

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berbagai masalah “Penerapan Sistem Pola Karier Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Kabupaten Garut “ menjadi suatu persoalan yang menarik untuk dikaji terkait dengan kompetensi dan konsistensi dalam menegakan keadilan pelaksanaan pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi. Dengan demikian, pengkajian atas pengaturan wewenang pemerintah daerah bidang pengangkatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Jabatan Pimpinan Tinggi. Organisasi merupakan sekumpulan manusia yang bekerja bersama untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan tersebut dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki baik sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya. Manusia merupakan sumber daya yang penting bagi suatu organisasi, karena manusia yang melakukan kerjasama, manusia yang menyusun tujuan, manusia pula yang bekerja untuk mencapai tujuan tersebut. Meskipun demikian untuk mencapai organisasi juga harus di dukung oleh tersedianya sumber daya yang lain.

Bahwa dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Pemerintah Daerah telah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 23 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kabupaten Garut sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 23 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kabupaten Garut.¹

Bahwa rangka penataan organisasi perangkat daerah, maka perlu dilakukan penyerasian terhadap susunan organisasi Dinas Daerah Kabupaten Garut. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, maka perlu membentuk Peraturan Daerah

¹ Lembaran Daerah Kabupaten Garut, Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 23 Tahun 2008 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kabupaten Garut. Hal. 1.

tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 23 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kabupaten Garut.²

Faktor penting dalam keberhasilan kinerja suatu organisasi adalah adanya karyawan yang memiliki kemampuan serta mempunyai motivasi kerja yang tinggi, sehingga dapat diharapkan suatu hasil kerja yang memuaskan. Kenyataan tidak semua karyawan mempunyai kemampuan serta motivasi kerja sesuai dengan harapan organisasi. Seorang karyawan yang mempunyai kemampuan sesuai

dengan harapan organisasi. Kadang-kadang tidak mempunyai motivasi kerja yang tinggi sehingga kinerjanya tidak sesuai yang diharapkan. Demikian juga dalam organisasi Pemerintah Republik Indonesia, kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional yang merupakan tujuan organisasi memerlukan sumber daya manusia yang memiliki kinerja yang baik.

Setiap Aparatur Sipil Negara berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan dan pembangunan. Dalam mengemban tugas sebagai aparatur Negara maka setiap Aparatur Sipil Negara diangkat dalam jabatan dimana prinsip pengangkatan dalam jabatan tersebut harus professional sesuai kompetensi dan kode etik, prestasi kerja, jenjang pangkat, ras dan golongan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara antara lain mengamatkan bahwa pengisian jabatan pimpinan tinggi utama, madya dan pratama pada kementerian, kesekretariatan lembaga negara, lembaga non struktural, dan instansi daerah dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dilakukan pada tingkat nasional.³

Sedangkan untuk pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan

² Ibid. Hal. 2.

³ Latar belakang Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah.

jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara terbuka dan kompetitif pada tingkat nasional atau antar kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi.⁴

Sesuai dengan Grand Design reformasi birokrasi yang dipertajam dengan rencana aksi 9 (sembilan) program percepatan reformasi birokrasi salah satu diantaranya adalah program sistem promosi PNS secara terbuka. Pelaksanaan sistem promosi secara terbuka yang dilakukan melalui pengisian jabatan yang lowong secara kompetitif dengan didasarkan pada sistem merit. Dengan sistem merit tersebut, maka pelaksanaan promosi jabatan didasarkan pada kebijakan dan manajemen ASN yang dilakukan sesuai dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Untuk itu dalam rangka pengisian jabatan pimpinan tinggi harus pula memperhatikan 9 (sembilan) prinsip dalam sistem merit, yaitu:

1. Melakukan rekrutmen, seleksi dan prioritas berdasarkan kompetensi yang terbuka dan adil.
2. Memperlakukan Pegawai Aparatur Sipil Negara secara adil dan setara.
3. Memberikan remunerasi yang setara untuk pekerjaan-pekerjaan yang setara dan menghargai kinerja yang tinggi.
4. Menjaga standar yang tinggi untuk integritas, perilaku, dan kepedulian untuk kepentingan masyarakat.
5. Mengelola Pegawai Aparatur Sipil Negara secara efektif dan efisien.
6. Mempertahankan atau memisahkan Pegawai Aparatur Sipil Negara berdasarkan kinerja yang dihasilkan.
7. Memberikan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara.
8. Melindungi Pegawai Aparatur Sipil Negara dari pengaruh-pengaruh politis yang tidak pantas/tepat.
9. Memberikan perlindungan kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara dari hukum yang tidak adil dan tidak terbuka.

Selain itu, terdapat 4 (empat) katagori yang dilarang dalam pelaksanaan kepegawaian, yaitu diskriminasi, praktek perekrutan yang melanggar sistem merit, upaya melakukan pembalasan terhadap kegiatan-kegiatan yang dilindungi (termasuk kepada peniup

⁴ Ibid. Hal. 1.

peluit/*whistleblower*), dan pelanggaran terhadap berbagai peraturan yang berdasarkan prinsip-prinsip sistem merit. Keempat kategori tersebut di atas apabila dijabarkan, maka praktek kepegawaian yang dilarang dalam sistem merit adalah sebagai berikut:

1. Melakukan tindakan diskriminatif terhadap pegawai Aparatur Sipil Negara atau calon Pegawai Aparatur Sipil Negara berdasarkan suku, agama, ras, jenis kelamin, asal daerah, usia, keterbatasan fisik, status perkawinan atau afiliasi politik tertentu.
2. Meminta atau mempertimbangkan rekomendasi kerja berdasarkan faktor-faktor lain selain pengetahuan atau kemampuan yang berhubungan dengan pekerjaan.
3. Memaksakan aktivitas politik kepada seseorang.
4. Menipu atau melakukan kegiatan dengan sengaja dengan menghalangi seseorang siapapun juga dari persaingan untuk mendapatkan pekerjaan.
5. Mempengaruhi orang untuk menarik diri dari persaingan dalam upaya untuk meningkatkan atau mengurangi prospek kerja dari seseorang.
6. Memberikan preferensi yang tidak sah atau keuntungan kepada seseorang untuk meningkatkan atau mengurangi prospek kerja dari seorang calon Pegawai Aparatur Sipil Negara.
7. Melakukan praktek nepotisme, antara lain mengontrak, mempromosikan dan mendukung pengangkatan atau promosi saudara atau kerabat sendiri.
8. Melakukan pembalasan terhadap Peniup.
9. Mengambil atau gagal mengambil tindakan terhadap Pegawai Aparatur Sipil Negara atau calon Pegawai Aparatur Sipil Negara yang mengajukan banding, keluhan atau pengaduan dengan atau tanpa memberikan informasi yang menyebabkan seseorang melanggar peraturan.
10. Melakukan diskriminasi berdasarkan perilaku seseorang yang tidak berkaitan dengan pekerjaan dan tidak mempengaruhi kinerja dari Pegawai Aparatur Sipil Negara atau calon Aparatur Sipil Negara.
11. Mengambil atau gagal mengambil tindakan kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara yang jika mengambil atau gagal mengambil tindakan tersebut akan melanggar hukum atau aturan lainnya yang berkaitan langsung dengan pelanggaran prinsip-prinsip sistem merit.
12. Melaksanakan atau memaksakan kebijakan atau keputusan tertutup/kurang terbuka yang terkait dengan hak-hak peniup peluit.

Sehubungan dengan ketentuan sebagaimana tersebut diatas, guna lebih menjamin pejabat pimpinan tinggi memenuhi kompetensi jabatan yang diperlukan oleh jabatan tersebut, perlu dilakukan pengaturan mengenai tata cara pengisian jabatan pimpinan tinggi secara terbuka berdasarkan sistem merit, dengan mempertimbangkan karier PNS yang bersangkutan.⁵

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 23 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kabupaten Garut (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2008 Nomor 38) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 7 Tahun 2012 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 23 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kabupaten Garut (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2012 Nomor 6), diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Bab II Pasal 2 ayat (2) ditambahkan 2 (dua) huruf r dan huruf s, sehingga berbunyi sebagai berikut:

BAB II (PEMBENTUKAN) Pasal 2 ayat (1) berbunyi Dengan Peraturan Daerah ini dibentuk Dinas Daerah Kabupaten Garut. Ayat (2) Dinas Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:

- a. Dinas Pendidikan;
- b. Dinas Kesehatan;
- c. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
- d. Dinas Perhubungan;
- e. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil;
- f. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata;
- g. Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Pengelolaan Pasar;
- h. Dinas Koperasi, UMKM, dan MBT;
- i. Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura;
- j. Dinas Kehutanan;
- k. Dinas Perkebunan;
- l. Dinas Peternakan, Perikanan, dan Kelautan;
- m. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset;
- n. Dinas Tata Ruang dan Pemukiman;

⁵ Ibid. Hal. 2.

- o. Dinas Lingkungan Hidup, Kebersihan, dan Pertamanan;
- p. Dinas Bina Marga;
- q. Dinas Sumber Daya Air dan Pertambangan;
- r. Dinas Pemuda dan Olah Raga; dan
- s. Dinas Komunikasi dan Informatika.⁶

Pegawai Negeri Sipil yang akan menduduki suatu jabatan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sudah saatnya uji kompetensi diberlakukan . mereka yang akan menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi sebagai kepala dinas dipemerintahan dibutuhkan instrument seleksi, hal tersebut ditunjukkan antara lain masih adanya aktivitas pegawai yang masih kurang produktif seperti bermain game, membaca Koran, mengobrol dan aktivitas lain yang tidak mendukung tugas-tugas pekerjaan. Berdasarkan pengamatan peneliti, beberapa pegawai juga masih kurang inovatif dan inisiatif dalam melaksanakan tugas, hanya menunggu perintah dari pimpinan tidak berupaya mengembangkan kreatifitas diri untuk menunjukkan prestasi kerjanya. Kondisi tersebut dikhawatirkan akan berpengaruh pada kinerja Pejabat di Satuan Kerja Perangkat Daerah atau SKPD di pemerintahan daerah dan Aparatur Sipil Negara secara keseluruhan.

