

## BAB II TINJAUAN UMUM

### A. Negara hukum

#### 1. Pengertian Negara Hukum

Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "*rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan "*The Rule of Law*". Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "*rechtsstaat*" itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

- a. perlindungan hak asasi manusia;
- b. pembagian kekuasaan;
- c. pemerintahan berdasarkan undang-undang;
- d. peradilan tata usaha negara.<sup>26</sup>

A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "*The Rule of Law*", Menurut A.V. Dicey, *the rule of law* memiliki tiga unsur pokok berikut:

- a. *Supremacy of the law*, memiliki kedudukan yang paling tinggi (kedaulatan hukum), baik penguasa maupun rakyat harus tunduk pada hukum.

---

<sup>26</sup> Diakses melalui: <https://tifiacerdikia.wordpress.com/lecture/lecture-5/pendidikan-kewarganegaraan/konsep-negara-hukum/> pada tanggal 13 Agustus 2016.

- b. *Equality before the law*, yaitu semua warga negara memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. *Constitution based on Human Rights*, yaitu adanya jaminan hak-hak asasi warga negara di dalam konstitusi.

Keempat prinsip "*rechtsstaat*" yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip 'Rule of Law' yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri negara hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh "*The International Commission of Jurist*", prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut "*The International Commission of Jurists*" itu adalah:

- a. Negara harus tunduk pada hukum;
- b. Pemerintah menghormati hak-hak individu;
- c. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum material atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman membedakan antara "*rule of law*" dalam arti formil yaitu dalam arti "*organized public power*", dan "*rule of law*" dalam arti materil yaitu "*the rule of just law*". Pembedaan ini dimaksudkan untuk

menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum material. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantive. Karena itu, di samping istilah “*the rule of law*” oleh Friedman juga dikembangkan istilah “*the rule of just law*” untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang “*the rule of law*” tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Kalaupun istilah yang digunakan tetap “*the rule of law*”, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah “*the rule of law*” yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang negara hukum di zaman sekarang.<sup>27</sup>

## **2. Prinsip Negara Hukum**

### **1. Asas Legalitas**

Pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan

---

<sup>27</sup> E Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Ke Empat, Jakarta, 1957. hal. 17.

harus ditemukan dasarnya pada undang-undang tertulis (undang-undang formal);

2. Perlindungan Hak-hak Asasi;
3. Pemerintah terikat pada hukum;
4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum.

Hukum harus dapat ditegakkan ketika hukum itu dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrumen yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah;

5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka.

Superioritas hukum tidak dapat ditampilkan jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu, dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang berbeda.<sup>28</sup> Sedangkan unsur-unsur yang harus terdapat dalam Rule of Law, yang berasal dari Dicey, mengemukakan adanya tiga elemen prinsip Negara hukum, yaitu:

- a. *Absolute supremacy of law*, sebagai lawan dari pengaruh kekuasaan sewenang-wenang dan mengesampingkan penguasa yang sewenang-wenang, prerogatif atau pun diskresi yang luas oleh pemerintah;
- b. *Equality before the law*, yaitu kesamaan bagi semua orang (kelas) dihadapan hukum yang dilaksanakan pemerintah atau pengadilan; dan

---

<sup>28</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 3.

- c. *Due process of law*, yaitu segala tindakan Negara harus berdasar atas hukum dan tidak ada satu tindakan pun yang tidak memiliki dasar hukumnya.

Menurut Arief Sidharta, Scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:<sup>29</sup>

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (human dignity).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat “predictable”. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
  - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
  - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
  - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;

---

<sup>29</sup> Jimly Asshidqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 172.

- d. Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
  - e. Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
  - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
3. Berlakunya Persamaan (Similia Similius atau Equality before the Law) Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
4. Asas Demokrasi
- Setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;

- b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat.
  - c. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
  - d. semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
  - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
  - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
  - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
  - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
  - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (doelmatig). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Konsistensi penerapan prinsip Negara hukum dalam suatu Negara melahirkan teori legalitas yang dipegang teguh semua Negara hukum modern. Teori tersebut mensyaratkan dalam segala tindakan dan kebijakan Negara harus menghormati prinsip-prinsip hukum dan undang-undang yang berlaku. Konsep Demokrasi dan Negara Hukum, saat ini telah berkembang saling berkonvergensi. Keduanya memunculkan konsep Negara hukum yang demokratis dan Negara demokrasi yang berdasarkan hukum, atau secara sederhana disebut sebagai Negara demokrasi konstitusional.

## **B. Aparatur Sipil Negara.**

### **1. Pengertian Aparatur Sipil Negara**

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.<sup>32</sup> Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu,

---

<sup>30</sup> Jenedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional*, Konpress, Jakarta, 2012, hlm. 11.

<sup>31</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>32</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 3.

yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.<sup>33</sup>

#### a. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materil mencermati hubungan antara Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri setiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.<sup>34</sup> Pegawai Negeri Sipil, Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya), sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada Pemerintah atau Negara.<sup>35</sup>

Berkaitan dengan pengertian Pegawai Negeri atau seseorang dapat disebut Pegawai Negeri apabila memenuhi beberapa unsur yaitu:

- a. Memenuhi syarat-syarat perundang-undangan yang ditentukan;
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
- c. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri;
- d. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian Pegawai Negeri, menurut Mahfud M.D. dalam buku *Hukum Kepegawaian*, terbagi dalam dua bagian, yaitu:<sup>36</sup>

##### 1) Pengertian Stipulatif

Pengertian yang bersifat stipulatif terdapat pada Pasal 1 angka (1) dan pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Yaitu:

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 4.

