



Jabatan dan pejabat diatur dan tunduk pada hukum yang berbeda. Jabatan diatur oleh hukum tata negara dan hukum administrasi, sedangkan pejabat diatur dan tunduk pada hukum kepegawaian. Kebijakan manajemen kepegawaian berubah, pada saat diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang mencabut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Substansi yang terkandung dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN diantaranya ditegaskan bahwa ASN adalah sebuah bentuk profesi, dengan penetapan ASN sebagai sebuah profesi, maka diperlukan adanya asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku, serta pengembangan kompetensi.

Pegawai ASN terdiri dari PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Kebijakan pengelolaan ASN dilakukan melalui sistem merit. Sistem Merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada 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 mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu.

**DINAMIKA  
NORMA  
HUKUM**

# **APARATUR SIPIL NEGARA**

DR. TANTI KIRANA UTAMI, S.H., M.H.



**Damera Press**  
**JL. Pagujaten Raya no.9**  
**Pejaten Timur Pasar Minggu**  
**Jakarta Selatan**  
**[www.damerapress.co.id](http://www.damerapress.co.id)**

ISBN 978-623-09-0438-7



9 786230 904387



**DINAMIKA  
NORMA  
HUKUM  
APARATUR  
SIPIL  
NEGARA**

**DR. TANTI KIRANA UTAMI, S.H., M.H.**



**DINAMIKA NORMA HUKUM APARATUR SIPIL NEGARA**

DR. TANTI KIRANA UTAMI, S.H., M.H.



C1/09.2022

**Judul Buku:**

**Dinamika Norma Hukum Aparatur Sipil Negara**

**Penulis:**

Dr. Tanti Kirana Utami, S.H., M.H.

**Desain Sampul:**

Desep Adiputra

**Penata Isi:**

Rizky Yusuf Ariestyanto

**Jumlah Halaman:**

viii + 113 halaman; 15 x 23 cm

September 2022

**Diterbitkan Oleh:**

Damera Press

Jl. Pagujaten Raya No.9, Pasar Minggu

Pejaten Timur, Jakarta Selatan

Telp: 081513178398

Web: [www.damerapress.co.id](http://www.damerapress.co.id)

ISBN: 978-623-09-0438-7

©2022, HAK CIPTA DILINDUNGI OLEH UNDANG-UNDANG  
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi  
buku tanpa izin tertulis.

# KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena hanya dengan petunjuk dan kehendak-Nya, penulis dapat menyelesaikan Buku dengan judul **"DINAMIKA NORMA HUKUM APARATUR SIPIL NEGARA"**. Buku ini dimaksudkan untuk memudahkan para mahasiswa, akademisi dan praktisi dan pembaca pada umumnya dalam memahami norma hukum aparatur sipil negara.

Pembahasan dalam buku ini meliputi pendahuluan, tinjauan umum aparatur sipil Negara, dinamika norma hukum aparatur sipil Negara, sistem pengawasan dan Penutup. Penulis menyadari di dalam penulisan buku ini masih banyak kekurangan dan kelemahan karena itu diharapkan saran dan kritik yang membangun untuk perbaikan penulisan selanjutnya.

Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih sebesar-besarnya kepada Bapak Prof. Dr. H. Dwidja Priyatno, SH, MH, Sp.N selaku Rektor Universitas Suryakencana, Ibu Prof. Dr. Hj. Henny Nuraeny, SH, MH selaku Dekan Fakultas Hukum UNSUR, rekan sejawat dan para Mahasiswa atas do'a dan dukungan yang telah diberikan kepada Penulis selama ini. Selanjutnya, penulis mengucapkan terima kasih Kepada penerbit Damera Press atas kesediaannya menerbitkan dan menyebarluaskan buku ini.

Buku ini Penulis persembahkan kepada kedua orang tua, Ibu Halimah (Alm) dan Bapak Opan Supandi (Alm), Susilo Eko Prayitno, SE, pendamping hidup dalam suka dan duka, anak-anak tersayang Batara Cakra Suryanagara & Razan Syatira Daniswara, serta seluruh keluarga.

Harapan penulis, semoga buku Dinamika Norma Hukum Aparatur Sipil Negara ini dapat bermanfaat bagi mahasiswa, akademisi, praktisi dan pembaca pada umumnya.

Cianjur, September 2022

Penulis

Dr. Tanti Kirana Utami, S.H., M.H.



# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Arti Penting Penataan Aparatur Pemerintah .....	1
B. Jabatan Dan Pejabat .....	5
<b>BAB II : TINJAUAN UMUM APARATUR SIPIL NEGARA .....</b>	<b>7</b>
A. Pengertian dan Ruang Lingkup Aparatur Sipil Negara .....	7
B. Manajemen Aparatur Sipil Negara .....	13
1. Manajemen PNS .....	21
2. Manajemen PPPK .....	33
<b>BAB III : DINAMIKA NORMA HUKUM APARATUR SIPIL     NEGARA .....</b>	<b>39</b>
A. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 .....	46
B. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara .....	61
<b>BAB IV : SISTEM PENGAWASAN APARATUR SIPIL NEGARA .....</b>	<b>83</b>
A. Pengertian Pengawasan .....	83
B. Teknik Pengawasan .....	87
C. Lembaga-Lembaga Yang Berkaitan Dengan Manajemen Aparatur Sipil Negara .....	89
<b>BAB V : PENUTUP .....</b>	<b>103</b>

**DAFTAR PUSTAKA ..... 104**  
**INDEKS ..... 109**  
**RIWAYAT HIDUP PENULIS ..... 113**



# PENDAHULUAN

1

## A. Arti Penting Penataan Aparatur Pemerintah

Pada era reformasi, upaya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih dan berwibawa telah menjadi prioritas utama bagi pemerintahan Indonesia. Sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, di bidang pemerintahan telah terjadi perubahan yang mendasar. Salah satu perubahan itu adalah perwujudan tata pemerintahan yang demokratis dan baik (*democratic and good governance*). Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya reformasi itu adalah penataan aparatur pemerintah.<sup>1</sup>

Di dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada profesionalisme aparatur negara, khususnya Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi di perlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan, dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

PNS sebagai pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pengelolaannya diatur dalam manajemen ASN yaitu Sistem Manajemen Kepegawaian yang meliputi sistem perencanaan, pengembangan karier, penggajian, dan batas usia pensiun. Aturan ini menempatkan PNS sebagai sebuah profesi yang bebas dari intervensi politik dan akan menerapkan sistem karier terbuka yang mengutamakan prinsip profesionalisme, yang memiliki kompetensi,

<sup>1</sup> Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih & Tedi Sudrajat, *Hukum kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm 3.

kualifikasi, kinerja, transparansi, objektivitas, serta bebas dari intervensi politik dan KKN yang berbasis pada manajemen sumber daya manusia dan mengedepankan Sistem merit menuju terwujudnya birokrasi pemerintahan yang professional, bersikap netral, tidak mudah terbawa arus politik dan tidak boleh melakukan kesepakatan untuk mendapat promosi jabatan.

Masalah kebijakan kepegawaian sesuai dengan sistem Undang-Undang No. 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, antara lain ;

1. Sistem kebijaksanaan yang dianut adalah untuk mendorong pengembangan otonomi daerah, sehingga kebijaksanaan kepegawaian dilaksanakan daerah otonom sesuai dengan kebutuhannya baik pengangkatan, penempatan, pemindahan dan mutasi maupun pemberhentian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Untuk memberdayakan (*empowering*) dan peningkatan sumber daya manusia (SDM) di daerah, maka program pendidikan dan latihan (Diklat) untuk Kabupaten/Kota dapat lebih ditingkatkan kualitas dan kuantitasnya, untuk efisiensi dan juga wahana pengetahuan sumber daya manusia, agar semakin meluas cakrawala pengalamannya, maka untuk pelatihan ini dapat dilakukan secara berkesinambungan oleh provinsi dan pemerintah pusat.
3. Dalam UU No. 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian terdapat perubahan yang mendasar dalam sistem manajemen kepegawaian guna mewujudkan profesionalisme Pegawai Negeri Sipil.
4. Dengan demikian, akan terbuka peluang (kesempatan) bagi Pegawai Negeri Sipil yang berprestasi tinggi untuk meningkatkan kemampuan secara professional dan berkompetisi secara sehat. Pengangkatan dalam jabatan harus didasarkan atas penilaian prestasi kerja yang obyektif terhadap prestasi, kompetensi, dan pelatihan yang bersangkutan.<sup>2</sup>

Paradigma lama mencermati pengangkatan dalam jabatan struktural merupakan bagian dari manajemen pegawai negeri sipil yang erat kaitannya

---

<sup>2</sup> H.A.W Widjaja, *Otonomi Daerah* edisi I, Cet 3, PT. Rajagrafindo Persada. Jakarta, 2004., hlm 33.

dengan jenjang kepangkatan yang ditetapkan untuk jabatan tersebut. Implikasi dari jenjang kepangkatan adalah pegawai yang lebih rendah pangkatnya seharusnya tidak dapat membawahi langsung pegawai yang pangkatnya lebih tinggi guna menjamin kualitas dan objektivitas. Hal inilah yang mengantarkan karier kepegawaian yang cenderung memprioritaskan pada faktor senioritas dalam kepangkatan, usia, pendidikan dan pelatihan jabatan, dan pengalaman yang dimiliki. Pada dasarnya pengisian jabatan struktural diharapkan dapat menunjang motivasi dan profesionalisme dalam bekerja. Namun realitasnya, proses yang dilakukan secara tertutup dan internal ini menimbulkan permasalahan berupa :

1. Pengisian jabatan pimpinan/jabatan struktural cenderung berorientasi pada pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil secara berjenjang dalam instansi dan kurang menekankan pada aspek prestasi kerja dan kompetensi, hal ini menimbulkan implikasi negatif berupa lemahnya kompetisi, kurangnya motivasi dan birokrasi yang tidak efisien.
2. Sistem penilaian dalam pengisian jabatan struktural belum sepenuhnya berbasis pada sistem merit, proses penilaian yang diserahkan kepada Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) kerap kali tidak di dasarkan pada alat ukur yang di standarisasi sehingga penilaiannya menjadi subyektif dan sarat intervensi.
3. Pejabat yang diberikan kewenangan untuk menetapkan pejabat struktural merupakan jabatan politis seperti halnya Menteri, Gubernur, Bupati atau Walikota yang notabene sebagai pejabat pembina kepegawaian. Kewenangan yang diberikan kepada jabatan politis tersebut menimbulkan permasalahan netralitas dari pejabat struktural yang diangkat. Banyak dari pejabat struktural didasarkan pada kepentingan politis praktis daripada prestasi kerjanya.<sup>3</sup>

Kebijakan manajemen kepegawaian berubah, pada saat diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang mencabut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Tujuan utama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah sebagai berikut:

---

<sup>3</sup> Tedi Sudrajat, Eksistensi Kebijakan Pengisian Jabatan Struktural Dalam Kerangka Pengembangan SDM Aparatur Berbasis Merit, Jurnal Kebijakan dan manajemen PNS, Volume 8, No. 1, Juni 2014, ISSN: 1978-7103, hlm. 62.

1. Independen dan Netralitas.
2. Kompetensi.
3. Kinerja/ Produktivitas Kerja.
4. Integritas.
5. Kesejahteraan.
6. Kualitas Pelayanan Publik.
7. Pengawasan & Akuntabilitas.

Perubahan kebijakan Sumber Daya Manusia menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah:

1. Karier ditentukan berdasarkan komitmen terhadap kinerja bukan hanya kedudukan;
2. Pangkat melekat pada jabatan bukan pada orang;
3. Remunerasi ditentukan pada kinerja bukan semata pada Jabatan saja;
4. Kedudukan dalam jabatan didasarkan pada:
  - a. Standar Kompetensi
  - b. Pengembangan Kompetensi bagi Pegawai Negeri Sipil & Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dalam rangka meningkatkan Profesionalisme.
  - c. Pembatasan masa jabatan (5 Tahun);
  - d. Rekrutmen terbuka untuk Jabatan pimpinan tinggi pratama;
  - e. Aparatur Sipil Negara dinamis mengikuti tupoksi yang dinamis.

Upaya ini menciptakan konsep baru dalam pengisian jabatan yang berorientasi pada akuntabilitas dan berbasis merit. Dalam perkembangannya, pengisian jabatan mengalami serangkaian perubahan nama dan metode. Penataan kelembagaan di lingkungan Pemerintah Daerah harus benar-benar mempertimbangkan kebutuhan daerah yang bersangkutan. Dalam penataan personil, pendekatan yang digunakan harus mengacu kepada kebutuhan organisasi, juga harus dipertimbangkan untuk memberdayakan potensi pegawai yang ada di semua hierarki pemerintahan tanpa memandang asal usul ataupun jenis pegawai yang bersangkutan sepanjang memenuhi persyaratan kompetensi jabatannya.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> HAW Widjaja, *Otonomi Daerah* ....., *Op. Cit.*, hlm 18.

## B. Jabatan Dan Pejabat

Menurut Bagir Manan yang dikutip oleh Ridwan HR, menjelaskan bahwa jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan Negara.<sup>5</sup> Dengan kata lain, jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara.

Jabatan bersifat tetap, sementara pemegang jabatan (*ambtsdrager*) dapat berganti-ganti, sebagai contoh, jabatan Gubernur, jabatan Bupati, jabatan Sekretaris Daerah, jabatan Kepala Dinas dan lain-lain bersifat tetap, sementara pemegang jabatan atau pejabatnya berganti-ganti. Jabatan pemerintahan dilekati dengan hak dan kewajiban atau diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukum, jabatan tidak dapat bertindak sendiri. Jabatan hanyalah fiksi, yang perbuatan hukumnya dilakukan melalui perwakilan yaitu pejabat. Pejabat bertindak untuk dan atas nama jabatan. Pihak yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan ialah pejabat. Jabatan bertindak dengan perantaraan pejabatnya, misalnya, Jabatan Kepala Dinas menjadi konkret karena diwakili oleh Kepala Dinas.

Jabatan dan pejabat diatur dan tunduk pada hukum yang berbeda. Jabatan diatur oleh hukum tata negara dan hukum administrasi, sedangkan pejabat diatur dan tunduk pada hukum kepegawaian.

Substansi yang terkandung dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN diantaranya ditegaskan bahwa ASN adalah sebuah bentuk profesi, dengan penetapan ASN sebagai sebuah profesi, maka diperlukan adanya asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku, serta pengembangan kompetensi.

Pegawai ASN terdiri dari PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Kebijakan pengelolaan ASN dilakukan melalui sistem merit. Sistem Merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada 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.

---

<sup>5</sup> Ridwan HR, *Hukum .....*, Op. Cit, hlm. 73.

Sistem kepegawaian dalam pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama di instansi daerah ada beberapa jenis, yaitu:

1. *Spoil system.*
2. *Nepotism system.*
3. *Patronage system.*
4. *Merit system.*

Berdasarkan uraian di atas penulis akan mengkaji lebih dalam mengenai dinamika norma hukum yang mengatur Aparatur Sipil Negara dan perbandingan manajemennya.