Motivasi dipengaruhi oleh banyak faktor diantaranya adalah iklim organisasi. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa para pegawai bekerja selain untuk mengharapkan imbalan baik material maupun non material namun mereka juga menginginkan iklim yang sesuai dengan harapan mereka seperti terdapat keterbukaan dalam organisasi, terdapat perhatian, dukungan, penghargaan, pendapatan yang layak dan dirasa adil. Penciptaan iklim organisasi yang berorientasi pada prestasi dan mementingkan pegawai dapat memperlancar pencapaian hasil yang diinginkan.

Demikian juga pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Kepala Dinas atau Kepala SKPD di pemerintah daerah Kabupaten Garut yang tidak sesuai dengan minat dan kemampuan/keterampilan sehingga pejabat yang bersangkutan akan menyebabkan motivasi berprestasi rendah. Penempatan Pejabat Pimpinan Tinggi juga harus sesuai dengan keinginan dan

⁶ Lembaran Daerah Kabupaten Garut, Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 23 Tahun 2008 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kabupaten Garut. Hal. 6-7.

keterampilannya, sehingga gairah kerja dan kedisiplinannya akan lebih baik, serta lebih efektif dalam menunjang terwujudnya tujuan organisasi.⁷

Pembangunan sumber daya manusia merupakan suatu permasalahan yang dihadapi oleh Negara maju maupun Negara berkembang. Pelaksanaan hukum dibidang kepegawaian yang berpedaaban modern, demokratis, adil, dan bermoral tinggi, sangat diperlukan bagi Aparatur Sipil Negara yang merupakan unsur aparatur Negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan mereta, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan diperlukan Aparatur Sipil Negara yang professional, bertanggungjawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan system karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Sistem prestasi kerja adalah sistem kinerja objektif Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kompetensinya. Dengan demikian, diperoleh penilaian yang objektif terhadap kinerjanya.⁸

Penyusunan standar kompetensi jabatan merupakan kegiatan dinamis, dengan mengikut perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, standar kompetensi jabatan harus dievaluasi sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan organisasi.

Kebijakan Manajemen Aparatur Sipil Negara berada ditangan Presiden. Kebijakan yang dimaksud mencakup penetapan norma, standar, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya Aparatur Sipil Negara, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban dan kedudukan hukum. Presiden dibantu Komisi Kepegawaian. Komisi Kepegawaian membantu Presiden dalam :

- a. Merumuskan kebijakan umum kepegawaian.
- b. Merumuskan kebijakan pengkajian dan kesejahteraan.
- c. Memberikan pertimbangan dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural tertentu yang menjadi wewenang Presiden.⁹

⁷ Sedarmayanti, 2001, *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, Mandar Maju, Bandung, hal. 16.

⁸ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2007. Hal. 254.

⁹ Ibid. hal. 254

Penyusunan Aparatur Sipil Negara menuju kepada administrasi yang sempurna sangat bergantung pada kualitas Aparatur Sipil Negara dan mutu kerapian organisasi aparatur itu sendiri. Disamping itu Aparatur Sipil Negara dituntut untuk berkemampuan melaksanakan tugas secara professional dan bertanggungjawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Sebagai bagian dari pembinaan Aparatur Sipil Negara perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dengan berdasarkan pada perpaduan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Hal ini dimaksudkan untuk member peluang bagi Aparatur Sipil Negara yang berprestasi tinggi untuk meningkatkan kemampuan secara professional dan berkompetensi secara sehat.

Sarana Kepegawaian memiliki kedudukan dan peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Arti penting dari sarana kepegawaian tersebut oleh Utrecht dikaitkan dengan pengisian jabatan pemerintahan, yang diisi oleh Pegawai Negeri Sipil. Jabatan merupakan personifikasi hak dan kewajiban dalam struktur organisasi pemerintahan. Agar dapat berjalan (sebagai personifikasi hak dan kewajiban) memerlukan suatu perwakilan (*Vertegenwoordiging*). Yang menjalankan perwakilan itu, ialah suatu pejabat, yaitu manusia atau badan hukum.

Dalam teori hukum Kepegawaian, untuk menentukan status seseorang Pegawai Negeri dipergunakan 2 macam kriteria, yaitu :

1. Berdasarkan adanya hubungan dinas publik, yaitu manakalah seseorang mengingatkan diri untuk tunduk pada pemerintah dan melakukan jabatan atau tugas tertentu.
2. Berdasarkan pengangkatan (*aanstelling*), yaitu diangkat melalui suatu surat keputusan (*beschikking*) guna ditetapkan secara sah sebagai Pegawai Negeri.

Jika dikaitkan dengan teori tersebut, Undang-Undang ASN terlihat cenderung menggunakan ke-2 kriteria tersebut sekaligus dalam menentukan status kedudukan seseorang sebagai Pegawai Negeri Sipil.¹⁰

Dalam rangka kebijakan pengembangan dan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil perlu diatur sistem pembinaan karier yang jelas dan terpolanya berdasarkan peraturan perundang-undangan dibidang kepegawaian, sebagaimana sistem Pembinaan Karier Pegawai Negeri sipil

¹⁰ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2008. Hal. 150.

menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, sehingga memberikan kontribusi yang baik dalam kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil, pemindahan gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban, dan kedudukan hukum.

Pegawai Negeri Sipil harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Agar Pegawai Negeri Sipil bisa mempertahankan prinsip netralitas ini, maka Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.¹¹

Berdasarkan kenyataan tersebut diatas maka dalam rangka mewujudkan pola sistem pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil yang jelas diperlukan adanya kebijakan hukum dibidang kepegawaian terutama dalam mengimplementasikan terhadap peraturan perundang-undangan dibidang aparatur. Kebijakan tersebut harus dikonsentrasikan pada dua arah, yaitu :

1. Kebijakan aplikatif yaitu kebijakan untuk bagaimana mengoprasionalkan perundang-undangan hukum kepegawaian yang berlaku saat ini dalam menangani permasalahan yang terjadi saat ini.
2. Kebijakan yang mengarah pada sistem karier dan sistem prestasi kerja.

Pemerintah Indonesia tampaknya juga telah sejak awal menyadari keharusan melakukan penyempurnaan administrasi itu secara berkelanjutan, baik pada dimensi organisasional maupun individual. Mungkin kesadaran ini tidak terlepas dari usaha Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk melakukan pembinaan sistem administrasi Negara diberbagai Negara sedang berkembang sejak tahun 1948. Upaya PBB ini dimaksudkan dalam program kesejahteraan, dan dimulai dengan dibentuknya *International Centre For Training In Public Administration*.

Pemerintah Indonesia sejak tahun 1950-an mengembangkan lembaga pendidikan administrasi Negara diberbagai Universitas Negeri maupun swasta, semua lembaga-lembaga pendidikan tinggi itu sudah barang tentu dimaksudkan untuk menghasilkan ahli-ahli dibidang administrasi Negara.

Kebijakan pemerintah di bidang penyempurnaan administrasi Negara ini juga dapat dilihat pada hamper semua ketetapan MPR dahulu tentang aparatur Negara yang

¹¹ Ibid hal. 246, 247.

mengamanatkan agar penempatan pegawai negeri haruslah rasional, sesuai bakat, kecakapan dan keahlian mereka.¹²

Struktur organisasi haruslah dibuat sederhana, efisien dan efektif dan ada pembatasan yang jelas terhadap wewenang serta tanggung jawab. Secara lebih khusus, kebijakan tentang hal ini mulai dibuat oleh pemerintah pada tahun 1966. Pada waktu itu dibentuk sebuah badan yang disebut Panitia Adhoc Penyempurnaan Organisasi Kementerian (PANOK) berdasar Instruksi Presidium Presidien.

Sasaran penyempurnaan administrasi menurut Tjokroamidjojo sebaiknya adalah pada tujuh wilayah berikut : pembiayaan, pembangunan, penyusunan program pembangunan, orientasi Pegawai Negeri Sipil, administrasi pembangunan daerah, partisipasi masyarakat, penjagaan stabilitas pembangunan, dan pelaksanaan yang bersih. Tampaknya partisipasi masyarakat dalam pembangunan mulai memperoleh perhatian yang serius, ketika proses pembangunan itu sendiri mulai memberikan berbagai dampak perubahan ekonomi dan politik.¹³

Untuk mengantisipasi perkembangan tersebut, Moerdiono berpendapat agar pembenahan administrasi dilakukan secara komprehensif, baik pada arah suprastruktur maupun infrastruktur politik. Dengan maksud, pemerintah pusat akan berkonsentrasi pada fungsi pemerintahan yang bersifat strategis, sementara penjabarannya diserahkan kepada daerah tingkat I maupun tingkat II. Kebijakan yang paling mutakhir dibidang penyempurnaan administrasi Negara adalah kemitraan antara pemerintah (Suprastruktur politik) dan swasta (infrastruktur politik). Agar supaya tujuan pelayanan masyarakat dapat terwujud lebih baik, maka kemitraan tersebut harus dilakukan secara kelembagaan, terbuka dan sengaja. Cara ini maka para pelaku tidak melakukan politik, dan rasionalitas yang menjamin efisiensi dapat dijaga, serta tidak akan ada kecemburuan antar kelompok.

Untuk keperluan ini tata kerja birokrasi perlu ditinjau kembali dan orientasi pegawai negeri perlu diarahkan ke semangat pelayanan. Semangat sebagai abdi masyarakat perlu lebih ditonjolkan dibandingkan abdi Negara atau abdi pemerintah.¹⁴

¹² Samudra Wibawa. *Reformasi Administrasi*, Grava Media Yogyakarta, 2005. Hal. 108.

¹³ Tjokroamidjojo, *Pengantar Hukum Administrasi Pembangunan*, LP3ES 1981 Jakarta. Hal. 250, 251.

¹⁴ Moerdiono, *Membenahi Administrasi Negara Untuk Pembangunan Nasional Jangka Panjang II*, Makalah pada Rakernas PAN, 14 Mei 1990 di Jakarta.

Dimensi penting dari upaya pendayagunaan aparatur Negara adalah peningkatan semangat kerja Pegawai Negeri dan penyempurnaan struktur organisasi. Diantara kedua dimensi ini, dimensi pertama selama ini diberi penekanan yang lebih besar. Asumsinya adalah dengan semangat kerja yang meningkat, diharapkan produktivitas Pegawai Negeri akan meningkat pula sehingga pelayanan yang mereka berikan kepada anggota masyarakat maupun sesama organisasi Pemerintah akan semakin baik. Tetapi, mengapa upaya ini kurang berhasil?

