

**TESIS**

**IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP GOOD GOVERNANCE  
PADA PENERIMAAN CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL**

*(Implementation of Good Governance Principles on  
Recruitment of Civil Servant Candidates)*

**SYARIFUDDIN BASRI**

**N I M : PO 900 209 611**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2012**

**TESIS**

**IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP GOOD GOVERNANCE  
PADA PENERIMAAN CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL**

*(Implementation of Good Governance Principles on  
Recruitment of Civil Servant Candidates)*

**SYARIFUDDIN BASRI**

**N I M : PO 900 209 611**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2012**

**TESIS**

**IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP GOOD GOVERNANCE  
PADA PENERIMAAN CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL**



**SYARIFUDDIN BASRI**

**N I M : PO 900 209 611**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2012**

**TESIS**

**IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP GOOD GOVERNANCE  
PADA PENERIMAAN CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL**



**SYARIFUDDIN BASRI**

**N I M : PO 900 209 611**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2012**

**IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP *GOOD GOVERNANCE*  
PADA PENERIMAAN CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL**

***(Implementation of Good Governance Principles on  
Recruitment of Civil Servant Candidates)***

**Tesis**

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi Ilmu Hukum

Disusun dan Diajukan Oleh :

**SYARIFUDDIN BASRI**

**N I M : PO 900 209 611**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2012**

**TESIS**

**IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP GOOD GOVERNANCE  
PADA PENERIMAAN CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL**

Disusun dan diajukan oleh

**SYARIFUDDIN BASRI**

**Nomor Pokok : PO900209611**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal 31 Juli 2012

dan dinyatakan telah memenuhi syarat

**Menyetujui**

**Komisi Penasehat,**

---

**Prof. Dr. Abdul Razak, S.H.,M.H.**

K e t u a

---

**Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.**

Anggota

**Mengetahui,**

Ketua Program Studi

Ilmu Hukum

Direktur Program Pascasarjana

Universitas Hasanuddin

---

**Prof. Dr. Marthen Arie, S.H.,M.H.**

---

**Prof. Dr. Ir. Mursalim**

## KATA PENGANTAR

Pertama-tama dipanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah SWT, atas berkah kesehatan, kekuatan dan kesempatan yang diberikan kepada Penulis sehingga dapat merampungkan penulisan tesis yang berjudul; *Implementasi Prinsip-prinsip Good Governance Pada Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil.*

Penyelesaian dan perampungan tesis ini, tidak terlepas dari arahan dan bimbingan Bapak **Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H** beserta Bapak **Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H** selaku ketua dan anggota komisi pembimbing, sehingga pada kesempatan ini patutlah diucapkan terima kasih dan penghargaan yang tak terhingga.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang sama disampaikan pula kepada :

1. Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta para Pembantu Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Prof. Dr. Marthen Arie, S.H.,M.H., Selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Prof.Dr.Achmad Ruslan,S.H.,M.H., Prof.Dr.Marwati Riza,S.H.M.Si dan Dr. Ansori Ilyas, S.H.,M.H. Selaku Tim Penguji.
4. Bupati Bantaeng, beserta segenap jajarannya.
5. Ketua DPRD Bantaeng, beserta segenap jajarannya.
6. Para Guru Besar, Dosen dan Pengajar maupun petugas akademik pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.



7. Para responden dan rekan mahasiswa yang bersedia berdiskusi diseputar pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* dalam rangka penerimaan CPNS di Kabupaten Bantaeng.
8. Sahabat-sahabat terbaikku angkatan 2009 Program Reguler Sore : Noerdiansyah, Anindya, Faisal Silenang, Nur Kholis, La Kanna, Maburur, Irham Halim, Irwan, Kemal Redindo, Yasser.S. Wahab.
9. Seluruh Keluarga yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu dalam tesis ini yang telah memberikan motivasi dan dukungan kepada penulis baik moril maupun meteril selama proses penyelesaian studi.

Kemudian diucapkan terima kasih dan penghargaan yang sama atas iringan doa dan restu yang tiada henti-hentinya kepada ayahanda terhormat **Drs. M. Basri. L** dan Ibunda tersayang **Sajang Rannu**, semoga segala amalan kalian bernilai ibadah dan mendapat pahala dari Allah Rabbul Alamin.

Penulis menyadari karya ilmiah ini masih jauh dari kesempurnaan dan kemungkinan adanya kekurangan ataupun kekeliruan di dalamnya. Oleh karena itu, tidaklah berlebihan bilamana dimohonkan kepada semua

pihak untuk memberikan masukan dan perbaikan secukupnya agar tesis ini mempunyai bobot ilmiah.

Sekian dan terima kasih.

Makassar, Juli

2012

SYARIFUDDIN

BASRI

## ABSTRAK

**SYARIFUDDIN BASRI. NIM : PO. 900 209 611; *Implementasi Prinsip-prinsip Good Governance Pada Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil*; Dibimbing oleh (Abdul Razak dan Hamzah Halim).**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* sebagaimana diatur dalam UU. Nomor 28 Tahun 1999, terutama asas akuntabilitas, transparansi dan kepastian hukum dalam penerimaan CPNS di Kabupaten Bantaeng.

Lokasi penelitian terfokus pada Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bantaeng, perolehan data empiris menggunakan metode penelitian deskriptif melalui pendekatan normatif dan empiris. Populasi tertuju pada warga masyarakat Kabupaten Bantaeng yang terkait langsung dengan pelaksanaan penerimaan CPNS, baik sebagai pelamar, anggota panitia, maupun aparat pemerintah Kabupaten Bantaeng, Penarikan sampel random terdiri 35 responden, dengan harapan mewakili seluruh kepentingan populasi yang lain. Metode yang digunakan dalam melakukan penelitian; diadakan wawancara dengan responden dan aparat penegak hukum yang terkait dengan objek yang diteliti. Kemudian pembahasan menggunakan data primer dan sekunder dengan teknik pengumpulan data studi kepustakaan dan lapangan. Dimaksudkan agar terhimpun data kuantitatif dan kualitatif, guna dianalisis dari segi sosiologis dengan menerapkan rumus distribusi frekuensi.

Hasil penelitian, menunjukkan bahwa pelaksanaan penerimaan CPNS di Kabupaten Bantaeng telah menyalahi prinsip *good governance* berupa transparansi, akuntabilitas dan kepastian hukum, karena calon CPNS yang dianggap tidak lulus berkas dan atau bermasalah, ternyata dari hasil pengumuman yang bersangkutan lulus ujian penerimaan CPNS. Dari hasil pengumuman penerimaan CPNS menggambarkan pelaksanaan penerimaan CPNS belum terlaksana sebagaimana seharusnya, disebabkan adanya faktor berpengaruh, seperti : faktor substansi hukum, penegakan hukum, budaya hukum, kesadaran hukum dan kemampuan SDM. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan komparatif guna lebih mengefektifkan pelaksanaan ketentuan prinsip *good governance*.

## **ABSTRACT**

**SYARIFUDDIN BASRI, NIM : PO. 900 209 611: *Implementation of Good Governance Principles On Recruitment of Civil Servant Candidate (CSC)*; Supervised by ( Abdul Razak and Hamzah Halim).**

The objective of the research was to find out the implementation *good governance* principles as regulated in the Acts Number 28 Year 1999, primarily the principles of accountability, transparency and rule of law in the recruitment of CSC at Bantaeng Regency.

The research location was in the Office of Regional Officialdom Board of Bantaeng Regency. Empirical data collection used a descriptive method through normative and empirical approaches. Population was the community members of Bantaeng Regency related directly to the recruitment implementation of CSC, either as the applicants, committee members or governmental apparatus of Bantaeng Regency. The samples were taken by using a random sampling technique consisting of 35 respondents, with the expectation they represented all the other population interest. The method used in research was an interview with the respondents and legal enforcement apparatus related to the object investigated. The data comprised primary and secondary data with the data collection techniques of library and field researches. This meant to combine the quantitative and qualitative data in order to analyse the data in term of sociological aspect by applying frequency distribution formula.

The research result indicates that the recruitment implementation of CSC at Bantaeng Regency has deviated from the good governance principles in the forms of transparency, accountability, and legal certainly because CSC regarded not to pass the document test or to have problems, in fact they are announced to have passed the test of CSC recruitmen. In other words, from the result of the announcement, the CSC recruitment has not been implemented appropriately because the influencing factors such as: factors of legal substance, law enforcement, legal culture, legal awareness, and human resource capability. The research result is expected to become the comparative material in order to make use of the stipulation implementation of the *good governance* principles.