<sup>34</sup> Muchsan, *Op.Cit.*, hlm. 12.

<sup>35</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2013, hlm. 702.

<sup>36</sup> Sri Hartini, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 32-35.

1. Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa Pegawai Negeri adalah, setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pasal 3 ayat (1) menyebutkan penyelenggaraan kebijakan dan manajemen aparatur sipil negara berdasarkan pada asas kepastian hukum, profesionalitas, proposionalitas, keterpaduan, delegasi, netralitas, akuntabilitas, efektif dan efisien, keterbukaan, nondiskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, dan kesejahteraan.

Pengertian diatas berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan-peraturan kepegawaian dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan.<sup>37</sup>

## 2) Pengertian Ekstensif

Selain dari pengertian stipulatif ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan Pegawai Negeri, menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, tetapi dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan Pegawai Negeri. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dijelaskan bahwa pegawai negeri adalah setiap warga negara indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas

---

<sup>37</sup> Sastra Djamitka dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1995, hlm. 95.

negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pegawai negeri mempunyai peranan amat penting sebab pegawai negeri merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung pada kesempurnaan pegawai negeri.

Pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur sipil negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Dalam menjalankan tugasnya, pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam menjadi pemimpin.

Pemimpin ideal yang layak mendapat dukungan yang digariskan Al-Qur'an hanyalah pemimpin yang memiliki karakter seorang Khalifah, Imam, dan Ulil Amri. Ketiga istilah diatas untuk menyebut pemimpin sebagaimana termaktub dalam Al-Qur'an itu sesungguhnya merupakan pernik-pernik pesan yang ingin disampaikan Allah SWT lewat firman-Nya untuk umat manusia dalam memilih pemimpinnya.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Dr. H. Suparto Wijoyo dan Prof. Dr. H. Prasetyo Rijadi, *Administrative Reform Pakde Karwo Birokrasi Itu Melayani*, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 155.

Allah memberi petunjuk kepada manusia hendaknya memilih pemimpin yang berkarakter khalifah sebagaimana dinyatakan dalam QS. Al-Baqarah Ayat 30 yang artinya:<sup>39</sup>

“Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat: “Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi.” Mereka berkata: “Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?” Tuhan berfirman: “Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui.”

## **b. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil**

### **1. Konsep dan Tujuan Pembinaan Pegawai Negeri Sipil**

#### **a) Konsep Pembinaan Pegawai Negeri Sipil**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang aparatur Sipil Negara mempergunakan istilah manajemen (Bab VIII) sebagai pengganti istilah pembinaan. Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menyebutkan “Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit”.<sup>40</sup> Dengan memperhatikan pengertian secara teori dan yang tersurat dalam undang-undang, maka pembinaan kepegawaian diartikan sebagai suatu tindakan dan proses untuk meningkatkan kemampuan/kapasitas/kualitas pegawai dan sistem/kebijakan kepegawaian sehingga menghasilkan *output* kepegawaian yang lebih baik.<sup>41</sup>

Pembinaan merupakan suatu tindakan, proses, hasil, atau pernyataan menjadi lebih baik, pembinaan menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, perubahan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang, atau peningkatan

<sup>39</sup> Dr. H. Suparto Wijoyo dan Prof. Dr. H. Prasetijo Rijadi, *Op.Cit.*, 2015, hlm. 156.

<sup>40</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>41</sup> Aswin Eka Adhi, *Dilema Kepegawaian Daerah*, Bulletin Kepegawaian BKN Nomor 2, 2015, hlm. 87.

atas sesuatu.<sup>42</sup> Pengertian di atas mengandung dua hal yaitu; pertama, bahwa pembinaan itu sendiri bisa berupa tindakan, proses, atau pernyataan dari suatu tujuan; kedua, pembinaan bisa menunjukkan kepada perbaikan atas sesuatu. Pengertian lain dikemukakan oleh Rahardjo dkk, bahwa pembinaan dalam manajemen sumber daya manusia adalah upaya untuk menaikkan potensi dan kompetensi melalui pendidikan formal maupun informal, pembinaan menurut pengertian di atas, bertujuan untuk menggali potensi dan kompetensi pegawai.<sup>43</sup> Potensi dan kompetensi pegawai perlu terus dibina agar dapat meningkatkan kualitas kerja.

Pembinaan adalah proses mengarahkan yang dilakukan oleh seorang manajer untuk melatih dan memberikan orientasi kepada seorang karyawan tentang realitas di tempat kerja, dan membantunya mengatasi hambatan dalam mencapai prestasi optimal. Pembinaan erat kaitannya dengan kata membina, membimbing, yaitu proses pemberian dukungan oleh manajer untuk membantu seorang karyawan mengatasi masalah pribadi di tempat kerja atau masalah yang muncul akibat perubahan organisasi yang berdampak pada prestasi kerja.<sup>44</sup> Pembinaan pegawai dapat diartikan sebagai suatu kebijaksanaan agar perusahaan (organisasi) memiliki pegawai yang handal dan siap menghadapi tantangan. Kegiatan dalam pembinaan yang dilakukan antara lain pembentukan sikap mental melaksanakan tugas organisasi.<sup>45</sup> Rencana pembinaan harus berkait dengan sistem

---

<sup>42</sup> Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Kencana Press, Jakarta, 1999, hlm. 52.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm 9.