Dalam teori-teori klasik, semangat kerja seorang Pegawai Negeri Sipil dipandang berhubungan erat dengan penghasilan yang diterimanya. Dikatakan bahwa tujuan utama seorang pekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil adalah untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Jika kebutuhan terpenuhi, maka semangat kerja akan tinggi sehingga prestasi dan produktivitasnya pun meningkat pula. Meski teori ini klasik, pemerintah agaknya masih memegang sebagai asumsi dasar. Sebuah penelitian documenter yang dilakukan oleh Sofian Efendi menyebutkan bahwa selama ini usaha pemerintah untuk meningkatkan profesionalitas Pegawai Negeri Sipil adalah dengan memberikan tambahan gaji secara berkala setiap dua hingga empat tahun sekali.¹⁵

Ironisnya, menurut penelitian tersebut hampir semua Pegawai Negeri Sipil golongan I dan II tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup minimum (KHM) keluarga mereka dengan gaji yang mereka terima. Keadaan ini sudah barang tentu mendorong para pegawai untuk mencari tambahan penghasilan diluar gaji bulanan. Kerja sambilan mereka bervariasi, dari bertani dan berdagang hingga mengajar les privat. Diluar pekerjaan sambilan tersebut, tak sedikit pula Pegawai Negeri Sipil yang mampu memperoleh tambahan yang lumayan besar di dalam organisasi birokrasi pemerintah itu sendiri.¹⁶

Semangat kerja juga dipengaruhi oleh faktor lingkungan fisik perkantoran, jelaslah *Job description*, keterbukaan pemerintah dan iklim organisasi yang menyenangkan disamping factor social cultural. Di antara berbagai factor tersebut, tampaknya faktor penghasilan yang memadai, kepuasan pegawai terhadap kerjanya menjadi sangat rendah sehingga semangat kerja dan produktivitasnya mulai tergeser oleh materialism, insentif benda memang menjadi semakin

¹⁵ Sofian Efendi, *Peningkatan Produktivitas Pegawai Negeri Sipil*, Laporan Fisipol UGM, 1990.

¹⁶ Ibid.

diperlukan, jika bukan pemerintah sendiri yang memuaskan kebutuhan materi para Pegawai Negeri, maka barisan birokrat ini akan memindah kepuasan dari masyarakat pengguna jasanya.¹⁷

Adanya kebebasan bertindak pada alat administrasi Negara maka tidak jarang terjadi perbuatan alat administrasi Negara tersebut menyimpang dari peraturan hukum yang berlaku yang tedensinya dapat menimbulkan kerugian pada pihak administrasi.¹⁸

Untuk mencapai gagasan pemerintahan yang kapabel, diperlukan kapasitas sumber daya manusia yang multifungsional, dalam arti semua kausalitas social terprogram secara sistematis, terstruktur, dan metodologis, kemudian dilaksanakan secara gradual dan parsial berdasarkan prioritas dan kemampuan. Konotasi pemimpin yang baik berbeda dengan pemimpin yang benar. Kebesaran pemimpin yang benar terletak pada kesedarhanaan, teliti, akurat, bijak, dan cepat menagkap fenomena atau masalah yang ada disekitarnya, sigap dalam menentukan sikap serta mengambil keputusan walau dalam situasi yang bagaimana sulitnya, karena pendiriannya yang kokoh tidak mudah dipengaruhi dalam bentuk apapun.¹⁹

Pegawai Negeri Sipil mempunyai peranan yang amat penting sebab Pegawai Negeri Sipil merupakan unsure aparatur Negara untuk menyelenggarakan pemerintah dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan Negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintah dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung pada kesempurnaan aparatur Negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan Pegawai Negeri Sipil.²⁰

Kebanyakan warga Negara menaruh banyak harapan pada administrator publiknya, yaitu harapan agar mereka selalu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya pada public. Untuk dapat menjadi abdi masyarakat yang selalu memperhatikan kepentingan public, maka administrator publik perlu memiliki semangat kepablikan. Semangat responsibilitas administrative dan politis harus melekat juga pada diri administrator publik, sehingga ia dapat menjalankan peran profesionalnya dengan baik.

Kepentingan publik adalah sentral, maka menjadikan administrator publik sebagai professional yang proaktif adalah mutlak, yaitu administrator public yang selalu berusaha meningkatkan responsibilitas objektif dan subjektifnya serta meningkatkan aktualisasi dirinya.

¹⁷ Samodra Wibawa, Ibid. hal. 83.

¹⁸ Muchsan, *Pengantar Ilmu Administrasi Negara Indonesia*, Libery Yogyakarta 1982. Hal. 74.

¹⁹ H.F. Abraham Amos Dalam Bukunya *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persad, Jakarta 2005. Hal. 94.

²⁰ SF Marbun, Dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Liberty Yogyakarta 1987. Hal. 98.

Dengan semakin bertambahnya volume dan kompleksitas tugas-tugas lembaga pemerintah maka tanggungjawab administrasi semakin besar pula.

Hakekat fungsi pemerintah adalah sebagai pelayan masyarakat. Muaranya adalah kesejahteraan masyarakat yang dilandasi dengan kepastian hukum dan kesesuaian substansi hukum dengan budaya hukum masyarakat. Hal ini disertai dengan struktur sebagai pelaksana hukum yang professional dengan cara proporsional.²¹

Pelaksanaan kewibawaan pemerintah akan melahirkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Hal ini berlaku jika pemerintah bertindak berdasarkan hukum sebagai pangkal lahirnya pemerintahan yang bersih. Pemerintahan disebut berwibawa, mana kala ketentuan perundang-undangan memuat sistem nilai masyarakat berkenaan dengan objek yang diaturnya.²²

Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) telah mengkoordinasikan penyusunan dan pelaksanaan Program Reformasi Birokrasi. Program tersebut bertujuan untuk meningkatkan daya guna, hasil guna, transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Tujuan tersebut akan dicapai antara lain melalui kegiatan, salah satu diantaranya adalah penataan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

B. Rumusan Masalah

Bertolak dari uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka pada hakekatnya terdapat tiga permasalahan pokok yang akan dikaji dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Kabupaten Garut menurut UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN ?
2. Bagaimana peran dan eksistensi Kepala Daerah dalam penerapan sistem pola karier untuk pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Kabupaten Garut ?
3. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Kabupaten Garut?

²¹ M. Irfan Islamy. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta 2007, hal. 9,12.

²² H.A. Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang bersih*. UII Press Yogyakarta 2006. Hal. 70.

C. Tujuan Penelitian Tentang Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami dengan jelas tentang mekanisme pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Kabupaten Garut menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
2. Untuk mengetahui peran dan eksistensi Kepala Daerah dalam penerapan sistem pola karier untuk pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Kabupaten Garut.
3. Untuk menemukan kendala-kendala yang dihadapi dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Kabupaten Garut.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian tentang Penerapan Sistem Pola Karier Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Kabupaten Garut ini diharapkan memiliki kegunaan sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Untuk mendapatkan hal-hal yang dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum, dan juga sebagai upaya pendalaman ilmu hukum khususnya administrasi Negara dalam penanganan masalah hukum di bidang Aparatur Sipil Negara.

2. Manfaat Praktis

Memberikan masukan-masukan pemikiran bagi para pihak yang berkepentingan dalam kaitannya dengan penanganan Jabatan Pimpinan Tinggi di Pemerintah Kabupaten Garut.

E. Kerangka Pemikiran

Teori yang di gunakan dalam penelitian tesis yang berjudul “Penerapan Sistem Pola Karier Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Kabupaten Garut” diantaranya Teori Negara Hukum dan Teori Kewengann .

Berdasarkan sejarah perkembangan dan pembagian Negara Hukum yang tumbuh dan berkembang pada dunia barat, maka negara hukum yang dianut negara Indonesia tidaklah dalam arti normal, namun negara hukum dalam artian material yang juga diistilahkan dengan negara kesejahteraan (*Welfare State, Welfaarstaat*) atau negara kemakmuran. Sebagai konsekuensi Negara Indonesia berdasarkan atas hukum, maka negara Indonesia telah berkomitmen untuk menempatkan hukum sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan Negara atau pemerintahan (supremasi hukum).²³

Dalam hal ini dianut suatu “ajaran kedaulatan hukum”²⁴ yang menempatkan hukum pada kedudukan tertinggi. Hukum dijadikan *Guiding Prinsiple* bagi segala aktifitas organ-organ Negara. Pemerintah, pejabat-pejabat beserta rakyatnya. Dengan demikian, Negara melalui pemerintah di tingkat pusat maupun di tingkat daerah untuk dapat mewujudkan ketertiban masyarakat memerlukan adanya suatu sistem pengendalian masyarakat, salah satunya berupa hukum.²⁵

Melalui sistem hukum yang didukung oleh kaidah dan sangsi akan secara sengaja dan sadar perilaku manusia diatur maupun diarahkan untuk menciptakan suatu jenis ketertiban tertentu dalam masyarakat. Kekuasaan hukum seperti itu tumbuh karena pada hakikatnya hukum itu merupakan kaidah-kaidah yang berisi petunjuk-petunjuk tentang tingkah laku sebagai pencerminan dari kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat itu dibina dan diarahkan.

Menyimak uraian diatas, pemerintah itu dibina dan diarahkan. Hal ini meletakkan kewajiban-kewajiban kepada masyarakat, maka kewenangan pemerintah itu harus diketemukan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, badan-badan pemerintah daerah selaku penguasa dapat diketahui memiliki kewenangan atau tidak melalui peraturan perundang-

²³ Bagir Manan, 1994, *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945*, Universitas Padjajaran, Bandung. Hal. 18.

²⁴ Ismail Suny, 1984, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta. Hal. 8.

