan dengan kebutuhan khusus dan dilaksanakan secara selektif bagi yang telah mengabdikan pada Pemerintah baik dalam Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dengan sekurang-kurangnya 5 tahun berturut-turut sebelum diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2012.

Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) melaksanakan pengadaan CPNS mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pengadaan Pegawai

⁷⁶ *Ibid*

Negeri Sipil yang ketentuannya diatur didalam Keputusan Kepala BKN Nomor 11 Tahun 2002. Pelaksanaan pengadaan CPNS tersebut dilaksanakan mulai tahap perencanaan, pengumuman, pelamaran, penyaringan, pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil sampai dengan pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil.

a.2. Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2023 tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk Jabatan Fungsional. Dalam Pasal 1 angka 2 mengatur bahwa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintah.

Pengadaan PPPK bertujuan untuk memperoleh ASN yang profesional dibidangnya dengan contoh sebagai berikut:

- a. memiliki karakteristik pribadi selaku penyelenggara pelayanan publik.
- b. mampu berperan sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- c. memiliki intelegensia yang tinggi untuk pengembangan kapasitas dan kinerja organisasi.
- d. memiliki keterampilan, keahlian, dan perilaku sesuai dengan tuntutan jabatan, dan
- e. memiliki kemampuan mengakselerasi fungsi dan tugas organisasi.

Pengadaan PPPK untuk mengisi jabatan fungsional dilakukan secara nasional atau disesuaikan dengan tingkat instansi. Pengadaan PPPK dilakukan oleh Panitia Seleksi Nasional, Panitia seleksi instansi pengadaan PPPK dan instansi pembina Jabatan Fungsional. Untuk pengadaan PPPK ditingkat instansi dilakukan oleh panitia seleksi instansi pengadaan PPPK dan instansi pembina jabatan fungsional (JF).

Pengadaan PPPK secara nasional dilakukan berdasarkan perencanaan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK. Dimana kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK disusun berdasarkan analisis beban jabatan dan analisis beban kerja. Dalam penyusunan kebutuhan jumlah PPPK berdasarkan analisis jabatan dan beban kerja tersebut dilaksanakan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan. Perencanaan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan kemudian ditetapkan dengan Keputusan Menteri setiap tahun dengan terlebih dahulu memperhatikan pendapat dari menteri yang

menyelenggarakan pemerintahan di bidang keuangan dan kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN).

b. Tahapan Pengadaan Aparatur Sipil Negara

Adapun tahapan dalam pengadaan ASN dibagi kedalam beberapa tahapan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2013 tentang Pengadaan Aparatur Sipil Negara, sebagaimana berikut:

a. Tahap Perencanaan dan Persiapan Pengangkatan CPNS

Tahap perencanaan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan untuk merencanakan dan menentukan jumlah tenaga kerja yang diperlukan, sehingga dapat membentuk sebuah formasi jabatan secara efektif dan efisien yang akan diisi oleh para calon pelamar sesuai dengan kebutuhan formasi dan akan membantu tercapainya tujuan yang telah direncanakan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2013 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil menyatakan bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian bersama-sama dengan Kementerian membuat perencanaan pengadaan Pegawai Negeri Sipil, sehingga akan terbentuk jumlah formasi yang telah ditentukan dan dianggarkan oleh pemerintah sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan oleh daerah.

1. Perencanaan

Dalam penyusunan dan kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan PNS dilakukan sesuai dengan siklus anggarannya, pelaksanaannya dilihat berdasarkan analisis Jabatan dan analisis beban kerja di setiap Instansi Pemerintah yang dilakukan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun dan diperinci 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhannya. Dalam rangka penyusunan kebutuhan PNS akan mempertimbangkan beberapa hal seperti dinamika/perkembangan organisasi Kementerian/Lembaga guna mencapai tujuan Instansi Pemerintah. Jenis jabatan yang ada terdiri dari Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Rincian kebutuhan PNS pada setiap tahunnya disusun berdasarkan hasil analisis dari Jabatan dan hasil beban kerja itu sendiri. Kemudian hasil penyusunan kebutuhan PNS akan disampaikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dengan melampirkan beberapa dokumen rencana strategis Instansi Pemerintah, lalu untuk penetapan kebutuhan PNS tahun berikutnya akan di sampaikan oleh PPK Instansi Pemerintah kepada Menteri dan Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN).⁷⁷