# TINJAUAN UMUM APARATUR SIPIL NEGARA

2

## A. Pengertian dan Ruang lingkup Aparatur Sipil Negara.

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), diperlukan ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Tujuan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.

Untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, Pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan

dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Manajemen ASN terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Adapun Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Sementara itu, untuk Manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan.

Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Untuk meningkatkan produktivitas dan menjamin kesejahteraan ASN, dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa ASN berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan resiko pekerjaannya. Selain itu, ASN berhak memperoleh jaminan sosial.

Di dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, dijelaskan bahwa:

1. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
2. 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 diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas:

- a. kepastian hukum;
- b. profesionalitas;
- c. proporsionalitas;
- d. keterpaduan,
- e. delegasi;
- f. netralitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efektif dan efisien;
- i. keterbukaan;
- j. nondiskriminatif;
- k. persatuan dan kesatuan;
- l. keadilan dan kesetaraan; dan
- m. kesejahteraan.

Pasal 3 UU ASN dijelaskan bahwa ASN sebagai profesi berlandaskan pada prinsip sebagai berikut:

- a. nilai dasar;
- b. kode etik dan kode perilaku;
- c. komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik;
- d. kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;
- e. kualifikasi akademik;
- f. jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas; dan
- g. profesionalitas jabatan.

Nilai dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a meliputi:

- a. memegang teguh ideologi Pancasila;
- b. setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pemerintahan yang sah;
- c. mengabdikan kepada negara dan rakyat Indonesia;
- d. menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak;
- e. membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian;
- f. menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif;
- g. memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur;
- h. mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik;
- i. memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah;
- j. memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun;

- k. mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi;
- l. menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama;
- m. mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai;
- n. mendorong kesetaraan dalam pekerjaan; dan
- o. meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier.

Kode etik dan kode perilaku berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN:

- a. melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
- b. melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
- c. melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
- d. melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- f. menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
- g. menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
- h. menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
- i. memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
- j. tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
- k. memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN; dan
- l. melaksanakan ketentuan peraturan perundangundangan mengenai disiplin Pegawai ASN

ASN ditempatkan di instansi pusat atau instansi daerah. Instansi Pusat adalah kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, kesekretariatan lembaga negara, dan kesekretariatan lembaga nonstruktural. Instansi Daerah adalah perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota yang meliputi sekretariat daerah,

sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.

Dalam hukum kepegawaian, dikenal juga istilah birokrasi. Birokrasi yang dalam bahasa Inggris disebut *bureaucracy* berasal dari kata *bureau* (berarti meja) dan *cratin* (berarti kekuasaan), maksudnya kekuasaan berada pada orang-orang yang dibelakang meja. Di Indonesia, birokrasi cenderung diartikan berbelit-belit. Kendati sebenarnya bila orang-orang yang dibelakang meja itu disiplin, terampil, taat pada tugas, dan tidak membedakan orang, maka hal yang dikhawatirkan tersebut diatas tidak akan terjadi.<sup>6</sup>

Ada tiga bangunan model birokrasi, yaitu birokrasi Weberian, birokrasi Hegelian dan birokrasi Marxian.<sup>7</sup> Selain itu, ada model lain seperti *human governance*, Janet V. Denhard dan Robert B. Denhard, mengemukakan tiga model birokrasi yaitu, model tua (model birokrasi Weberian, birokrasi Hegelian dan birokrasi Marxian), model manajemen publik dan model pelayanan publik.<sup>8</sup>

Etzioni Amitai, menyatakan bahwa manusia hidup selalu membutuhkan organisasi atau birokrasi pemerintah mulai dari lahir sampai meninggal dunia. Gerald Caiden menyatakan bahwa birokrasi pemerintah memasuki setiap relung kehidupan manusia. Ciri inilah yang membedakan dengan organisasi nonpemerintah. Sehingga masyarakat harus menerima pelayanan birokrasi pemerintah cepat atau lambat, memuaskan atau menjengkelkan, menghargai atau tidak menghargai kepada orang yang dilayani. Perilaku sistem birokrasi tersebut sangat mepedulikan sifat-sifat impersonal. Max Weber menyatakan bahwa sistem yang disebut birokrasi itu tidak mengenal perilaku personal, sangat formal dan sesuai dengan orde-prosedural. Perilaku birokrasi Weberian ini selalu berorientasi etatisme legalistik, maka pendekatan birokrasi yang dianut oleh banyak pemerintahan adalah orde procedural yang didasarkan pada aturan atau peraturan. orde-prosedural adalah yang mengatur masyarakat untuk patuh terhadap ketentuan dan perilaku kerja birokrat dalam hubungannya dengan masyarakat. Masyarakat tidak dapat mengajukan alternative yang

---

<sup>6</sup> Inu Kencana Syafie, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*, Cetakan ketiga, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm110.

<sup>7</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 3.

<sup>8</sup> *Ibid.*

memihak pada rakyat. Sehingga tatanan orde seperti ini menentukan struktur sosial yang tidak seimbang atau tidak sesuai dengan kehendak dan aspirasi masyarakat.<sup>9</sup>

Reformasi birokrasi adalah perubahan besar dan mendasar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Atas dasar makna reformasi birokrasi itu muncul beberapa keinginan dari pemerintah antara lain sebagai upaya menata ulang proses birokrasi dari tingkat Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah dan melakukan terobosan baru dengan langkah-langkah bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan/rutinitas yang ada, upaya merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktek manajemen pemerintah pusat dan daerah, dan menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru. Kesemuanya itu, menginginkan adanya perbaikan pelayanan dan perbaikan tata kelola birokrasi, sebagai upaya menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Undang-undang tidak pernah lengkap karena dipengaruhi oleh perubahan nilai-nilai sosial yang dapat menggeser nilai-nilai hukum yang ada dalam masyarakat sehingga suatu aturan/kodifikasi yang di buat pada suatu zaman, tidak dapat lagi meliputi seluruh kehidupan sosial dikemudian hari. Akibatnya timbul ketentuan-ketentuan hukum baru diluar sistem resmi yang menjadi tata hukum nasional.<sup>10</sup> Dengan tidak sempurnanya kodifikasi hukum tersebut maka tidak jarang organ hukum melakukan penafsiran-penafsiran hukum (interpretasi hukum) dalam menyelesaikan suatu perkara yang dihadapinya.

Menurut Hans Kelsen, apabila hukum harus diterapkan oleh organ hukum, maka organ hukum harus menentukan makna norma-norma yang diterapkan dan harus menafsirkan norma-norma tersebut. Oleh karena itu penafsiran merupakan aktivitas intelektual, yang menyertai proses penerapan hukum dalam pergerakannya dari tingkatan yang lebih tinggi menuju yang lebih rendah.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 86.

<sup>11</sup> Hans Kelsen, yang diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Hukum Murni, dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2013, Hlm. 384.

## B. Manajemen Aparatur Sipil Negara.

Di dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN lebih spesifik menguraikan pengertian manajemen, yakni manajemen ASN, yang berbunyi :“ Manajemen Aparatur Sipil Negara adalah pengelolaan Aparatur Sipil Negara untuk menghasikan Aparatur Sipil Negara yang professional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme”<sup>12</sup>

Istilah manajemen kepegawaian (*Personnel Management*) sering dianggap sinonim (sama artinya) dengan istilah-istilah dibawah ini, yaitu :

1. *Personnel Administration.*
2. *Industrial Relation.*
3. *Manpower Marketing.*
4. *Manpower management.*
5. *Labour Relation.*<sup>13</sup>

Istilah *Personnel Administration* (Administrasi Kepegawaian), sering oleh beberapa pihak disamakan artinya dengan *Personnel Management* (Manajemen Kepegawaian) tapi dilain pihak ada juga yang mengatakan kedua kata tersebut berbeda.

Perbedaan pendapat mengenai pengertian administrasi dan manajemen masih berlangsung hingga saat ini. Dari kondisi inilah perlu diketahui terlebih dahulu arti dari kata “administrasi” dan “manajemen”.

Leonard D white mengatakan :

“ *Adminsitration is a process common to all group effort, public or private, civil or millitary, large scale or small scale ..... etc.*<sup>14</sup> (Administrasi ialah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, Negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil...dan sebagainya).

Simon dkk, mengemukakan bahwa : “*Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*”.<sup>15</sup> (Administrasi sebagai kegiatan daripada kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama).

---

<sup>12</sup>Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pegawai Negeri Sipil (PNS), Fokusmedia, Bandung, 2004, hlm 4.

<sup>13</sup>Moekijat, *Manajemen Kepegawaian (Personel Management)*, Alumni, Bandung, 1983, hlm 1.

<sup>14</sup>Leonard D White, *Introduction to the study of Public Administration*, Mc. Millan Co. N.Y. Forth Ed, hlm 1.

<sup>15</sup>Simon, D.W. Smithburg and V.A. Thomson, *Public Administration*, Alfred A Knopt, New York, hlm 1.

William H. Newman, mengemukakan : *“Administration has been defined as the guidance, leadership and control of the effort of a group of individuals toward some common goal”*.<sup>16</sup> (Administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan daripada usaha-usaha kelompok individu-individu terhadap tercapainya tujuan bersama).

Pada dasarnya pengertian administrasi dalam arti luas dapat dilihat dari tiga sudut, yaitu :

1. Administrasi dalam arti proses, yaitu segenap/keseluruhan kegiatan penyelenggaraan yang berkesinambungan untuk pencapaian tujuan usaha kerja sama, yang meliputi :
  - a. Proses perumusan/penentuan kebijaksanaan (*policy formulation*) dan proses pengambilan keputusan (*decision making*) untuk menyelenggarakan atau melaksanakan berbagai kegiatan organisasi baik yang mengenai kegiatan produksi, keuangan, pemasaran, perkantoran, logistik, kepegawaian, dan sebagainya.
  - b. Proses kepemimpinan penyelenggaraan atau pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional (*Execution Process atau Managerial Process*) untuk semua macam dan bidang kegiatan yang harus diselenggarakan guna tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.
2. Administrasi dalam arti fungsional ; adalah segala kegiatan usaha yang dijalankan dalam proses administrasi dan manajemen untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara fungsional. Dari sudut *functional approach*, proses administrasi meliputi : penyelenggaraan fungsi perencanaan (*planning*), fungsi pengorganisasian (*organizing*), fungsi penggerakkan (*directing*), fungsi pengawasan (*controlling*), fungsi pemeriksaan dan penilaian terhadap hasil-hasil (*auditing and evaluating of result*).
3. Administrasi dalam arti institusi (kelembagaan) adalah keseluruhan orang-orang baik secara perorangan maupun secara bersama-sama yang menjalankan kegiatan-kegiatan usaha untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Administrasi dapat dibedakan dalam 2 golongan, yaitu :

1. Administrasi Negara (*Public Administration*), yaitu kegiatan-kegiatan/proses/usaha di bidang kenegaraan.

---

<sup>16</sup> William H Newman, *Administration Action*, Prentice Hall, hlm 4.

2. Administrasi swasta/niaga (Private/Business Administration), yaitu kegiatan-kegiatan/proses/usaha yang dilakukan di bidang swasta/niaga. Administrasi niaga ialah kegiatan-kegiatan daripada organisasi-organisasi niaga dalam usahanya mencapai tujuan yaitu mencari keuntungan (profit making).

J.M. Pfiffner and Robert v. Preathus menjelaskan :

*“Public administration is a process concerned with carrying out public policies”*.<sup>17</sup> (Administrasi Negara ialah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan Negara).

Berbeda dengan pendapat di atas, Dimock mengatakan : *“Public administration is the activity of the state in the exercise of its political power”*.<sup>18</sup> (administrasi Negara adalah kegiatan-kegiatan Negara dalam melaksanakan kekuasaan/kewenangan politiknya).

Manajemen dalam konsep populernya berarti suatu upaya atau proses upaya seorang pimpinan dengan satu kewenangan tertentu untuk mewujudkan sesuatu tujuan tertentu dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang ada dan yang sudah dikuasai pimpinan itu, terutama sumber daya manusia yang berada di bawah kekuasaannya.<sup>19</sup>

Pengertian manajemen dapat ditinjau dari berbagai segi, yaitu :

1. Manajemen sebagai suatu sistem (*management as a system*).  
Manajemen adalah suatu kerangka kerja yang terdiri dari berbagai bagian/komponen yang secara keseluruhan saling berkaitan yang diorganisasi sedemikian rupa dalam rangka mencapai tujuan organisasi.
2. Manajemen sebagai suatu proses (*management as a process*).  
Manajemen adalah serangkaian tahap kegiatan yang diarahkan pada pencapaian suatu tujuan dengan pemanfaatan semaksimal mungkin sumber-sumber yang ada.
3. Manajemen sebagai suatu fungsi (*management as a function*).  
Manajemen mempunyai kegiatan-kegiatan tertentu yang dapat dilakukan sendiri-sendiri tanpa menunggu selesainya kegiatan yang lain, sekalipun kegiatan-kegiatan yang satu dan lainnya saling berkaitan dalam rangka pencapaian tujuan organisasi.

---

<sup>17</sup> John M Pfiffner & Robert v Preathus, *Public Administration*, forth edition, The Ronald Press Co, New York, hlm 6.

<sup>18</sup> Dimock, *Public Administration*, Rinehart & Company, Inc. N.Y, 1960, hlm 11.

<sup>19</sup> Buchari Zainun, *Manajemen dan Motivasi*, Ghalia, Jakarta, 1986, hlm 41.

4. Manajemen sebagai suatu ilmu pengetahuan (*management as a science*). Manajemen adalah suatu ilmu yang bersifat interdisipliner dengan menggunakan bantuan ilmu-ilmu social, filsafat dan matematika.
5. Manajemen sebagai kumpulan orang, (*management as people/group of people*). Manajemen dipakai dalam arti kolektif untuk menunjukkan jabatan kepemimpinan didalam organisasi, misalnya ; kelompok pimpinan atas, kelompok pimpinan tengah dan kelompok pimpinan bawah.
6. Manajemen sebagai kegiatan yang terpisah (*management as a separate activity*). Manajemen mempunyai kegiatan tersendiri, jelas terpisah daripada kegiatan teknis lainnya.
7. Manajemen sebagai suatu profesi (*management as a profession*). Manajemen mempunyai bidang pekerjaan atau bidang keahlian yang tertentu, seperti halnya ; profesi di bidang hukum, profesi di bidang perpajakan dan sebagainya.<sup>20</sup>

Berkaitan dengan pendapat-pendapat tersebut di atas, H. Koontz & O'Donnel, mengemukakan definisi manajemen, yaitu :

*"Management involves getting things done through and with people"*.

<sup>21</sup> (Manajemen berhubungan dengan pencapaian sesuatu tujuan yang dilakukan melalui dan dengan orang-orang lain). Dalam definisi ini manajemen dititikberatkan pada usaha memanfaatkan orang-orang lain dalam pencapaian tujuan. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka orang-orang di dalam organisasi harus jelas wewenang, tanggung jawab dan tugas pekerjaannya (*job description*).