²⁵ Lili Rasyidi dan B. Arief Sidarta, 1989, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Remaja Karya Bandung. Hal. 1.

undangan yang melandasi kewenangannya. Apabila tindakan pemerintah kurang sempurna atau tidak didasarkan kepada suatu peraturan perundang-undangan akan dapat menjadi sebab tindakan yang dilakukan tidak sah, baik bersifat sewenang-wenang maupun bertentangan dengan hukum yang berlaku, karena Negara Republik Indonesia juga berdasarkan atas hukum sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Eksistensi pemerintah di tingkat daerah pada hakekatnya dimaksudkan untuk menciptakan pemerintah yang bersifat aspiratif dan dekat dengan rakyatnya. Dalam Negara demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, maka peran serta rakyat dibuka luas untuk berpartisipasi dalam pemerintah.²⁶

Istilah hukum kepegawaian merupakan terjemahan dari istilah “*Ambtenaren recht*”²⁷ dalam bahasa Belanda atau “*Civil service law*” bahasa Inggris istilah tersebut dipakai secara teknik dalam ilmu hukum di Indonesia. Dalam pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menyebutkan :

Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Di atas tercantum istilah pejabat Pembina adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat dan/atau memberhentikan Pegawai Aparatur Sipil Negara berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut kamus umum Bahasa Indonesia W.J.S. Poerwadinata, kata pegawai berarti: “orang yang bekerja pada Pemerintah (Perusahaan dan sebagainya).” Sedangkan “negeri” berarti “Negara” atau “Pemerintah”. Jadi pegawai negeri adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau Negara.²⁸

Di dalam ketentuan perundangan yang pernah berlaku pengertian pegawai negeri tidak dibuat dalam suatu rumusan yang berlaku umum, tetapi hanya merupakan suatu rumusan yang khusus berlaku dalam hubungan dengan peraturan yang bersangkutan.

²⁶ Ibid

²⁷ E. Utrecht/ Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT Ictiar Baru 1985. Hal. 141.

²⁸ Rozali Abdulah, *Dalam bukunya Hukum Kepegawaian*. Penerbit CV. Rajawali, Jakarta 1986. Hal. 13, 14.

Di dalam KUHP, pengertian pegawai negeri ini dijelaskan dalam pasal 92 yang berbunyi :

1. Yang disebut pejabat, termasuk juga orang-orang yang dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum, begitu juga orang-orang yang bukan karena pemilihan, menjadi anggota badan pembentuk undang-undang, badan pemerintahan atau badan perwakilan rakyat, yang dibentuk oleh pemerintah atau atas nama pemerintah, begitu juga semua anggota semua anggota dewan subak, dan semua kepala rakyat Indonesia asli dan kepala golongan Timur Asing, yang menjalankan kekuasaan yang sah.
2. Yang disebut pejabat dan hakim termasuk juga hakim wasit, yang disebut hakim termasuk juga orang-orang yang menjalankan peradilan administratif, serta ketua-ketua dan anggota-anggota pengadilan agama.
3. Semua anggota angkatan perang juga dianggap sebagai pejabat.

Sedangkan di dalam Undang-Undang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 3 Tahun 1971) pengertian pegawai negeri dirumuskan sebagai berikut :

“ Pegawai Negeri yang dimaksud oleh undang-undang ini meliputi juga orang-orang yang menerima gaji atau upah dari suatu badan/badan hukum yang menerima bantuan dari keuangan Negara atau daerah atau badan hukum lain yang menggunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari Negara atau masyarakat “.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memperluas cakupan pengertian Pegawai Negeri, yaitu meliputi :

1. Pegawai Negeri berdasarkan Undang-Undang Kepegawaian.
2. Pegawai Negeri berdasarkan KUHP.
3. Orang yang menerima gaji/upah dari uang Negara/Daerah.
4. Orang yang menerima gaji/upah dari suatu Korporasi yang menerima bantuan dari uang Negara/Daerah.
5. Orang yang menerima gaji/upah dari Korporasi lain yang Dalam praktek di birokrasi pemerintahan pengangkatan jabatan struktural belum sepenuhnya dilaksanakan sebagaimana ketentuan yang berlaku diatas dimana terjadi penyimpangan-penyimpangan atau ada kepentingan pribadi yang mendominasi seperti, hubungan kedekatan, dan kepentingan partai politik. Hal-hal inilah yang menjadi kesenjangan dalam menerapkan undang-undang yang berlaku dalam birokrasi pemerintahan.

Praktek-praktek ini dilaksanakan terselubung dan sangat sulit untuk dihilangkan seolah-olah telah menjadi tradisi dalam lingkungan birokrasi pemerintahan saat ini, sehingga perlu adanya satu komitmen pemerintah untuk menghilangkan praktek-praktek tersebut.

Agar dapat mengoptimalkan kemampuannya dalam menjalankan tugas dan fungsinya, maka karier Pegawai Negeri Sipil perlu dikembangkan sesuai dengan kemampuannya. Pada tahap pertama Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu. Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam suatu satuan organisasi Negara. Pangkat adalah kedudukan yang menunjukkan seorang Pegawai Negeri Sipil berdasarkan jabatannya dalam rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar penggajian.²⁹

Pembentukan lembaga pemerintah dalam menyelenggarakan administrasi kepegawaian menunjukkan setralisasi pembinaan dalam prakteknya dilakukan melalui desentralisasi fungsional pada beberapa lembaga pemerintahan. Lembaga administrasi Negara disertai tanggungjawab dibidang administrasi Negara tertentu sesuai dengan ketentuan aturan hukum yang berlaku. Secara fungsioanal lembaga administrasi Negara dibidang kepegawaian bertugas membina dan menyelenggarakan pendidikan dan latihan Pegawai Negeri Sipil dan sebagai Pembina dalam pengaturan dan penyelenggaran pendidikan dan aparatur Negara.³⁰

Hukum administrasi Negara juga memiliki fungsi jaminan dan fungsi perlindungan hukum, yang sudah barang tentu langsung berkaitan dengan warga Negara. Disamping itu hukum administrasi Negara juga mengakomodir partisipasi warga Negara, terutama dalam rangka keterbukaan pemerintahan.

Mengenai pengertian hukum administrasi Negara hingga saat ini belum ada kesatuan pendapat diantara para sarjana. Oleh sebab itu dan untuk mendapatkan pemahaman yang dirasakan cukup memadai, berikut ini akan dikemukakan batasan pengertian hukum administrasi Negara dari beberapa pakar ilmu hukum.

Dalam kerangka pemikiran akan dipaparkan beberapa kajian teori dan konsep yang berkaitan dengan penempatan dan pembinaan kepegawaian pusat di daerah. Disini juga akan

²⁹ Hanif Nurcholis. Ibid. hal. 255

³⁰ Riawan Tjandra, Ibid Hal. 156, 157.

dilengkapi dengan pandangan-pandangan sarjana dan pandangan-pandangan ini dipadukan dengan ketentuan konstitusional serta peraturan perundang-undangan. Sejumlah konsep yang perlu dijelaskan sebagai landasan teoritis dalam pembahasan penelitian teori negara hukum, teori kewenangan, dan pengawasan aparatur sipil negara yang memangku jabatan pimpinan tinggi negara.

Dalam bagian ini juga dideskripsikan asas, teori negara hukum maupun pandangan-pandangan beberapa sarjana yang dipergunakan sebagai titik tolak untuk melakukan pengkajian maupun pembenaran teoritik terhadap permasalahan yang akan diteliti. Pembenaran-pembenaran tersebut antara lain berkaitan dengan upaya memahami makna negara hukum, sumber kewenangan aparat pemerintah, pengangkatan jabatan pimpinan tinggi negara dalam pengisian kepala dinas di kabupaten Garut. Pemikiran-pemikiran tersebut dilengkapi pula dengan pembenaran konstitusional maupun yuridis sebagai mana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, pasal 1 ayat 3, Peraturan pemerintah beserta berbagai peraturan pelaksanaan lainnya yang terkait dengan pengangkatan aparatur sipil negara dalam jabatan pimpinan tinggi.

Sejumlah konsep yang perlu dijelaskan sebagai landasan teoritis dalam pembahasan penelitian sebagai berikut :

- Teori negara hukum.
- Teori kewenangan.
- Teori moralitas hukum.

Penjelasan dari masing-masing teori tersebut adalah sebagai berikut:

A. Teori negara hukum.

Hukum adalah tatanan perbuatan manusia. "Tatanan" adalah suatu sistem aturan. Hukum bukanlah, seperti yang terkaang dikatakan, sebuah peraturan. Hukum adalah seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang kita pahami melalui sebuah sistem. Mustahil untuk menangkap hakikat hukum jika kita membatasi perhatian kita pada satu peraturan yang tersendiri. Hubungan-hubungan yang mempertautkan peraturan-peraturan khusus dari suatu tatanan hukum juga penting bagi hakikat hukum. Hakikat hukum hanya dapat dipahami dengan sempurna berdasarkan pemahaman yang jelas tentang hubungan yang berbentuk tatanan hukum tersebut.³¹

³¹ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Nusa Media Bnadung 2014. Hal. 3.

Pernyataan bahwa hukum merupakan sebuah tatanan perbuatan manusia tidak berarti bahwa tatanan hukum hanya berkenaan dengan perbuatan manusia, bahwa tidak ada hal lain kecuali perbuatan manusia yang masuk ke dalam isi dari peraturan-peraturan hukum. Suatu peraturan hukum yang menjadikan tindak pembunuhan sebagai delik yang dapat dihukum berkenaan dengan perbuatan manusia yang mengakibatkan matinya seseorang. Namun demikian, kematian itu sendiri bukanlah perbuatan manusia melainkan suatu proses fisiologis. Setiap peraturan hukum diwajibkan manusia untuk melakukan sesuatu perbuatan tertentu dibawah kondisi-kondisi tertentu. Kondisi-kondisi ini tidak mesti berupaya perbuatan manusia, namun bisa juga berupa, misalnya, peristiwa-peristiwa alam. Suatu peraturan hukum mungkin mewajibkan para tetangga untuk memberikan pertolongan kepada korban bencana banjir. Banjir bukanlah perbuatan manusia, namun merupakan kondisi atau syarat bagi dilakukannya suatu perbuatan manusia yang diharuskan oleh tatanan hukum. Menurut pengertian ini, fakta yang bukan merupakan fakta tentang perbuatan manusia bisa dimasukkan ke dalam isi dari suatu perbuatan hukum. Tetapi fakta-fakta tersebut hanya bisa dimasukkan kedalam isi dari peraturan hukum jika memiliki hubungan dengan perbuatan manusia, baik sebagai kondisi maupun sebagai akibat dari perbuatan tersebut.³²

Hal ini barangkali tampak seolah-olah hanya berlaku bagi hukum masyarakat beradab. Dalam hukum primitif, binatang dan bahkan tumbuhan serta benda mati yang lain seringkali diperlakukan dengan cara yang sama seperti manusia dan, dalam keadaan-keadaan tertentu dapat di hukum. Namun demikian, hal ini harus dilihat dalam kaitannya dengan animisme dari manusia primitif. Dia mengangkap bahwa binatang, tumbuhan, dan benda-benda mati dikarunia "jiwa", karena itu dia mengatributkan kemampuan mental manusia, dan terkadang bahkan kekuatan gaib, kepada mereka. Perbedaan mendasar antara manusia dengan makhluk lain, yang merupakan bagian dari pandangan manusia beradab, dianggap tidak ada oleh manusia primitif. Dan tidak juga memberlakukan hukumannya kepada makhluk bukan manusia karena baginyamereka adalah manusia, atau paling tidak menyerupai manusia. Dalam pengertian ini bukan hukum primitif juga merupakan sebuah tatanan perbuatan manusia.³³

Namun demikian, disamping tatanan hukum terdapat pula tatanan-tatanan perbuatan manusia yang lain, seperti tatanan moral dan tatanan agama. Sebuah definisi hukum harus

³² Ibid hal. 4.