## DAFTAR ISI

SAMPUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
ABSTRAK .....	vi
<i>ABSTRACT</i> .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Kegunaan Penelitian .....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Beberapa Pengertian .....	9
1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil .....	9
2. Pengertian <i>Good Governance</i> .....	15
3. Pengertian Pemerintah dan Pemerintah Daerah .....	17
B. Teori Sosiologi Hukum dalam Penegakan Hukum .....	22
C. Prinsip <i>Good Governance</i> Dalam Penegakan Hukum Kepegawaian .....	27
D. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil .....	35

E. Syarat-syarat, Tata Cara dan Prosedur Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil .....	41
F. Kerangka Konseptual .....	48
G. Definisi Operasional .....	52

### BAB III METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian .....	55
B. Populasi dan Sampel .....	55
C. Jenis dan Sumber Data .....	57
D. Teknik Pengumpulan Data .....	58
E. Analisis Data .....	58

### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i> Dalam Penerimaan CPNS Di Kabupaten Bantaeng .....	60
1. Implementas Prinsip Akuntabilitas .....	61
2. Implementas Prinsip Transparansi .....	66
3. Implementasi Prinsip Kepastian Hukum .....	70
B. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Prinsip <i>Good Governance</i> Dalam Penerimaan CPNS Di Kabupaten Bantaeng.....	73
1. Faktor Hukumnya Sendiri .....	96
2. Faktor Penegakan Hukum .....	100
3. Faktor Budaya Hukum .....	103
4. Faktor Kesadaran Hukum .....	107
5. Faktor Kemampuan SDM .....	112

BAB V P E N U T U P

A. Kesimpulan ..... 117

B. S a r a n ..... 118

DAFTAR PUSTAKA ..... 119

## DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
1. Data Pengaruh Faktor Substansi Hukum .....	99
2. Data Pengaruh Faktor Penegakan Hukum .....	102
3. Data Pengaruh Faktor Budaya Hukum .....	105
4. Data Pengaruh Faktor Kesadaran Hukum .....	109
5. Data Pengaruh Faktor Kemampuan SDM .....	115



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pada hakikatnya hak setiap orang untuk mendapatkan pekerjaan dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan, merupakan salah satu instrumen dalam berupaya meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hal ini bersesuaian dengan dasar filosofi negara yang terangkum dalam Pancasila, dimana kelima sila dari Pancasila harus dipandang sebagai satu kesatuan yang utuh. Bahkan telah terjabarkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) Tahun 1945, sekaligus sebagai landasan konstitusional dalam berpemerintahan, berbangsa dan bernegara.

Di dalam rumusan Pasal 28 D ayat (3) dan ayat (4) UUD Tahun 1945 ditegaskan, bahwa setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Kemudian lebih dipertegas lagi, bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Artinya tidak hanya orang-orang tertentu atas dasar nepotisme yang dapat diterima sebagai pegawai negeri sipil, sementara yang lain dicarikan cara atau jalan agar tidak berkesempatan menjadi pegawai negeri sipil.

Selanjutnya dengan mengingat akan keberadaan Indonesia sebagai negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945), maka untuk mengatur pegawai negeri sipil haruslah dituangkan ke dalam suatu undang-undang. Oleh karena itu, sehingga Pemerintah mengundang Undang-undang (UU) Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041). Kemudian dirubah dan disempurnakan melalui UU. Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890).

Di dalam rumusan Pasal 16 UU. Nomor 8 Tahun 1974 juncto UU. Nomor 43 Tahun 1999, diatur dengan jelas mengenai formasi, pengadaan dan pengangkatan pegawai negeri sipil. Dimana setiap pelamar yang diterima harus melalui masa percobaan dan selama masa percobaan itu ia berstatus sebagai calon pegawai negeri sipil, namun sudah diberikan gaji pokok dan penghasilan lain menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan merujuk pada norma hukum yang termuat dalam regulasi di atas, menjadi semakin jelas bahwa Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) adalah status dan sama sekali bukan strata seseorang yang masih berada pada masa percobaan untuk menjadi pegawai negeri sipil. Sedang lamanya masa percobaan antara satu sampai dua

tahun, apabila yang bersangkutan dianggap cakap dan memenuhi syarat dapat ditingkatkan statusnya menjadi pegawai negeri sipil.

Selanjutnya di dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 96 Tahun 2000 juncto PP. Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil menjadi wewenang pemerintah pusat. Secara teknis administratif, kewenangan dimaksud telah didelegasikan kepada Menteri Penertiban Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Men-PAN RB). Pengaplikasian dari kewenangan penetapan formasi dan pengangkatan pegawai negeri sipil, dimana Menteri Penertiban Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dengan memperhatikan pendapat Pimpinan Departemen/Lembaga yang bersangkutan, Menteri Keuangan, dan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN).

Regulasi kepegawaian di atas, masih bersifat sentralistik serta bertentangan jiwa dan semangat otonomi daerah pasca reformasi sesuai UU. Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839). Di dalam rumusan Pasal 76 UU. Nomor 22 Tahun 1999, ditegaskan bahwa pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan pegawai sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan

daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Kemudian untuk lebih meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga diundangkanlah UU. Nomor 32 Tahun 2004 sekaligus mencabut UU. Nomor 22 Tahun 1999. Di dalam rumusan Pasal 21 huruf c UU. Nomor 32 Tahun 2004, ditegaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan otonomi maka daerah berhak mengelola aparatur daerah. Hal ini bersinergi dengan norma hukum yang termuat di dalam Pasal 129 sampai dengan Pasal 135 UU. Nomor 32 Tahun 2004 telah dirubah dan disempurnakan melalui UU. Nomor 8 Tahun 2005, kemudian dirubah dan disempurnakan lagi menjadi UU. Nomor 12 Tahun 2008, memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menetapkan formasi dan mengangkat pegawai negeri sipil daerah sesuai manajemen pegawai negeri sipil secara nasional.

Aplikasi dan implementasi terhadap kewenangan pengangkatan dan/atau penerimaan CPNS yang telah diberikan undang-undang kepada Pemerintah Daerah Otonom, pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip *good governance* sebagaimana diatur dalam UU. Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851).

Di dalam rumusan Pasal 3 UU. Nomor 28 Tahun 1999, telah secara tegas dan limitatif diatur prinsip-prinsip pemerintahan yang baik atau lebih dikenal dengan istilah *good governance*. Kesemua prinsip-prinsip *good governance* harus menjadi pedoman bagi pemerintah daerah menjalankan kewenangan penerimaan CPNS, khususnya prinsip akuntabilitas, transparansi, dan kepastian hukum. Hal ini dimaksudkan, agar filosofi *the right man on the right place* tetap menjadi dasar pertimbangan dalam rangka penerimaan CPNS. Namun tidak menutup kemungkinan penerimaan CPNS di daerah-daerah, dinilai sangat sarat dengan perbuatan korupsi, kolusi dan nepotisme.

Penerimaan CPNS di Kabupaten Bantaeng pada periode tahun 2009-2010, telah melanggar prinsip akuntabilitas, transparansi dan kepastian hukum, ini disebabkan karena pada saat seleksi penerimaan berkas terdapat peserta pendaftar CPNS yang dinyatakan tidak lulus berkas, namun pada saat pengumuman yang bersangkutan dinyatakan lulus sebagai CPNS. Begitu pula halnya pada saat pengumuman revisi tentang kelulusan ujian CPNS, pada pengumuman pertama dinyatakan lulus dan setelah pengumuman kedua justru dinyatakan tidak lulus, dan hilangnya lima formasi CPNS tahun 2010-2011, tanpa ada penjelasan lebih lanjut sebagai pertanggungjawaban moril dari pemerintah Kabupaten Bantaeng. Tidak menutup kemungkinan penerimaan CPNS di daerah-daerah, dinilai sangat sarat dengan perbuatan korupsi, kolusi dan nepotisme.

Sehubungan dengan hal tersebut, menjadi salah satu motivasi untuk mengadakan pendekatan ilmiah dan hasilnya akan dituangkan dalam suatu karya ilmiah berbentuk tesis dengan judul *Implementasi Prinsip-prinsip Good Governance pada Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil*.

## **B. Rumusan Masalah**

Berkenaan dengan uraian dan penjelasan yang termuat di dalam latar belakang masalah di atas, dipandang perlu untuk lebih dipertajam objek yang akan diteliti dan selanjutnya dituangkan dalam bentuk rumusan masalah, sebagai berikut :

1. Sejauh manakah aparat pemerintah daerah telah mengimplementasi prinsip-prinsip *good governance* khususnya prinsip akuntabilitas, transparansi, dan kepastian hukum pada penerimaan CPNS di Kabupaten Bantaeng?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi aparat pemerintah daerah dalam mengimplementasi prinsip-prinsip *good governance* khususnya prinsip akuntabilitas, transparansi, dan kepastian hukum dalam penerimaan calon pegawai negeri sipil di Kabupaten Bantaeng?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dengan merujuk pada rumusan masalah di atas. Selanjutnya dapatlah ditetapkan tujuan penelitian, sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dengan jelas dan menganalisis tindakan aparat pemerintah daerah dalam mengimplementasi dan mengaplikasikan prinsip-prinsip *good governance* khususnya prinsip akuntabilitas, transparansi, dan kepastian hukum pada penerimaan CPNS di Kabupaten Bantaeng.
2. Untuk mengetahui dengan jelas dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi aparat pemerintah daerah dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip *good governance* dalam penerimaan CPNS di Kabupaten Bantaeng.

### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan teoretis
  - a. Berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya, dan ilmu hukum administrasi negara maupun hukum kepegawaian pada khususnya.
  - b. Berguna bagi siapa saja yang membutuhkan informasi berkenaan dengan penerapan prinsip-prinsip *good governance* pada penerimaan CPNS.

## 2. Kegunaan praktis

- a. Berguna untuk mempermudah menemukan solusi pemecahan masalah berkenaan dengan penerapan prinsip-prinsip *good governance* pada penerimaan CPNS di Kabupaten Bantaeng.
- b. Berguna bagi aparat pemerintah yang diberi tugas melakukan penerimaan CPNS di Kabupaten Bantaeng, untuk mempermudah menerapkan prinsip-prinsip *good governance*.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Beberapa Pengertian

##### 1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Sebelum dijelaskan pengertian pegawai negeri sipil, terlebih dahulu perlu dipahami arti dan makna yang terkandung dari istilah pegawai negeri itu sendiri. Hal ini penting dipermaklumkan, karena erat kaitannya dengan regulasi yang mengatur masalah pegawai negeri dan regulasi mana pernah berlaku sebagai hukum positif yang harus ditaati, dipatuhi dan dilaksanakan di Indonesia. Sementara yang dimaksud dengan hukum positif, yaitu hukum yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu (Negara Republik Indonesia).