<sup>45</sup> *Ibid.*

penghargaan agar pegawai bersemangat untuk mengabdikan dan setia kepada organisasi.

Pembinaan diberikan batasan yang sempit, yaitu upaya untuk meningkatkan kecakapan dan keterampilan karyawan melalui pendidikan dan pelatihan. Istilah pembinaan dalam administrasi kepegawaian diberikan pengertian yang luas, meliputi berbagai unsur kegiatan seperti pengembangan karier, perpindahan, pendidikan dan latihan, sampai dengan kesejahteraan di luar gaji. Pembinaan dalam konteks pembahasan administrasi kepegawaian, pembinaan pegawai diartikan sebagai proses pembentukan sosok pegawai yang diinginkan organisasi.<sup>46</sup> Kegiatan pembinaan tersebut meliputi pembentukan sikap dan mental yang loyal dan setia pada pemerintah dan negara yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta peningkatan keterampilan dan kecakapan melaksanakan tugas organisasi. Langkah tersulit dalam pembinaan adalah mengubah sikap mental dan meningkatkan kemampuan mereka yang berkedudukan sebagai Pegawai Negeri.<sup>47</sup>

Aparatur Negara dalam melaksanakan pembinaan, diperlukan adanya landasan hukum yang kuat dan memuat ketentuan yang tegas sebagaimana tertulis dalam buku Burhannudin yang berjudul *Administrasi Kepegawaian* antara lain:

1. Pegawai Negeri Sipil adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat;
2. Pegawai Negeri Sipil harus setia dan taat sepenuhnya terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah;

---

<sup>46</sup> Burhannudin A, Tayibnapis, *Administrasi Kepegawaian Suatu Tinjauan Analitik*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995, hlm. 136.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm 405.

3. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil dilaksanakan secara terintegrasi, yaitu adanya ketentuan pembinaan yang sama terhadap segenap Pegawai Negeri Sipil, baik Pegawai Negeri Sipil pusat maupun Pegawai Negeri Sipil daerah;
4. Pelaksanaan pembinaan Pegawai Negeri Sipil didasarkan atas sistim karier dan sistim prestasi kerja;
5. Sistim penggajian yang mengarah pada penghargaan terhadap prestasi kerja dan besarnya tanggung jawab;
6. Satuan organisasi Lembaga Pemerintah mempunyai jumlah dan kualitas pegawai yang rasional berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja;
7. Tindakan korektif terhadap Pegawai Negeri Sipil yang nyata-nyata melakukan pelanggaran terhadap norma-norma hukum dan norma-norma kepegawaian;
8. Pembinaan dan pengembangan jiwa korsa yang bulat untuk menjamin keutuhan dan kekompakan segenap Pegawai Negeri Sipil;
9. Pengembangan sistim administrasi yang berdaya guna dan pengawasan yang berhasil guna.<sup>48</sup>

b. Tujuan Pembinaan Pegawai Negeri Sipil

Pembinaan Aparatur Negara yang diorientasikan kepada kemampuan, kesetiaan, pengabdian dan tanggung jawab pegawai negeri terhadap negara dan

---

<sup>48</sup> Burhanuddin A, Tayibnapis, *Op.Cit.*, hlm. 136.

bangsa, merupakan salah satu usaha untuk mengimbangi laju pembangunan dan menghadapi era globalisasi pasar bebas, Adapun yang menjadi tujuan dari pembinaan Pegawai Negeri adalah sebagai berikut:

1. Diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna;
2. Meningkatkan mutu dan keterampilan dan memupuk kegairahan kerja;
3. Diarahkan menuju terwujudnya komposisi pegawai, baik dalam jumlah maupun mutu yang memadai serasi dan harmonis;
4. Terwujudnya pegawai yang setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan terwujudnya aparatur yang bersih dan berwibawa;
5. Ditujukan kepada terwujudnya suatu iklim kerja yang serasi dan menjamin terciptanya kesejahteraan jasmani maupun rohani secara adil dan merata;
6. Diarahkan kepada penyaluran, penyebaran dan pemanfaatan pegawai secara teratur terpadu dan berimbang;
7. Diarahkan kepada pembinaan dengan menggunakan sistem karier dan sistem prestasi kerja.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, 1996, hlm. 85.

## 2. Kedudukan, Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara

### a. Kedudukan Aparatur Sipil Negara:<sup>50</sup>

- 1) Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur sipil negara.
- 2) Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah.
- 3) Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

### b. Hak Aparatur Sipil Negara

Hak Pegawai Negeri Sipil, PNS berhak memperoleh:<sup>51</sup>

- 1) Gaji, tunjangan, dan fasilitas
- 2) Cuti
- 3) Jaminan pensiun dan jaminan hari tua
- 4) Perlindungan
- 5) Pengembangan kompetensi

Hak Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, PPPK berhak memperoleh:<sup>52</sup>

- 1) Gaji dan tunjangan
- 2) Cuti
- 3) Perlindungan
- 4) Pengembangan kompetensi

---

<sup>50</sup> Pasal 8-9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>51</sup> *Ibid.*, Pasal 21.