³³ Ibid hal. 4.

menentukan hal apa yang membedakan hukum dari tatanan-tatanan perbuatan manusia yang lain itu.³⁴

Berdasarkan sejarah perkembangan dan pembagian negara hukum yang tumbuh dan berkembang pada dunia barat, maka negara hukum yang dianut negara Indonesia tidaklah dalam arti normal, namun negara hukum dalam artian material yang juga diistilahkan dengan negara kesejahteraan (*Welfare State, Welfaarstaat*) atau negara kemakmuran. Sebagai konsekuensi negara Indonesia berdasarkan atas hukum, maka negara Indonesia telah berkomitmen untuk menempatkan hukum sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahannya (supremasi hukum).³⁵

Dalam hal ini dianut suatu “ajaran kedaulatan hukum”³⁶ yang menempatkan hukum pada kedudukan tertinggi. Hukum dijadikan *guldig prinsipale* bagi segala aktifitas organ-organ negara. Pemerintah, pejabat-pejabat beserta rakyatnya. Dengan demikian, negara melalui pemerintah di tingkat pusat maupun di tingkat daerah untuk dapat mewujudkan ketertiban masyarakat memerlukan adanya suatu sistem pengendalian masyarakat, salah satunya berupa hukum.³⁷

Melalui sistem hukum yang didukung oleh kaidah dan sanksi akan secara sengaja dan sadar perilaku manusia diatur maupun diarahkan untuk menciptakan suatu jenis ketertiban tertentu dalam masyarakat. Kekuasaan hukum seperti itu tumbuh karena pada hakikatnya hukum itu merupakan kaidah-kaidah yang berisi petunjuk-petunjuk tentang tingkah laku sebagai pencerminan dari kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat itu dibina dan diarahkan.³⁸

Menyimak uraian di atas, pemerintah itu dibina dan diarahkan. Hal ini meletakkan kewajiban-kewajiban kepada masyarakat, maka kewenangan pemerintah itu harus diketemukan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, badan-badan pemerintah daerah selaku penguasa dapat diketahui memiliki kewenangan atau tidak melalui peraturan perundang-undangan yang melandasi kewenangannya. Apabila tindakan pemerintah kurang sempurna atau

³⁴ Ibid hal. 4.

³⁵ Bagir manan. *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945*. Unniversitas Padjajaran, Bandung. 1994 Hal. 18.

³⁶ Ismail suni. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Akasara Bandung, Jakarta, 1984. Hal. 8.

³⁷ Lili Rasjidi dan B. Arief Sidarta. *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*. Remaja Karya, Bandung. 1989. Hal 1.

³⁸ Ibid.

tidak didasarkan kepada suatu peraturan perundang-undangan akan dapat menjadi sebab tindakan yang dilakukan tidak sah, baik bersifat sewenang-wenang maupun bertentangan dengan hukum yang berlaku, karena negara republik Indonesia juga berdasarkan atas hukum sebagai mana di atur dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.³⁹

Eksistensi pemerintah ditingkat daerah pada hakikatnya dimaksudkan untuk menciptakan pemerintah yang aspiratif dan dekat dengan rakyatnya. Dalam negara demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, maka peran serta rakyat dibuka luas untuk berpartisipasi dalam pemerintahan.⁴⁰

Adanya peran serta rakyat ini diperlukan untuk memberikan pengakuan terhadap kebenaran pemerintah beserta produk hukumnya dan adanya kepastian hukum digunakan sebagai pertimbangan hipotesis yang memasang konsekuensi tertentu terhadap kondisi tertentu, sebagaimana tercantum dalam "*The natural or low reading in legal philosophy*" yaitu "*The rule of law term used in a descriptive sense, is a hypothetical judgment attaching certain consequences to certain conditions*".⁴¹

B. Teori Kewenangan

Teori dan konsep kewenangan, selalu digunakan dalam konsep hukum publik. Sebagai konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu :

1. Pengaruh.
2. Dasar hukum.
3. Komformitas hukum.

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu harus dirujuk dasar hukumnya, dan komponen komformitas hukum mengandung adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Dalam kaitan dengan wewenang sesuai dengan konsteks penelitian ini, standar wewenang yang dimaksud adalah wewenang pemerintah pusat bidang kepegawaian terkait dengan pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan pimpinan tinggi.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ MP. Gording. *The Nature of Low Reading in legal Phylosopy*. Rondon House. New York. Hal 121.

Dalam penyelenggaraan kepegawaian yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah meliputi:

1. Pengembangan sistem pengelolaan kepegawaian:
 - a. Analisis kebutuhan pegawai.
 - b. Seleksi pegawai baru.
 - c. Seleksi peserta diklat.
 - d. Seleksi calon pejabat.
 - e. Penempatan PNS baru pada jabatan yang lowong.
 - f. Penempatan kembali PNS pasca tugas belajar.
 - g. Pengembangan sistem tata naskah pegawai.
 - h. Pengembangan SIMPEG berbasis kompetensi.
2. Pemantapan profesionalisme, peningkatan kualitas pegawai baru:
 - a. Pendidikan formal (S1, S2, S3).
 - b. Pelatihan/diklat (prajabatan, diklat kepemimpinan, diklat teknis, diklat fungsional).
 - c. Ujian dinas, ujian penyesuaian ijazah.
 - d. Assesmen center.
3. Pemberdayaan dan penataan pegawai:
 - a. Pembinaan pegawai, pemberian penghargaan.
 - b. Sanksi dan hukuman.
 - c. Penilaian kinerja pegawai.

Negara Indonesia adalah negara hukum, demikian ditegaskan dalam pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, ini menunjukkan bahwa segala tindakan yang dilakukan oleh penguasa dan masyarakat harus berdasarkan pada hukum bukan berdasarkan pada kekuasaan. Sebagai negara hukum maka setiap peraturan yang dibuat harus mencerminkan rasa keadilan dan kepastian hukum, dan hukum yang berlaku tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Suatu negara dikatakan sebagai negara hukum, maka untuk menjawabnya dapat dilakukan penelurusan melalui dua cara. Pertama, melalui konstitusi dari negara yang bersangkutan. Artinya apakah konstitusi yang dimaksud memuat ketentuan tentang negara hukum.

Berdasarkan teori sistem hukum dikemukakan oleh Lawrence Friedmen terdiri dari tiga komponen yaitu:

1. Substansi hukum (legal substance).
2. Struktur hukum (legal structure).
3. Budaya hukum (legal culture).

Menurut Friedmen mengemukakan “*a legal system in actual is a complex in wich structure, substance, and culture interact*”.⁴²

Pandangan ilmiah dari para ahli, memberikan unsur-unsur/ ciri-ciri dari suatu negara hukum. Friedrich Julius mengemukakan yaitu:

1. Adanya pengakuan akan hak-hak asasi manusia.
2. Pemisahan kekuasaan negara.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Adanya peradilan administrasi.⁴³

Universitas Indonesia tahun 1966 dalam syimposium tentang negara hukum telah mengambil kesimpulan mengenai ciri-ciri negara hukum Indonesia yaitu:

1. Pancasila menjiwai setiap peraturan hukum dan pelaksanaannya.
2. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.
3. Peradilan bebas.
4. Legalitas dalam arti hukum dan segala bentuknya.

Perkembangan berikutnya muncul pemikiran yang berkaitan dengan ciri-ciri/unsur-unsur negara hukum Indonesia. Pemikiran yang dimaksud dikemukakan Sjachran Basah, bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) berdasarkan Pancasila.⁴⁴ Dalam kaitan itu, negara hukum yang dianut negara di Indonesia tidaklah dalam uraian formal, namun negara hukum dalam arti material, yang juga diistilahkan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*).

D.Notohamidjojo dalam kaitan di atas menyatakan bahwa negara hukum ialah dimana pemerintah dan semua pejabat-pejabat hukum mulai dari Presiden, para menteri, Kepala-Kepala Lembaga pemerintahan lain, pegawai hakim, jaksa, dan kepala-kepala pemerintahan lain, anggota legislatif, semuanya dalam menjalankan tugasnya di dalam dan diluar jam kantor taat kepada hukum mengambil keputusan-keputusan, jabatan-jabatan menurut hati nuraninya sesuai

⁴² Lawrence M. Friedmen. *The Legal System A Social Sentence Perspective*, Russel Sage Foundatoin, New York, hal. 16.

⁴³ Mukhtie Fadjar. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Citra Aditya Bakti, Bandung. 2004 Hal. 5-6.