Apabila dilakukan penelusuran dari aspek sejarah hukum kepegawaian, dapat diketahui bahwa pemerintah kolonial Belanda telah mewariskan prinsip-prinsip dasar tentang hukum kepegawaian sebagaimana diatur di dalam *Bezpldigingsregeling Burgerlojke Landsdienaren* (BBL) Tahun 1938. Di dalam regulasi kepegawaian peninggalan kolonial Belanda tersebut, tidak mengenal istilah pegawai negeri. Akan tetapi yang dikenal, adalah istilah *landsdienaar* sebagai terjemahan dari pengabdian negara. Sedang di dalam *Betalingsregeling Ambtenaren en*

*Gepensioneerden* (BAG) Tahun 1949 menggunakan istilah *ambtenaar*, sebagai terjemahan dari istilah pegawai negeri<sup>1</sup>.

Kemudian oleh J.H.A. Logemann<sup>2</sup> dalam bukunya *Over de theorie van een stellig staatsrecht*, berpendapat bahwa yang dimaksud dengan pegawai negeri (*ambtenaar*) adalah tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas publik atau *openbare dienstbetrekking* dengan negara. Hubungan dinas publik terjadi jika seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu, atau beberapa macam jabatan tertentu dengan mendapatkan penghargaan berupa gaji dan beberapa keuntungan lain.

Dengan demikian, pegawai negeri (*ambtenaar*) tidak sama dengan pegawai swasta atau karyawan pada suatu perusahaan. Untuk pegawai negeri digaji dan diberikan fasilitas oleh negara, sedang pegawai swasta bisa saja mendapat fasilitas dari negara tetapi tidak diberi gaji oleh negara.

Sehubungan dengan hal tersebut, sehingga di dalam UU. Nomor 8 Tahun 1974 juncto UU. Nomor 43 Tahun 1999, khususnya pada Pasal 16 ayat (3) dan ayat (4) disebut istilah CPNS. Namun tidak diberikan definisi tentang apa yang sesungguhnya dimaksud

---

<sup>1</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1985, hal. 145.

<sup>2</sup> Sudibyo Triatmodjo, *Hukum Kepegawaian, mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003 hal. 27.

dengan istilah CPNS, walaupun di dalam penjelasan Pasal 16 ayat (3) dan ayat (4) UU. Nomor 8 Tahun 1974 juncto UU. Nomor 43 Tahun 1999 ditegaskan, bahwa :

Ayat (3), berbunyi :

*Setiap pelamar yang diterima harus melalui masa percobaan dan selama masa percobaan ia berstatus sebagai calon pegawai negeri sipil. Selama dalam masa percobaan, kepada calon pegawai negeri sipil yang bersangkutan diberikan gaji pokok dan penghasilan lain menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

Ayat (4), berbunyi :

*Lamanya masa percobaan adalah sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun dan selama-lamanya 2 (dua) tahun. Apabila dalam masa percobaan itu ia dipandang tidak cakap, maka ia dikeluarkan dan apabila cakap diangkat menjadi pegawai negeri sipil. Calon pegawai negeri sipil yang dalam waktu 1 (satu) tahun telah memenuhi syarat-syarat yang diperlukan, dengan segera diangkat menjadi pegawai negeri sipil.*

Bertolak dari penjelasan Pasal 16 ayat (3) dan ayat (4) UU. Nomor 8 Tahun 1974 juncto UU. Nomor 43 Tahun 1999, menjadi cukup jelas bahwa yang dimaksud dengan CPNS adalah status kepegawaian seseorang yang masih dalam masa percobaan untuk menjadi pegawai negeri sipil. Sedang interval waktu lamanya masa percobaan, ditetapkan sekurang-kurangnya untuk selama 1 (satu) tahun dan paling lama untuk 2 (dua) tahun.

Selanjutnya pengertian normatif dari istilah pegawai negeri termuat dalam Pasal 1 huruf a UU. Nomor 8 Tahun 1974 telah

dirubah melalui UU. Nomor 43 Tahun 1999, rumusannya sebagai berikut :

*Pegawai negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

Berkenaan dengan rumusan definisi normatif dari istilah pegawai negeri tersebut, menjadi semakin jelas bahwa untuk dapat dikatakan sebagai pegawai negeri harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.
- c. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau tugas negara lainnya.
- d. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>3</sup>.

Dengan demikian, maka untuk dapat dikatakan sebagai pegawai negeri harus memenuhi keempat syarat. Salah satu atau lebih syarat tidak terpenuhi, maka tidak dapat dikatakan sebagai pegawai negeri sebagaimana dimaksud Pasal 1 huruf a UU.

---

<sup>3</sup> Sudibyo Triatmodjo, *I b l d*, 2003, hal. 28; dan Sastra Djatmika, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1985, hal. 8.

Nomor 8 Tahun 1974 telah dirubah melalui UU. Nomor 43 Tahun 1999.

Keberadaan pegawai negeri dimaksud, lebih diperjelas dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) UU. Nomor 8 Tahun 1974 telah dirubah melalui UU. Nomor 43 Tahun 1999, bahwa pegawai negeri terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil (PNS).
- b. Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), sekarang disebut TNI-Polri.

Kemudian di dalam rumusan Pasal 2 ayat (2) dan Penjelasan UU. Nomor 8 Tahun 1974 telah dirubah melalui UU. Nomor 43 Tahun 1999, lebih lanjut diklasifikasi pegawai negeri sipil terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat, yaitu :
  - 1) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah-daerah, dan Kepaniteraan Pengadilan.
  - 2) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang bekerja pada Perusahaan Jawatan.

- 3) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang diperbantukan atau dipekerjakan pada Daerah Otonom.
  - 4) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan diperbantukan atau dipekerjakan pada badan lain, seperti Perusahaan Umum, Yayasan, dan lain-lain.
  - 5) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang menyelenggarakan tugas negara lainnya, seperti Hakim pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, dan lain-lain.
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah; yaitu pegawai negeri sipil Daerah Otonom.
- c. Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;

Sehubungan dengan klasifikasi pegawai negeri sipil tersebut, menjadi semakin jelas bahwa yang dimaksudkan pegawai negeri sipil, yaitu pegawai negeri sipil menurut norma atau kaidah hukum yang diatur di dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan Pasal 2 ayat (2) huruf a point 1) UU. Nomor 8 Tahun 1974 dan Penjelasannya sebagaimana telah dirubah melalui UU. Nomor 43 Tahun 1999. Pegawai negeri sipil dimaksud, baik yang dipekerjakan maupun yang diperbantukan, baik yang ada di pusat maupun yang ada di daerah.

## 2. Pengertian Good Governance

Secara etimologi istilah *good governance* terdiri dari dua suku kata, yakni *good* artinya kebaikan atau kebajikan dan *governance* berarti pemerintahan<sup>4</sup>. UNDP (United Nations Development Programme) mendefinisikan *governance* sebagai *Penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka.*

Dari definisi tersebut *governance* meliputi 3 (tiga) domain yaitu negara (pemerintah), dunia usaha (swasta) dan masyarakat yang saling berinteraksi. Arti *good* dalam *good governance* mengandung pengertian nilai yang menjunjung tinggi keinginan rakyat, kemandirian, aspek fungsional dan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Sedang *governance* menurut Bank Dunia, adalah *the manner in which power is exercised in management of a country's social and economic resources for development*. Oleh karena itu,

---

<sup>4</sup> John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia (An English-Indonesian Dictionary)*, Gramedia, Jakarta, 1997, hal. 275 dan 277.

sehingga penggunaan istilah *good governance* dalam berbagai literatur diasumsikan sebagai *tata pemerintahan yang baik*.

Sehubungan dengan hal tersebut, sehingga Bank Dunia mengartikan *good governance* sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggung jawab pada publik<sup>5</sup>. Sementara Muin Fahmal<sup>6</sup> memahami *good governance* sebagai tata pemerintahan yang baik yang mencerminkan kesinergian antara pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Merujuk pada sejarah hukum, *good governance* sebagai suatu konsep pemerintahan tidak dikenal dalam hukum administrasi, hukum tata negara maupun ilmu politik. Konsep ini dilahirkan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yaitu *Organisation for the Economic Cooperation and Development* (OECD). Jadi konsep ini mulai dikenal pada akhir perang dingin, kolapsnya Sovyet Union sebagai simbol negara totaliter dan sistem ekonomi yang terencana secara sentralistik<sup>7</sup>.

Kemudian konsep tersebut berkembang, dan sekarang sudah menjadi tren bagi penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, maka secara terminologi istilah *good governance*

---

<sup>5</sup> Sadjijono, *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance*, LaksBang, Yogyakarta, 2005, hal. 185.

<sup>6</sup> H.A. Muin Fahmal, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UI-Press, Yogyakarta, 2006, hal. 61.

<sup>7</sup> Philipus M. Hadjon, *Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Meritokrasi Vol.I, No. I, Tahun 2002, hal. 9.



diartikan sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan barang dan jasa publik (*public goods and service*). Agar *good governance* dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah swasta dan rakyat<sup>8</sup>.