Selanjutnya, Makharita, seorang expert PBB yang diperbantukan pada kantor Pusat LAN dari tahun 1977-1980 menjelaskan bahwa :

*"Management is the utilization of available or potentials resources in achieving a given ends"*.<sup>22</sup> (Manajemen ialah pemanfaatan sumber-sumber yang tersedia atau yang berpotensi di dalam pendapaian tujuan). Dalam definisi ini, manajemen dititikberatkan pada usaha menggunakan/memanfaatkan sumber yang tersedia atau yang berpotensi dalam pencapaian tujuan.

<sup>20</sup> Soewarno Handayaniingrat, *Pengantar Studi .....*, op cit, Hlm 18

<sup>21</sup> H. Koontz & O'Donnel, *Principle of Management, an analyses of Management Function*, Fourth edition, Mc. Graw Hill Book, Co. N.Y, 1968, hlm 42.

<sup>22</sup> LAN RI, *Sistem Analyses and Quantitative techniques*, volume I, IBRD/UN Project, INS/77/XO, hlm 4.

Adapun yang dimaksudkan dengan management resources (sumber/sarana management), ialah ; orang (*man*), uang (*money*), material (*material*), peralatan/mesin (*machine*), metode (*method*), waktu (*time*), dan prasarana lainnya, yaitu tanah, gedung, alat angkutan dan sebagainya.

Hal tersebut hampir sama dengan pendapat Tom Degenars, yakni :

*“Management is defined as a process dealing with a guided group activity and based on distinct objectives which have to be achieved by the involment of human and non-human resources”.*<sup>23</sup> (Manajemen didefinisikan sebagai suatu proses yang berhubungan dengan bimbingan kegiatan kelompok dan berdasarkan atas tujuan yang jelas yang harus dicapai dengan menggunakan sumber-sumber tenaga manusia dan bukan tenaga manusia).

Istilah *kepegawaian* berasal dari kata *pegawai*, yang artinya secara singkat adalah orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari Pemerintah atau badan usaha swasta, tanpa unsur manusia sebagai pegawai, maka tujuan organisasi (wadah yang telah ditentukan) tidak akan tercapai sebagaimana yang diharapkan.<sup>24</sup>

Apabila instansi Pemerintah yang merupakan suatu organisasi (wadah), maka pegawai adalah alat yang menggerakkan dan menggiatkan agar segala kegiatan organisasi tersebut dapat berjalan menuju tujuannya. Pegawai inilah yang mengerjakan segala pekerjaan/kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Pengertian pegawai khususnya Pegawai Negeri sering berubah tergantung dari peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu. Berkaitan dengan hal tersebut, penulis akan menguraikan pengertian “pegawai” mulai dari peraturan pada zaman colonial sampai saat ini.

1. B.B.L. 1938 (*Bezoldigingsregeling Burgelijke Landsdienaren*, Stbl. L.N 1938 No. 106 = Peraturan gaji pegawai negeri sipil) memakai istilah “*Landsdienaar*” (Pengabdian Negeri), tetapi tidak memberi penjelasan tentang istilah itu.
2. B.A.G. 1949 (*Betalingsregeling Ambtenaren en Gepensioneerden*, Stbl. 1949 No. 2 = Peraturan pembayaran gaji pegawai dan pegawai

---

<sup>23</sup> LAN RI, *System Analysis* ....., ibid, hlm 4.

<sup>24</sup> Musanef, *Manajemen* ....., op cit, hlm 5.

pensiunan) menggunakan istilah “*ambtenaar*” (pegawai), tetapi juga tidak memberi penjelasan tentang istilah itu.

3. PP No. 59 Tahun 1951 Pasal 1 huruf a (peraturan tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Tetap L.N. No. 89 Tahun 1951). Pegawai ialah warga Negara yang memegang jabatan negeri yang tidak bersifat sementara dan gajinya dibayar dari anggaran negara menurut peraturan gaji pegawai negeri yang berlaku”, tanpa penjelasan lebih lanjut.
4. PP No. 8 Tahun 1952 Pasal 1 (peraturan tentang *schorsing*/ pemberhentian untuk sementara waktu, L.N. No. 13 Tahun 1952). Pegawai Negeri menurut peraturan ini ialah mereka yang bekerja sebagai pegawai pada suatu badan pemerintah, baik tetap maupun sementara. Dalam penjelasan PP itu dijelaskan bahwa pekerja harian tidak termasuk didalamnya.
5. PP No. 9 Tahun 1952 Pasal 1 (peraturan tentang daftar susunan pangkat dan kenaikan pangkat pegawai negeri, L.N. No. 14 Tahun 1952). Pegawai negeri ialah pegawai negeri tetap dan tidak tetap, tanpa ada penjelasan lebih lanjut.
6. PP No. 12 Tahun 1952 Tahun 1952 Pasal 1 huruf a (peraturan tentang penghasilan dan usaha pegawai negeri dalam lapangan partikelir, L.N. No. 17 Tahun 1952). Pegawai ialah semua pegawai negeri sipil dalam dinas aktif, dan sebagai penjelasan “pekerja-pekerja harian dikecualikan dalam peraturan ini.
7. UU No. 18 Tahun 1961 tentang ketentuan Pokok Kepegawaian, menjelaskan “Pegawai Negeri ialah mereka setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diangkat, digaji menurut Peraturan Pemerintah yang berlaku dan dipekerjakan dalam suatu jabatan negeri oleh pejabat Negara atau badan negara yang berwenang”.
8. UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, menjelaskan bahwa Pegawai Negeri ialah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

9. UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, menjelaskan bahwa 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.
10. UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menjelaskan bahwa 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. kemudian, 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. Sedangkan, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Pada awalnya istilah “administrasi kepegawaian” dipergunakan untuk menunjukkan kegiatan-kegiatan penyusunan tenaga kerja dalam bidang pemerintahan yang tidak berorientasikan keuntungan, sedangkan “manajemen kepegawaian” dipergunakan untuk menunjukkan kegiatan-kegiatan penyusunan tenaga kerja dalam bidang swasta, sektor ekonomi yang berorientasikan keuntungan. Sekarang banyak penulis mengemukakan bahwa administrasi kepegawaian kedua-duanya berlaku baik di bidang pemerintahan maupun bidang swasta.<sup>25</sup>

Manajemen kepegawaian (*personel management*) merupakan paduan kata manajemen dan kepegawaian. Paul Pigors dan Charles A Myerse, memberikan pengertian *personel management* sebagaimana dikutip oleh Slamet Saksono sebagai berikut :

---

<sup>25</sup> Moekijat, *Administrasi Kepegawaian Negara*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1991, Hlm 1

“Manajemen kepegawaian adalah seni mencari, mengembangkan dan mempertahankan tenaga kerja yang cakap dengan cara sedemikian rupa sehingga tujuan organisasi dan efisiensi kerja dapat tercapai semaksimal mungkin”<sup>26</sup>

Pendapat di atas ada persamaan dengan yang dikemukakan oleh M. Manullang<sup>27</sup> bahwa :

“*Personel Management* adalah seni dan ilmu perencanaan, pelaksanaan dan pengontrolan tenaga kerja untuk tercapainya tujuan yang ditentukan terlebih dahulu dengan adanya kepuasan hati pada diri para pekerja. Tujuan manajemen personalia adalah dua, yakni *production minded* dan *people minded* atau dengan kata lain *efisiensi* (daya guna) dan *collaboration* (kerja sama)”.

Di dalam pelaksanaan manajemen kepegawaian harus diterapkan prinsip-prinsip kepegawaian. Adapun prinsip-prinsip kepegawaian tersebut meliputi :

1. Prinsip Kemanusiaan.
2. Prinsip Demokrasi.
3. Prinsip *The right man in the right place*.
4. Prinsip *equal pay for equal work*.
5. Prinsip kesatuan arah.
6. Prinsip kesatuan tujuan.
7. Prinsip kesatuan komando.
8. Prinsip efisiensi dan produktifitas kerja.
9. Prinsip disiplin.
10. Prinsip wewenang dan tanggung jawab.

Pejabat negara adalah seseorang yang duduk di dalam jabatan-jabatan tertentu di dalam organisasi pemerintahan yang penunjukan dan pengangkatan pejabat-pejabat negara didasarkan kepada ketentuan perundang-undangan. Bagi negara-negara demokrasi penganut kedaulatan rakyat, maka jabatan-jabatan pejabat negara adalah merupakan pintu atau tingkatan masuknya rakyat atau kehendak rakyat di dalam jalannya pemerintahan/ selain di tingkat pusat, pejabat negara

---

<sup>26</sup> Slamet Saksono, *Administrasi* ....., Op. Cit, hlm 13.

<sup>27</sup> M. Manullang, *Dasar-Dasar* ....., Op. Cit, hlm 11

juga ada di tingkat daerah. Demikian juga untuk perwakilan di luar negeri, pemerintah mengangkat pejabat negara, seperti duta dan duta besar, konsul, atase militer, dan sebagainya.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pejabat negara adalah:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden;
- (2) Anggota Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK);
- (3) Anggota Mahkamah Agung (MA);
- (4) Anggota Dewan Pertimbangan Agung (DPA);
- (5) Menteri-menteri;
- (6) Duta dan Konsul;
- (7) Gubernur, Bupati/Walikota;
- (8) Jabatan-jabatan lain, selalui ada kemungkinan dibentuk sesuai dengan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Manajemen ASN terbagi menjadi dua bagian yaitu manajemen PNS dan manajemen PPPK. Untuk lebih jelasnya penulis , uraikan di bawah ini.

### **1. Manajemen PNS.**

Dalam rangka penyelenggaraan Manajemen ASN yang berdasarkan Sistem Merit, maka diperlukan pengaturan Manajemen PNS. Pengaturan Manajemen PNS bertujuan untuk menghasilkan PNS yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam rangka pelaksanaan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Penyelenggaraan Manajemen PNS dilaksanakan oleh presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN yang dapat mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada PPK.

Dalam penyelenggaraan Manajemen PNS, presiden atau ppk mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS serta pembinaan Manajemen PNS di Instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Kewenangan pembinaan Manajemen PNS dapat didelegasikan kepada PyB dalam pelaksanaan proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka menjamin efisiensi, efektivitas, dan akurasi pengambilan keputusan dalam Manajemen PNS diperlukan sistem informasi pengembangan kompetensi, sistem informasi pelatihan,

sistem informasi manajemen karier, dan sistem informasi manajemen pemberhentian dan pensiun, yang merupakan bagian yang terintegrasi dengan Sistem Informasi ASN.

PP No. 11 Tahun 2017 diubah dengan PP No. 17 Tahun 2020 mengatur tentang Manajemen PNS. Selanjutnya, dalam Pasal 1 angka 1 PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS menjelaskan bahwa Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah pengelolaan pegawai negeri sipil untuk menghasilkan pegawai negeri sipil yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Manajemen PNS meliputi: a. penyusunan dan penetapan kebutuhan; b. pengadaan; c. pangkat dan Jabatan; d. pengembangan karier; e. pola karier; f. promosi; g. mutasi; h. penilaian kinerja; i. penggajian dan tunjangan; j. penghargaan; k. disiplin; l. pemberhentian; m. jaminan pensiun dan jaminan hari tua; dan n. perlindungan.

Dalam rangka penyelenggaraan Manajemen ASN yang berdasarkan Sistem Merit, maka diperlukan pengaturan Manajemen PNS. Pengaturan Manajemen PNS bertujuan untuk menghasilkan PNS yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam rangka pelaksanaan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu.

Penyelenggaraan Manajemen PNS dilaksanakan oleh presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN yang dapat mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada PPK.

Dalam penyelenggaraan Manajemen PNS, presiden atau PPK mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS serta pembinaan Manajemen PNS di Instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan pembinaan Manajemen PNS dapat didelegasikan kepada PyB dalam pelaksanaan proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 3 PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS menjelaskan bahwa:

- (1) Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan PNS berwenang menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS.
- (2) Presiden dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS kepada: a. menteri di kementerian; b. pimpinan lembaga di lembaga pemerintah nonkementerian; c. sekretaris jenderal di sekretariat lembaga negara dan lembaga nonstruktural; d. gubernur di provinsi; dan e. bupati/walikota di kabupaten/kota.
- (3) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)1, pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian bagi pejabat pimpinan tinggi utama, pejabat pimpinan tinggi madya, dan pejabat fungsional keahlian utama.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a termasuk: a. Jaksa Agung; dan b. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b termasuk juga: a. Kepala Badan Intelijen Negara; dan b. Pejabat lain yang ditentukan oleh presiden.
- (6) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c termasuk juga Sekretaris Mahkamah Agung.

### **Penyusunan dan penetapan kebutuhan PNS.**

Penyusunan dan penetapan kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan PNS dilakukan sesuai dengan siklus anggaran. Pasal 5 PP No. 11 tahun 2017 menjelaskan bahwa Setiap Instansi Pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan PNS berdasarkan analisis Jabatan dan analisis beban kerja. Penyusunan kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan PNS dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan. Penyusunan kebutuhan PNS harus mendukung pencapaian tujuan Instansi Pemerintah. Penyusunan kebutuhan PNS untuk jangka waktu 5 (lima) tahun diatur berdasarkan rencana strategis Instansi Pemerintah. Dalam rangka penyusunan kebutuhan PNS mempertimbangkan dinamika/ perkembangan organisasi Kementerian/ Lembaga. Analisis Jabatan dan analisis beban kerja dilakukan oleh Instansi Pemerintah mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh Menteri.

Penyusunan kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan PNS meliputi kebutuhan jumlah dan jenis:

1. Jabatan Administrasi (JA). JA adalah sekelompok Jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.
2. Jabatan Fungsional (JF). JF adalah sekelompok Jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu.
3. Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). JPT adalah sekelompok Jabatan tinggi pada instansi pemerintah, meliputi JPT Utama, JPT Madya dan JPT Pratama.

Di dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN ada pembagian kelompok jabatan, yaitu:

1. Jabatan administrasi.
2. Jabatan fungsional.
3. Jabatan pimpinan tinggi.

Jabatan Administrasi terdiri atas:

1. Jabatan administrator;
2. Jabatan pengawas; dan
3. Jabatan pelaksana.

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

- a. ahli utama;
- b. ahli madya;
- c. ahli muda; dan
- d. ahli pertama.

Sedangkan Jabatan fungsional keterampilan terdiri atas:

- a. penyelia;
- b. mahir;
- c. terampil; dan
- d. pemula.

Selanjutnya, Jabatan Pimpinan Tinggi terdiri atas:

- a. jabatan pimpinan tinggi utama;
- b. jabatan pimpinan tinggi madya; dan
- c. jabatan pimpinan tinggi pratama.

Berkaitan dengan jabatan ASN dapat dipelajari dalam PP NO. 17 tahun 2020 tentang perubahan atas PP No. 11 tahun 2017 tentang Manajemen PNS.

Rincian kebutuhan PNS setiap tahun disusun berdasarkan:

- a. hasil analisis Jabatan dan hasil analisis beban kerja;
- b. peta Jabatan di masing-masing unit organisasi yang menggambarkan ketersediaan dan jumlah kebutuhan PNS untuk setiap jenjang Jabatan;
- c. memperhatikan kondisi geografis daerah, jumlah penduduk, dan rasio alokasi anggaran belanja pegawai.