⁴⁴ Sjachran Basah. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Aministrasi di Indonesia*. Alumni, cetakan ke-2, Bandung, 1985. Hal. 1.

hukum.⁴⁵ Pendapat D. Notohamidjojo itu lebih tegas dan kongkrit mengatur mengenai segala tindakan pejabat/pemerintah selaku subjek hukum, penegak hukum dan tidak mengatur subjek hukum warga masyarakat secara keseluruhan. Selanjutnya Diana Halim Koentjoro mengatakan ada beberapa ciri negara yang dapat disebut negara hukum, yaitu:

- a. *Supremacy of the law.*
- b. *Equality before the law.*
- c. *Contitution besed on the human right.*⁴⁶

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonsia tahun 1945 pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Memperhatikan pernyataan tersebut dan melihat ciri pertama dari negara hukum, yaitu *supremacy of the law*, hal ini berarti bahwa setiap tindakan administrasi negara haruslah berdasarkan hukum yang berlaku atau yang disebut asas legalitas. Namun menurut Diana Halim Koentjoro adanya asas legalitas saja tidak cukup untuk menyebut suatu negara adalah negara hukum. Asas legalitas hanya merupakan satu unsur menyebut suatu unsur dari negara huku. Selain itu, masih perlu diperhatikan unsur-unsur lainnya, seperti kesadaran hukum, perasaan keadilan dan perikemanusiaan, baik dari rakyat maupun dari pemimpinnya. Selanjutnya menurut Diana Halim Koentjoro, bahwa dalam suatu negara hukum diperlukam asas perlindungan, artinya dalam UUD 1945 ada ketentuan yang menjamin hak asasi manusia. Adapun beberapa ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang memberikan perlindungan tersebut, yaitu:

- a. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul (pasal 28).
- b. Kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan (pasal 28).
- c. Berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak (pasal 27).
- d. Kemerdekaan memeluk agama (pasal 29).
- e. Berhak ikut mempertahankan negara (pasal 30).⁴⁷

Negara hukum Pancasila adalah:

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.
- b. Hubungan fungsional yang profesional antara kekuasaan-kekuasaan negara.
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.

⁴⁵ D. Notohamidjojo. *Makna Negara Hukum*, BPK, Jakarta. 1970. Hal. 36.

⁴⁶ Diana Halim Koentjoro. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta, hal. 34.

⁴⁷ Ibid.

d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.⁴⁸

Disamping itu, suatu negara agar dapat dikatakan sebagai negara hukum maka perlu diketahui elemen-elemen atau unsur-unsurnya yang tertuang di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 beserta peraturan pelaksanaannya, untuk menegakan keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum.⁴⁹

Untuk mempertajam pembahasan terhadap penelitian pengangkatan Aparatur Sipil Negara dalam jabatan pimpinan tinggi di Kabupaten Garut, merupakan suatu prinsip dalam ilmu hukum yang kemudian dirumuskan secara normatif dalam peraturan perundang-undangan. Tery Hutchhinson menjelaskan bahwa dalam sub bahasan ini akan diketengahkan uraian tentang kewenangan. Pemerintah dalam menetapkan pengangkatan Aparatur Sipil Negara dalam Jabatan Pimpinan Tinggi. Perihal kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada Badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.⁵⁰ Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*”. Menurut Hamid S. Attamimi yang mengutip pendapatnya Van Wijk dan Konijnembel, di dalam suatu negara hukum pada dasarnya dapat dikemukakan adanya wawasan sebagai berikut:

- a. Pemerintah menurut hukum (*wetmatig bestuur*), dengan bagian-bagiannya tentang kewenangan yang dinyatakan dengan tegas tentang perlakuan yang sama dan tentang kepastian hukum.
- b. Perlindungan hak asasi manusia.
- c. Pembagian kekuasaan, dengan bagian-bagiannya tentang struktur kewenangan dan desentralisasi dan tentang pengawasan serta kontrol.
- d. Pengawasan oleh kekuasaan pengadilan.⁵¹

⁴⁸ Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. PT Bina Ilmu, Surabaya. 1987. Hal. 90.

⁴⁹ Joenarto. *Negara Hukum*. Badan Penerbit Gajah Mada. Yogyakarta, 1968. Hal. 8.

⁵⁰ S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administarsi di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 154.

⁵¹ H. Hamid Attamimi. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-IV*, Desertasi Universitas Indonesia. Jakarta. Hal. 311.

Hal ini sejalan dengan pendapat yang mengemukakan atribut itu sebagai penciptaan kewenangan baru oleh pembentuk *wet (wetgever)* yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu, terhadap hal tersebut, Philipus M. Hadjon,⁵² menyatakan bahwa kalau dikaji istilah hukum kita secara cermat, ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah “*bevoegdheid*” digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Dalam hukum kita, istilah wewenang atau kewenangan seharusnya digunakan selalu dalam konsep hukum publik. Selanjutnya F.A.M. Stroink sebagaimana dikutip Philipus M. Hardjon menyatakan bahwa, dalam konsep hukum publik wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.⁵³

Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan bahwa hanya ada dua cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang.⁵⁴

I Dewa Gede Atmaja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit.⁵⁵ Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan pengikatnya secara yuridis dilakukan oleh :

1. Pembentukan Undang-Undang disebut penafsiran otentik.
2. Hakim atau kekuasaan yudisial, disebut penafsiran yurisprudensi.
3. Ahli hukum, disebut penafsiran doktrinal.

⁵² Philipus M. Hadjon. *Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuursbevoegdheid), Pro Justitia*, 1998. Hal. 91.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Pres, 2003. Hal 74-75.

⁵⁵ I Gede Atmaja. *Penafsiran Konstitusi dalam Rangka Sosialisasi Hukum Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*. Pidato pengenalan Guru Besar dalam bidang Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, Hal. 2.

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.⁵⁶

Soejono Soekamto sebagaimana dikutip oleh Budiman B. Sagala memberikan perbedaan antara “kekuasaan” dan “wewenang” (*power*) dikatakan merupakan suatu kemampuan atau kekuatan seseorang/segolongan untuk mempengaruhi pihak lain dan wewenang (*authority*) adalah kekuasaan yang mendapat pengakuan dan dukungan dari masyarakat.⁵⁷

Pada sistem pemerintahan, jabatan kenegaraan wajib dipertanggungjawabkan dengan pembagian kekuasaan negara dalam bentuk lembaga-lembaga negara. Untuk menentukan batas dan tanggungjawab masing-masing lembaga, sesuai dengan prinsip dan hakekat pembagian kekuasaan yaitu:

1. Setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan.
2. Setiap pemberian kekuasaan harus dipikirkan beban tanggung jawab untuk setiap penerima kekuasaan.
3. Kesiediaan untuk melaksanakan tanggung jawab secara inklusif sudah diterima pada saat menerima kekuasaan.
4. Tiap kekuasaan ditentukan batasnya dengan teori kewenangan.⁵⁸

Dalam teori beban tanggungjawab, ditentukan oleh cara kekuasaan itu diperoleh, yaitu pertama-tama kekuasaan diperoleh melalui *attributie*, setelah itu dilakukan pelimpahan dan dilakukan dalam dua bentuk yaitu *delegatie* dan *mandaat*. *Delegatie* dilakukan oleh yang punya wewenang dan hilangnya wewenang dalam jangka waktu tertentu, penerima bertindak atas nama

⁵⁶ Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hal. 29.

⁵⁷ Budiman B. Sagala. *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal. 15.

⁵⁸ Ibrahim, R. *Peranan Strategis Pegawai Negeri untuk Mewujudkan pemerintahan yang demokratis*, (Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap, dalam bidang Ilmu hukum Administrasi Negara pada Fakultas Hukum Universitas Udayana tanggal 24 September 2005), Universitas Udayana, Denpasar, hal. 9.

diri sendiri dan bertanggungjawab secara eksternal, sedangkan *mandate* tidak menimbulkan pergeseran wewenang dari pemiliknya, sehingga tanggungjawab pelaksanaan tetap berada pada pemberi kuasa.⁵⁹

Menurut Victor Situmorang, ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah antara lain disebabkan oleh:

1. Kemampuan pemerintah berikut perangkatnya yang ada di daerah sangat terbatas.
2. Wilayah negara sangat luas, lebih dari 17.000 pulau-pulau besar dan kecil.
3. Pemerintah tidak mungkin mengetahui seluruh dan segala macam kepentingan dan kebutuhan rakyat yang tersebar di seluruh pelosok negara.
4. Dilihat dari segi hukum, Undang-Undang Dasar 1945, pasal 18 menjamin daerah dan wilayah. Sebagai konsekuensinya, maka pemerintah diwajibkan melaksanakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi.⁶⁰

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut:

Wewenang yang diperoleh secara “atribusi”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau jabatan TUN yang satu kepada yang lain.⁶¹

Philipus M. Hardjon, membagi cara memperoleh dengan dua cara utama, yaitu:

- a. Atribusi.
- b. Delegasi.
- c. Mandat.

⁵⁹ Ibid. Hal. 10.

⁶⁰ Victor M. Situmorang. *Hukum Administrasi di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 33.

⁶¹ Indroharto. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993. Hal. 90.

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti material. Atribusi ini dikatakan juga sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Dari pengertian tersebut jelas nampak bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintahan adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari Peraturan Perundang-Undangan, dengan kata lain dengan atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu tidak dimiliki oleh organ pemerintahan yang bersangkutan.⁶²

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggungjawab dari yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Lebih lanjut dikemukakan, suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain:

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberi keterangan/penjelasan, artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegans memberikan instruksi/petunjuk tentang penggunaan wewenang tersebut.⁶³

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan ini bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat.⁶⁴ Dari pengertian mandat ini tampak bahwa tanggungjawab tidak berpindah kepada mandataris, dengan kata lain tanggungjawab tetap berada ditangan pemberi mandat.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid

S.F. Marbun dan Mahfud MD yang menggunakan istilah kewenangan, dimana cara untuk memperoleh kewenangan tersebut ada dua cara, yaitu:

1. Kewenangan atas inisiatif sendiri, berarti bahwa pemerintah (Presiden) tanpa harus dengan persetujuan DPR diberi kewenangan untuk membuat peraturan perundangan yang derajatnya setingkat dengan undang-undang bila keadaan terpaksa.
2. Kewenangan atas delegasi berarti kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah undang-undang.⁶⁵ Delegasi perundang-undangan berarti administrasi negara diberi kekuasaan untuk membuat peraturan organik pada undang-undang.⁶⁶ Berbeda dengan pendapat Suwoto Mulyosudarno yang mempergunakan istilah kekuasaan bukan kewenangan/wewenang, hal ini karena tinjauannya dari sudut hukum tata negara bukan dari hukum administrasi negara. Cara memperoleh kekuasaan dalam hal ini dapat dibagi atas:
 - a. Perolehan kekuasaan yang sifatnya atributif.
 - b. Perolehan kekuasaan yang sifatnya derivatif.⁶⁷

Antara hukum dan moral ibarat dua sisi mata uang, dimana yang satu dapat menjustifikasi yang lain. Moral dapat menjadi basis bagi hukum untuk menetapkan dan menjalankan kaidah-kaidahnya, meskipun terdapat juga disana sini kaidah-kaidah hukum yang akan berkaitan atau kaitannya sangat kecil dengan sektor moral.⁶⁸

Dalam sejarah hukum, juga telah terbukti bahwa usaha untuk membedakan antara hukum dan moral bukanlah pekerjaan mudah, meskipun harus diakui pula bahwa banyak usaha yang dilakukan untuk itu di sepanjang sejarah hukum.⁶⁹

Dalam hubungan antara faktor moral dan faktor hukum tersebut, beberapa istilah muncul dalam implementasinya, yaitu:

1. Hukum kebebasan (*law of freedom*).
2. Hukum alam.
3. Hukum moral.

⁶⁵ SF Marbun & Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, liberty, Yogyakarta, 2000. Hal. 55.