Berkenaan dengan itulah, maka secara konseptual penggunaan istilah *good governance* mengandung dua pemahaman, yakni<sup>9</sup> :

- a. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial.
- b. Aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan.

### **3. Pengertian Pemerintah dan Pemerintah Daerah**

Pada bagian ini akan dijelaskan arti dan makna dari istilah pemerintah, sebagai suatu institusi yang oleh undang-undang diberi wewenang untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan. Sedang tugas-tugas pemerintahan dimaksud, lebih berorientasi kepada kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Kemudian apabila

---

<sup>8</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah; Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hal. 2.

<sup>9</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Mandar Maju, Bandung, 2004, hal. 3.

dilakukan penelusuran melalui kamus hukum, maka dapatlah diketahui bahwa kata pemerintah mengandung dua arti yakni pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit<sup>10</sup>.

Pemerintah dalam arti luas oleh A.M. Donner, diistilahkan sebagai pemerintah dalam arti tertinggi yaitu semua lembaga negara yang terdiri dari lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemerintah yang demikian ini telah diungkapkan lebih jauh oleh Baron de Montesquie dalam konsep *Trias Politica*<sup>11</sup>, yang membagi tiga kekuasaan sebagai berikut :

- a. Kekuasaan membuat undang-undang (*legislative power* atau *la puissance legislative*).
- b. Kekuasaan menjalankan undang-undang termasuk berbagai ketentuan perundang-undangan (*executive power* atau *la puissance executive*).
- c. Kekuasaan mengadili (*judicative power* atau *la puissance de juger*).

Di antara ketiga kategori/klasifikasi pemerintah dalam arti luas di atas, maka khusus untuk penelitian ini lebih ditekankan pada pemerintah dalam arti pemegang kekuasaan untuk menjalankan undang-undang ataupun peraturan perundang-

---

<sup>10</sup> Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum; Edisi Lengkap Bahasa Belanda-Indonesia-Inggris*, Aneka Semarang-Indonesia, Jakarta, 1979, 668.

<sup>11</sup> Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hal. 2-3.; Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara-Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, Jakarta, 1983,hal. 181.

undangan (*executive power* atau *la puissance executive*). Wujud dari klasifikasi pemerintah inilah, oleh hukum diberikan kewenangan membuat dan menjalankan regulasi berkenaan dengan pengadaan dan/atau penerimaan CPNS (Pasal 16 UU. Nomor 8 Tahun 1974 juncto UU. Nomor 43 Tahun 1999).

Sehubungan dengan hal tersebut, maka di dalam pengadaan dan/atau CPNS harus disinerjikan antara teori pemerintahan dengan teori hukum. Pensinergian dimaksud, terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang dikenal sebagai negara hukum dan berpemerintahan hukum. Sedang pemerintahan hukum menurut Immanuel Kant, yakni penyelenggaraan negara harus bersesuaian dengan tujuan hukum<sup>12</sup>. Kemudian tujuan hukum menurut W. Friedmann<sup>13</sup>, yakni; keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Lagi pula harus sesuai dengan sistem hukum yang komponennya terdiri atas struktur, substansi, dan budaya hukum.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam mempersoalkan teori pemerintahan berarti orientasi pemikiran harus tertuju pada sistem pemerintahan. Setiap sistem

---

<sup>12</sup> Mac Iver, *Negara Moderen*, Diterjemahkan oleh Moertono, Aksara Baru, Jakarta, 1984, hal. 236.

<sup>13</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective.*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, hal. 5-7 dan 14.

pemerintahan senantiasa terdiri dari komponen-komponen dinamik, antara lain :

- a. yang diperintah sebagai pemegang hak dengan pemerintah sebagai pengemban kewajiban.
- b. yang diperintah memberi kewenangan kepada pemerintah sebagai pengemban tanggung jawab kepada yang diperintah<sup>14</sup>.

Selanjutnya ada negara-negara demokratis yang mengenal sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidential, Indonesia sendiri menganut sistem pemerintahan presidential. Kemudian dalam membicarakan sistem pemerintahan, berarti mempersoalkan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan yang terjalin di antara lembaga-lembaga negara dalam menyelenggarakan kepentingan rakyat Indonesia.

Kemudian apabila sistem pemerintahan ditinjau dari segi ajaran pembagian kekuasaan (bukan pemisahan kekuasaan menurut Montesque) secara horizontal yang didasarkan atas sifat tugas dan tanggung jawab yang berbeda-beda antara satu dengan yang lainnya, konsekuensi juridisnya akan menimbulkan berbagai macam kelembagaan dalam suatu negara. Sedang apabila ditelaah lebih lanjut dari segi vertikal, maka secara *ex officio* akan

---

<sup>14</sup> Taliziduhu Ndraha, *Kibernology (ilmu pemerintahan Baru) 1*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hal. 345.

melahirkan garis hubungan antara pemerintah (pusat dan daerah) dalam sistem desentralisasi dan dekonsentrasi<sup>15</sup>.

Dengan demikian, maka sistem pemerintahan dari segi pembagian kekuasaan secara vertikal mengakui dan menghormati keberadaan Pemerintahan Daerah, sebagaimana dianut Pasal 18, 18-A dan 18-B UUD Tahun 1945, telah diaktualisasikan melalui UU. Nomor 32 Tahun 2004 juncto UU. Nomor 8 Tahun 2005 juncto UU. Nomor 12 Tahun 2008. Seharusnya pengakuan dan penghormatan bersifat holistik, terutama mengenai pengadaan calon pegawai negeri sipil.

Sebagaimana diketahui, bahwa pemerintahan merupakan sebuah sistem multi proses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan sipil. Sedang dimaksud dengan pemerintah yakni organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan<sup>16</sup>.

Sehubungan dengan hal tersebut, menjadi semakin jelas bahwa eksistensi pemerintah daerah disini sebagai pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang diaplikasikan melalui lembaga pemerintahan daerah yang terdiri dari Pemerintah Daerah

---

<sup>15</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op Cit*, 1983, hal. 171-181.

<sup>16</sup> Taliziduhu Ndraha, *Op Cit*, 2003, hal. 5-6.

(Gubernur, Bupati atau Walikota dan Perangkat Daerah) serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota).

Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam definisi kerja disini, yakni Pemerintah Daerah Kabupaten yang terdiri dari Bupati dan Perangkat Daerah. Kedua komponen inilah yang dijadikan sasaran dan obyek pengawasan oleh aparat pengawas intern Pemerintah dari Inspektorat sesuai PP. Nomor 79 Tahun 2005.

## **B. Teori Sosiologi Hukum Dalam Penegakan Hukum**

Sebelum dikemukakan eksistensi teori-teori sosiologi hukum dalam kaitannya dengan penegakan hukum, dipandang perlu untuk terlebih dahulu dijelaskan makna yang terkandung dari kata *teori* itu sendiri. Thomas S. Kuhn<sup>17</sup> dianggap sebagai nilai-nilai ilmiah yang melahirkan paradigma (cara pandang) orang yang berteori (bersifat subjektif) tetapi dapat dimanfaatkan untuk hal-hal yang objektif. Oleh karena itu, setiap ilmu pengetahuan senantiasa diawali dengan pengetahuan-pengetahuan teoretik di dalam suatu kerangka dasar.

Mengingat eksistensi teori berada pada ranah ilmiah (ilmu pengetahuan), sehingga dahulu dikatakan bahwa sebuah teori selalu dapat dibuktikan benar ataukah salah. Namun bagi ilmuan masa kini,

---

<sup>17</sup> Karhi Nisjar dan Winardi, *Teori Sistem dan Pendekatan Sistem dan Bidang Manajemen*, Mandar Maju, Bandung, 1997 : 1-5.

mengatakan bahwa teori ilmiah tidak dapat dibuktikan konklusif benar atau salah<sup>18</sup> .

Selanjutnya dengan merujuk pada eksistensi teori dalam perspektif ilmu pengetahuan, dipandang perlu dikemukakan hakikat dari teori hukum yang dikemukakan oleh J.J.H. Bruggink<sup>19</sup> sebagai suatu keseluruhan dari pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan keputusan-keputusan hukum, yang untuk suatu bagian penting sistem tersebut memperoleh bentuk dalam hukum positif. Dan setiap teori hukum seyogyanya dapat diuji (dites) dalam hal keajekan dan kemantapan internalnya<sup>20</sup> .

Berkenaan dengan itulah, maka dalam dunia ilmu suatu teori senantiasa menempati kedudukan yang penting karena memberikan sarana untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Demikian pula halnya dengan teori sosiologi hukum, senantiasa berupaya mengungkapkan keberadaan hukum dalam kenyataan di tengah-tengah masyarakat.

Menurut teori sosiologi hukum, bahwa penegakan hukum itu penting sebagai upaya pengaplikasian agar dapat terlaksana tujuan hukum dalam masyarakat berupa perwujudan nilai-nilai keadilan,

---

<sup>18</sup> Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum (Meningat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali)*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hal. 30.

<sup>19</sup> Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994. Hal. 4.

<sup>20</sup> Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 6.

kesebandingan, kepastian hukum, perlindungan hak, ketertiban, kebahagiaan masyarakat<sup>21</sup>.