<sup>52</sup> *Ibid.*, Pasal 22.

c. Kewajiban Pegawai ASN:<sup>53</sup>

Pegawai ASN wajib:

- 1) Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah.
- 2) Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- 4) Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- 6) Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- 7) Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 8) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### 3. Fungsi, Tugas dan Peran Aparatur Sipil Negara

a. Pegawai ASN berfungsi sebagai:<sup>54</sup>

- 1) Pelaksana kebijakan publik;
- 2) Pelayan publik; dan

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, Pasal 23.

<sup>54</sup> *Ibid.*, Pasal 10.

3) Perekat dan pemersatu bangsa.

b. Pegawai ASN bertugas:<sup>55</sup>

- 1) Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 2) Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas.
- 3) Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.<sup>56</sup>

#### **4. Jabatan Aparatur Sipil Negara**

Jabatan ASN terdiri atas Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi.<sup>57</sup>

- a. Jabatan Administrasi terdiri atas jabatan administrator, jabatan pengawas, dan jabatan pelaksana. Pejabat dalam jabatan administrator adalah pejabat yang bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Pejabat dalam jabatan pengawas ialah pejabat yang bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana. Pejabat dalam jabatan pelaksana ialah pejabat yang

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, Pasal 11.

<sup>56</sup> *Ibid.*, Pasal 12.

<sup>57</sup> *Ibid.*, Pasal 13.

bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

b. Jabatan Fungsional;<sup>58</sup>

Jabatan Fungsional dalam ASN terdiri atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Jabatan fungsional keahlian terdiri atas:

- 1) Ahli utama
- 2) Ahli madya
- 3) Ahli muda
- 4) Ahli pratama

Jabatan fungsional keterampilan terdiri atas:

- 1) Penyelia adalah Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan, dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi koordinasi dalam penyelenggaraan jabatan fungsional keterampilan.
- 2) Mahir adalah Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan, dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi utama dalam Jabatan Fungsional.
- 3) Terampil adalah Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan, dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi lanjutan dalam jabatan fungsional keterampilan.

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, Pasal 18.

- 4) Pemula adalah Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan, dan pengalamannya untuk pertama kali dan melaksanakan fungsi dasar dalam jabatan fungsional keterampilan.

c. Jabatan Pimpinan Tinggi

Jabatan Pimpinan Tinggi terdiri atas:<sup>59</sup>

- 1) Jabatan pimpinan tinggi utama meliputi kepala lembaga pemerintah nonkementerian.
- 2) Jabatan pimpinan tinggi madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputy, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.
- 3) Jabatan pimpinan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputy, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, Pasal 19.

Jabatan Pimpinan Tinggi berfungsi memimpin dan memotivasi setiap Pegawai ASN pada Instansi Pemerintah melalui:

- a. Kepeloporan dalam bidang:
- b. Keahlian profesional
- c. Analisis dan rekomendasi kebijakan, dan
- d. Kepemimpinan manajemen.
- e. Pengembangan kerja sama dengan instansi lain
- f. Keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik dan kode perilaku ASN.<sup>60</sup>

## C. Jabatan

### 1. Pengertian Jabatan

Secara etimologi, kata jabatan berasal dari kata dasar “jabat” yang ditambah imbuhan–an, yang berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan”.<sup>61</sup>

Menurut Logemann dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkerego, jabatan adalah:<sup>62</sup>

”Lingkungan kerja awet dan digaris-batasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk

---

<sup>60</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>61</sup> W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2013.

<sup>62</sup> Logemann, diterjemahkan oleh Makuttu dan Pangkerego dari judul aslo *Over de Theori Van Een Stelling Staatsrecht*, Universitaire Pers Leiden, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif, Ikhtiar Baru-Van Hoeve*, Jakarta, 1948, hlm. 124.

diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas”.

Dari pengertian di atas, Logemann menghendaki suatu kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan supaya organisasi dalam berfungsi dengan baik.<sup>63</sup> Jabatan dijalankan oleh pribadi sebagai wakil dalam kedudukan demikian dan berbuat atas nama jabatan, yang disebut pemangku jabatan.<sup>64</sup> Apakah pemangku jabatan berwenang mewakilkan jabatan kepada orang lain? Logemann menjawabnya bahwa “dalam hal ini perlu ditempatkan figura-substitu (pengganti) yang diangkat untuk mewakili jabatan itu dengan sepenuhnya di bawah pimpinan pemangku jabatan”.<sup>65</sup> Inilah yang menurut Logemann disebut dengan pemangku jamak. Karena ada pertalian antar jabat-jabatan seperti itu, tampak sebagai suatu kelompok sebagai satu kesatuan.

Secara teoritis, tata cara pengisian jabatan yang baik telah dikemukakan oleh Logemann berpendapat, bagian yang terbesar dari Hukum Negara (*Staatsrecht*) adalah peraturan-peraturan hukum yang menetapkan secara mengikat bagaimana akan terbentuknya organisasi negara itu. Peraturan-peraturan hukum itu menangani:

1. Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya.
2. Penunjukan para pejabat.
3. Kewajiban-kewajiban, tugas-tugas, yang terikat pada jabatan.
4. Wibawa, wewenang-wewenang hukum, yang terikat pada jabatan.