Hasil penyusunan kebutuhan PNS 5 (lima) tahunan disampaikan oleh PPK Instansi Pemerintah kepada Menteri dan Kepala BKN dengan melampirkan dokumen rencana strategis Instansi Pemerintah. Rincian penyusunan kebutuhan PNS setiap tahun untuk penetapan kebutuhan PNS tahun berikutnya disampaikan oleh PPK Instansi Pemerintah kepada Menteri dan Kepala BKN paling lambat akhir bulan Maret tahun sebelumnya.

Kebutuhan PNS secara nasional ditetapkan oleh Menteri pada setiap tahun, setelah memperhatikan pendapat menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan dan pertimbangan teknis Kepala BKN. Pertimbangan teknis Kepala BKN disampaikan kepada Menteri paling lambat akhir bulan Juli tahun sebelumnya. Berdasarkan pertimbangan teknis Kepala BKN, Menteri menyusun rencana pemenuhan kebutuhan PNS berdasarkan prioritas pembangunan nasional. Rencana pemenuhan kebutuhan PNS disampaikan oleh Menteri kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan untuk dimintakan pendapat paling lambat akhir bulan April untuk rencana pemenuhan kebutuhan PNS tahun berikutnya. Pendapat menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan disampaikan kepada Menteri paling lambat akhir bulan Mei untuk rencana pemenuhan kebutuhan PNS tahun berikutnya. Penetapan kebutuhan PNS pada setiap Instansi Pemerintah setiap tahun ditetapkan oleh Menteri paling lambat akhir bulan Mei tahun berjalan. Penetapan kebutuhan PNS dilakukan berdasarkan usul dari:

- a. PPK Instansi Pusat; dan
- b. PPK Instansi Daerah yang dikoordinasikan oleh Gubernur.

Dalam pemberian pertimbangan teknis Kepala BKN dan penetapan kebutuhan PNS oleh Menteri harus memperhatikan:

a. untuk Instansi Pusat:

1. susunan organisasi dan tata kerja,
2. jenis dan sistematurusan pemerintah yang menjadi tanggung jawabnya;
3. jumlah dan komposisi PNS yang tersedia untuk setiap jenjang Jabatan;
4. jumlah PNS yang akan memasuki Batas Usia Pensiun;
5. rasio jumlah antara PNS yang menduduki Jabatan administrator, Jabatan pengawas, Jabatan pelaksana, dan JF; dan
6. rasio antara anggaran belanja pegawai dengan anggaran belanja secara keseluruhan.

b. untuk Instansi Daerah provinsi:

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

c. untuk Instansi Daerah kabupaten/ kota:

1. data kelembagaan;
2. luas wilayah, kondisi geografis, dan potensi daerah untuk dikembangkan ;
3. jumlah dan komposisi PNS yang tersedia pada setiap jenjang Jabatan;
4. jumlah PNS yang akan memasuki Batas Usia Pensiun;
5. rasio antara jumlah PNS dengan jumlah penduduk; dan
6. rasio antara anggaran belanja pegawai dengan anggaran belanja secara keseluruhan.

Pasal 19 PP No. 11 Tahun 2017 menjelaskan bahwa Pengadaan PNS dilakukan melalui tahapan: a. perencanaan; b. pengumuman lowongan; c. pelamaran; d. seleksi; e. pengumuman hasil seleksi; f. pengangkatan calon PNS dan masa percobaan calon PNS; dan g. pengangkatan menjadi PNS.

Seleksi pengadaan PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 terdiri atas 3 (tiga) tahap: a. seleksi administrasi; b. seleksi kompetensi dasar; dan c. seleksi kompetensi bidang. Seleksi administrasi dilakukan

untuk mencocokkan antara persyaratan administrasi dengan dokumen pelamaran yang disampaikan oleh pelamar. Seleksi kompetensi dasar dilakukan untuk menilai kesesuaian antara kompetensi dasar yang dimiliki oleh pelamar dengan standar kompetensi dasar PNS. Standar kompetensi dasar meliputi karakteristik pribadi, intelegensia umum, dan wawasan kebangsaan. Seleksi kompetensi bidang dilakukan untuk menilai kesesuaian antara kompetensi bidang yang dimiliki oleh pelamar dengan standar kompetensi bidang sesuai kebutuhan Jabatan.

Setiap calon PNS pada saat diangkat menjadi PNS wajib mengucapkan sumpah/janji. Pengucapan sumpah/janji dilakukan pada saat pelantikan oleh PPK. Sumpah/janji dilakukan menurut agama atau kepercayaannya kepada Tuhan Yang Maha Esa.

### **Pemberhentian PNS**

Pemberhentian PNS dibagi menjadi beberapa macam, yaitu:

1. Pemberhentian Atas Permintaan Sendiri,
2. Pemberhentian Karena Mencapai Batas Usia Pensiun;
3. Pemberhentian karena Perampingan Organisasi atau Kebijakan Pemerintah;
4. Pemberhentian Karena Tidak Cakap Jasmani dan/ atau Rohani;
5. Pemberhentian Karena Meninggal Dunia, Tewas, atau Hilang;
6. Pemberhentian karena Melakukan Tindak Pidana/ Penyelewengan;
7. Pemberhentian karena Pelanggaran Disiplin;
8. Pemberhentian karena Mencalonkan Diri atau Dicalonkan menjadi Presiden dan wakil Presiden, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati/ Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota.
9. Pemberhentian karena Menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik;
10. Pemberhentian karena Tidak Menjabat Lagi Sebagai Pejabat Negara;
11. Pemberhentian Karena Hal Lain.

Pasal 238 ayat (1) PP No. 11 tahun 2017 menegaskan bahwa PNS yang mengajukan permintaan berhenti, diberhentikan dengan hormat sebagai PNS. Permintaan berhenti dapat ditunda untuk paling lama 1 (satu) tahun, apabila PNS yang bersangkutan masih diperlukan untuk kepentingan dinas.

Permintaan berhenti ditolak apabila:

- a. sedang dalam proses peradilan karena diduga melakukan tindak pidana kejahatan;
- b. terikat kewajiban bekerja pada Instansi Pemerintah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. dalam pemeriksaan pejabat yang berwenang memeriksa karena diduga melakukan pelanggaran disiplin PNS;
- d. sedang mengajukan upaya banding administratif karena dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS;
- e. sedang menjalani hukuman disiplin; dan/ atau
- f. alasan lain menurut pertimbangan PPK.

Selanjutnya, Pasal 239 PP No. 11 tahun 2017 menjelaskan bahwa PNS yang telah mencapai Batas Usia Pensiun diberhentikan dengan hormat sebagai PNS. Batas Usia Pensiun yaitu:

- a. 58 (lima puluh delapan) tahun bagi pejabat administrasi, pejabat fungsional ahli muda, pejabat fungsional ahli pertama, dan pejabat fungsional keterampilan;
- b. 60 (enam puluh) tahun bagi pejabat pimpinan tinggi dan pejabat fungsional madya; dan
- c. 65 (enam puluh lima) tahun bagi PNS yang memangku pejabat fungsional ahli utama.

Pasal 241 PP No. 11 Tahun 2017 menjelaskan bahwa Dalam hal terjadi perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan kelebihan PNS maka PNS tersebut terlebih dahulu disalurkan pada Instansi Pemerintah lain. Dalam hal terdapat PNS yang bersangkutan tidak dapat disalurkan dan pada saat terjadi perampangan organisasi sudah mencapai usia 50 (lima puluh) tahun dan masa kerja 10 (sepuluh) tahun, diberhentikan dengan hormat dengan mendapat hak kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila PNS: a. tidak dapat disalurkan pada instansi lain; b. belum mencapai usia 50 (lima puluh) tahun; dan c. masa kerja kurang dari 10 (sepuluh) tahun, diberikan uang tunggu paling lama 5 (lima) tahun. Apabila sampai dengan 5 (lima) tahun PNS tidak dapat disalurkan maka PNS tersebut diberhentikan dengan hormat dan diberikan hak kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal

pada saat berakhirnya pemberian uang tunggu PNS belum berusia 50 (lima puluh) tahun, jaminan pensiun bagi PNS mulai diberikan pada saat mencapai usia 50 (lima puluh) tahun.

Pasal 242 PP No. 11 Tahun 2017 menjelaskan bahwa PNS yang tidak cakap jasmani dan/atau diberhentikan dengan hormat apabila:

- a. tidak dapat bekerja lagi dalam semua karena kesehatannya;
- b. menderita penyakit atau kelainan yang berbahaya bagi dirinya sendiri atau lingkungan kerjanya; atau
- c. tidak mampu bekerja kembali setelah berakhirnya cuti sakit.

Ketentuan mengenai tidak cakap jasmani dan/atau rohani berdasarkan hasil pemeriksaan tim penguji kesehatan. Tim penguji kesehatan dibentuk oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan. Tim penguji kesehatan beranggotakan dokter pemerintah. PNS yang diberhentikan dengan hormat mendapat hak kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Pasal 243 PP No. 11 tahun 2017 menjelaskan bahwa PNS yang meninggal dunia atau tewas diberhentikan dengan hormat sebagai PNS dengan mendapat hak kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. PNS dinyatakan meninggal dunia apabila:

- a. meninggalnya tidak dalam dan karena menjalankan tugas;
- b. meninggalnya sedang menjalani masa uang tunggu; atau
- c. meninggalnya pada waktu menjalani cuti di luar tanggungan negara.

PNS dinyatakan tewas apabila meninggal:

- a. dalam dan karena menjalankan tugas dan kewajibannya;
- b. dalam keadaan lain yang ada hubungannya dengan dinas, sehingga kematian itu disamakan dengan keadaan sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c. langsung diakibatkan oleh luka atau cacat rohani atau jasmani yang didapat dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya atau keadaan lain yang ada hubungannya dengan kedinasan; dan/ atau
- d. karena perbuatan anasir yang tidak bertanggung jawab atau sebagai akibat tindakan anasir itu.

Apabila PNS telah berkeluarga, kepada janda/duda atau anaknya diberikan hak kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila PNS tidak berkeluarga, kepada orang

tuanya diberikan hak kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, Pasal 247 menjelaskan PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana. Kemudian Pasal 248 menjelaskan PNS yang dipidana dengan pidana penjara 2 (dua) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana tidak dengan berencana, tidak diberhentikan sebagai PNS apabila:

- a. perbuatannya tidak menurunkan harkat dan martabat dari PNS;
- b. mempunyai prestasi kerja yang baik;
- c. tidak mempengaruhi lingkungan kerja setelah diaktifkan kembali; dan
- d. tersedia lowongan Jabatan.

PNS yang dipidana dengan pidana penjara kurang dari 2 (dua) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana tidak dengan berencana, tidak diberhentikan sebagai PNS apabila tersedia lowongan Jabatan.

Pasal 249 PP No. 11 tahun 2017 menjelaskan bahwa PNS yang tidak diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 248, selama yang bersangkutan menjalani pidana penjara maka tetap bersatus sebagai PNS dan tidak menerima hak kepegawaiannya sampai diaktifkan kembali sebagai PNS. PNS diaktifkan kembali sebagai PNS apabila tersedia lowongan Jabatan. Dalam hal tidak tersedia lowongan jabatan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun, PNS yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat. PNS yang menjalani pidana penjara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan sudah berusia 58 (lima puluh delapan) tahun, diberhentikan dengan hormat.

Pasal 250 PP No. 11 tahun 2017 menjelaskan bahwa PNS diberhentikan tidak dengan hormat apabila:

- a. melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. dipidana dengan pidana penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap

karena melakukan tindak pidana kejahatan Jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan Jabatan dan/ atau pidana umum;

- c. menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau
- d. dipidana dengan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

Selanjutnya, Pasal 251 menegaskan bahwa PNS yang dipidana dengan pidana penjara kurang dari 2 (dua) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan berencana, diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.

Pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam pasal 250 huruf b dan huruf d dan Pasal 251 ditetapkan terhitung mulai akhir bulan sejak putusan pengadilan atas perkaranya yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Pasal 253 menjelaskan bahwa PNS diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri apabila melakukan pelanggaran disiplin PNS tingkat berat. Pemberhentian dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai disiplin PNS.

Pasal 254 ayat (1) menjelaskan PNS wajib mengundurkan diri sebagai PNS pada saat ditetapkan sebagai calon Presiden dan Wakil presiden, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota oleh lembaga yang bertugas melaksanakan pemilihan umum. Pernyataan pengunduran diri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat ditarik kembali. PNS yang mengundurkan diri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan dengan hormat sebagai PNS. PNS yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan dengan hormat sebagai PNS. Pemberhentian dengan hormat sebagai PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) berlaku terhitung mulai akhir bulan sejak PNS yang bersangkutan ditetapkan sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota dan Wakil

Bupati/Wakil Walikota oleh lembaga yang bertugas melaksanakan pemilihan umum.

Pasal 255 menjelaskan (1) PNS dilarang menjadi anggota dan/ atau pengurus partai politik. (2) PNS yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik wajib mengundurkan diri secara tertulis. PNS yang mengundurkan diri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberhentikan dengan hormat sebagai PNS terhitung mulai akhir bulan pengunduran diri PNS yang bersangkutan. PNS yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS.

PNS yang menjadi anggota dan/ atau pengurus partai politik diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (4) terhitung mulai akhir bulan PNS yang bersangkutan menjadi anggota dan/ atau pengurus partai politik.

Pasal 256 ayat (1) PNS yang tidak menjabat lagi sebagai ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi, ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial, ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi, menteri dan jabatan setingkat menteri, kepala perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh, diberhentikan dengan hormat sebagai PNS apabila dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun tidak tersedia lowongan Jabatan. (2) Selama menunggu tersedianya lowongan Jabatan sesuai dengan kompetensi dan kualifikasi PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diaktifkan kembali sebagai PNS dan diberikan penghasilan sebesar 50% (lima puluh persen) dari penghasilan Jabatan terakhir sebagai PNS sebelum diangkat sebagai pejabat negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberhentian dengan hormat sebagai PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terhitung mulai akhir bulan sejak 2 (dua) tahun tidak tersedia lowongan Jabatan.

Pasal 257 menjelaskan bahwa PNS yang telah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara wajib melaporkan diri secara tertulis kepada instansi induknya. Batas waktu melaporkan diri secara tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 1 (satu) bulan setelah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara. PNS yang tidak melaporkan diri secara tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberhentikan dengan hormat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. PNS yang melaporkan diri sebagaimana dimaksud

pada ayat (1), tetapi tidak dapat diangkat dalam Jabatan pada instansi induknya, disalurkan pada instansi lain. PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diaktifkan kembali sebagai PNS sesuai Jabatan yang tersedia. Penyaluran pada instansi lain sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan oleh PPK setelah berkoordinasi dengan Kepala BKN. PNS yang tidak dapat disalurkan dalam waktu paling lama I (satu) tahun diberhentikan dengan hormat sebagai PNS. PNS yang diberhentikan dengan hormat sebagaimana dimaksud pada ayat (7) diberikan hak kepegawaian sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 258 menjelaskan bahwa PNS yang terbukti menggunakan ijazah palsu dalam pembinaan kepegawaian diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri. Selanjutnya, Pasal 259 menegaskan bahwa PNS yang telah selesai menjalankan tugas belajar wajib melapor kepada PPK paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak berakhirnya masa tugas belajar. Dalam hal PNS tidak melapor kepada PPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), PNS yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2. Manajemen PPPK berdasarkan PP No. 49 Tahun 2018.**

Pasal 1 angka 1 PP No. 49 tahun 2018 menjelaskan bahwa Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja adalah pengelolaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja untuk menghasilkan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Selanjutnya, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Pasal 2 ayat (1) menjelaskan bahwa Jabatan ASN yang dapat diisi oleh PPPK meliputi: a. JF; dan b. JPT. Selanjutnya ayat (2) mengatur bahwa selain Jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri dapat menetapkan Jabatan lain yang dapat diisi oleh PPPK. (3) Jabatan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bukan merupakan Jabatan struktural tetapi menjalankan fungsi manajemen pada Instansi Pemerintah.