⁶⁶ Diana Halim Kontjoro. Op. Cit, hal. 42.

⁶⁷ Suwoto Mulyosudarmo. *Peralihan Kekuasaan Kajian teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia, Jakarta, 1997, hal. 39.

⁶⁸ Munir Fuady. *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam buku Hukum*, Kencana, Jakarta, 2013, hal. 69.

⁶⁹ Ibid. Hal. 69.

4. Hukum *reason*.
5. *Juridical*.
6. *Ethical*.
7. Legalitas.
8. Moralitas.

Adapun yang dimaksud dengan moral adalah segala penilaian, ukuran, karakter, perilaku, kesadaran, yang berhubungan dengan apa-apa yang baik dan apa-apa yang buruk, atau mana yang benar dan dimana yang salah, berdasarkan kepada prinsip-prinsip umum yang diberlakukan berdasarkan atas kesadaran manusia, yang berasal perasaan dan perhitungan probalitas (bukan berdasarkan kepada katagori pembuktian ilmiah).⁷⁰

Paham yang sangat kuat tentang moral adalah yang menyatakan bahwa moralitas sosial memiliki karakteristik berupa “yang suci yang merupakan kebajikan yang abadi, yang bersumber pada akal pikiran manusia (*human reason*). Ditilik dari segi ini, maka kaidah moral menjadi mirip dengan kaidah hukum alam. Beda antara kaidah moral dengan kaidah hukum alam adalah bahwa kaidah hukum alam menempati tempat di dalam hukum itu sendiri, sedangkan kaidah moral berada di luar hukum.⁷¹

Kemudian, sebenarnya, sejak zaman Socrates dari Yunani, fakta moral atau etika sudah dipilah-pilah ke dalam tiga bagian berikut (Richard Taylor, 1984:6)

1. Moral filosofis.
2. Moral religius.
3. Moral komunal.

Meskipun begitu, ketika unsur moral dioperasionalkan, maka moral tidak lain dari segala sesuatu yang baik, dan sesuatu itu menjadi baik manakala dia dapat berfungsi dengan baik, yakni dia akan berguna bagi masyarakat atau dia dapat menjalankan fungsinya secara efisien. Dalam hal ini, seorang yakin akan dikatakan sebagai hakim yang baik jika dapat menjalankan fungsinya sebagai hakim dengan baik yakni jika dapat memeriksa perkara secara efisien dan dapat memberikan keadilan yang maksimum bagi mereka yang berhak atas keadilan tersebut. Maka dalam hal ini dikatakan bahwa hakim tersebut telah menjalankan perintah moralitas. Dalam hal ini, moral diuji atau diukur oleh kebaikan yaitu kebaikan buat manusia, dan kebaikan akan diuji

⁷⁰ Ibid. Hal. 70.

⁷¹ Ibid. Hal. 70.

oleh fungsi yang melekat padanya. Sebuah rumah akan dikatakan baik jika dapat berfungsi dengan baik sebagai sebuah rumah kepada manusia (buat penghuni rumah tersebut), yakni dia dapat menjadi tempat berlindung di kala hujan dan panas, dan dia juga dapat menjadi tempat yang aman bagi penghuni dari gangguan-gangguan pihak luar.⁷²

Kemudian, jika dilihat dari segi lingkupnya, sebenarnya maoral atau etika itu dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. Moral universal.
2. Moral situasional.

Moral universal adalah prinsip-prinsip yang mengatur sikap tindak manusia yang berasal dari alasan-alasan kemanusiaan (*human reason*) yang berlaku dimana pun, dinegara mana pun, atau di daerah mana pun di dunia ini. Dalam hal ini, dikatakan bersifat universal, karena berlakunya tidak dibatasi oleh dimensi ruang tertentu. Dapat disebutkan bahwa moral universal ini adalah moral yang merupakan prinsip-prinsip hidup tertentu yang ditemukan oleh manusia secara rasional berdasarkan akal pikirannya (*human reason*), jika ada ketentuan (hukum positif) yang bertentangan dengan moral seperti ini, hukum tersebut tidak harus diikuti, seperti yang tersimpul dalam ucap-ucap *Lex iniusta non est lex*. Pendapat tentang moral seperti ini umumnya diikuti oleh para pengikut pahan Thomas Aquinas.⁷³

Sebaliknya dengan moral situasional adalah prinsip-prinsip yang mengatur sikap tindak manusia yang berasal dari alasan-alasan kemanusiaan (*human reason*) yang hanya berlaku untuk wilayah tertentu sesuai situasi dan kondisi di situ. Karena itu, moral dalam situasional ini dalam arti konkrit berbeda-beda dari satu negara ke negara lain, atau dari satu masyarakat ke masyarakat lainnya. Dalam hal ini, moral yang merupakan suatu ekspresi sikap tindak manusia yang bisa berbeda-beda dari seseorang individu ke individu lain, dari suatu masyarakat ke masyarakat yang lain, dan dari satu masa ke masa lain. Jadi dalam pandangan seperti ini, suatu moral tidak bersifat iniversal dan tidak kekal. Moral dalam pengertian seperti ini tidak selamanya dapat mengesampingkan kaidah hukum positif yang bertentangan dengan moral tersebut.⁷⁴

Selanjutnya, jika dilihat dari pendekatannya, maka moral atau etika itu dapat dibagi ke dalam beberapa model sebagai berikut:

1. Moral trasendental/supernatural.

⁷² Ibid. Hal. 71.

⁷³ Ibid. Hal. 72.

⁷⁴ Ibid. Hal. 72.

2. Moral intuitif.
3. Moral logis/naturalistik.
4. Moral pragmatis.
5. Etika nonkognitif.

Dengan moral trasedental, yang dimaksudkan adalah bahwa kaidah-kaidah mana yang baik dan mana yang buruk yang ditentukan berdasarkan kriteria hukum-hukum Tuhan atau berdasarkan kepada alasan kemanusiaan yang universal dan kekal. Teori moral trasedental seperti ini akan berjalan seiring dengan doktrin-doktrin dalam hukum alam klasik.⁷⁵

Selanjutnya yang dimaksud dengan moral intuitif adalah menentukan kaidah tentang baik dan buruk yang diukur dengan perasaan intuisi dari manusia, yaitu etika terhadap hal-hal tertentu dimana proposisi dasarnya bersifat intuitif dan bersifat unik, yang tidak dapat ditelusuri dengan atau disimpulkan dari disiplin lain mana pun.⁷⁶

Kemudian yang dimaksud dengan moral yang logis/naturalistik adalah tentang mana yang baik dan mana yang buruk yang didasari atas pikiran manusia berdasarkan pertimbangan-pertimbangan objektif ilmiah. Dan, yang dimaksud dengan moral yang pragmatis adalah moral yang didasari atas hal-hal yang logis yang diarahkan oleh nilai-nilai tertentu yang sebelumnya telah ditetapkan dengan sadar. Selanjutnya, yang dimaksud dengan moral yang nonkognitif adalah konsep-konsep moral yang tidak mungkin didasari atas prinsip-prinsip rasional logis, yakni etika yang bersifat emotif sehingga tidak dapat dianalisis secara objektif, dan tidak dapat diverifikasi.⁷⁷

Dalam hubungan antara teori moral dengan paham positivisme hukum, suatu persoalan yang paling fundamental adalah apakah validitas hukum positif harus didukung oleh kaidah-kaidah moral. Untuk masalah tersebut, dikalangan para penganut paham positivisme hukum sendiri terdapat dua kubu pendapat sebagai berikut:

Pertama kubu positivisme hukum yang eksklusif, berpendapat bahwa validitas hukum positif di suatu negara sama sekali terlepas dari masalah-masalah moral, sehingga faktor moral tidak dapat dan tidak perlu digunakan untuk memberikan validitas terhadap hukum positif. Menurut kubu positivisme hukum yang eksklusif ini, hukum hanya ada dalam undang-undang (dan aturan pelaksanaannya). Diluar undang-undang tidak ada hukum. Namun demikian, kubu

⁷⁵ Ibid. Hal 72.

⁷⁶ Ibid. Hal. 73.

⁷⁷ Ibid. Hal. 73.

positivisme hukum yang eksklusif yang lebih moderat berpandangan bahwa praktek ke masyarakat masa kini dan masa lalulah yang menentukan apakah hukum itu (*das sein*) setelah dirumuskan dalam undang-undang dan setelah aturan tersebut dilaksanakan, faktor moral hanya memberikan sumbangannya kepada apa seharusnya menjadi hukum yang ideal (*das sollen*).⁷⁸

Kedua, kubu sebaliknya yaitu kubu positivisme hukum yang eksklusif berpandangan bahwa faktor moral dapat (meskipun tidak selamanya) menjadi faktor yang menentukan validitas atau tidaknya suatu hukum positif. Artinya, jika ada kaidah hukum positif yang tidak sejalan atau bahkan bertentangan dengan faktor moral, bisa jadi kaidah hukum positif tersebut menjadi tidak valid.⁷⁹

Selanjutnya, yang merupakan perbedaan utama antara moral dan hukum, terutama hukum dalam pandangan kaum positivisme adalah bahwa berbeda moral, maka hukum memiliki:

1. Kejelasan otoritas pembuatnya.
2. Kejelasan otoritas pelaksanaannya.
3. Kejelasan unsur paksa.
4. Kejelasan legitimasi dan validitasnya.