Penetapan kebutuhan ditetapkan oleh Menteri pada setiap tahunnya dengan pemerhatikan pendapat dari Menteri

⁷⁷ Eko Prasadjo, *Op.Cit.* Hlm 13-29

yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan dan pertimbangan teknis Kepala BKN yang disampaikan kepada Menteri paling lambat akhir bulan Juni tahun sebelumnya. Setelah itu Menteri menyusun rencana dalam pemenuhan kebutuhan PNS dilihat dari prioritas pembangunan nasionalnya yang disampaikan oleh Menteri kepada Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan untuk dimintakan pendapat paling lambat akhir bulan April untuk rencana pemenuhan kebutuhan PNS di tahun berikutnya. Penetapan kebutuhan PNS itu dilakukan berdasarkan usul dari PPK Instansi Pusat dan PPK Instansi Daerah yang dikoordinasikan oleh Gubernur.⁷⁸

2. Pengadaan

Pengadaan dilakukan dalam rangka untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi (khususnya pada Jabatan Pelaksana), Jabatan Fungsional Keahlian (khususnya pada Jabatan Fungsional ahli pertama dan Jabatan Fungsional ahli muda), dan Jabatan Fungsional Keterampilan (khususnya pada Jabatan Fungsional pemula dan terampil). Dalam menjamin keobyektivitasnya dalam pengadaan PNS secara

⁷⁸ Syakdiah, 2016. "Manajemen Aparatur Sipil Negara". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 5 No. 2, Januari. 2016. Hlm. 94-103

nasional, Menteri membentuk panitia seleksi nasional yang diketuai oleh Kepala BKN. Panitia seleksi nasional pengadaan PNS memiliki tugas untuk mendesain sistem seleksi pengadaan PNS, menyusun soal seleksi kompetensi dasar, mengoordinasikan instansi pembina Jabatan Fungsional dalam penyusunan materi seleksi kompetensi bidang, merekomendasikan kepada Menteri tentang ambang batas kelulusan seleksi kompetensi dasar untuk setiap Instansi Pemerintah, melaksanakan seleksi kompetensi dasar bersama-sama dengan Instansi Pemerintah, mengolah hasil seleksi kompetensi dasar, mengawasi pelaksanaan seleksi kompetensi dasar dan seleksi kompetensi bidang, menetapkan dan menyampaikan hasil seleksi dasar dan mengintegrasikan hasil seleksi kompetensi dasar dan seleksi kompetensi bidang, dan mengevaluasi dan mengembangkan sistem pengadaan PNS.

Dalam tahap ini tim pengadaan CPNS pada Instansi Pusat/Kabupaten/Kota yang dibentuk oleh Pejabat Pembina Kepegawaian menyiapkan beberapa hal yang dibutuhkan seperti materi soal ujian, mengadakan soal ujian, menyiapkan soal ujian melalui program aplikasi komputer, melakukan pengolahan lembar jawaban komputer (LKJ) dan mengeluarkan hasil dari pengolahan LKJ tersebut sesuai dengan peringkat nilai dari yang tertinggi. Materi

ujian tersebut terdiri atas Tes Kemampuan Dasar (TKD) yang meliputi tes pengetahuan umum, tes bakat skolastik, dan tes skala kematangan. Lalu ada tes Kemampuan Bidang (TKB) yang dibuat oleh masing-masing sub unit penyusunan materi ujian dan pengolahan hasil ujian. Perencanaan pengadaan PNS meliputi jadwal pengadaan PNS dan prasarana dan sarana pengadaan PNS.