Lebih lanjut dijelaskan, bahwa setiap aparat penegak hukum sebaiknya mempunyai keterampilan, ketelitian dan harus lebih selektif mengantisipasi faktor-faktor yang berpengaruh. Antisipasi berbagai kemungkinan adanya faktor-faktor berpengaruh, agar tujuan penegakan hukum dapat diwujudkan sebagaimana seharusnya. Setidak-tidaknya aparat penegak hukum, dapat mempertimbangkan hal-hal, sebagai berikut :

1. Pemberian teladan kepatuhan hukum oleh aparat penegak hukum.
2. Sikap yang lugas dari para penegak hukum.
3. Penyesuaian peraturan yang berlaku dengan perkembangan teknologi mutakhir.
4. Penerangan dan penyuluhan mengenai peraturan yang berlaku terhadap masyarakat.
5. Memberi waktu yang cukup bagi masyarakat untuk memahami peraturan yang baru dibuat<sup>22</sup>.

Di samping itu, patut pula memperhatikan faktor lain yang sering mempengaruhi para aparat penegakan hukum dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, sebagai berikut :

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1988, hal. 2.

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *I b l d*, 1988, hal. 4.



1. Faktor hukumnya sendiri.
2. Faktor penegak hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat dimana hukum tersebut diterapkan.
5. Faktor kebudayaan<sup>23</sup>.

Dengan merujuk pada kemungkinan adanya beberapa faktor yang berpengaruh dalam rangka penegakan hukum, lalu muncul pertanyaan menarik; faktor mana yang terkuat?, mana yang berperan bila terjadi konflik?. Tidak satu-pun literatur memberikan jawaban yang memuaskan, kemungkinan tidak akan ada satu jawaban umum, karena sebagian besar bergantung pada subjek individual dan perilaku khusus tertentu<sup>24</sup>.

Berkaitan dengan sistem hukum, Lawrence M. Friedman mengemukakan teorinya bahwa dalam sebuah sistem hukum terdapat tiga komponen penting yang saling mempengaruhi, yaitu : struktur (structure), substansi (substance), dan budaya hukum (legal culture). Struktur menyangkut aparat penegak hukum, kemudian substansi meliputi perangkat perundang-undangan, dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup yang dianut dalam suatu masyarakat.

---

<sup>23</sup> *Ibid*, 1988, hal. 5.

<sup>24</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System A Social Science Perspective)*, Diterjemahkan M. Khozim, Nusa Media, Bandung, 2009, hal. 156-161.

Struktur dari sistem hukum terdiri dari unsur berikut ini : jumlah dan ukuran pengadilan, yuridiksinya (termasuk kompetensi mengadili), dan tata cara untuk naik banding dari pengadilan satu ke pengadilan lainnya (berbicara mengenai hirarki pengadilan di Indonesia). Struktur juga menyangkut bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh Presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan sebagainya. Jadi struktur hukum (*legal structure*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum sehingga menghasilkan suatu produk, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun.

Analisis lain terhadap kemungkinan adanya faktor berpengaruh dalam rangka penegakan hukum, oleh Robert B. Seidman<sup>25</sup> mendalihkan; *The Law of Nontransferability of Law* (Hukum mengenai tidak dapat dialihkannya hukum). Hasil penemuan Robert B. Seidman, bahwa hukum suatu bangsa tidak dapat dialihkan begitu saja kepada bangsa lain.

---

<sup>25</sup> Bambang Santoso, *Relevansi Pemikiran Teori Robert B. Seidman Tentang "The Law of non Transferability of the Law" dengan Upaya Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, Majalah Yustitia Edisi Nomor 70 Januari-April, 2007, hal. 1-7.

Teori-teori sosiologi hukum di atas, patut mendapatkan perhatian karena Indonesia adalah bekas jajahan Negara Belanda yang secara *ex officio* pernah memberlakukan secara positif hukum negaranya di Indonesia. Terlebih lagi bilamana dipertautkan dengan fungsi hukum sebagai *a tool of social engineering* dan *a tool of social control*. Oleh karena itu, hukum kepegawaian negara lain tidak relevan untuk secara serta merta diberlakukan sebagai hukum positif di Indonesia, dengan alasan demi terwujudnya prinsip *good governance*.

### **C. Prinsip *Good Governance* Dalam Penegakan Hukum Kepegawaian**

Pada hakikatnya sejarah timbulnya prinsip *good governance* (asas-asas umum pemerintahan yang baik), bermula dari adanya rasa ketakutan sebagian masyarakat terhadap kebebasan bertindak (*fries ermessen*) dari administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya untuk mewujudkan *welfare state* atau *social rechtsstaat*.

Sementara yang dimaksud dengan administrasi negara, adalah para pejabat atau *ambtsdragers*<sup>26</sup>. Pejabat tertuju pada orang yang ada di belakang suatu jabatan, dia adalah subjek hukum yang padanya melekat hak dan kewajiban termasuk kewajiban bertindak atas nama jabatan. Tindakan dari pejabat (pemerintah pusat dan pemerintah

---

<sup>26</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, hal. 8.

daerah) dapat berupa keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, serta tindakan hukum lain yang nyata.

Kemudian oleh Philipus M. Hadjon<sup>27</sup>, menyatakan bahwa konsep pemerintahan yang bersih bukanlah suatu konsep yang normatif. Oleh karena itu, tidak ada ukuran normatif tentang patokan dan standarisasi pemerintahan yang bersih. Pernyataan ini cukup menyesatkan sehingga harus ditolak, dengan alasan penolakan karena bertentangan dengan muatan yang terkandung dalam UU. Nomor 28 Tahun 1999. Padahal menurut teori hukum, bahwa setiap undang-undang adalah normatif. Jika demikian, maka UU. Nomor 28 Tahun 1999 adalah normatif.

Selanjutnya perlu dikemukakan, bahwa setidaknya ada tiga alasan sosiologis yang menjadi latar belakang dan dasar pertimbangan dari pemerintah untuk kemudian mengundangkan UU. Nomor 28 Tahun 1999, sebagai berikut :

1. Penyelenggara negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam rangka penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.
2. Perlu meletakkan asas-asas penyelenggaraan negara untuk mewujudkan penyelenggara negara yang mampu menjalankan

---

<sup>27</sup> Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Airlangga University Press, Surabaya, 1994, hal. 7.

fungsi dan tugas secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab.

3. Diperlukan landasan hukum untuk mencegah praktik korupsi, kolusi dan nepotisme yang tidak hanya dilakukan antar penyelenggara negara, melainkan juga antara penyelenggara negara dengan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara.

Apabila muatan yang tercantum di dalam UU. Nomor 28 Tahun 1999, dianalisis secara seksama dapat diketahui bahwa pembuat undang-undang menghendaki agar prinsip *good governance* dapat diaplikasi dan diimplementasikan pada setiap jenjang pemerintahan, mulai dari pemerintah pusat sampai pada pemerintah yang ada di daerah-daerah terutama dalam rangka penerimaan CPNS.

Pada semua tingkat pemerintahan (pusat dan daerah), hendaknya mampu mengaktualisasikan prinsip-prinsip *good governance* sebagaimana terkandung dalam Pasal 3 UU. Nomor 28 Tahun 1999 , meliputi :

1. Asas kepastian hukum; asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2. Asas tertib penyelenggaraan negara; asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum; asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan; asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas; asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas profesionalitas; asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas akuntabilitas; asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip-prinsip *good governance* yang diatur dalam UU. Nomor 28 Tahun 1999, tetap menjadi dasar pertimbangan diundangkannya PP. Nomor 96 Tahun 2000 yang kemudian dicabut dengan

PP. Nomor 9 Tahun 2003. Dan terhadap pemerintah daerah yang akan melakukan penerimaan CPNS, tetap harus memperhatikan prinsip-prinsip *good governance* yang termuat dalam Pasal 20 ayat (1) UU. Nomor 32 Tahun 2004 juncto UU. Nomor 8 Tahun 2005 juncto UU. Nomor 12 Tahun 2008 terdiri dari :

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas tertib penyelenggaraan negara;
3. Asas kepentingan umum;
4. Asas keterbukaan;
5. Asas proporsionalitas;
6. Asas profesionalitas;
7. Asas akuntabilitas;
8. Asas efisiensi; dan
9. Asas efektivitas.

Asas-asas pemerintahan yang baik tersebut, tidak sekedar dijadikan sebagai hiasan bibir belaka tetapi harus ditegakkan sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Penegakan hukum (*law enforcement*), hendaknya dipahami sebagai aplikasi dan implementasi nyata dari setiap regulasi. Sementara suatu regulasi selalu berorientasi pada persoalan mengatur (*ius contitutum, das sollen*), pelaksanaan (*ius contituendum, das sein*) terutama dalam rangka program pengadaan dan atau penerimaan CPNS.

Agar *ius constituendum* atau *das sein* dapat diwujudkan dalam kenyataan (empiris), maka secara *ex officio* diperlukan adanya tindakan, aktivitas maupun tindakan dari segenap aparat penegak hukum yang berorientasi pada penegakan hukum (*law enforcement*). Hal ini penting dimaklumi karena menurut ilmu hukum bahwa hakikat penegakan hukum itu merupakan ujung tombak terciptanya tatanan hukum yang baik di dalam masyarakat, serta harus sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Penegakan hukum disini hendaknya dijadikan sebagai salah satu upaya pengaplikasian agar dapat terlaksana tujuan hukum di tengah-tengah masyarakat. Sedang tujuan hukum itu sendiri berupa perwujudan nilai-nilai keadilan, kesebandingan, kepastian hukum, perlindungan hak, ketertiban, dan kebahagiaan masyarakat.