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 121.

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 134.

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 135.

5. Lingkungan daerah dan lingkaran personil, atas mana tugas dan jabatan itu meliputinya.
6. Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu sama lain.
7. Peralihan jabatan.
8. Hubungan antara jabatan dan pejabat.<sup>66</sup>

Logemann menunjukkan pentingnya perhubungan antara negara sebagai organisasi dengan pengisian jabatan, oleh karena itu teorinya disebut Teori Jabatan.<sup>67</sup> Sedangkan pengertian jabatan dirumuskan dalam frasa jabatan negeri, yang diartikan sebagai jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan.<sup>68</sup>

Logemann menempatkan “jabatan” dari aspek negara sebagai organisasi otoritas yang mempunyai fungsi yang saling berhubungan dalam suatu totalitas lingkungan kerja tertentu, sehingga negara disebut sebagai suatu perikatan fungsi-fungsi. Negara sebagai organisasi jabatan yang melahirkan otoritas dan wewenang, dan jabatan adalah bagian dari fungsi atau aktivitas pemerintahan yang bersifat tetap atau berkelanjutan. Jabatan muncul sebagai pribadi (person) atau subjek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, akan tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui “pejabat” atau “pemangku jabatan”. Dalam hal ini harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku “pejabat” dan selaku manusia sebagai

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 144.

<sup>67</sup> Pudja Pramana KA, *Ilmu Negara*, Graha Ilmu, 2009, hlm. 285.

<sup>68</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Prive. Untuk mengetahui pengertian yang lebih luas mengenai jabatan dalam kamus jabatan nasional perlu dikemukakan istilah-istilah yang ikut memberikan penjelasan, yaitu:<sup>69</sup>

1. Unsur atau elemen, ialah komponen yang terkecil suatu pekerja, misalnya memutar, menarik, menggosok, dan mengangkat.
2. Tugas atau task, ialah sekumpulan unsur yang merupakan usaha pokok yang dikerjakan karyawan dalam memproses bahan kerja menjadi hasil kerja dengan alat kerja dan dalam kondisi jabatan tertentu.
3. Pekerjaan atau job, adalah sekumpulan kedudukan yang memiliki persamaan dalam tugas-tugas pokoknya dan berada dalam satu unit organisasi. Jabatan atau occupation adalah sekumpulan pekerjaan yang berisi tugas-tugas pokok yang mempunyai persamaan dan yang telah sesuai dengan kesatuan organisasi.

Selanjutnya dikutip dari Utrecht dalam bukunya yang berjudul Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia menyatakan bahwa jabatan ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum)<sup>70</sup> Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam susunan sesuatu satuan organisasi.<sup>70</sup> Pengertian jabatan dapat ditinjau dari sudut struktural yang menunjukan secara tegas kedudukan dalam rangkaian jabatan yang ada dalam organisasi, seperti Direktur, Sekertaris, dan dapat ditinjau dari sudut fungsi yang menunjukkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam suatu organisasi

---

<sup>69</sup> Diakses Melalui: <http://seoulmate.dagdigdug.com/pengertianjabatan/> pada tanggal 22 Agustus 2016.

<sup>70</sup> E Utrecht. *Op.cit.* hal. 17.

seperti juru ketik, peneliti, dan juru kesehatan.<sup>71</sup> Pengadaan Jabatan adalah sekumpulan pekerjaan yang berisi tugas-tugas yang sama atau berhubungan satu dengan yang lain, dan yang pelaksanaannya meminta kecakapan, pengetahuan, keterampilan dan kemampuan yang juga sama meskipun tersebar di berbagai tempat.<sup>72</sup>

## 2. Pengisian Jabatan

Pada dasarnya setiap pegawai mempunyai jabatan karena mereka direkrut berdasarkan kebutuhan untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang ada dalam organisasi. Prinsip penempatan menurut A.W. Widjaja adalah *the right man on the right place* (penempatan orang yang tepat pada tempat yang tepat), Untuk dapat melaksanakan prinsip ini dengan baik, ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu:

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

---

<sup>71</sup> Diakses Melalui: <http://ilmukritis.wordpress.com/2012/02/28/definisi-pekerjaan-profesi-jabatan-dan-karir/> Pada Tanggal 24 Agustus 2016.

<sup>72</sup> Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

tentang sifat, kecakapan, disiplin, prestasi kerja, dan lain-lain dari masing-masing pegawai.<sup>73</sup>

Pengisian jabatan negara dapat dilakukan dengan metode pemilihan dan/atau pengangkatan pejabat negara secara perorangan maupun berkelompok dengan lembaga di tempat mereka bertugas, baik dalam lembaga negara maupun lembaga pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.<sup>74</sup>

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

Ada proses pemilihan yang panjang dan bahkan dirasakan sangat berbelit-belit. Apakah proses yang demikian ini sudah menjamin kebenaran, keadilan, dan objektivitas sehingga diperoleh hasil yang bermutu tinggi? Ini pun belum tentu menghasilkan seperti yang disyaratkan itu. Seringkali panjangnya proses itu justru

---

<sup>73</sup> Sri Hartini, dkk. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 97.