b. Tahap Pengumuman

Pengumuman pengadaan PNS dilakukan paling lambat 15 (lima belas) hari sebelum tanggal penerimaan lamaran dan dilakukan oleh panitia seleksi nasional pengadaan PNS kepada masyarakat. Pengumuman pengadaan PNS tersebut memuat nama jabatan, jumlah lowongan jabatan, unit kerja penempatan, kualifikasi pendidikan, alamat dan tempat lamaran yang ditujukan, jadwal tahapan seleksi, dan syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pelamar PNS. Pengumuman pengadaan CPNS bertujuan untuk memberikan sebuah pelayanan informasi kepada seluruh masyarakat, khususnya bagi warga masyarakat yang berminta untuk melamar pekerjaan dilingkungan instansi pemerintah dan untuk merekrut warga masyarakat yang memenuhi kualifikasi yang ditentukan untuk seleksi dalam pengisian formasi yang lowong tersebut.

c. Tahap Pelamaran

Tahap pelamaran ini dilakukan guna untuk mendapatkan identitas dan kriteria para pelamar. Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pelamar, yaitu:

- 2) Usia paling rendah 18 (delapan belas) tahun dan paling tinggi 35 (tiga puluh lima) tahun kecuali untuk Jabatan tertentu paling tinggi 40 (empat puluh) tahun
- 3) Tidak pernah dipidana dengan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara 2 (dua) tahun atau lebih
- 4) Tidak pernah diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat sebagai PNS, prajurit Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta
- 5) Tidak berkedudukan sebagai calon PNS, PNS Prajurit Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Republik Indonesia
- 6) Tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik atau terlibat politik praktis
- 7) Memiliki kualifikasi pendidikan sesuai dengan persyaratan jabatan

- 8) Sehat jasmani dan rohani sesuai dengan persyaratan jabatan yang dilamar
- 9) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau negara lain yang ditentukan oleh Instansi Pemerintah
- 10) Persyaratannya lain sesuai dengan kebutuhan jabatan yang ditetapkan oleh PPK.

d. Tahap Pelaksanaan Seleksi.

Dalam tahapan seleksi terdiri dari seleksi administrasi, pelaksanaan ujian, pengolahan hasil ujian, dan penetapan kelulusan peserta seleksi.

1) Seleksi Administrasi

Seleksi administrasi yang dilaksanakan terhadap peserta calon pegawai akan dilakukan pemeriksaan kelengkapan berkas lamaran yang merupakan suatu hal penting dalam menentukan berkas lamaran yang memenuhi syarat dan akan dikembalikan jika berkas tersebut belum memenuhi syarat. Panitia seleksi akan mengumumkan hasil seleksi administrasi yang telah diterima tersebut secara terbuka

2) Pelaksanaan ujian

Pelaksanaan ujian yaitu tes kompetensi dasar yang dimaksudkan untuk menggali pengetahuan, keterampilan dan sikap/perilaku para calon pegawai yang meliputi wawasan,

nasional, regional dan internasional maupun kemampuan verbal, kemampuan kuantitatif, kemampuan penalaran, kemampuan beradaptasi, pengendalian diri, semangat berprestasi, integritas, dan inisiatif. Tes kompetensi dasar ini harus dilakukan oleh setiap para peserta, pada instansi pemerintah yang tidak melaksanakan tes kompetensi bidang namun dapat melaksanakan tes keahlian atau keterampilan tertentu.

3) Seleksi Kompetensi Bidang

Seleksi kompetensi bidang dilakukan guna untuk menilai kesesuaian antara kompetensi bidang yang dimiliki oleh para pelamar dengan standar kompetensi bidang sesuai dengan kebutuhan jabatan. Untuk jumlah peserta yang akan mengikuti seleksi kompetensi bidang ditentukan paling banyak 3 (tiga) kali jumlah kebutuhan masing-masing jabatan berdasarkan peringkat nilai seleksi kompetensi dasar. Panitia seleksi instansi pengadaan PNS dapat melakukan uji persyaratan fisik, psikologis dan/atau kesehatan jiwa sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan. Pengumuman hasil seleksi akan dilakukan oleh panitia secara terbuka berdasarkan hasil dari integritas kompetensi dasar dan kompetensi bidang.