Manajemen PPPK meliputi:

- a. penetapan kebutuhan;
- b. pengadaan;
- c. penilaian kinerja;
- d. penggajian dan tunjangan;
- e. pengembangan kompetensi;
- f. pemberian penghargaan;
- g. disiplin;
- h. pemutusan hubungan perjanjian kerja; dan
- i. perlindungan.

### **Penetapan Kebutuhan PPPK**

Pasal 4 menjelaskan;

- (1) setiap Instansi Pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja.
- (2) Penyusunan kebutuhan jumlah PPPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan.
- (3) Penyusunan kebutuhan jumlah PPPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan satu kesatuan dengan penyusunan kebutuhan PNS.
- (4) Kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Menteri.
- (5) Kebutuhan PPPK yang bekerja pada instansi pemerintah secara nasional ditetapkan oleh Menteri pada setiap tahun, setelah memperhatikan pendapat menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan dan pertimbangan teknis Kepala BKN.

Pasal 6

Setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi calon PPPK setelah memenuhi persyaratan.

Pasal 7

- (1) Pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada Instansi Pemerintah.
- (2) Pengadaan PPPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tahapan: a. Perencanaan; b. pengumuman lowongan; c. pelamaran; d. seleksi; e. pengumuman hasil seleksi; dan f. pengangkatan menjadi PPPK.

## Pasal 8

- (1) Pengadaan calon PPPK dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan Instansi Pemerintah, dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam jabatan.

Pengadaan calon PPPK oleh Instansi Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh: a. Panitia seleksi nasional pengadaan PPPK; b. Panitia seleksi instansi pengadaan PPPK; dan/atau c. Instansi pembina JF.

## Pasal 9

Pelaksanaan pengadaan calon PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) mempertimbangkan kriteria: a. jumlah dan jenis jabatan; b. waktu pelaksanaan; c. jumlah Instansi Pemerintah yang membutuhkan; dan d. wilayah persebaran.

## Selanjutnya, Pasal 15

- (1) Pengumuman lowongan pengadaan PPPK dilakukan secara terbuka kepada masyarakat.
- (2) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling singkat 15 (lima belas) hari kalender.
- (3) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat: a. nama Jabatan; b. jumlah lowongan Jabatan; c. unit kerja penempatan/Instansi yang membutuhkan; d. kualifikasi pendidikan atau sertifikasi profesi; e. alamat dan tempat lamaran ditujukan; f. jadwal tahapan seleksi; dan g. syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pelamar.

Setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PPPK untuk JF dengan memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. usia paling rendah 20 (dua puluh) tahun dan paling tinggi 1 (satu) tahun sebelum batas usia tertentu pada jabatan yang akan dilamar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ;
- b. tidak pernah dipidana dengan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara 2 (dua) tahun atau lebih;
- c. tidak pernah diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, PPPK, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta;

- d. tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik atau terlibat politik praktis;
- e. memiliki kualifikasi pendidikan sesuai dengan persyaratan jabatan;
- f. memiliki kompetensi yang dibuktikan dengan sertifikasi keahlian tertentu yang masih berlaku dari lembaga profesi yang berwenang untuk jabatan yang mempersyaratkan;
- g. sehat jasmani dan rohani sesuai dengan persyaratan jabatan yang dilamar; dan
- h. persyaratan lain sesuai kebutuhan jabatan yang ditetapkan oleh PPK.

Seleksi pengadaan PPPK terdiri atas 2 (dua) tahap:

- a. seleksi administrasi; dan
- b. seleksi kompetensi.

Seleksi administrasi dilakukan untuk mencocokkan persyaratan administrasi dan kualifikasi dengan dokumen pelamaran. Seleksi kompetensi dilakukan untuk menilai kesesuaian kompetensi manajerial, kompetensi teknis, dan kompetensi sosial kultural yang dimiliki oleh pelamar dengan standar kompetensi jabatan.

Seleksi kompetensi teknis terdiri atas: a. Seleksi kompetensi untuk jabatan yang mensyaratkan sertifikasi profesi; dan b. Seleksi kompetensi untuk jabatan yang belum mensyaratkan sertifikasi profesi. Seleksi kompetensi teknis untuk jabatan yang mensyaratkan sertifikasi profesi dilakukan dengan uji kompetensi untuk menentukan peringkat. Seleksi kompetensi teknis untuk jabatan yang belum mensyaratkan sertifikasi profesi dilakukan dengan uji kompetensi untuk menentukan ambang batas kelulusan dan peringkat.

Pelamar yang dinyatakan lulus seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 diangkat sebagai Calon PPPK. Calon PPPK yang akan diangkat tidak berkedudukan sebagai calon Pegawai Negeri Sipil, Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia atau PPPK sejak yang bersangkutan ditetapkan sebagai calon PPPK. Pengangkatan calon PPPK ditetapkan dengan keputusan PPK. Keputusan PPK disampaikan kepada Kepala BKN untuk mendapatkan nomor induk PPPK. Penerbitan nomor induk PPPK diterima oleh PPK paling lama 25 (dua puluh lima) hari kerja sejak waktu penyampaian.

Pasal 31 menjelaskan PPPK yang telah mendapatkan nomor induk melaksanakan tugas jabatan berdasarkan penetapan pengangkatan oleh PPK. PPK dapat memberikan kuasa kepada pejabat yang ditunjuk di

lingkungannya untuk menetapkan pengangkatan sebagai pelaksana tugas jabatan. Keputusan pengangkatan ditetapkan setelah penandatanganan perjanjian kerja oleh Calon PPPK. Keputusan pengangkatan dijadikan sebagai dasar dimulainya hubungan perjanjian kerja PPPK dengan Instansi pemerintah. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian kuasa pengangkatan diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 37 menjelaskan bahwa (1) Masa Hubungan Perjanjian Kerja bagi PPPK paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja. (2) Perpanjangan Hubungan Perjanjian Kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada pencapaian kinerja, kesesuaian kompetensi, dan kebutuhan instansi setelah mendapat persetujuan PPK. (3) Perpanjangan Hubungan Kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bagi JPT yang berasal dari kalangan Non-PNS mendapat persetujuan PPK dan berkoordinasi dengan KASN. (4) Dalam hal perjanjian kerja PPPK diperpanjang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), PPK wajib menyampaikan tembusan surat keputusan perpanjangan perjanjian kerja kepada Kepala BKN. (5) Perpanjangan Hubungan Perjanjian Kerja bagi PPPK yang menduduki JPT utama dan JPT madya tertentu paling lama 5 (lima) tahun.

PPPK diberikan gaji dan tunjangan. Gaji dan tunjangan berlaku sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil.

PPPK yang telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran, kedisiplinan, dan prestasi kerja dalam melaksanakan tugasnya dapat diberikan penghargaan. Penghargaan dapat berupa pemberian: a. tanda kehormatan; b. kesempatan prioritas untuk pengembangan kompetensi; dan/atau c. kesempatan menghadiri acara resmi dan/atau acara kenegaraan.

Pasal 53

(1) Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan dengan hormat karena: a. jangka waktu perjanjian kerja berakhir; b. meninggal dunia; c. atas permintaan sendiri; d. perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pengurangan PPPK; atau e. tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban sesuai perjanjian kerja yang disepakati.

- (2) Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena: a. dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan tidak berencana; b. melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat; atau c. tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja.
- (3) Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan tidak dengan hormat karena:
- melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum; c. menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau d. dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun atau lebih dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan berencana.
  - Bagian Kedua Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja karena Jangka Waktu Perjanjian Kerja Berakhir

#### Pasal 54

- (1) Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK karena jangka waktu perjanjian kerja berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) huruf a yaitu termasuk telah mencapai batas usia tertentu dalam Jabatan yang diduduki.
- (2) Batas usia tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu:
- 58 (lima puluh delapan) tahun bagi pejabat fungsional ahli muda, pejabat fungsional ahli pertama, dan pejabat fungsional kategori keterampilan;
  - 60 (enam puluh) tahun bagi pejabat pimpinan tinggi dan pejabat fungsional madya; dan
  - 65 (enam puluh lima) tahun bagi PPPK yang memangku jabatan fungsional ahli utama.

Batas usia tertentu bagi PPPK yang menduduki JF yang ditentukan dalam undang-undang, berlaku ketentuan sesuai dengan batas usia tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang yang bersangkutan.

# DINAMIKA NORMA HUKUM APARATUR SIPIIL NEGARA

3

Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Indonesia 1945 dalam Pasal 1 ayat (3) mempertegas konsep bernegara Indonesia dengan menyatakan negara Indonesia adalah Negara hukum. Menurut Efik Yusdiansyah, dikatakan mempertegas karena sebetulnya sebelum perubahan UUD 1945 ada yang dapat dijadikan landasan berpijak untuk menyatakan Indonesia sebagai Negara hukum yaitu Penjelasan Umum UUD 1945 tentang sistem pemerintahan Negara.<sup>28</sup>

Hukum adalah seperangkat aturan tingkah laku yang berlaku dalam masyarakat,<sup>29</sup> hukum merupakan landasan pembangunan dengan makna terakumulasinya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial/pembangunan (*law as a tool of social engineering*), instrumen penyelesaian masalah (*dispute resolution*), dan instrument pengatur perilaku masyarakat (*social control*), begitu pun untuk konteks Indonesia, hukum telah memberikan peran penting melalui tiga fungsinya tersebut.

Mochtar Kusumaatmadja, mengatakan bahwa hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, berfungsi sebagai penyalur kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki pembangunan.<sup>30</sup> Pada masa sekarang ini hampir semua Negara-negara di dunia menganut Negara hukum, yakni yang menempatkan hukum sebagai aturan main penyelenggaraan kekuasaan Negara dan pemerintahan.

<sup>28</sup> Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi terhadap pembentukan hukum nasional dalam Kerangka Negara Hukum*, Lubuk Agung, Bandung, 2010, hlm. 6.

<sup>29</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Cet.1*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 33; lihat pula Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 1.

<sup>30</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976, Hlm 6.;

Indonesia sebagai Negara hukum, sudah tentu memiliki hukum administrasi Negara sebagai instrument mengatur dan menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan Negara. Menurut Belifante yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon dalam bukunya “Pengantar Hukum Administrasi Negara”, *administratief recht* berisi peraturan yang berhubungan dengan administrasi. Administrasi dapat dipersamakan artinya dengan *Bestuur*, dengan demikian *administratief recht* disebut juga dengan *Bestuur Recht*.<sup>31</sup>

Hukum administrasi negara merupakan bagian dari hukum publik, yakni hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga negara atau hubungan antar organ pemerintahan. Hukum administrasi negara memuat keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan cara bagaimana organ pemerintahan melaksanakan tugasnya. Jadi hukum administrasi negara berisi aturan main yang berkenaan dengan fungsi organ-organ pemerintahan. Selanjutnya, Sjahrin Basah mengemukakan bahwa hukum administrasi negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara dan melindungi administrasi negara itu sendiri.<sup>32</sup>

Hans Kelsen membagi dua sistem norma, yaitu sistem norma yang statik dan sistem norma yang dinamik. Sistem norma yang statik adalah sistem yang melihat pada isi norma, dimana suatu norma umum dapat ditarik norma khusus atau norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum. Sistem norma yang dinamik adalah sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara pembentukannya atau penghapusannya. Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Selanjutnya, hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik oleh karena itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk atau menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya. Hukum itu adalah sah apabila dibuat oleh lembaga yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi tingkatannya.

---

<sup>31</sup> Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih & Tedi Sudrajat, *Hukum... ..*, Op. Cit, hlm. 5.

<sup>32</sup> Sjahrin Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 4.

Dinamika dari norma hukum dibedakan menjadi dua yaitu:

1. Dinamika norma hukum yang vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas kebawah atau dari bawah ke atas.
2. Dinamika norma hukum yang horizontal adalah dinamika yang Bergeraknya tidak ke atas atau ke bawah tetapi ke samping. Dinamika norma hukum horizontal tidak membentuk hukum yang baru tetapi karena adanya suatu analogi/penafsiran.<sup>33</sup>

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan sumber daya utama untuk menyelenggarakan tugas-tugas organisasi Pemerintah seperti merumuskan, merencanakan, melaksanakan, melayani, mengawasi, dan menggerakkan suatu Organisasi Pemerintah secara efektif dan efisien. Dengan kata lain ASN sebagai penggerak utama organisasi pemerintah jelas dituntut untuk mampu menjalankan tugastugas kedinasan secara profesional, sanggup mentaati aturan-aturan yang telah ditetapkan serta mampu memahami tupoksi terkait dengan jabatan yang melekat pada dirinya. Sudah menjadi rahasia umum bahwa kinerja ASN masih menjadi sorotan masyarakat berkaitan dengan capaian kinerjanya, kehadiran ditempat kerja serta perilaku kerja dalam pelayanan yang dianggap masih belum maksimal. Belakangan ini pemerintah sedang gencar-gencarnya memperbaiki manajemen ASN demi mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan bersih. Namun upaya pemerintah dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan bersih tidak dapat untuk dilaksanakan tanpa kinerja yang baik dari ASN itu sendiri. Menyikapi hal itu, pemerintah saat ini fokus kepada aturan-aturan yang berhubungan dengan peningkatan kinerja pegawai, pengawasan, evaluasi kinerja serta perilaku ASN, yaitu dengan dikeluarkannya PP No. 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS dan yang terbaru adalah diterbitkannya PP Nomor 30 Th 2019 Tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil. Penilaian kinerja bertujuan untuk menjamin obyektifitas dalam rangka pembinaan ASN, dan juga strategi peningkatan kinerja ASN.<sup>34</sup>

Di dalam Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 21 Tahun 2013 tentang Program Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Reformasi Birokrasi dijelaskan bahwa dalam rangka pelaksanaan reformasi Birokrasi

---

<sup>33</sup> Maria Farida Indrati, Ilmu perundang-undangan, PT. Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 20-24.

<sup>34</sup> Prihati & Slamet Makarip, Penilaian Kinerja Aparatur Sipil Negara Secara Elektronik (E-Sikap) Pada Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perumahan, Kawasan Permukiman Dan Pertanahan (PUPRPKPP) Provinsi Riau, Jurnal JAPS, vol 2, Nomor 3 Desember 2021, hlm. 144-151.

sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014, dibutuhkan sumber daya aparatur yang dapat menjadi *agent of change* program reformasi birokrasi.

Salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi. Untuk itu, pemerintah membuat strategi reformasi birokrasi nasional, diantaranya 9 (Sembilan) percepatan reformasi birokrasi adalah sebagai berikut:

1. Penataan Struktur Organisasi Pemerintah.
2. Penataan Jumlah dan Distribusi PNS.
3. Pengembangan Sistem Seleksi dan Promosi Secara Terbuka.
4. Peningkatan Profesionalisasi PNS.
5. Pengembangan Sistem Pemerintahan Elektronik yang terintegrasi.
6. Peningkatan Pelayanan Publik.
7. Peningkatan Integritas dan Akuntabilitas Kinerja Aparatur.
8. Peningkatan Kesejahteraan Pegawai Negeri.
9. Peningkatan Efisiensi Belanja Aparatur.

Salah satu faktor penting dalam pengelolaan Sumber Daya Manusia Aparatur adalah pelaksanaan dalam pengangkatan dan penempatan dalam jabatan pimpinan tinggi. Proses seleksi Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural yang baik akan menghasilkan penyelenggaraan organisasi yang sehat, namun sebaliknya kesalahan dalam proses pengangkatan dalam jabatan pimpinan tinggi akan memberikan dampak yang tidak sehat antara lain tidak tercapainya tujuan organisasi, hubungan kerja yang tidak harmonis, cara kerja yang tidak efektif dan efisien, serta penyimpangan prosedur kerja. Oleh karena itu kegiatan pengangkatan dalam jabatan struktural haruslah mengambil semangat "*The right man on the right place*".

Pemahaman mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) tidak dapat dipisahkan dari segi kebahasaan juga dari segi sejarahnya, sehingga dapat difahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang

layak, yang dengan cara demikian penyelenggara pemerintah menjadi baik, sopan, adil, terhormat bebas dari kedzaliman, pelanggaran peraturan tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.<sup>35</sup>

Pemerintahan baik pusat maupun daerah mempunyai tiga fungsi utama: 1) memberikan pelayanan/*services* baik pelayanan perorangan maupun pelayanan publik/khalayak, 2) melakukan pembangunan fasilitas ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi (*development for economic growth*), dan 3) memberikan perlindungan/*protective* masyarakat.<sup>36</sup> Salah satu bentuk reformasi birokrasi adalah dilakukan pembentukan undang-undang yang baru mengenai manajemen pegawai negeri yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN.

Konsep pembangunan hukum kepegawaian dalam bentuk strategi alternative akan diarahkan pada pembentukan sikap dan perilaku PNS. Pola pikir pengembangan hukum kepegawaian memiliki arti sebagai pergeseran paradigma dalam sistem pemerintahan dalam rangka menjamin terselenggaranya tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna dan dalam rangka usaha mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, baik materil maupun spiritual.<sup>37</sup>

Sistem hukum Indonesia pada dasarnya menganut teori yang dikembangkan oleh Hans Kelsen yaitu *stufenbau des rechts*. Hal ini tampak dalam rumusan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 undang-undang tersebut dinyatakan, bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- b. Ketetapan MPR
- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU).
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

---

<sup>35</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, Hlm. 234.

<sup>36</sup>Helga Mayona, *Model Ideal Pelayanan Umum Kepada Masyarakat Studi Kasus Pelayanan Umum Kota Bukittinggi Sumatera Barat*, Tesis, UNDIP, Semarang, 2009, hlm 21.

<sup>37</sup>Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih & Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm 3

Bagi kaum positivisme, tidak ada hukum selain hukum positif, yaitu hukum yang didasarkan pada otoritas yang berdaulat. Bagi kaum positivisme, hukum positif berbeda jika dibandingkan dengan asas-asas lain yang didasarkan pada moralitas, religi, kebiasaan masyarakat.<sup>38</sup>

Paradigma positivisme membawa pengaruh terhadap ilmu hukum, yaitu lahirnya aliran positivisme. Menurut aliran positivisme, ilmu hukum mempunyai karakteristik spesialis, sistematis, logikal, rasional, prosedural, mekanistik, objektif dan impersonal. Karena karakteristik ilmu hukum seperti ini maka menjadikan hukum kian jauh dari nilai-nilai keadilan substantif.<sup>39</sup>

Aliran positivisme ini sangat menggunakan hukum tertulis, sehingga aliran ini beranggapan tidak ada norma hukum diluar hukum positif, semua persoalan dalam masyarakat diatur dalam hukum tertulis. Pada sistem hukum modern, keadilan (*justice*) sudah dianggap diberikan dengan membuat hukum positif (undang-undang).<sup>40</sup> Di Indonesia selain hukum tertulis juga berlaku hukum tidak tertulis.

Teori hukum mengajarkan bahwa hukum harus stabil (*stable*), tetapi hukum tidak boleh diam (*still*) atau kaku (*rigid*). Sepintas, terlihat saling bertentangan tetapi sebenarnya tidak, karena salah satu hakekat hukum, di satu sisi hukum harus mengandung unsur kepastian dan prediktabilitas, sehingga harus stabil, tetapi di sisi lain hukum harus dinamis sehingga dapat mengikuti perkembangan kehidupan manusia.<sup>41</sup>

Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Selanjutnya, Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah. Untuk itu, Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> M. Erwin, *Filsafat Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2011, hlm. 153.

<sup>39</sup> Neni Sri Imaniyati, *Pengaruh Paradigma Positivisme Terhadap Teori Hukum dan Perkembangannya*, Volume XIX No. 3 Juli – September 2003. Hlm. 276.

<sup>40</sup> Dey Ravena, *Wacana Hukum Progresif Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia*, *Jurnal Wawasan Hukum* Vol. 23 No. 02 September 2010, STHB, Bandung, 2010, hlm. 156.

<sup>41</sup> Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Kencana Prenada Media group, Jakarta, 2013, hlm. 1.

<sup>42</sup> Lihat Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 7 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

A.Hamid S Attami, mengemukakan pengertian Pemerintah dan pemerintahan yaitu: “Kata “Pemerintah” dalam Bahasa Indonesia berarti “kekuasaan yang memerintah suatu negara atau daerah, negara’; atau “kekuasaan yang tertinggi dalam sesuatu negara”; atau “badan tertinggi yang memerintah sesuatu negara”. Dan “pemerintahan” berarti “perbuatan, atau cara atau hal urusan memerintah”. Sedangkan induk kata Pemerintah ialah “perintah”, “perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu”.<sup>43</sup> Hal ini selaras dengan pendapat Inu Kencana Syafie, yang menyatakan bahwa:

“Pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah, dan ketika ditambah akhiran “an” menjadi pemerintahan, dalam hal ini beda antara “pemerintah” dengan “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri”.<sup>44</sup>

Bagir Manan mengemukakan ada beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis yaitu :

- a. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*);
- b. Adanya kesesuaian bentuk/jenis Peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur, artinya ketidaksesuaian bentuk/jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud;
- c. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan;
- d. Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya adalah sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung

---

<sup>43</sup> A Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, UI, 1990, hlm. 115.

<sup>44</sup> Inu Kencana Syafie, *Etika Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm 61.

norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.<sup>45</sup>

Berdasarkan teori-teori yang dikemukakan di atas, dapat diketahui bahwa landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

setiap kebijakan/tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan/hukum tertulis yaitu peraturan daerah. Hal ini menunjukkan dasar filsafat adanya hukum tertulis tersebut adalah mazhab positivisme hukum yang memandang bahwa tiada hukum lain kecuali perintah penguasa (*law as a command of the lawgivers*) yang salah satu bagiannya ialah legisme.<sup>46</sup> Paham legisme memberi penekanan pada hukum tertulis dan positif, sehingga oleh Austin digolongkan sebagai “hukum yang sebenarnya”. Hukum yang sebenarnya memiliki empat unsur, yaitu perintah (*command*), sanksi (*sanction*), kewajiban (*duty*) dan kedaulatan (*sovereignty*).<sup>47</sup>

Dinamika norma hukum yang berkaitan dengan ASN, dapat dilihat pada uraian di bawah ini.

#### **A. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.**

Pengaturan kepegawaian di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan, pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian kemudian dilakukan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, selanjutnya kedua undang-undang tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi diganti dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

---

<sup>45</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 14-15.

<sup>46</sup> I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2012, hlm. 50-51.

<sup>47</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm. 114-115.

Di bawah ini diuraikan perbandingan kepegawaian menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.<sup>48</sup>

No	Aspek yang dibandingkan	UU no. 8 Tahun 1974	UU no. 43 Tahun 1999
1	Ketentuan Umum Bab 1	Pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian terdapat ketentuan mengenai definisi Pegawai Negeri, Pejabat yang berwenang, Jabatan Negeri, Atasan yang berwenang, Pejabat yang berwajib.	selain terdapat definisi Pegawai Negeri, Pejabat yang berwenang, Jabatan Negeri, Pejabat yang berwajib juga terdapat perubahan yang mengatur mengenai pejabat negara, jabatan negeri, jabatan karier, jabatan organik, manajemen pegawai negeri sipil dan tidak terdapat definisi atasan yang berwenang.
2	Komposisi Pegawai Negeri dan Pegawai Negeri Sipil	a. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, ketentuan pegawai negeri meliputi: Pegawai Negeri Sipil dan Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.	a. yang merupakan Pegawai negeri antara lain: Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Republik Indonesia. hal itu pengaruh adanya pemisahan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menjadi TNI dan POLRI.

<sup>48</sup><http://habibahiskandar.blogspot.com/2013/05/perbandingan-undang-undang-nomor-8.html>

		<p>b. Pegawai Negeri Sipil dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian terdiri dari :</p> <p>a. Pegawai Negeri Sipil Pusat;</p> <p>b. Pegawai Negeri Sipil Daerah; dan c. Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.</p>	<p>b. Pegawai Negeri Sipil hanya terdiri dari: Pegawai Negeri Sipil Daerah dan Pegawai Negeri Sipil Daerah, namun dalam undang-undang ini Di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.</p>
3	Netralitas Pegawai Negeri	<p>Pegawai Negeri menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.</p>	<p>berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. dimana dalam undang-undang ini Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri, Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.</p>

4	Kewajiban Pegawai Negeri	<p>Pegawai Negeri berkewajiban berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah. Setiap Pegawai Negeri wajib mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggungjawab.</p>	<p>Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p>
5	Hak Pegawai Negeri	<p>Setiap Pegawai Negeri menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, berhak memperoleh gaji yang layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggungjawabnya</p>	<p>Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggungjawabnya. Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraannya. Dalam perubahan undang-undang ini adanya persyaratan peningkatan produktivitas Pegawai Negeri dalam perolehan gaji.</p>

6	Pegawai Negeri Yang Menjadi Pejabat Negara	Pasal 11 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Seorang Pegawai Negara yang diangkat menjadi Pejabat Negara, di bebaskan untuk sementara waktu dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri.	Sedangkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, mengklasifikasikan Pejabat Negara secara spesifik terdiri dari atas : 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;
---	--	---	---

			<p>i. Gubernur dan Wakil Gubernur;</p> <p>j. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota; dan</p> <p>k. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang- undang</p> <p>l. Yang mana Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara diberhentikan dari jabatan organiknya Selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri. Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara tertentu tidak perlu diberhentikan dari jabatan organiknya, setelah selesai menjalankan tugasnya dapat diangkat kembali dalam jabatan organiknya.</p>
7	Pembinaan pegawai negeri sipil	a. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pada Bab III mengatur mengenai ketentuan Pembinaan Pegawai Negeri Sipil, yang	a. Sedangkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, yang sebelumnya Bab III mengenai pembinaan pegawai negeri sipil diubah menjadi manajemen pegawai

		<p>tujuan Pembinaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana Pasal 12 diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Pembinaan ini dilaksanakan berdasarkan sistim karier dan sistim prestasi kerja.</p> <p>b. Pasal 13 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian bahwa Kebijakanaksanaan pembinaan Pegawai Negeri Sipil secara menyeluruh berada di tangan Presiden.</p>	<p>negeri sipil. Yang tujuan Manajemen Pegawai Negeri Sipil tersebut sebagaimana Pasal 12 diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna. Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan tersebut diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.</p> <p>b. Sedangkan pada Pasal 13 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, Kebijakanaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber</p>
--	--	--	--

			<p>daya Pegawai Negeri Sipil, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban, dan kedudukan hukum. Kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil, berada pada Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Untuk membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan dan memberikan pertimbangan tertentu, dibentuk Komisi Kepegawaian Negara yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Komisi Kepegawaian Negara terdiri dari 2 (dua) Anggota Tetap yang berkedudukan sebagai Ketua dan Sekretaris Komisi, serta 3 (tiga) Anggota Tidak Tetap yang kesemuanya diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Ketua dan Sekretaris Komisi Kepegawaian Negara secara <i>ex officio</i> menjabat sebagai Kepala dan Wakil Kepala Badan Kepegawaian Negara. Komisi Kepegawaian Negara mengadakan sidang sekurang-kurangnya sekali dalam satu bulan.</p>
--	--	--	---

8	Formasi negeri sipil	Pasal 15 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan ditetapkan dalam formasi untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan.	Pasal 15 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan ditetapkan dalam formasi. Formasi tersebut ditetapkan untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan.
9	mengenai kesempatan yang sama menjadi PNS	Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian bahwa Setiap Warga Negara yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi Pegawai Negeri Sipil.	Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 bahwa Setiap warga negara Republik Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi Pegawai Negeri Sipil setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan. setelah diamati maka terdapat perubahan redaksional pada bunyi kedua pasal tersebut, yang sebenarnya inti dari kedua pasal tersebut ialah sama.
10	Adanya Penambahan Pasal 16 A antara Pasal 16 dan Pasal 17		Antara Pasal 16 dan Pasal 17 Undang-Undang 43 Tahun 1999 , ada sisipan Pasal 16 A dimana pada pasal tersebut terdapat 2 ayat bahwa Untuk memperlancar pelaksanaan tugas umum pemerintahan

			<p>dan pembangunan, pemerintah dapat mengangkat langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil bagi mereka yang telah bekerja pada instansi yang menunjang kepentingan Nasional. Persyaratan, tata cara, dan pengangkatan langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.</p>
11	Perubahan Ketentuan Pasal 17	Sebelumnya pada Pasal 17 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 terdapat 2 ayat,	<p>Pasal 17 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 terdapat 3 ayat yang pada pokoknya berbunyi Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu; Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan. Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam pangkat awal ditetapkan</p>

			berdasarkan tingkat pendidikan formal. Pada ketentuan tersebut menitikberatkan pada prinsip profesionalisme dalam pengangkatan pegawai negeri sipil.
12	Ketentuan Pasal 19 dihapus	Pasal 19 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian berbunyi: Pengangkatan dalam jabatan didasarkan atas prestasi kerja, disiplin kerja, kesetiaan, pengabdian, pengalaman, dapat dipercaya, serta syarat-syarat obyektip lainnya.	Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tidak diuarakan secara jelas mengapa pasal 19 tersebut dihapus.
13	Perubahan Ketentuan Pasal 20 mengenai pertimbangan kenaikan pangkat	Pasal 20 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian berbunyi: Untuk lebih menjamin obyektipitas dalam mempertimbangkan dan menetapkan kenaikan pangkat dan pengangkatan dalam jabatan diadakan daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan dan daftar urut kepangkatan. (pertimbangan kenaikan pangkat berdasarkan daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan dan daftar urut kepangkatan).	Pasal 20 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 berbunyi: Untuk lebih menjamin obyektivitas dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat diadakan penilaian prestasi kerja. (pertimbangan kenaikan pangkat berdasarkan penilain prestasi kerja)