<sup>74</sup> C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, Hal. 222.

menutupi kekurangan-kekurangan dari proses, maupun yang diproses, sehingga tidak banyak orang yang mengetahui kelemahan proses itu.

Namun tentu ada cara dan proses pemilihan yang lebih baik. Sebelum seseorang diangkat, diterapkanlah proses pemilihan terbuka dengan ukuran-ukuran atau standar pemilihan yang diketahui semua orang tentang kebenaran, keadilan, dan objektivitasnya. Pemilihan yang terbuka memungkinkan terbuka pula kesempatan seluas-luasnya untuk mempunyai jumlah calon yang cukup banyak untuk dipilih. Persaingan secara adil dan terbuka itu akan memberikan umpan balik yang lebih baik. Penggunaan ukuran dan standar yang teruji kebenaran dan objektivitasnya akan diterima semua pihak, karena penerapannya yang sama terhadap semua yang ikut dalam persaingan sehat itu. Artinya, tidak sedikitpun hal-hal yang disembunyikan yang menimbulkan kesangsian dan kecurigaan atas kebenaran hasil pemilihan.<sup>75</sup>

Pemilihan itu akan lebih bermutu lagi hasilnya bilamana yang memilih itu tidak hanya satu orang. Sebab bagaimanapun, orang itu akan menyatakan bahwa pemilihan itu sudah berlaku adil dan seobjektif mungkin, akan tetapi sukar sekali dihilangkan sifat subjektivitasnya sebagai manusia biasa. Yang Maha adil tentu hanya Tuhan, dan manusia bukan Tuhan. Adapula proses pengangkatan yang lebih tidak melalui proses pemilihan secara terbuka, melainkan hanya menjadi wewenang atau hak penuh dari pejabat tertentu untuk menentukan pejabat dalam suatu jabatan yang dikehendaknya.

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, hlm. 222.

Ciri khas yang melekat pada lembaga pegawai negeri adalah hubungan dinas publik. Menurut Logemann, bilamana seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain. Berarti inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah, sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan.<sup>76</sup>

### **3. Ruang Lingkup dan Tanggungjawab Jabatan**

Pada dasarnya, ruang lingkup dan tanggungjawab jabatan dalam pemerintahan berkaitan erat dengan hak dan kewajiban setiap orang, yang merupakan pengejawantahan dari hak politik sebagai bagian dari hak asasi manusia yang harus diakui dan dilindungi oleh negara. Demikian halnya Indonesia, yang mengatur hak tersebut secara mendasar dalam Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara jelas mengamanatkan bahwa setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan.

Hal ini mengindikasikan bahwa negara sepatutnya memberikan peluang yang setara kepada setiap warga negara untuk mengisi jabatan yang tersedia

---

<sup>76</sup> Sri Hartini, dkk. *Op.cit.* Hal. 97.

dalam pemerintahan, termasuk dalam jabatan struktural, yang diwujudkan melalui mekanisme pengisian jabatan yang mampu mewadahi peluang tersebut secara terbuka.

Pengangkatan dalam jabatan didasarkan atas prestasi kerja, disiplin kerja, kesetiaan, pengabdian, pengalaman, dapat dipercaya, serta syarat-syarat objektif lainnya. Untuk lebih menjamin objektivitas dalam mempertimbangkan dan kenaikan pangkat dan pengangkatan dalam jabatan diadakan daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan dan daftar urut kepangkatan.

Dalam birokrasi pemerintah juga dikenal jabatan karier, yakni jabatan dalam lingkungan birokrasi yang hanya dapat diduduki oleh PNS. Jabatan karier dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yakni Jabatan Fungsional dan Jabatan Struktural.

Jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian/dan atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri. Dalam rangka mencapai tujuan nasional, dibutuhkan adanya Pegawai Negeri Sipil dengan mutu profesionalisme yang memadai, berdayaguna dan berhasilguna didalam melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Pegawai Negeri Sipil perlu dibina dengan sebaik-baiknya atas dasar sistem karier dan sistem prestasi kerja.<sup>77</sup>

Jabatan fungsional pada hakekatnya adalah jabatan teknis yang tidak tercantum dalam struktur organisasi, namun sangat diperlukan dalam tugas-tugas pokok dalam organisasi Pemerintah. Jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil

---

<sup>77</sup> Sri Hartini, dkk. *Op.Cit.* Hlm. 99.

terdiri atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Jabatan fungsional keahlian adalah kedudukan yang menunjukkan tugas yang dilandasi oleh pengetahuan, metodologi dan teknis analisis yang didasarkan atas disiplin ilmu yang bersangkutan dan/atau berdasarkan sertifikasi yang setara dengan keahlian dan ditetapkan berdasarkan akreditasi tertentu. Sedangkan jabatan fungsional keterampilan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas yang mempergunakan prosedur dan teknik kerja tertentu serta dilandasi kewenangan penanganan berdasarkan sertifikasi yang ditentukan. Jabatan fungsional dan angka kredit jabatan fungsional ditetapkan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara dengan memperhatikan usul dari pimpinan instansi pemerintahan yang bersangkutan, yang selanjutnya bertindak sebagai pembina jabatan fungsional .