Dengan demikian, maka dapatlah dikatakan bahwa penegakan hukum substansinya adalah pelaksanaan hukum<sup>28</sup>. Sedang hukum yang harus dilaksanakan adalah hukum positif<sup>29</sup>. Kemudian yang dimaksud dengan hukum positif, yakni hukum yang sementara berlaku atau diberlakukan dalam suatu negara. Hukum tersebut, adalah hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan (*law in books*).

---

<sup>28</sup> Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hal. 134.

<sup>29</sup> Bismar Siregar, *Keadilan Hukum Dalam Berbagai Aspek Hukum Nasional*, Rajawali Press, Jakarta, 1988, hal. 86.



Oleh karena itu, maka peraturan perundang-undangan haruslah diterapkan, dilaksanakan dan ditegakkan sebagaimana seharusnya.

Pelaksanaan penegakan hukum dapat berjalan dengan baik, apabila didukung oleh kekuasaan yang diwujudkan dalam bentuk kewenangan hukum (*authority*). Untuk mewujudkan penegakan hukum harus didukung dengan kekuasaan atau wewenang hukum, karena hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, sedang kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman.

Kemudian apabila dianalisis dari pendekatan teori sistem, dapatlah dikatakan bahwa hakikat penegakan hukum merupakan suatu sistem yang bertalian dengan berbagai sub sistem, dan setiap subsistem saling berkaitan dengan subsistem yang ada, antara lain :

1. Kelembagaan penegakan hukum;
2. Sumber daya penegak hukum;
3. Tata cara (mekanisme) penegakan hukum;
4. Prasarana dan sarana penegakan hukum<sup>30</sup>.

Sehubungan dengan hal tersebut, untuk terwujudnya prinsip-prinsip *good governance* dalam rangka penerimaan CPNS, seperti halnya penerimaan CPNS di kabupaten Bantaeng, maka prinsip *good governance* mencakup akuntabilitas, transparansi dan kepastian hukum. Dengan adanya ketiga prinsip-prinsip dimaksud, maka

---

<sup>30</sup> Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, 2004, hal. 16.

penerimaan CPNS akan berjalan atau terlaksana sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, sehingga dapat menghilangkan akan terjadi kolusi, korupsi dan nepotisme. Dari ketiga prinsip; akuntabilitas, transparansi dan kepastian hukum dimaksud, penulis akan memberikan uraian pada bab IV Pembahasan.

Pelaksanaan *good governance* dalam mewujudkan tujuan hukum tidak ada alasan untuk tidak menegakkan asas-asas umum pemerintahan yang bersih sebagaimana termuat dalam UU. Nomor 28 Tahun 1999. Kemudian di dalam penjelasan umum UU. Nomor 28 Tahun 1999, antara lain ditegaskan bahwa undang-undang ini memuat ketentuan hukum yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan masalah penegakan hukum. Sedang penegakan hukum itu sendiri, merupakan salah satu ciri dan karakter dari suatu negara hukum.

Dengan demikian, maka penegakan hukum terhadap asas-asas umum pemerintahan yang bersih (*good governance*), tidak hanya diperuntukkan bagi pemerintah pusat semata. Akan tetapi juga diperuntukkan bagi pemerintah daerah berdasarkan doktrin otonomi daerah terutama dalam penerimaan CPNS, sebagaimana diatur dalam UU. Nomor 32 Tahun 2004 juncto UU. Nomor 8 Tahun 2005 juncto UU. Nomor 12 Tahun 2008.

#### **D. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil**

Sebelum lebih lanjut dijelaskan kewenangan Pemerintah Daerah dalam rangka penerimaan CPNS, dipandang perlu untuk terlebih dahulu diberikan pemahaman tentang teori kewenangan. Hal ini penting, karena tidak jarang ditemukan adanya kekeliruan dalam pemaknaan dari istilah kekuasaan, kewenangan dan wewenang.

Fakta empiris membuktikan, bahwa kekuasaan sering begitu saja disamakan dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan dengan wewenang, kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*)<sup>31</sup>. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang. Sedangkan wewenang adalah bagian tertentu dari kewenangan.

Apabila merujuk pengertian di atas, berpotensi terjadinya kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum yang oleh Henc van Maarseven disebut *blote macht*<sup>32</sup>. Sedang kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut wewenang rasional atau legal, yakni wewenang berdasarkan suatu sistem hukum dan dipahami

---

<sup>31</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, 1998, hal. 35-36.

<sup>32</sup> Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990, hal. 52.

sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan diperkuat oleh negara<sup>33</sup>.

Kemudian di dalam hukum publik, wewenang senantiasa berkaitan dengan kekuasaan<sup>34</sup>. Sementara kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Lagi pula kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu :

1. Hukum
2. Kewenangan (wewenang)
3. Keadilan
4. Kejujuran
5. Kebijakbestarian
6. Kebijakan<sup>35</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut, menjadi semakin jelas bahwa kekuasaan merupakan inti dari pada penyelenggaraan negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu, negara harus diberi kekuasaan. Sedang kekuasaan itu sendiri merupakan kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku

---

<sup>34</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang; Makalah*, Universitas Airlangga, Surabaya, Tanpa tahun penerbitan, hal. 1.

<sup>35</sup> Rusadi Kantraprawira, *Hukum dan Kekuasaan; Makalah*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hal. 37-38.

seseorang atau sekelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan orang atau negara<sup>36</sup>.

Kemudian agar kekuasaan dapat dijalankan, maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subjek kewajiban<sup>37</sup>. Sedang yang dimaksud hak menurut hukum merupakan suatu wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, dan kewajiban merupakan tugas yang dibebankan<sup>38</sup>.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka kekuasaan mempunyai dua aspek yakni aspek politik dan aspek hukum. Sedang kewenangan hanya mempunyai satu aspek, yakni aspek hukum saja. Artinya; kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitutional*). Misalnya; melalui kudeta atau perang, sedang kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Bertolak dari teori kewenangan di atas, maka kewenangan penerimaan CPNS yang ada pada pemerintah jelas bersumber dari konstitusi (Pasal 15 dan 16 UU. Nomor 8 Tahun 1974 juncto UU. Nomor 43 Tahun 1999). Pada tingkat pusat menjadi wewenang Presiden, telah didistribusikan kepada Badan Kepegawaian Negara

---

<sup>36</sup> Miriam Budiardjo, *Op cit*, 1998, hal. 35.

<sup>37</sup> Rusadi Kantraprawira, *Op cit*, 1998, hal. 39.

<sup>38</sup> Soerjono Soekanto, *Tata Cara Penulisan Karya Tulis Ilmiah; Bidang Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta*, 1983, hal. 7-8.

dan Menteri Penertiban Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi setelah mempertimbangkan kemampuan keuangan negara dari Menteri Keuangan. Dan pada tingkat daerah menjadi wewenang kepala daerah (Gubernur/ Bupati/Walikota), wewenang mana telah didistribusikan kepada Badan Kepegawaian Daerah<sup>39</sup>.

Apabila ditinjau dari ajaran kewenangan, dimana istilah wewenang disebut juga delegasi yang berorientasi pada pelimpahan wewenang (pendelegasian wewenang). Pendelegasian wewenang perundang-undangan justru menimbulkan *spanning* antara norma dan kenyataan, sebagai suatu penyimpangan praktik dari apa yang seharusnya menurut ketentuan-ketentuan (norma-norma) hukum<sup>40</sup>.

Lebih lanjut dijelaskan, bahwa pendelegasian wewenang itu dapat dibedakan antara *totale a partielle Delegation* dan *spetielle Delegation*. Yang dimaksud *totale Delegation* yakni jenis pendelegasian yang meliputi keseluruhan kompetensi tertentu dari pihak yang mendelegasikan, sedang *partielle Delegation* hanya meliputi sebagian kompetensi khusus tersebut. Apabila negara menyerahkan kompetensi sepenuhnya kepada sesuatu subjek lain, misalnya kepada provinsi-provinsinya, maka berartilah negara mengakhiri wujudnya (*bestaan*) sendiri. Juga pendelegasian sesuatu

---

<sup>39</sup> Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 92-93.

<sup>40</sup> Mustamin Dg. Matutu, Abdul Latief dan Hikmawati Mustamin, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII-Press, Yogyakarta, 2004, hal. 60.

kompetensi khusus (tersendiri), hampir selalu mengenai sebagian saja<sup>41</sup>.

Bertolak dari ajaran pendelegasian wewenang tersebut, kemudian dipertautkan dengan norma hukum yang termuat di dalam rumusan Pasal 129 ayat (1) dan ayat (2) UU. Nomor 8 Tahun 1974 juncto UU. Nomor 43 Tahun 1999. Hasil pertautan antara teori hukum tentang pendelegasian wewenang dengan norma hukum yang termuat di dalam berbagai regulasi, menjadi semakin jelas bahwa dalam hal penerimaan CPNS di daerah-daerah dapat dikategorikan sebagai *partielle Delegation*. Artinya hanya sebagian khusus saja dari kompetensi pemerintah pusat yang didelegasikan menjadi wewenang pemerintah daerah, yakni khusus dalam hal kepegawaian saja.

Di dalam rumusan Pasal 129 ayat (1) dan ayat (2) UU. Nomor 8 Tahun 1974 juncto UU. Nomor 43 Tahun 1999, secara tegas menyatakan bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam suatu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional. Meliputi; penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah.

---

<sup>41</sup> Mustamin Dg. Matutu, Abdul Latief dan Hikmawati Mustamin, *Op Cit*, 2004, hal. 72-73.

Kemudian tujuan manajemen pegawai negeri sipil menurut rumusan Pasal 12 UU. Nomor 8 Tahun 1974 juncto UU. Nomor 43 Tahun 1999, diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna. Oleh karena itu, sehingga wajar dan patut apabila penerimaan CPNS diorientasikan pada profesional, bertanggung jawab, jujur, adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karir yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja.

Dengan merujuk pada rumusan Pasal 12 dan Pasal 129 ayat (1) dan ayat (2) UU. Nomor 8 Tahun 1974 juncto UU. Nomor 43 Tahun 1999, maka dalam hal penerimaan CPNS daerah provinsi menjadi wewenang Gubernur dibantu oleh Badan Kepawaian Daerah provinsi. Sedang untuk daerah kabupaten/kota menjadi wewenang Bupati/Walikota dibantu oleh Badan Kepagawaian Daerah kabupaten/kota, tetapi masih harus terlebih dahulu dikoordinasikan kepada Gubernur. Pelaksanaan koordinasi dimaksud, harus sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.



## **E. Syarat-syarat, Tata Cara dan Prosedur Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil**

### **1. Syarat-syarat Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil**

Syarat-syarat untuk menjadi CPNS termuat di dalam rumusan Pasal 16 ayat (2) UU. Nomor 8 Tahun 1974 juncto UU. Nomor 43 Tahun 1999, bahwa setiap warga negara Republik Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi Pegawai Negeri Sipil setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan. Kemudian diperjelas dalam penjelasan pasal tersebut, bahwa harus didasarkan atas syarat-syarat objektif yang telah ditentukan, dan tidak boleh didasarkan atas jenis kelamin, suku, ras, agama, golongan, atau daerah.

Syarat-syarat normatif untuk menjadi CPNS di atas, tampaknya merujuk pada norma hukum yang diatur dalam Pasal 28 D ayat (3) dan ayat (4) UUD Tahun 1945 ditegaskan, bahwa setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Kemudian lebih dipertegas lagi, bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Walaupun demikian, harus diakui bahwa syarat-syarat objektif dimaksud tidak disebutkan secara limitatif di dalam rumusan Pasal 16 ayat (2) UU. Nomor 8 Tahun 1974 juncto UU. Nomor 43 Tahun 1999. Oleh karena itu, sehingga syarat-syarat

untuk menjadi CPNS ditetapkan dalam Pasal 6 PP. Nomor 11 Tahun 2002, antara lain :

- a. Warga negara Indonesia;
- b. Berusia serendah-rendahnya 18 (delapan belas) tahun dan setinggi-tingginya 35 (tiga puluh lima) tahun;
- c. Tidak pernah dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena melakukan sesuatu tindak pidana kejahatan.
- d. Tidak pernah diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta;
- e. Tidak berkedudukan sebagai calon/Pegawai Negeri;
- f. Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian dan keterampilan yang diperlukan;
- g. Berkelakuan baik;
- h. Sehat jasmani dan rohani;
- i. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau negara lain yang ditentukan oleh pemerintah; dan
- j. Syarat lain yang ditentukan dalam persyaratan jabatan<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Nur Alam dan Harmon Harun, *Himpunan Undang-undang Kepegawaian 2002-2003*, Reformasi Administrasi Publik, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 117.

Syarat-syarat untuk menjadi CPNS di atas, memperbaiki dan menyempurnakan syarat-syarat yang ditetapkan dalam Pasal 2 PP. Nomor 6 Tahun 1976 juncto Surat Edaran Kepala BAKN Nomor 05/SE/1976. Khususnya mengenai syarat batas usia maksimal dari 40 (empat puluh) tahun menjadi 35 (tiga puluh lima) tahun. Selain itu masih ada syarat-syarat khusus, yakni syarat-syarat yang ditetapkan oleh instansi pemerintah yang membutuhkan pegawai negeri sipil<sup>43</sup>.

## **2. Tata Cara dan Prosedur Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil**

Pada prinsipnya penerimaan CPNS harus melalui tata cara dan prosedur perekrutan yang telah ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena kegiatan ini senantiasa terkait dengan masalah kemampuan keuangan Negara untuk membiayai anggaran belanja rutin pegawai negeri sipil. Oleh karena itu, wajar dan patut apabila penerimaan CPNS harus direncanakan sedemikian rupa dan dengan mempertimbangkan masukan tentang ketersediaan anggaran dari Menteri Keuangan.

Pelaksanaan perekrutan CPNS merupakan kegiatan untuk melakukan analisis jabatan atau analisis pekerjaan yang berisikan uraian pekerjaan. Sedang uraian pekerjaan menjelaskan tentang rincian tugas serta tanggung jawab, juga kondisi perekrutan pekerjaan. Adapun indikator yang dipergunakan untuk menjelaskan

---

<sup>43</sup> Sudibyo Triatmodjo, *Op Cit*, hal, hal. 51-52.

persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh setiap calon peserta, terkait dengan persyaratan untuk memangku suatu jabatan<sup>44</sup>.

Tata cara dan prosedur penerimaan CPNS, mempunyai sifat kekhususan tersendiri. Kekhususan dimaksud, karena harus melalui proses perencanaan yang mantap.

a. Proses perencanaan

Mengenai tahapan proses perencanaan pengadaan dan/atau penerimaan CPNS, dapat diklasifikasi atas :

1) Penyusunan jadwal kegiatan, meliputi :

- a) Inventarisasi lowongan jabatan sesuai formasi serta syarat jabatan.
- b) Pengumuman akan dilaksanakannya pengadaan CPNS.
- c) Penyiapan materi ujian.
- d) Penyiapan sarana dan prasarana yang dibutuhkan.
- e) Pengajuan lamaran.
- f) Pelaksanaan penyaringan.
- g) Pengumuman kelulusan.
- h) Pengangkatan menjadi CPNS.

2) Perhitungan biaya, berorientasi pada perencanaan pengadaan dan/atau penerimaan CPNS harus

---

<sup>44</sup> Harsono dan Nur Hayati, *Perencanaan Kepegawaian (Perencanaan Kepegawaian, Analisa Jabatan, Formasi Pegawai Negeri Sipil, Rekrutmen/Pengadaan Pegawai, Perencanaan Pendidikan dan Pelatihan PNS)*, Fokus Media, Bandung, 2010, hal. 42.

memperhitungkan penyediaan gaji dan biaya penyelenggaraan pengadaan dan/atau penerimaan CPNS.

Selanjutnya mengenai perencanaan pengadaan dan/atau penerimaan CPNS, harus sesuai dengan ketentuan hukum yang termuat dalam rumusan Pasal 4 PP. Nomor 11 Tahun 2002. Perencanaan pengadaan dan/atau penerimaan CPNS, dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai batas formasi yang telah ditetapkan, dengan memprioritaskan :

- 1) Pegawai pelimpahan atau penarikan dari Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen/Pemerintah Daerah yang memiliki kelebihan pegawai.
- 2) Siswa atau mahasiswa ikatan dinas, setelah lulus dari pendidikannya.
- 3) Tenaga medis dan para medis yang telah selesai melaksanakan masa bakti sebagai pegawai tidak tetap.
- 4) Dokter kontrak dan bidan kontrak.
- 5) Guru tidak tetap, guru bantu dan guru kontrak.
- 6) Pegawai penyuluh lapangan pertanian dan keluarga berencana.

b. Pengumuman

- 1) Untuk mengisi formasi yang lowong harus diumumkan seluas-luasnya melalui media elektronik, media massa, internet, dan papan pengumuman.
- 2) Pengumuman Badan Kepegawaian Daerah yang tersedia dan/atau bentuk lainnya yang mungkin digunakan, sehingga pengadaan CPNS diketahui oleh halayak umum.
- 3) Pengumuman dilakukan paling lambat 15 (lima belas) hari sebelum tanggal penerimaan lamaran.
- 4) Pengumuman dengan mencantumkan :
  - Jumlah dan jenis jabatan yang lowong.
  - Kualitas pendidikan yang dibutuhkan.
  - Alamat dan tempat lamaran ditujukan.
  - Batas waktu pengajuan surat lamaran.
  - Waktu dan tempat seleksi.
  - Materi-materi pelajaran yang akan diujikan.
  - Syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pelamar.
  - Dan lain-lain yang dianggap perlu.

c. Pelamaran

- 1) Setiap pelamar harus mengajukan surat lamaran yang ditulis dengan tulisan tangan sendiri ditujukan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian instansi yang bersangkutan.

- 2) Di dalam surat lamaran, harus dilampirkan fotocopy STTB/ijazah, kartu tanda pencari kerja, dan pas photo sesuai jumlah dan ukuran yang ditentukan.

d. Penyaringan

- 1) Pemeriksaan administrasi.
- 2) Panitia ujian.
- 3) Materi ujian.
- 4) Pemanggilan pelamar.
- 5) Pelaksanaan ujian (*test*).

e. Penentuan kelulusan

- 1) Pejabat Pembina Kepegawaian setelah menerima daftar nama dan nomor serta nilai peserta dari Panitia Ujian, menetapkan pelamar yang dinyatakan diterima berdasarkan urutan nilai tertinggi sesuai jumlah lowongan dan kualitas pendidikan yang tersedia.
- 2) Mengumumkan nomor peserta ujian yang ditetapkan diterima melalui media massa dan/atau dalam bentuk lainnya.
- 3) Pelamar yang ditetapkan diterima, kepadanya disampaikan pemberitahuan secara tertulis melalui surat tercatat.
- 4) Pelamar yang diterima harus melaporkan diri pada pejabat yang berwenang.

5) Batas waktu melaporkan diri sekurang-kurangnya 14 (empat belas) hari terhitung mulai tanggal dikirimkan surat pemberitahuan.

f. Pengangkatan CPNS

1) Pelamar yang ditetapkan diterima, wajib melengkapi dan menyerahkan kelengkapan administrasi kepada Pejabat Pembina Kepegawaian.

2) Tidak terpenuhinya salah satu kelengkapan administrasi, tidak dapat diangkat menjadi CPNS.

3) Pemberian nomor identitas pegawai negeri sipil, dan surat keputusan pengangkatan sebagai CPNS.

## F. Kerangka Konseptual

Pada hakikatnya UUD Tahun 1945 telah menetapkan, bahwa pemerintah (pusat dan daerah) berkewajiban mengusahakan lapangan kerja bagi warga masyarakat, termasuk memberikan kesempatan kepada setiap penduduk yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan untuk melamar menjadi CPNS.

Pelaksanaan kewajiban pemerintah (pusat dan daerah) dimaksud, tidak boleh didasarkan atas kesewenang-wenangan karena bertentangan dengan jiwa dan semangat negara hukum (*rechtstaat*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945.



Akan tetapi pelaksanaannya harus mengindahkan norma hukum yang termuat dalam UU. Nomor 8 Tahun 1974 juncto UU. Nomor 43 Tahun 1999, berikut berbagai peraturan pelaksanaannya. Hal ini dimaksudkan, agar pelaksanaan penerimaan CPNS tetap mencerminkan prinsip-prinsip *good governance* dan nilai-nilai yang terkandung di dalam suatu *rechtsstaat*.

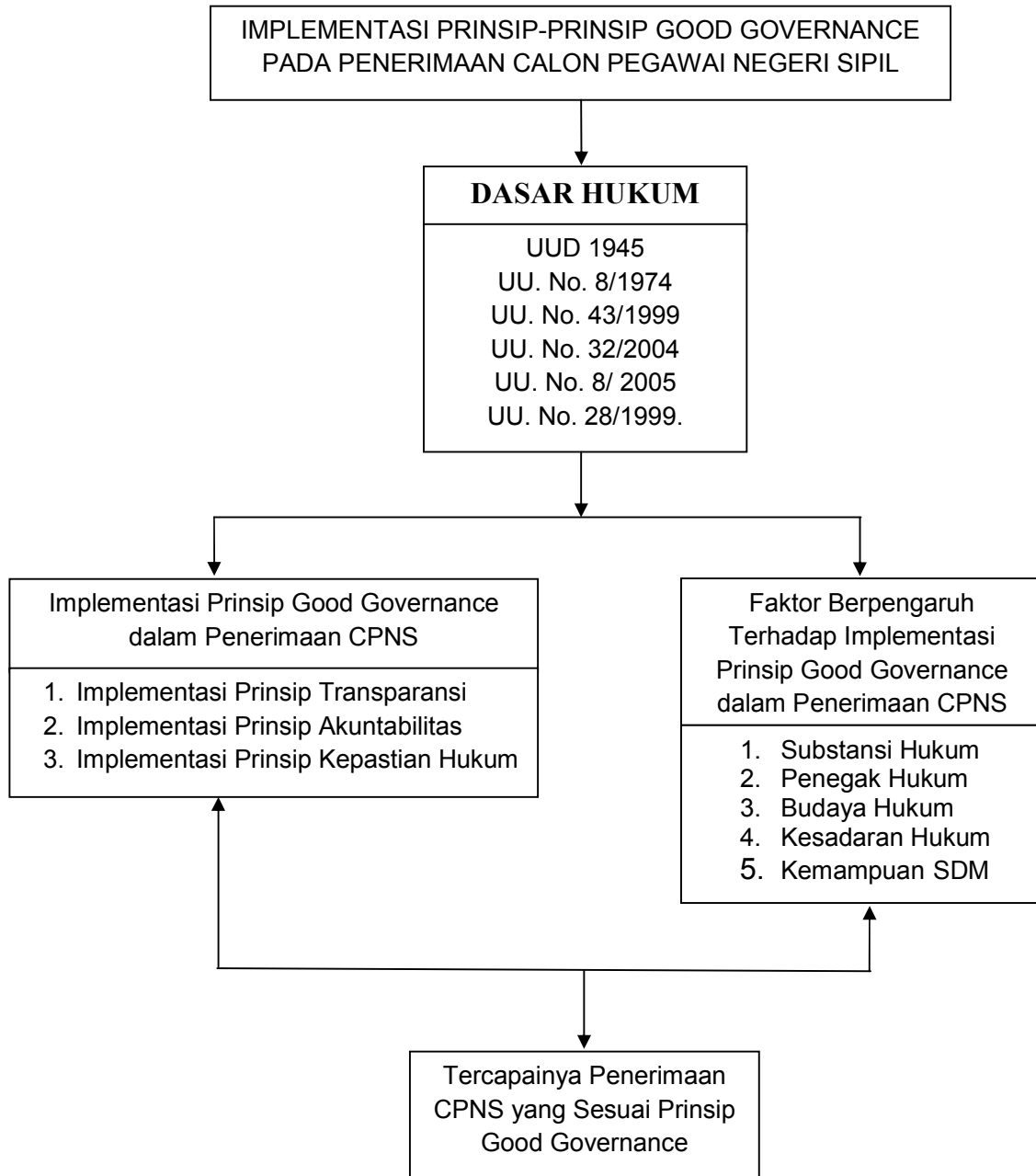
Di samping itu, pemerintah (pusat dan daerah) dalam rangka penerimaan CPNS harus senantiasa berusaha untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* sebagaimana diatur dalam UU. Nomor 28 Tahun 1999, terutama terhadap asas akuntabilitas, transparansi dan penegakan hukum. Penerapan ketiga prinsip ini dalam rangka penerimaan CPNS, dimaksudkan agar seluruh warga masyarakat mempunyai kesempatan dan hak yang sama (*equity before of the law*) untuk mengajukan lamaran menjadi CPNS. Apabila penerimaan CPNS didasarkan atas hubungan kekeluargaan, kekerabatan, atau KKN, berarti menyalahi ketentuan hukum yang berlaku.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka penerapan prinsip *equity before of the law* dalam rangka penerimaan CPNS berarti terbuka kesempatan yang luas untuk mendapatkan CPNS yang berkualitas dan sesuai disiplin ilmu pengetahuan yang dimiliki para CPNS dalam mengisi formasi yang tersedia di Kabupaten Bantaeng. Setidak-tidaknya melalui seleksi yang ketat dan proporsional, diharapkan agar CPNS yang dinyatakan lulus dalam seleksi tidak

didasarkan atas pertimbangan loby-loby, ketebalan amplop suap, atau karena pertemanan, maupun karena adanya hubungan kekeluargaan yang bernuansa pada terciptanya KKN.

Walaupun berbagai regulasi telah mengatur syarat-syarat, tata cara dan prosedur penerimaan CPNS, namun tidak dapat disangkal kemungkinan adanya berbagai faktor berpengaruh yang secara faktual akan mempengaruhi penerapan prinsip akuntabilitas, transparansi dan kepastian hukum di Kabupaten Bantaeng. Untuk maksud tersebut, di bawah ini digambarkan diagram konseptual yang menjadi dasar dan kerangka pemikiran dalam penelitian ini.

## Diagram Kerangka Konseptual



## **G. Definisi Operasional**

1. Hukum adalah seperangkat norma atau kaidah yang berisi perintah, larangan dan anjuran yang harus ditaati, dipatuhi dan dilaksanakan demi tegaknya hukum.
2. Penegakan hukum adalah upaya yang dilakukan pejabat pemerintah daerah dalam rangka mengaktualisasikan norma atau kaidah hukum kepegawaian yang tersebar didalam berbagai peraturan perundang-undangan.
3. *Good governance* adalah tata pemerintahan yang baik.
4. Pegawai negeri sipil adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Calon pegawai negeri sipil adalah status kepegawaian seseorang yang masih dalam masa percobaan. Sedang interval waktu lamanya masa percobaan, ditetapkan sekurang-kurangnya untuk selama 1 (satu) tahun dan paling lama untuk 2 (dua) tahun.
6. Akuntabilitas adalah suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran

yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

7. Transparansi atau keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi, pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
8. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
9. Substansi hukum adalah keseluruhan norma hukum yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan sepanjang norma hukum itu mengatur pelaksanaan penerimaan CPNS.
10. Penegak hukum adalah orang yang melaksanakan hukum terutama aparat penegak hukum, dalam hal ini tertuju pada pejabat pemerintah daerah yang disertai tugas dan tanggung jawab oleh peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan seleksi penerimaan CPNS.
11. Budaya hukum adalah kebiasaan-kebiasaan yang berlaku atau diberlakukan menyelesaikan setiap permasalahan yang timbul dari kegiatan pemerintah daerah dalam rangka penerimaan CPNS.

12. Kesadaran hukum adalah kepatuhan dan ketaatan seseorang untuk mengaktualisasikan norma atau kaidah hukum dalam rangka penerimaan CPNS.
13. Kemampuan SDM adalah keadaan pribadi dari pejabat pemerintah daerah yang disertai tugas penerimaan CPNS dan masyarakat yang mengajukan lamaran untuk menjadi CPNS