Kemudian, dalam hubungan dengan hukum, keadilan, dan kebenaran, dalam bukunya *A theory of Justice*, Jhon Raws membagi moral ke dalam dua kategori sebagai berikut: (John Raws, 1971:478)

1. Moral yang merupakan perasaan tentang kebenaran dan keadilan.
2. Moral yang merupakan cinta terhadap sesama manusia dan pemerintah terhadap diri sendiri (*self-command*), suatu pengekanan untuk tidak merugikan orang lain. Dalam pengertian yang kedua ini, inheren dalam moral terdapat makna dari suatu pemberian atau pengorbanan.⁸⁰

Selanjutnya, kita dapat juga membeda-bedakan etika kedalam beberapa pengertian sebagai berikut: (B. Arief Sidharta, 2009:14):

1. Etika normatif.
2. Etos (moral kritikal).
3. Moralitas positif.

⁷⁸ Ibid. Hal. 74.

⁷⁹ Ibid. Hal. 74.

⁸⁰ Ibid. Hal. 75.

4. Meta etika.⁸¹

Dengan etika normatif yang dimaksudkan adalah suatu ukuran bagi manusia untuk menilai apakah sikap tindak manusia tersebut baik atau buruk. Karena etika (normatif) sejak lama dianggap merupakan bagian dari filsafat, maka terhadap etika normatif ini terdapat berbagai macam tafsiran sesuai arah paham filsafat yang dianut oleh masing-masing ahli. Misalnya, paha, etika dari Imanuel Khan memiliki sifat formal. Adapun etika dari Hegel memiliki konotasi tentang realisasi dari kebebasan di dalam masyarakat. Dan, paham etika dari Max Scheler diartikan sebagai perwujudan nilai-nilai bagi manusia, seperti nilai kehidupan, nilai kesusilaan, atau nilai kepribadian.⁸²

Selanjutnya, dengan etos (moral kritikal) yang dimaksudkan adalah bahwa penampilan nilai-nilai etika normatif ke dalam praktek kehidupan sehari-hari. Adapun yang dimaksud dengan moralitas positif adalah serupa dengan pengertian etos. Hanya saja, dengan moralitas positif penekanannya adalah kepada apa yang “benar-benar” dipraktikan dan terjadi dalam masyarakat, sementara dengan istilah “etos” penekanannya lebih kepada apa yang “seharusnya” terjadi dalam masyarakat. Dan, dengan istilah “meta-etika” sesuai namanya, maka yang dimaksudkan adalah cakupan dari semua jenis etika yang telah disebutkan diatas tersebut.⁸³

Selanjutnya, ada juga yang menggolong-golongkan normal ke dalam tiga bidang sebagai berikut (W. Friedmann, 1967:26):

1. Norma nilai (*value*) individu.
2. Norma moral masyarakat.
3. Norma ketertiban (*order*) hukum.

Dalam hal ini, norma nilai individu dimaksudkan dalam hubungan dengan kesadaran dan tanggungjawab secara individu sebagai manusia. Adapun norma moral masyarakat merupakan nilai-nilai etika yang ada dalam masyarakat untuk mengatur masyarakat itu sendiri, utamanya mengatur pilihan-pilihan anggota masyarakat dalam suatu keseimbangan di antara nilai-nilai yang saling bertentangan.⁸⁴

Disamping itu, ada juga yang disebut dengan norma ketertiban umum, yang merupakan pengaturan secara hukum (umumnya dengan sanksi hukum) baik terhadap nilai individu maupun

⁸¹ Ibid. Hal. 75.

⁸² Ibid. Hal. 75.

⁸³ Ibid. Hal. 76.

⁸⁴ Ibid. Hal. 76.

terhadap moralitas masyarakat. Kemudian ditinjau dari segi operasionalnya, dalam suatu moral, terdapat beberapa fenomena, yaitu:⁸⁵

1. Fenomena bahwa antara moral dan hukum sering dipercampuradukan.
2. Fenomena bahwa masyarakat sulit membedakan antara moral dengan hukum.
3. Fenomena tentang kesimpangsiuran pendapat tentang apakah moral identik dengan etika.
4. Fenomena bahwa ke dalam ruang lingkup moral itu sendiri, terdapat banyak sekali ruang abu-abu (*grey area*) yang oleh sebagian ahli dikatakan bahwa hal tertentu termasuk bidang moral, tetapi ahli yang lain menyatakan bahwa itu tidak termasuk bidang moral.
5. Fenomena bahwa bahkan terhadap hal yang sudah pasti masuk ke ruang lingkup moral/etika sekalipun, masih banyak ketidakjelasan dan perbedaan pendapat tentang hubungan antara moral dengan bidang-bidang lainnya, seperti hubungannya dengan agama, hukum, dan adat istiadat.
6. Fenomena bahwa adanya perbedaan pendapat tentang apakah moral merupakan sesuatu prinsip yang kekal dan ada alam yang menuntut kesadaran akal manusia untuk dapat menemukan prinsip-prinsip moral tersebut. Atau apakah moral hanya merupakan suatu ekspresi sikap tindak dan hasrat manusia yang baik yang dipikirkan dan karenanya diciptakan oleh manusia sendiri.⁸⁶

UIN

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

F. Metodologi Penelitian

1. Metode Pendekatan

Mengingat penelitian ini berhubungan dengan implementasi peraturan perundang-undangan maka metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif dan empiris adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer tentang pelaksanaan perundang-undangan hukum positif dan perundang-

⁸⁵ Ibid. Hal. 77.

⁸⁶ Ibid. Hal. 77.

undangan non hukum administrasi Negara yang memuat ketentuan hukum administrasi Negara dan yang berupa rancangan undang-undang dan peraturan pemerintah yang baru.⁸⁷

2. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Dalam penelitian ini jenis data yang digunakan dititikberatkan pada data Sekunder dan juga didukung dengan data Primer serta Tersier yang diperoleh dari penelitian secara empiris untuk menjawab permasalahan pokok yang dikaji dalam penelitian ini.

b. Sumber Data

Berkaitan dengan penelitian ini maka data yang digunakan yaitu sumber hukum Primer, Sekunder dan sumber hukum Tersier. Sumber hukum Primer antara lain berupa peraturan-peraturan yang mengatur tentang ASN, sumber hukum Sekunder yang lebih luas meliputi bahan rujukan seperti dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah atau risalah perundang-undangan, konsep rancangan undang-undang dibidang Aparatur Sipil Negara, pendapat para pakar, hasil penelitian dan kegiatan ilmiah lainnya, sedangkan bahan hukum Tersier meliputi kamus hukum dan bahan dari internet.

Bahan hukum Sekunder dalam penelitian ini, akan dilengkapi oleh data Primer yang menjadi sumber data yang diperoleh dari penelitian empiris di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Garut. Sara utama yang akan digunakan untuk memperoleh data Primer ini, adalah dengan melakukan serangkaian wawancara, kepada : DPRD Garut, Bupati atau Wakil Bupati Garut.

3. Teknik Pengumpulan Data

Mengenai penelitian ini bertitik tolak pada data sekunder, maka langkah pertama dalam pengumpulan data yaitu dilakukan dengan cara mengadakan telaah bahan pustaka dan studi dokumen. Bahan pustaka dan dokumen yang diteliti berkaitan dengan permasalahan, baik yang berkaitan dengan permasalahan, baik yang berkaitan penanganan masalah penempatan jabatan administrasi, terhadap pengaturan sistem pembinaan karier Aparatur Sipil Negara maupun yang berkaitan dengan implementasi peraturan dibidang Aparatur Sipil Negara tersebut. Di samping itu, juga dilakukan studi lapangan melalui serangkaian

⁸⁷ Soerjono Soekanto/Sri Pamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali 1986, Jakarta Cetakan Kedua. Hal. 14, 15.

wawancara di DPRD dan Bupati Garut, wawancara dilakukan setelah melakukan inventarisasi permasalahan secara lebih kongkrit, yang berkaitan dengan pendapat para sarjana mengenai hukum administrasi, literatur-literatur yang berkaitan dengan sistem pembinaan karier Aparatur Sipil Negara dalam penempatan jabatan Administrasi di Pemerintah Kabupaten Garut, dan dokumen yang bersifat publik untuk selanjutnya memperoleh data sebanyak-banyaknya mengenai sumber maupun bahan informasi yang relevan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini.⁸⁸

4. Teknik Analisis Data

Data yang ada sebagai hasil penelitian akan dianalisa secara kualitatif dengan penguraian secara deskriptif dan preskriptif, agar penelitian ini tidak hanya menggambarkan data-data semata, tetapi juga mengungkapkan realitas mengenai system pembinaan karier menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dalam penempatan jabatan administrasi di Pemerintah Daerah Kabupaten Garut sebagai suatu analitis, maka terdapat 3 alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Reduksi data dapat diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transpormasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Agar data yang diperoleh di lapangan dapat dibaca dengan baik, maka hasil reduksi data tersebut disajikan dalam berbagai bentuk, seperti : bagan maupun dalam bentuk teks naratif. Dari rangkain kegiatan seperti itu, kemudian ditarik kesimpulan-kesimpulan yang juga sekaligus diverifikasi, baik selama penelitian berlangsung maupun setelah penelitian ini dilaksanakan.

Analisis data kualitatif yang bersifat deskriptif dan preskriptif ini, merupakan suatu kegiatan analisa yang bertumpu dari analisis yuridis normative dan selanjutnya secara sistematis dihubungkan dengan data empiris. Penggunaan analisis yuridis normatif ditujukan untuk mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang system pembinaan karier Aparatur Sipil Negara menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dalam penempatan jabatan administrasi di Pemerintah Daerah Kabupaten

⁸⁸ Data Sekunde dapat digolongkan dalam 3 bagian, yaitu : 1). Bahan Hukum Primer yaitu bahan-bahan hokum yang mengikat. 2). Bahan Hukum Sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hokum Primer, dan 3). Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hokum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hokum primer dan sekunder. Ibid Hal.28

Garut, kemudian melalui analisis yuridis empiris, diharapkan dapat mengungkapkan kebijakan penempatan suatu jabatan administrasi.



UIN

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG