



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bentuk negara Indonesia sebagai negara kesatuan dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan: “*Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik*”¹. Diperjelas lagi dalam Pasal 37 ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berisi bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dirubah. Negara yang memiliki ciri dengan adanya perlindungan Hak Asasi Manusia ialah sebuah negara yang berasaskan hukum.

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam Pasal 1 ayat (3). Berdasarkan konstitusi bahwa setiap warga negara berhak untuk menjadi ASN sebagaimana Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 No. 6, Tambahan Lembaran Negara No. 5494, selanjutnya ditulis dengan UU 5/2014 tentang ASN. Bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun ASN yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan

¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Permenpan RB-RI No. 15 Tahun 2019 Tentang Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka dan Kompetitif di Lingkungan Instansi Pemerintah. Dalam Pasal 1 menyatakan bahwa ketentuan Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi secara terbuka dan kompetitif di Lingkungan Instansi Pemerintah sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini. Pasal 2 Permenpan RB-RI No. 15/2019 menyatakan bahwa Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi secara terbuka dan kompetitif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 digunakan sebagai pedoman bagi Instansi pemerintah Pusat dan Daerah dalam penyelenggaraan pengisian jabatan pimpinan tinggi secara terbuka dan kompetitif.

Sejalan dengan Pengisian Jabatan Pasal 3 Permenpan RB-RI menyatakan bahwa “setiap instansi Pemerintah wajib menerapkan prinsip dan menghindari praktik yang dilarang dalam sistem merit pada setiap pelaksanaan pengisian jabatan”. Pimpinan jabatan tinggi memiliki kewenangan untuk bertanggung jawab menggerakkan tuas roda pemerintahan dan menghadirkan pelayanan yang berkualitas demi mensejahterakan masyarakat maupun terciptanya pemerintahan yang demokratis².

Reformasi Birokrasi merupakan sebuah upaya berupa tindakan melalui pembaharuan secara mendasar terhadap suatu sistem penyelenggaraan sistem pemerintahan. Terkhusus pada aspek yang menyangkut pada Kelembagaan, SDM

² Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia No. 15 Tahun 2019 Tentang Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka dan Kompetitif di Lingkungan Instansi Pemerintah

Aparatur, Pengawasan, dan Pelayanan Publik. Dalam Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 dijelaskan terkait fungsi dari sebuah pemerintah daerah yang tercantum dalam Pasal 2 terkait dengan ketentuan umum sebuah pemerintahan daerah³. Pengisian posisi yang sesuai dengan kecakapan masing-masing sesuai bidangnya. Tugas dan fungsi ASN memiliki tiga pembagian jabatan antara lain jabatan fungsional, jabatan administrasi dan jabatan pimpinan tinggi.

Hubungan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi⁴. Sentralisasi merupakan pemusatan, asumsinya semua kewenangan pemerintah baik dari segi politik dan administrasi berada ditangan pemerintah pusat. Yang dimaksud disini ialah Presiden dan Menteri, tidak adanya pembagian kewenangan kepada pejabat daerah atau pada daerah otonom sebagaimana asas sentralisasi. Sedangkan untuk desentralisasi ialah memiliki esensi untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh wilayah setempat, dengan cara yang tepat, dan orang tepat. Melalui desentralisasi akan lebih banyak melibatkan rakyat untuk menjadi pelaksana dan evaluasi kebijakan publik seperti yang berasal dari parlemen maupun yang dipilih secara langsung⁵.

Pemerintah daerah membentuk kepanitiaan tim seleksi dalam penyelenggaraan pengisian jabatan untuk mencegah Korupsi, Kolusi, dan

³ Pasal 2 ayat (3) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusa Media, 2009) h. 12

⁵ Meskipun dalam pembagian melalui kebijakan otonom akan menghadirkan ruang yang baik dalam pelayanan publik. Namun implikasi negatif ada. Misalnya penyalahgunaan keewenangan oleh elit lokal, kasus KKN, perampokan kekayaan daerah baik berupa uang maupun kekayaan sumber dayanya.

Nepotisme sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Bupati Bondowoso No. 52 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pemindahan atau Pemutasian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama. Pengadaan panitia seleksi bertujuan untuk menciptakan ruang yang kondusif serta pelaksanaan seleksi terhindar dari kecurangan dan KKN. Pansel akan terus berganti pada setiap periode berdasarkan surat keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Kondisi di Kab. Bondowoso dalam surat keputusan pemerintah Kabupaten Bondowoso Nomor: 821.2/3 /PANSEL-SEKDA/BWS/II/2022⁶.

Sistem merit atau *merit sytem* merupakan kebijakan dalam hal yang berkaitan dengan pengklasifikasian, kompetensi, kinerja yang secara adil, tanpa memandang dari ras, suku, agama, golongan, jenis kelamin, dan kondisi secara fisik⁷. Penerapan ini digunakan guna menciptakan ruang nyaman dan aman bagi siapapun yang ingin mengikuti promosi pengisian jabatan tinggi ASN dilihat dari segi kemampuan yang dimiliki.

Fakta di Kabupaten Bondowoso terkait pengisian jabatan Pimpinan Tinggi Pratama melalui pembentukan pansel (Panitia Seleksi), terdiri dari akademisi, birokrasi. tahapan seleksi, berdasarkan pengumuman Nomor 821.2/3/PANSEL-SEKDA/BWS/II/2022 tentang seleksi terbuka pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, sekretaris Daerah Kabupaten Bondowoso. Pengumuman dimulai tanggal 14-18 Februari 2022, pendaftaran online dengan *upload* berkas tanggal 14-18 Februari 2022, Seleksi administrasi tanggal 15 -19 Februari 2022,

⁶ Tentang Seleksi Terbuka Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Sekretaris Daerah Kabupaten Bondowoso

⁷ Dijelaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang No.5 tahun 2014 Tentang Apartur Sipil Negera (ASN) secara legal formal telah diberlakukan pada tahun 2014.

pengumuman hasil seleksi administrasi tanggal 21 Februari 2022, Penyerahan Makalah Secara Online tanggal 21 – 22 Februari 2022, Seleksi Kompetensi Manajerial melalui assesment test tanggal 22 – 24 Februari 2022, Penelusuran rekam jejak tanggal 25 Februari 2022, pengumuman hasil seleksi assesment tanggal 1 Maret 2022, seleksi kompetensi bidang, Paparan/presentasi makalah tanggal 2 Maret 2022, wawancara/uji gagasan tanggal 2 Maret 2022, Pengumuman 3 besar tanggal 3 Maret 2022, Penyampaian Peringkat 3 Besar dari Panitia Seleksi Kepada PyB Tanggal 4 Maret 2022, Penyampaian Peringkat 3 Besar Dari PPK Tanggal 4 Maret 2022.⁸

Berdasarkan latar belakang diatas maka peneliti tertarik untuk meneliti dengan judul **KAJIAN YURIDIS PENGISIAN JABATAN DI LINGKUNGAN PEMERINTAH DAERAH BONDOWOSO BERDASARKAN PERATURAN MENTERI PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA REFORMASI BIROKRASI REPUBLIK INDONESIA NO. 15 TAHUN 2019 TENTANG PENGISIAN JABATAN PIMPINAN TINGGI SECARA TERBUKA DAN KOMPETITIF DI LINGKUNGAN INSTANSI PEMERINTAH.**

1.2 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam skripsi ini adalah : Apakah model pengisian jabatan pimpinan tinggi di Kabupaten Bondowoso sesuai dengan PERMENPAN RB RI No. 15 Tahun 2019 ?

⁸ Times Indonesia. co.id, Senin 14 Februari tahun 2022.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut: Untuk mengetahui model pengisian jabatan Pimpinan Tinggi di Kabupaten Bondowoso sesuai PERMENPAN RB RI No. 15 Tahun 2019.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini hendaknya memiliki manfaat untuk pemecahan masalah yang sedang diteliti. Diharapkan mampu memberikan beberapa manfaat diantaranya :

1.4.1 Manfaat Teoritis;

Memberi kontribusi dalam bentuk untuk memperkaya wawasan dengan memberikan masukan, memperluas pemikiran, dan sebagai kontribusi terhadap perkembangan hukum di Indonesia khususnya dari segi hukum tata negara. Melalui adanya penelitian ini untuk proses korelasi dan derivasi pengisian jabatan pimpinan tinggi dalam ruang lingkup pemerintahan daerah. Terkhusus kajian yuridis terkait kesuaian PERMENPAN RB RI No.15 Tahun 2019 dengan kondisi pengisian jabatan pimpinan tinggi yang dilaksanakan secara kompetitif.

1.4.2 Manfaat Praktis;

Sebagai sumbangsih kepada masyarakat untuk mengerti dan meningkatkan kesadaran dalam pengembangan keilmuan hukum administrasi memberikan manfaat bagi masyarakat luas maupun masyarakat Kabupaten Bondowoso. Khususnya permasalahan pengisian jabatan pimpinan tinggi di lingkungan instansi pemerintahan yang terlaksana secara terbuka dan kompetitif.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara atau jalur yang digunakan untuk mencari, mengkaji, mengolah, dan mengolah informasi yang terkumpul dalam penelitian. Kebenaran data penelitian, maka penulis perlu melakukan penelitian untuk mendapatkan informasi tentang pokok bahasan dan gambaran yang tepat dan jelas tentang pokok bahasan tersebut. Oleh karena itu, penulis melakukan beberapa langkah penelitian yaitu:

1.5.1 Metode Pendekatan

Dalam pelaksanaan penelitian ini menggunakan topik kajian yuridis pengisian jabatan pimpinan tinggi pemerintah daerah berdasarkan Permenpan – RB RI No.15 Tahun 2019 yang dimana didalamnya terdapat berbagai permasalahan yang dirasakan pada masa pengisian jabatan terdapat gap yang membuat derivasi. Pada pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Suatu pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dalam proses untuk menemukan suatu aturan hukum. Dengan menggunakan prinsip-prinsip hukum, teori-teori, asas-asas hukum dan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Selain itu, menelaah doktrin-doktrin hukum yang sesuai dengan isu hukum yang diambil

Dalam pendekatan yuridis normatif terdapat sebuah fenomena sosial yang terdiri dari kebijakan dan peraturan perundangan yang sedang dilaksanakan oleh sebuah institusi maupun badan hukum lainnya. Dengan begitu proses penelitian ini, menjelaskan tentang gejala sebagaimana gejala atau suatu peristiwa hadir

disaat pengamatan, dalam artian disini peneliti melakukan pengamatan melalui pengalaman-pengalaman yang digali dan muncul dalam diri subjek⁹.

Adapun penelitian ini menggunakan Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang – undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang – undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang – Undang Dasar dengan Undang – Undang atau antara Undang – Undang yang satu dengan Undang – Undang yang lain.

Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan ini beranjak dari pandangan – pandangan dan doktrin – doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.

Pendekatan Kasus (*case approach*). Pendekatan ini bertujuan untuk membedah atau mempelajari terkait norma-norma yang ada seperti kaidah hukum yang dilakukan oleh praktik hukum. Pendekatan tersebut memberikan solusi atau penyelesaian permasalahan dengan dilihat dari sudut pandang konsep hukum yang melatarbelakanginya. Selain itu, juga dapat dilihat dari nilai-nilai yang ada dalam penormaannya sebuah peraturan yang ada kaitannya dengan konsep-konsep hukum. Penggabungan menghasilkan pandangan/doktrin serta

⁹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 213-220.

argumentasi yang berkembang dalam ilmu hukum untuk menyelesaikan suatu isu permasalahan hukum yang dihadapi. Hal tersebut, akan membantu dalam memperjelas ide-ide dengan memberikan makna hukum, konsep hukum, sekalipun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.¹⁰

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam skripsi ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum yang dilakukan secara yuridis normatif, yang dimana normatif secara konsep sebagaimana yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang dijadikan patokan berperilaku individu dalam bertindak yang dianggap pantas.¹¹ Penelitian ini didasarkan pada bahan hukum yang meliputi primer dan sekunder, sebuah kajian yang mengacu pada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, penulis mengumpulkan data-data dengan melakukan penelitian berupa :

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang bersifat mengikat atau resmi yang terdiri dari perundang-undangan berkaitan dengan objek yang diteliti, dan dokumen resmi yang didalamnya memuat ketentuan hukum. Adapun dalam penelitian ini, terdiri dari :

¹⁰ Marzuki, Peter Mahmud, (2019), Penelitian Hukum, (Cetakan Ke-14). Jakarta, Kencana, hlm. 93-137.

¹¹ Amiruddin & Zainal asikin, pengantar Metode Penelitian Hukum, 2012, Raja Grafindo Persada Jakarta. Hlm 118

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 No. 6, Tambahan Lembaran Negara No. 5494).
- c. Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Lembaran Negara tahun 2015 No. 58 Tambahan Lembaran Negara No. 5679).
- d. Permenpan RB RI No. 15 Tahun 2019 tentang Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi secara Kompetitif di Lingkungan Instansi Pemerintah Daerah.(Berita Negara tahun 2019 No. 835).
- e. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 52 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi secara Terbuka dan Kompetitif di Lingkungan Instansi Pemerintahan dalam Kondisi Covid-19.
- f. Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Melalui Seleksi Terbuka Di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia.

1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu mengenai sistem merit yang merupakan sistem dalam memanager sumber daya manusia dengan berfokus pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja sebagai calon pemimpin jabatan. Serta

bahan dari jurnal, artikel, dan literatur-literatur berita yang berhubungan dengan topik permasalahan yang diteliti.

1.5.3.3 Bahan Hukum Tersier

Data yang memberikan tata cara atau penjelasan yang lebih detail mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berasal dari berbagai sumber mulai dari dokumen, KBBI, buku, berita, dan internet.

1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Adapun dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum yang berasal dari penelitian studi kepustakaan, undang-undang, peraturan-peraturan yang berada dibawah undang-undang, peraturan pemerintah, jurnal-jurnal, kasus-kasus hukum yang menjadi fokus dalam penelitian ini.