Jabatan Struktural, yaitu jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi. Kedudukan jabatan struktural bertingkat-tingkat dari tingkat yang terendah (eselon IV/b) hingga yang tertinggi (eselon I/a).

Jenis perangkat daerah provinsi terdiri atas:

- a. sekretariat Daerah;
- b. sekretariat DPRD;
- c. inspektorat;
- d. dinas; dan
- e. badan.

Jenis perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas:

- a. Sekretariat Daerah;

- b. Sekretariat DPRD;
- c. inspektorat;
- d. dinas; dan
- e. kecamatan.<sup>78</sup>

## **D. Pejabat Negara**

### **1. Pengertian Pejabat Negara**

C.F Strong mengartikan pemerintah dalam arti luas sebagai organisasi negara yang utuh dengan segala alat kelengkapan negara yang memiliki fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dengan kata lain, negara dengan seluruh alat kelengkapannya merupakan pengertian pemerintahan dalam arti yang luas. Sedangkan pengertian pemerintahan dalam arti yang sempit, hanya mengacu pada satu fungsi saja, yakni fungsi eksekutif. Berdasarkan pendapat Strong tersebut, maka pengertian pejabat negara akan merujuk pada pengertian pemerintahan dalam arti yang luas. Sedangkan pengertian pejabat pemerintahan akan mengacu pada pengertian pemerintahan dalam arti yang sempit, atau pejabat yang berada pada lingkungan pemerintahan saja, yakni cabang kekuasaan eksekutif.<sup>79</sup>

Jawaban yang didasarkan pada pendapat Strong di atas tentu masih menyisakan pertanyaan. Misalnya, apakah Presiden sebagai lembaga eksekutif merupakan pejabat pemerintahan dan bukan pejabat negara, Untuk menjawab pertanyaan tersebut maka perlu untuk melihat fungsi dari lembaga-lembaga

---

<sup>78</sup> Bab 2 Pasal 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016.

<sup>79</sup> Diakses Melalui: <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt52f38f89a7720/pejabat-negara-dan-pejabat-pemerintahan> pada tanggal 26 Agustus 2016.

negara. Bagir Manan mengategorikan 3 (tiga) jenis lembaga negara yang dilihat berdasarkan fungsinya, yakni:<sup>80</sup>

- 1) Lembaga Negara yang menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak untuk dan atas nama negara, seperti Lembaga Kepresidenan, DPR, dan Lembaga Kekuasaan Kehakiman. Lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut alat kelengkapan negara.
- 2) Lembaga Negara yang menjalankan fungsi administrasi negara dan tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Artinya, lembaga ini hanya menjalankan tugas administratif yang tidak bersifat ketatanegaraan. Lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut sebagai lembaga administratif.
- 3) Lembaga Negara penunjang atau badan penunjang yang berfungsi untuk menunjang fungsi alat kelengkapan negara. Lembaga ini disebut sebagai auxiliary organ/agency.

Berdasarkan kategorisasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud pejabat negara adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga negara yang merupakan alat kelengkapan negara beserta derivatifnya berupa lembaga negara pendukung. Sebagai contoh pejabat Negara adalah anggota DPR, Presiden, dan Hakim. Pejabat-pejabat tersebut menjalankan fungsinya untuk dan atas nama negara. Sedangkan pejabat pemerintahan adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga yang menjalankan fungsi administratif belaka atau lazim disebut sebagai pejabat administrasi negara seperti menteri-

---

<sup>80</sup> Diakses Melalui: <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt52f38f89a7720/pejabat-negara-dan-pejabat-pemerintahan> pada tanggal 26 Agustus 2016.

menteri sebagai pembantu Presiden, beserta aparatur pemerintahan lainnya di lingkungan eksekutif.

Khusus untuk kedudukan Presiden, dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden memiliki kedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Dalam kedudukannya sebagai kepala negara, fungsi-fungsi Presiden sebagai alat kelengkapan negara diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dalam kedudukannya sebagai kepala negara inilah Presiden dikategorikan sebagai pejabat negara. Namun, kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan, berarti bahwa Presiden adalah penyelenggara kekuasaan eksekutif, baik penyelenggaraan yang bersifat umum maupun khusus. Berdasarkan fungsinya sebagai penyelenggara pemerintahan inilah Presiden juga dapat dikategorikan sebagai pejabat pemerintahan. Selain itu, perlu berhati-hati ketika berbicara mengenai pemerintahan daerah. Dalam pemerintahan daerah, pejabat pemerintahan akan terdiri dari pejabat pemerintah/pejabat administrasi negara, dan anggota DPRD. Hal ini dikarenakan DPRD bukanlah badan legislatif. Pendapat ini merujuk pada ajaran Montesquieu bahwa badan legislatif adalah badan yang membentuk undang-undang dalam arti formil (*wet in formele zin*), sedangkan Peraturan Daerah (*perda*) sebagai produk hukum DPRD, meskipun termasuk peraturan perundang-undangan (*wet in materiele zin*) bukanlah undang-undang. Berdasarkan Pasal 122 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dinyatakan bahwa Kepala Daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dikategorikan sebagai pejabat negara. Penggolongan kepala daerah sebagai pejabat negara tidaklah tepat, mengingat

kedudukan lembaga tersebut bukan sebagai alat kelengkapan negara dan tidak memiliki fungsi kenegaraan (bertindak untuk dan atas nama negara).<sup>81</sup>

Berdasarkan Undang-Undang, Pejabat Negara adalah:

- 1) Pejabat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan peraturan perundang-undangan lainnya. Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1987 Tentang Protokol.
- 2) Pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang. Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.<sup>82</sup>
- 3) Pimpinan dan anggota lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pejabat Negara yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang. Berdasarkan Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Keprotokolan.