4) Pengangkatan Calon PNS dan Masa Percobaan Calon PNS

Para pelamar yang telah dinyatakan lulus akan diangkat dan ditetapkan sebagai calon PNS oleh PPK setelah mendapatkan persetujuan teknis dan penetapan nomor induk pegawai dari Kepala BKN. Lalu para calon PNS tersebut akan melakukan masa percobaan yang dikenal juga sebagai masa prajabatan selama 1 (satu) tahun dengan melalui proses pendidikan dan pelatihan. Proses ini dilakukan guna untuk membangun integritas moral, kejujuran, semangat dan motivasi nasionalisme dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggung jawab, serta memperkuat profesionalisme para calon PNS. Pembinaan pelaksanaan masa prajabatan ini dilakukan oleh Kepala LAN.

5) Pengangkatan Menjadi PNS

Para calon PNS yang sudah memenuhi persyaratan akan diangkat menjadi PNS oleh PPK ke dalam jabatan dan pangkat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan jika yang tidak memenuhi persyaratan akan diberhentikan sebagai calon PNS. PNS dapat diberhentikan apabila:

- a) Mengundurkan diri atas permintaan sendiri
- b) Meninggal dunia
- c) Terbukti melakukan pelanggaran disiplin tingkat sedang atau berat

- d) Memberikan keterangan atau bukti yang tidak benar pada waktu melamar
- e) Dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap
- f) Menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik
- g) Tidak bersedia mengucapkan sumpah/janji pada saat diangkat menjadi PNS.

6) Sumpah/Janji

Calon PNS diharuskan mengucapkan sumpah/janji sebagaimana yang sudah diatur dalam perundang-undangan, pengucapan sumpah/janji dilaksanakan berdasarkan keyakinan masing-masing.

Jika calon PNS berkeberatan untuk mengucapkan sumpah karena keyakinannya tentang agama, maka cukup mengucapkan janji. Proses ini dilaksanakan oleh PPK di lingkungannya masing-masing, pengambilan sumpah akan disaksikan oleh 2 (dua) orang PNS yang jabatannya lebih rendah. Setelah mengucapkan sumpah/janji maka sudah resmi menjadi PNS dan akan diperintahkan untuk membuat berita acara tentang pengambilan sumpah dalam 3 rangkap dan ditandatangani oleh pejabat yang mengambil sumpah/janji, PNS yang mengangkat sumpah/janji, dan para saksi.

C. Kerangka Pemikiran

Dalam mewujudkan Tata kelola Pengadaan Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) untuk mencapai tujuan pemerintah perlu dilakukan secara berkeadilan. ASN merupakan tulang punggung pemerintahan dalam upaya mewujudkan pembangunan nasional. Dimana ASN sebagai abdi negara juga sebagai abdi masyarakat perlu mengabdikan kepada tugasnya dan juga dalam memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Pentingnya tata kelola manajemen ASN khususnya dalam pengadaan ASN, bertujuan agar menjamin berjalannya Pemerintahan dan juga pelayanan kepada Masyarakat secara maksimal. Pengadaan ASN merupakan bagian dari manajemen ASN yang memiliki peranan penting dalam proses perencanaan awal rekrutmen hingga pada pengangkatan menjadi ASN di lingkungan pemerintahan. Tanpa adanya pengadaan ASN yang berkeadilan dimungkinkan adanya kekosongan jabatan yang berdampak pada pelayanan publik, tidak transparannya perekrutan dan keseimbangan antara kebutuhan dengan jumlah penerimaan.

Hakikat tata kelola manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) dilakukan guna memperoleh sumber daya ASN yang berkualitas, profesional dan bersih dalam mewujudkan penyelenggaraan tugas pelayanan umum (*public service*) dan pelaksanaan pembangunan untuk

kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu, ASN menjadi kunci dalam pelaksanaan reformasi birokrasi agar dapat memberikan pelayanan yang maksimal dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk melaksanakan tujuan tersebut maka manajemen ASN dilaksanakan dengan konsep Merit System sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang digantikan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Pelaksanaan manajemen ASN tak akan berjalan baik jika tidak dilaksanakan dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal tersebut didasarkan saat ini kondisi ASN masih memiliki tingkat profesionalisme yang rendah, kemampuan pelayanan yang tidak optimal, tingginya penyalahgunaan wewenang (korupsi), kesejahteraan yang rendah dan tidak terkait dengan tingkat pendidikan, prestasi, produktivitas dan disiplin.⁷⁹ Disisi lain tidak seimbangnya jumlah tenaga ASN dengan beban kerja serta pelayanan pada beberapa daerah berdampak pada rendahnya kinerja ASN dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dalam melayani masyarakat.

Manajemen tata kelola ASN terus mengalami perkembangan dan perubahan seiring dengan perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁷⁹ Pramusinto, Agus dan Kumorotomo, Wahyudi, *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. (Yogyakarta:Gava Media, 2009), Hlm.130

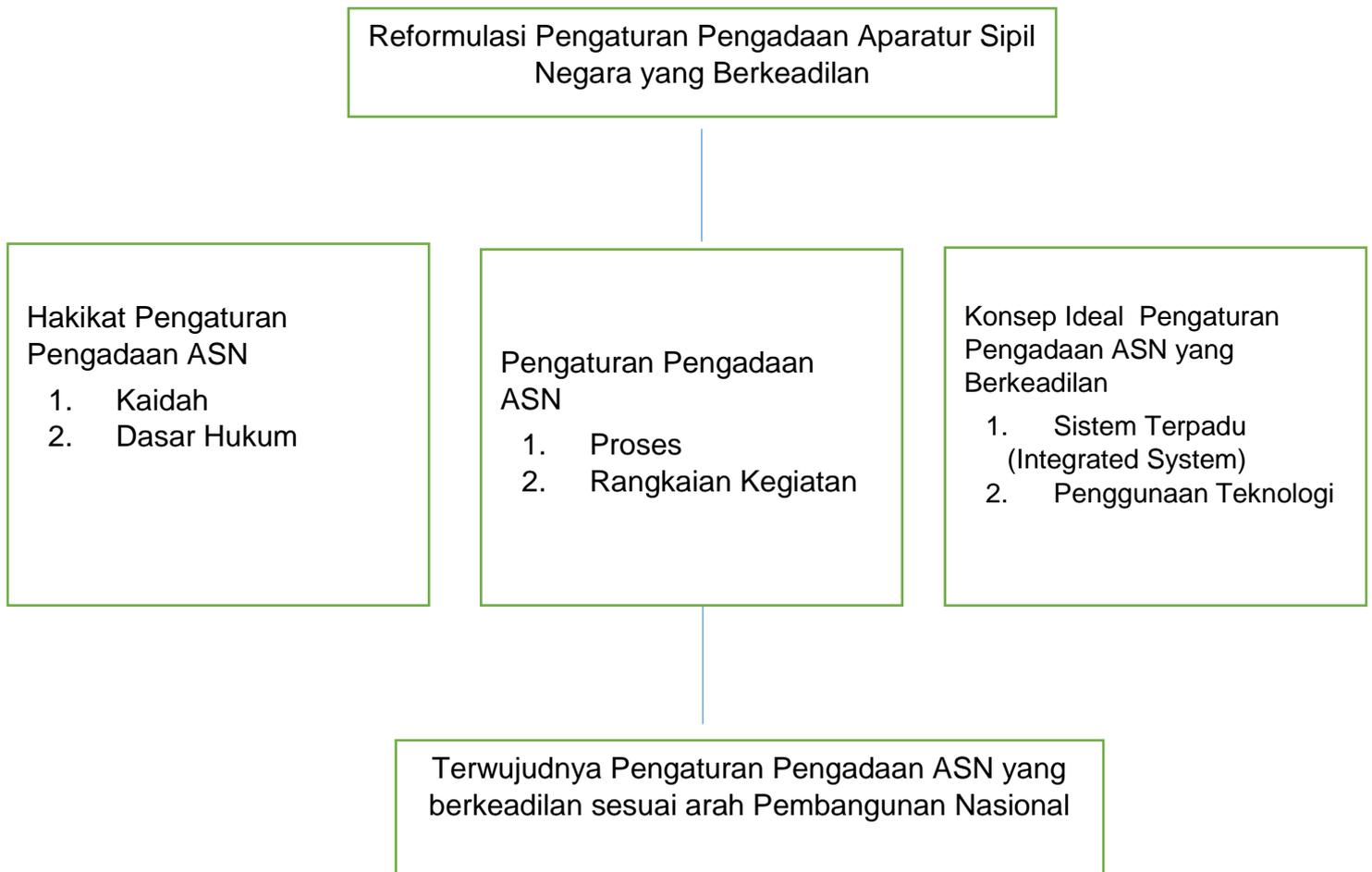
Perubahan tersebut dapat dilihat dengan adanya upaya transformasi ASN mulai dari transformasi rekrutmen dan Jabatan ASN, adanya kemudahan mobilitas talenta nasional, adanya percepatan pengembangan kompetensi, adanya penataan tenaga non-ASN, adanya reformasi pengelolaan kinerja dan kesejahteraan ASN, mendorong digitalisasi manajemen ASN, dan penguatan budaya kerja. Agenda transformasi ini diharapkan dapat mengatasi masalah tata kelola ASN dalam upaya Reformasi Birokrasi (*engines for development*) khususnya dalam hal manajemen ASN.

Pelaksanaan tata kelola manajemen ASN mutlak dilaksanakan dalam upaya mempercepat tujuan organisasi dan optimalisasi pelayanan kepada masyarakat. Tata kelola manajemen ASN tentunya dilaksanakan dalam upaya perbaikan sumber daya ASN dan reformasi birokrasi yang harus dimulai dari transformasi rekrutmen pengadaan dan pengisian jabatan ASN. Transformasi pengadaan ASN tentunya harus melihat dalam dua sudut pandang yakni mekanisme pengadaan/rekrutmen dan kelembagaan yang menjalankan manajemen pengadaan ASN yang berkesesuaian dengan prinsip-prinsip reformasi birokrasi dan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Tata kelola manajemen pengadaan saat ini memiliki beberapa permasalahan yang harus segera diselesaikan. Beberapa permasalahan mulai dari mekanisme rekrutmen yang menyulitkan instansi pemerintah terkhusus pemerintah daerah ketika membutuhkan

tambahan sumber daya ASN yang profesional dan pembatasan kebutuhan kuota yang diberikan yang tidak berkesesuaian dengan kebutuhan beban kerja. Selain itu, Undang-Undang ASN terbaru tidak lagi melibatkan secara langsung Pemerintah Daerah secara kelembagaan dalam upaya pengadaan ASN sehingga tentunya menimbulkan ketidakadilan sebagaimana kondisi kebutuhan dan beban kerja lebih diketahui oleh instansi tersebut daripada instansi pusat. Oleh sebab itu, maka dibutuhkan konsep ideal tata kelola manajemen ASN yang berkeadilan agar dapat menciptakan ASN yang profesional dalam mengisi kebutuhan akan pelayan publik dan menjadikan masyarakat lebih sejahtera.

D. Bagan Kerangka Pikir



E. Definisi Operasional

1. Reformulasi adalah merumuskan atau menyusun kembali sebuah aturan (substansi pasal) tentang pengadaan ASN
2. Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah
3. Kaidah adalah makna mendasar dalam pengadaan ASN yang sesuai dengan keadilan distributif
4. Dasar Hukum adalah aturan tertulis mengenai penetapan pengadaan PNS
5. Manajemen ASN adalah aspek pengelolaan ASN terkait Perencanaan, Penetapan Kebutuhan, dan Pengadaan
6. Pengadaan ASN di Daerah adalah pengelolaan ASN Perencanaan, Penetapan Kebutuhan, dan Pengadaan di daerah
7. Proses adalah serangkaian kegiatan yang diarahkan menuju hasil dari Pengadaan ASN.
8. Rangkaian kegiatan adalah kegiatan dalam penyelenggaraan pengadaan ASN
9. Sistem Terpadu (*Integrated System*) adalah integrasi kewenangan Pemerintah Pusat, dan daerah terkait pengadaan ASN
10. Penggunaan Teknologi adalah rangkaian informasi dan data mengenai pegawai ASN yang disusun secara sistematis, menyeluruh, dan terintegrasi dengan berbasis teknologi.