14	Mengenai perpindahan jabatan	Pasal 22 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyebutkan Untuk kepentingan pelaksanaan tugas kedinasan dan dalam rangka pembinaan Pegawai Negeri Sipil dapat diadakan perpindahan jabatan dan atau perpindahan wilayah kerja.	Pasal 22 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menyebutkan Untuk kepentingan pelaksanaan tugas kedinasan dan dalam rangka pembinaan Pegawai Negeri Sipil dapat diadakan perpindahan jabatan, tugas, dan/atau wilayah kerja. Apabila dicermati maka perubahan bunyi pasal tersebut tidak signifikan, hanya redaksional kalimat yang diubah dan itu pun tidak mengubah makna dalam pasal tersebut.
15	Mengenai kesejahteraan pegawai negeri sipil	Pasal 31 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyebutkan: Untuk meningkatkan kegairahan bekerja, diselenggarakan usaha kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil; Pegawai Negeri Sipil dan keluarganya pada waktu sakit atau melahirkan, berhak memperoleh bantuan perawatan kesehatan ;Pegawai Negeri Sipil yang meninggal dunia, keluarganya berhak memperoleh bantuan.	Pasal 31 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Untuk meningkatkan kegairahan bekerja, diselenggarakan usaha kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil ;Usaha kesejahteraan, meliputi program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan bagi putra putri Pegawai Negeri Sipil ;Untuk penyelenggaraan usaha kesejahteraan, Pegawai Negeri Sipil wajib membayar iuran setiap bulan dari penghasilannya;

			<p>Untuk penyelenggaraan program pensiun dan penyelenggaraan asuransi kesehatan, Pemerintah menanggung subsidi dan iuran. (program kesejahteraan pegawai negeri sipil pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ialah lebih memadai karena terdapat program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan bagi putra putri Pegawai Negeri Sipil yang pembayarannya dilakukan tiap bulan, disamping program asuransi kesehatan dan kematian sebagaimana pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974).</p>
16	Mengenai penyelenggaraan pembinaan pegawai	<p>Pasal 34 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 hanya menyebutkan bahwa Untuk menjamin kelancaran pembinaan Pegawai Negeri Sipil, dibentuk badan yang membantu Presiden dalam mengatur dan menyelenggarakan pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Apabila dicermati maka pada pasal tersebut tidak jelas</p>	<p>Pada perubahan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 lebih tegas mengatur bahwa tugas manajemen Pegawai Negeri Sipil dibentuk Badan Kepegawaian Negara yang mencakup administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung</p>

		<p>badan yang dimaksud dan tugas serta fungsinya badan yang membantu presiden dalam manajemen pegawai negeri sipil.</p>	<p>perumusan kebijaksanaan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil, serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani kepegawaian pada instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.</p>
17	<p>Adanya sisipan Pasal 34 A diantara Pasal 34 dan 35</p>		<p>Pasal 34 A</p> <p>(1) Untuk kelancaran pelaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah dibentuk Badan Kepegawaian Daerah.</p> <p>(2) Badan Kepegawaian Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah perangkat Daerah dibentuk oleh Kepala Daerah”.</p> <p>Pasal 34 A Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 mengatur pembentukan Badan Kepegawaian Daerah yang bertugas melakukan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah, yang mana pada undang-undang sebelumnya semua pembinaan pegawai negeri sipil dipegang oleh Pemerintah Pusat.</p>

18	Perubahan Ketentuan Pasal 35		<p>Pasal 35</p> <p>(1) Sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.</p> <p>(2) Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.</p> <p>(3) Badan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.</p> <p>Sebenarnya Pasal 35 pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 lebih menekankan bahwa Pegawai Negeri Sipil golongan tertentu yang dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil dapat mengajukan upaya banding administratif ke Badan Pertimbangan Kepegawaian. sedangkan pada undang-undang</p>
----	------------------------------	--	--

			sebelumnya tidak mengatur ketentuan mengenai upaya banding administratif.
19	Perubahan Judul Bab IV dan Ketentuan Pasal 37	Judul Bab IV Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 ialah Pembinaan Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.	Pada Judul Bab IV Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ialah Manajemen anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Republik Indonesia. Hal itu terjadi karena implikasi adanya pemisahan ABRI menjadi TNI dan POLRI. Sehingga terdapat perubahan istilah ABRI kemudian berimplikasi pula pada bunyi pasal 37 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yaitu: Pasal 37 Manajemen Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, masing-masing diatur dengan Undang-undang tersendiri.

## **B. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.**

Untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, Pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Manajemen ASN terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Adapun Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Sementara itu, untuk Manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan.

Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Untuk meningkatkan produktivitas.

Selanjutnya, ada beberapa pengaturan yang berubah tentang kepegawaian dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu:<sup>49</sup>

No	Pengaturan	UU No. 8 Tahun 1974 & UU No. 43 Tahun 1999	UU No. 5 Tahun 2014
1	Asas, prinsip, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku	Tidak diatur	Diatur dalam Pasal 2 sd. Pasal 5
2	Jenis dan status kepegawaian	(Pasal 2) 1. Pegawai Negeri terdiri dari : a. Pegawai Negeri Sipil (PNS); b. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan	(Pasal 6) Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri atas: a. Pegawai Negeri Sipil; dan b. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

<sup>49</sup> [ambon.bpk.go.id/.../Matriks-Perbandingan-Substansi-UU-Kepegaw...](http://ambon.bpk.go.id/.../Matriks-Perbandingan-Substansi-UU-Kepegaw...), diakses tanggal 28 Juli 2018.

		<p>c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.</p> <p>2. Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud diatas, terdiri dari :</p> <p>a. Pegawai Negeri Sipil Pusat; dan</p> <p>b. Pegawai Negeri Sipil Daerah</p> <p>3. Di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud diatas, pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.</p>	<p>Status :</p> <p>a. PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.</p> <p>b. PPPK merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan UU ASN.</p>
3	Kedudukan	<p>(Pasal 3) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam</p>	<p>(Pasal 8 dan Pasal 9) Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah. Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.</p>

		<p>memberikan pelayanan kepada masyarakat.</p> <p>Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/ atau pengurus partai politik.</p>	
4	Kewajiban	<p>Kewajiban PNS:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;</li> <li>b. Setiap Pegawai Negeri wajib menaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab.</li> <li>c. Setiap Pegawai Negeri wajib menyimpan rahasia jabatan. Pegawai Negeri hanya dapat mengemukakan</li> </ol>	<p>(Pasal 23)</p> <p>Kewajiban Pegawai ASN:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;</li> <li>b. menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;</li> <li>c. melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;</li> <li>d. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>e. melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;</li> </ol>

		<p>rahasia jabatan kepada dan atas perintah pejabat yang berwajib atas kuasa Undang-undang.</p>	<p>f. menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;</p> <p>g. menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan</p> <p>h. bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia</p>
5	Hak	<p>Hak PNS:</p> <p>a. Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggungjawabnya. Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan.</p>	<p>Hak PNS:</p> <p>a. gaji, tunjangan, dan fasilitas;</p> <p>b. cuti;</p> <p>c. jaminan pensiun dan jaminan hari tua;</p> <p>d. perlindungan; dan</p> <p>e. pengembangan kompetensi.</p> <p>Hak PPPK:</p> <p>a. gaji dan tunjangan;</p> <p>b. cuti;</p> <p>c. perlindungan; dan</p> <p>d. pengembangan kompetensi.</p>

		<p>b. Setiap Pegawai Negeri berhak atas cuti. Setiap Pegawai Negeri yang ditimpa oleh sesuatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya, berhak memperoleh perawatan.</p> <p>c. Setiap Pegawai Negeri yang menderita cacat jasmani atau cacat rohani dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga, berhak memperoleh tunjangan.</p> <p>d. Setiap Pegawai Negeri yang tewas, keluarganya berhak memperoleh uang duka.</p> <p>e. Setiap Pegawai Negeri yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, berhak atas pensiun.</p>	
--	--	--	--

6	Jenis Jabatan	Tidak diatur	<p>(Pasal 13-20)</p> <p>Diatur mengenai Jabatan ASN yang terdiri dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Jabatan Administrasi;</li> <li>b. Jabatan Fungsional; dan</li> <li>c. Jabatan Pimpinan Tinggi</li> </ol>
7	kelembagaan	Diatur mengenai kebijaksanaan manajemen PNS oleh Presiden dan Komisi Kepegawaian Negara.	<p>Presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan Manajemen ASN. Untuk melaksanakannya Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara, berkaitan dengan kewenangan perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi kebijakan, serta pengawasan atas pelaksanaan kebijakan ASN;</li> <li>2. Komisi ASN (KASN), berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan</li> </ol>

			<p>Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN. KASN merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.</p> <p>3. Lembaga Administrasi Negara (LAN), berkaitan dengan kewenangan penelitian, pengkajian kebijakan Manajemen ASN, pembinaan, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN; dan</p> <p>4. Badan Kepegawaian Negara (BKN), berkaitan dengan kewenangan penyelenggaraan manajemen ASN, pengawasan dan pengendalian</p>
--	--	--	--

			pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria manajemen ASN.
8	Prinsip manajemen	<p>Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna.</p> <p>(2) Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan system karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.</p>	<p>Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit (kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada 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)</p> <p>Manajemen ASN meliputi Manajemen PNS dan Manajemen PPPK.</p>
9	Manajemen kepegawaian	<p>Manajemen PNS mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>penetapan norma,</li> <li>standar,</li> <li>prosedur,</li> <li>formasi,</li> <li>pengangkatan,</li> </ol>	<p>Manajemen PNS mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>penyusunan dan penetapan kebutuhan;</li> <li>pengadaan;</li> <li>pangkat dan jabatan;</li> <li>pengembangan karier;</li> <li>pola karier;</li> </ol>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>f. pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil,</li> <li>g. pemindahan,</li> <li>h. gaji,</li> <li>i. tunjangan,</li> <li>j. kesejahteraan,</li> <li>k. pemberhentian,</li> <li>l. hak,</li> <li>m. kewajiban; dan</li> <li>n. kedudukan hukum.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>f. promosi;</li> <li>g. mutasi;</li> <li>h. penilaian kinerja;</li> <li>i. penggajian dan tunjangan;</li> <li>j. penghargaan;</li> <li>k. disiplin;</li> <li>l. pemberhentian;</li> <li>m. jaminan pensiun dan jaminan hari tua; dan</li> <li>n. perlindungan.</li> </ul> <p>(Pasal 93)</p> <p>Manajemen PPPK meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. penetapan kebutuhan;</li> <li>b. pengadaan;</li> <li>c. penilaian kinerja;</li> <li>d. penggajian dan tunjangan;</li> <li>e. pengembangan kompetensi;</li> <li>f. pemberian penghargaan;</li> <li>g. disiplin;</li> <li>h. pemutusan hubungan perjanjian kerja; dan</li> <li>i. perlindungan</li> </ul>
10	Pangkat dan Jabatan	<p>Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu</p> <p>(2) Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme</p>	

		<p>sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan.</p> <p>(3) Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam pangkat awal ditetapkan berdasarkan tingkat pendidikan formal</p>	<p>(Pasal 68)</p> <p>(1) PNS diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu pada Instansi Pemerintah.</p> <p>(2) Pengangkatan PNS dalam jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dimiliki oleh pegawai.</p> <p>(3) Setiap jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelompokkan dalam klasifikasi jabatan PNS yang menunjukkan kesamaan karakteristik, mekanisme, dan pola kerja.</p> <p>(4) PNS dapat berpindah antar dan antara Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrasi, dan Jabatan Fungsional di Instansi Pusat dan Instansi Daerah</p>
--	--	--	--

			<p>berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kinerja.</p> <p>(5) PNS dapat diangkat dalam jabatan tertentu pada lingkungan instansi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.</p> <p>(6) PNS yang diangkat dalam jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), pangkat atau jabatan disesuaikan dengan pangkat dan jabatan di lingkungan instansi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.</p>
11	Pengembangan Karier	Tidak diatur secara rinci	<p>(Pasal 69)</p> <p>(1) Pengembangan karier PNS dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan Instansi Pemerintah.</p> <p>(2) Pengembangan karier PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan integritas dan moralitas.</p>

		<p>(3) Kompetensi sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. kompetensi teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional, dan pengalaman bekerja secara teknis;</li> <li>b. kompetensi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan; dan</li> <li>c. kompetensi sosial kultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.</li> </ol> <p>(4) Integritas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diukur dari kejujuran, kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, kemampuan bekerja sama, dan pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan negara.</p>
--	--	---

			(5) Moralitas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diukur dari penerapan dan pengamalan nilai etika agama, budaya, dan sosial kemasyarakatan.
12	Pola karir	Tidak diatur secara rinci	(Pasal 71) (1) Untuk menjamin keselarasan potensi PNS dengan kebutuhan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan perlu disusun pola karir PNS yang terintegrasi secara nasional. (2) Setiap Instansi Pemerintah menyusun pola karir PNS secara khusus sesuai dengan kebutuhan berdasarkan pola karir nasional.
13	Batas usia pensiun	Tidak diatur secara rinci	(Pasal 90) Batas usia pensiun yaitu: a. 58 (lima puluh delapan) tahun bagi Pejabat Administrasi; b. 60 (enam puluh) tahun bagi Pejabat Pimpinan Tinggi; c. sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi Pejabat Fungsional.