## 2. Jenis Pejabat Negara

Jenis-jenis Pejabat Negara meliputi Pimpinan dan anggota lembaga tinggi negara sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pejabat Negara yang ditentukan oleh Undang-undang.

Pejabat negara terdiri dari:

---

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> Mifta Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 12.

- a. Presiden dan Wakil Presiden.
- b. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan.
- d. Ketua, Wakil Ketua, dan Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan.
- e. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung.
- f. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
- g. Menteri dan jabatan yang setingkat Menteri.
- h. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh.
- i. Gubernur dan Wakil Gubernur.
- j. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota.
- k. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang.

Kemudian Pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu:

- a. Presiden dan Wakil Presiden.
- b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.
- e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta, ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc.
- f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi.

- g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
- h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial.
- i. Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi.
- j. Menteri dan jabatan setingkat menteri.
- k. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh.
- l. Gubernur dan wakil gubernur.
- m. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan
- n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Seorang Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara, dibebaskan untuk sementara waktu dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara Tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri ini adalah peraturan Perundang-undangan yang lama sedangkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara harus mengundurkan diri dari Pegawai Negeri.<sup>83</sup> Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota, dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon.

## **E. Gambaran Umum Lokasi Penelitian**

### **1. Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau**

Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau Berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 23 Tahun 2009 tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Rincian

---

<sup>83</sup> Sastra Djatmika, Marsono, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1990, hlm. 184.

Tugas Jabatan Struktural Pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau, Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau Mempunyai Tugas Pokok “Mengkoordinasikan Pelaksanaan Tugas, Program dan Perumusan Kebijakan, Pengelolaan Keuangan, Pembinaan Administrasi dan Aparatur Badan Kepegawaian Daerah.”

Badan Kepegawaian Daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah yang melaksanakan urusan pemerintah daerah dibidang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah, Badan Kepegawaian Daerah mempunyai tugas pokok menyelenggarakan urusan dibidang kepegawaian berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, dalam melaksanakan tugas pokok Badan Kepegawaian Daerah ini memiliki fungsi:

- a. Mengkoordinasikan penyusunan kebijakan dan program Badan Kepegawaian Daerah;
- b. Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas dan program Badan Kepegawaian Daerah;
- c. Mengkoordinasikan penyelenggaraan tugas program dan kebijakan Badan Kepegawaian Daerah;
- d. Mengkoordinasikan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan tugas program dan kebijakan Badan Kepegawaian Daerah;

- e. Mengkoordinasikan pelaksanaan pembinaan dan administrasi aparatur pemerintah di Badan Kepegawian Daerah;
- f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan Sekretaris Daerah.

## **2. Badan Kepegawaian Negara Regional XII Kota Pekanbaru**

Badan Kepegawaian Negara Regional VII Kota Pekanbaru Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia No.58 Tahun 2013 Tentang Badan Kepegawaian Negara, dengan tugas yaitu melaksanakan tugas pemerintah dibidang manajemen kepegawaian negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Fungsi Badan Kepegawaian Negara berdasarkan pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia No.58 Tahun 2013 Tentang Badan Kepegawaian Negara:

- a. penyusunan dan penetapan kebijakan teknis di bidang manajemen kepegawaian;
- b. penyelenggaraan pengadaan, mutasi, pemberhentian dan pensiun, serta status dan kedudukan hukum Pegawai Negeri Sipil;
- c. penyelenggaraan administrasi pensiun, Pejabat Negara dan mantan Pejabat Negara;
- d. penyelenggaraan sistem informasi manajemen kepegawaian;
- e. penyelenggaraan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan manajemen kepegawaian;
- f. penyelenggaraan pemetaan potensi dan penilaian kompetensi Pegawai Negeri Sipil;

- g. penyelenggaraan dan pengembangan sistem rekrutmen Pegawai Negeri Sipil;
- h. penelitian dan pengembangan di bidang manajemen kepegawaian;
- i. pelaksanaan bantuan hukum;
- j. penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan di bidang manajemen kepegawaian;
- k. pembinaan dan penyelenggaraan dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BKN; dan
- l. pengawasan atas pelaksanaan tugasnya.

### **3. Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Riau**

Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Riau Berdasarkan Pasal 10 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum, dijelaskan bahwa untuk melaksanakan Pemilihan Umum, KPU mempunyai tugas dan kewenangan sebagai berikut:

- 1. merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan Umum;
- 2. menerima, meneliti dan menetapkan Partai-partai Politik yang berhak sebagai peserta Pemilihan Umum;
- 3. membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan Pemilihan Umum mulai dari tingkat pusat sampai di Tempat Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut TPS;

4. menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan;
5. menetapkan keseluruhan hasil Pemilihan Umum di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II;
6. mengumpulkan dan mensistematiskan bahan bahan serta data hasil Pemilihan Umum;
7. memimpin tahapan kegiatan Pemilihan Umum.