14	Pejabat Negara	<p>(1) Pejabat Negara terdiri dari atas :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Presiden dan Wakil Presiden;</li> <li>b. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;</li> <li>c. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan;</li> <li>d. Ketua, Wakil Ketua, dan Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan;</li> <li>e. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;</li> <li>f. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;</li> <li>g. Menteri dan jabatan yang setingkat Menteri;</li> <li>h. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;</li> </ol>	<p>(Pasal 121-125)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pegawai ASN dapat menjadi pejabat negara.</li> <li>- Yang dimaksud sebagai Pejabat Negara yaitu: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Presiden dan Wakil Presiden;</li> <li>b. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;</li> <li>c. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;</li> <li>d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;</li> <li>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;</li> <li>f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;</li> <li>g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;</li> <li>h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;</li> <li>i. Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;</li> </ol> </li> </ul>
----	----------------	--	--

		<p>i. Gubernur dan Wakil Gubernur;</p> <p>j. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota; dan</p> <p>k. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang</p> <p>(2) Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri.</p> <p>(3) Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara tertentu tidak perlu diberhentikan dari jabatan organiknya.</p> <p>(4) Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), setelah selesai menjalankan tugasnya dapat diangkat kembali dalam jabatan organiknya.</p>	<p>j. Menteri dan jabatan setingkat menteri;</p> <p>k. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;</p> <p>l. Gubernur dan wakil gubernur;</p> <p>m. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan</p> <p>n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.</p> <p>Pasal 123</p> <p>(1) Pegawai ASN dari PNS yang diangkat menjadi ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi; ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial; ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi; Menteri dan jabatan setingkat menteri; Kepala perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri yang berkedudukan sebagai</p>
--	--	---	---

			<p>Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh diberhentikan sementara dari jabatannya dan tidak kehilangan status sebagai PNS.</p> <p>(2) Pegawai ASN dari PNS yang tidak menjabat lagi sebagai pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diaktifkan kembali sebagai PNS.</p> <p>(3) Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/ walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon.</p>
--	--	--	---

			<p>Pasal 124</p> <p>(1) PNS yang tidak menjabat lagi sebagai pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 123 ayat (1) dapat menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrasi, atau Jabatan Fungsional, sepanjang tersedia lowongan jabatan.</p> <p>(2) Dalam hal tidak tersedia lowongan jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun PNS yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat.</p>
15	Pengisian jabatan pimpinan tinggi	Tidak diatur	Diatur Mengenai pengisian Jabatan Tinggi
16	Organisasi	Tidak diatur	<p>(Pasal 126)</p> <p>(1) Pegawai ASN berhimpun dalam wadah korps profesi Pegawai ASN Republik Indonesia.</p> <p>(2) Korps profesi Pegawai ASN Republik Indonesia memiliki tujuan:</p> <p>a. menjaga kode etik profesi dan standar pelayanan profesi ASN; dan</p>

			<p>b. mewujudkan jiwa korps ASN sebagai pemersatu bangsa.</p> <p>(3) Dalam mencapai tujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) korps profesi ASN Republik Indonesia memiliki fungsi:</p> <p>a. pembinaan dan pengembangan profesi ASN;</p> <p>b. memberikan perlindungan hukum dan advokasi kepada anggota korps profesi ASN Republik Indonesia terhadap dugaan pelanggaran Sistem Merit dan mengalami masalah hukum dalam melaksanakan tugas;</p> <p>c. memberikan rekomendasi kepada majelis kode etik Instansi Pemerintah terhadap pelanggaran kode etik profesi dan kode perilaku profesi; dan</p> <p>d. menyelenggarakan usaha untuk peningkatan kesejahteraan anggota korps profesi ASN Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
--	--	--	---

17	Sistem Informasi	Tidak diatur	<p>(Pasal 127)</p> <p>(1) Untuk menjamin efisiensi, efektivitas, dan akurasi pengambilan keputusan dalam Manajemen ASN diperlukan Sistem Informasi ASN.</p> <p>(2) Sistem Informasi ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan secara nasional dan terintegrasi antar Instansi Pemerintah.</p> <p>(3) Untuk menjamin keterpaduan dan akurasi data dalam Sistem Informasi ASN, setiap Instansi Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib memutakhirkan data secara berkala dan menyampaikannya kepada BKN.</p> <p>(4) Sistem Informasi ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berbasis teknologi informasi yang mudah diaplikasikan, mudah diakses, dan memiliki system keamanan yang dipercaya.</p>
----	------------------	--------------	--

			<p>(Pasal 128)</p> <p>(1) Sistem Informasi ASN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 ayat (1) memuat seluruh informasi dan data Pegawai ASN.</p> <p>(2) Data Pegawai ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling kurang memuat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. data riwayat hidup;</li> <li>b. riwayat pendidikan formal dan non formal;</li> <li>c. riwayat jabatan dan kepangkatan;</li> <li>d. riwayat penghargaan, tanda jasa, atau tanda kehormatan;</li> <li>e. riwayat pengalaman berorganisasi;</li> <li>f. riwayat gaji;</li> <li>g. riwayat pendidikan dan latihan;</li> <li>h. daftar penilaian prestasi kerja;</li> <li>i. surat keputusan; dan</li> <li>j. kompetensi.</li> </ol>
18	Penyelesaian sengketa	<p>(1) Sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.</p> <p>(2) Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan</p>	<p>(Pasal 129)</p> <p>(1) Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif.</p> <p>(2) Upaya administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administratif.</p>

		<p>disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan kepegawaian Negara.</p>	<p>(3) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum.</p> <p>(4) Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada badan pertimbangan ASN.</p>
--	--	--	---

# SISTEM PENGAWASAN APARATUR SIPIL NEGARA

4

## A. Pengertian Pengawasan

Di dalam sebuah organisasi, sistem pengawasan memegang peranan penting untuk memastikan bahwa segala sesuatunya berjalan sesuai dengan mandat, visi, misi dan tujuan, serta target organisasi. Sistem pengawasan memiliki dua tujuan utama, yaitu akuntabilitas dan proses belajar. Dari sisi akuntabilitas, sistem pengawasan akan memastikan bahwa dana pembangunan digunakan sesuai proses belajar, sistem pengawasan akan memberikan informasi tentang dampak dari program atau intervensi yang dilakukan, sehingga pengambil keputusan dapat belajar tentang bagaimana menciptakan program yang lebih efektif.<sup>50</sup>

Lord Acton mengatakan, bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung disalahgunakan.<sup>51</sup> Oleh sebab itu, dengan adanya keleluasaan bertindak dari administrasi Negara yang memasuki semua sector kehidupan masyarakat, kadang-kadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat itu sendiri, maka wajarlah bila diadakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan Negara menjurus ke arah diktator tanpa batas.

Menurut Bagir Manan:

“Pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di satu pihak dan pengawasan di pihak lain, merupakan dua sisi mata uang dalam Negara kesatuan dengan sistem otonomi (desentralisasi). Kebebasan dan kemandirian dapat dipandang sebagai pengawasan (*toezicht*) merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa pengawasan. Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal yang secara tegas

<sup>50</sup> Ade Cahyat, Sistem Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten, [http://www.cifor.cgiar.org/publication/pdf\\_files/govbrief/GovBrief0403.pdf](http://www.cifor.cgiar.org/publication/pdf_files/govbrief/GovBrief0403.pdf), 2004.

<sup>51</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004. hlm. 70.

ditentukan dalam undang-undang. Pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan atau didasarkan undang-undang”.<sup>52</sup>

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling*, yang oleh Dale dikatakan bahwa:

*“... the modern concept of control.... Provides a historical record of what has happened ... and provides date the enable the...executive... to take corrective steps...”*.<sup>53</sup> Hal ini berarti bahwa pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.

Pengertian tentang pengawasan sangat beragam dari para ahli. Mockler menyebutkan pengawasan sebagai;

*“controlling is a sistematic effort by business management to compare performance to predetermined standar, plans, or objectives to determine wheter performance is in line with theses standards and presumably to take any remedial action required to see that human an other corporate resources are being used in the most effective and efficient way possible in achieving corporate objectives”*.<sup>54</sup>

Konsep pengawasan dari Mockler di atas, menekankan pada tiga hal yaitu; (1) harus ada rencana, standar atau tujuan sebagai tolok ukur yang ingin dicapai, (2) adanya proses pelaksanaan kerja untuk mencapai tujuan yang diinginkan, (3) adanya usaha membandingkan mengenai apa yang telah dicapai dengan standar, rencana atau tujuan yang telah ditetapkan, dan (4) melakukan tindakan perbaikan yang diperlukan. Dengan demikian, konsep pengawasan dari Mockler ini terlihat bahwa ada kegiatan yang perlu direncanakan dengan tolok ukur berupa kriteria, norma-norma standar, kemudian dibandingkan, mana yang membutuhkan koreksi ataupun perbaikan-perbaikan.

Hal senada juga diungkapkan oleh Admosudirjo yang mengatakan bahwa: pada pokoknya *controlling* atau pengawasan adalah keseluruhan daripada kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang

---

<sup>52</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum, UII, 2004, Yogyakarta, hlm. 185-186.

<sup>53</sup> Winardi, *Manajer dan manajemen*, Citra Aditya, Bandung, 2000, hlm. 224.

<sup>54</sup> Certo, Samuel C. & S. Travis Certo, *Modern Management*, Pearson Prentice Hall, 2006, hlm. 480.

atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standar, atau rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>55</sup>

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengungkapkan bahwa:

“Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku. Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggung jawab setiap pimpinan pada tingkat manapun. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas organisasi”.<sup>56</sup>

Maman Ukas mengatakan bahwa pengawasan adalah suatu proses kegiatan yang dilakukan untuk memantau, mengukur dan bila perlu melakukan perbaikan atas pelaksanaan pekerjaan sehingga apa yang telah direncanakan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang diinginkan.<sup>57</sup>

Tujuan pengawasan dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Hasil kerja diperoleh secara berdaya guna (efektif) dan berhasil guna (efisien) sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan;
- b. Untuk mengetahui dimana letak kelemahan/penyimpangan, sebab-sebab terjadinya penyimpangan, dampaknya serta pihak-pihak yang bertanggung jawab atas kelemahan/penyimpangan tersebut;
- c. Mencegah kemungkinan terjadinya pemborosan sumber daya (*in efficiency*) penyimpangan, kelalaian, dan kelemahan;
- d. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan, agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana;
- e. Mempertebal rasa tanggung jawab pegawai;
- f. Membimbing pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya;

---

<sup>55</sup> Admosudirjo sebagaimana dikutip Febriani (2000) dalam Ade Cahyat, ...Op. Cit, 2004, hlm. 4.

<sup>56</sup> Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 1996, hlm. 159.

<sup>57</sup> Maman Ukas, *Manajemen: Konsep, Prinsip dan Aplikasi*, Penerbit Agnini, Bandung, 2004, hlm. 337.

Silalahi mengemukakan prinsip pengawasan bahwa pengawasan itu harus berlangsung terus menerus, menemukan fakta, tidak mencari-cari kesalahan, memberi bimbingan, tidak menghambat pelaksanaan pekerjaan, fleksibel, berorientasi pada rencana dan tujuan, dilakukan pada tempat-tempat strategis dan pengawasan melakukan tindakan koreksi. Apabila prinsip-prinsip pengawasan tersebut di atas dilakukan secara konsisten dan benar dalam keseluruhan proses administrasi, maka hasil kerja dan tujuan organisasi yang telah ditentukan sebelumnya, akan dapat dicapai secara lebih efektif dan efisien.<sup>58</sup>

Selanjutnya, Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo menyatakan bahwa pengawasan adalah suatu proses kegiatan pimpinan yang sistematis untuk membandingkan (memastikan dan menjamin) bahwa tujuan dan sasaran serta tugas organisasi yang akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan standar, rencana, kebijakan, instruksi dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan, guna pemanfaatan manusia dan sumber daya lain yang paling efektif dan efisien dalam mencapai tujuan perusahaan.<sup>59</sup>

### **Maksud dan Tujuan Pengawasan.**

Menurut Situmorang dan Juhir, maksud pengawasan adalah untuk:

1. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak.
2. Memperbaiki kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru.
3. Mengetahui apakah penggunaan *budget* yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.
4. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam *planning* atau tidak.
5. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam *planning*, yaitu standar.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Uliana Ria Sembiring, *Sistem Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Tekno Efisiensi, Jurnal Ilmiah KORPRI Kopertis Wilayah IV, volume 1 No. 1 Mei 2016, Kopertis Wilayah IV, Hlm 138-139.

<sup>59</sup> Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 451.

<sup>60</sup> M Situmorang, Viktor dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 20.

Sementara tujuan pengawasan menurut Soekarno adalah untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan, mengetahui apakah sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas yang ditentukan, mengetahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam bekerja, mengetahui apakah sesuatu berjalan efisien atau tidak dan mencari jalan keluar jika ternyata dijumpai kesulitan, kelemahan atau kegagalan ke arah perbaikan.<sup>61</sup>

Pengawasan menjadi tiga tipe dasar yaitu;

1. *preliminary control* (pengawasan pendahuluan),
2. *concurrent control* (pengawasan pada saat pekerjaan berlangsung) dan
3. *feedback control* (pengawasan umpan balik).<sup>62</sup>

Maman Ukas menyebutkan ada tiga fase pengawasan, yaitu;

- a. pengawasan awal,
- b. pengawasan tengah berjalan, dan
- c. pengawasan akhir.<sup>63</sup>

Maksud pengawasan awal yang mendahului tindakan adalah tiada lain untuk mencegah serta membatasi sedini mungkin kesalahan-kesalahan yang tidak diinginkan sebelum terjadi. Dengan kata lain, tindakan berjaga-jaga sebelum memulai suatu aktivitas. Adapun pengawasan tengah berjalan dilakukan untuk memantau kegiatan yang sedang dilaksanakan dengan cara membandingkan standar dengan hasil kerja, sehingga perlu ada tindakan-tindakan korektif untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan. Pengawasan akhir tidak berdiri sendiri tetapi merupakan hasil kombinasi pada pengawasan awal dan tengah.

## **B. Teknik Pengawasan.**

Viktor M Situmorang dan Juhir mengklasifikasikan teknik pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu:

1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung.
  - a. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “*on the spot*” di tempat pekerjaan, dan menerima laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.

---

<sup>61</sup> Ateng Safrudin, *Pemerintah Daerah dan Pembangunan*, Sumur, Bandung, 1965, hlm. 36.

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm. 454.

<sup>63</sup> Maman Ukas, *Manajemen* ....., Op. Cit, hlm. 343.

- b. Pengawasan tidak langsung, diadakan dengan mempelajari laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “*on the spot*”.
2. Pengawasan preventif dan refresif
    - a. Pengawasan preventif, dilakukan melalui preaudit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber lain.
    - b. Pengawasan refresif, dilakukan melalui post-audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.
  3. Pengawasan intern dan pengawasan ekstern.
    - a. Pengawasan intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.
    - b. Pengawasan ekstern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, seperti halnya pengawasan di bidang keuangan oleh badan pemeriksa keuangan sepanjang meliputi seluruh aparaturnya Negara dan direktorat jenderal pengawasan keuangan Negara terhadap departemen dan instansi pemerintah lain.<sup>64</sup>

Pengawasan dari aspek subyek yang mengawasi adalah sebagai berikut:

#### 1) Pengawasan Melekat (Waskat)

Waskat atau pengawasan atasan langsung (PAL) atau disebut juga pengawasan manajerial. Waskat pada dasarnya dilakukan secara berjenjang di dalam struktur organisasi meliputi level manajemen tingkat bawah, level manajemen tingkat menengah dan level manajemen tingkat atas. Kendala implementasi Waskat adalah;

1. Salah kaprah beberapa pejabat tentang pengawasan yang dilakukannya;

---

<sup>64</sup>Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum.....*, Op. Cit, hlm. 458.

2. Pandangan budaya pengawasan untuk mencari-cari kesalahan;
3. Enggan melakukan Waskat, karena sudah ada pengawasan fungsional (Wasnal);
4. Perasaan ewuh pakewuh (rasa kekeluargaan) terhadap bawahan;
5. Kurangnya kemampuan atasan; dan
6. Pejabat struktural (atasan langsung) terlibat sendiri dalam penyimpangan keuangan negara.

## 2) Pengawasan Fungsional (Wasnal)

Sehubungan dengan pertumbuhan organisasi yang semakin kompleks, maka Pemerintah membentuk lembaga yang sering disebut Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah, yang tugas pokoknya di bidang pengawasan yang berperan untuk membantu pimpinan lembaga yang bersangkutan dalam melaksanakan fungsi pengawasan.

## 3) Pengawasan Politis.

Pengawasan politis yang dimaksudkan disini adalah pengawasan kebijakan seperti pengawasan peraturan daerah (Perda) yang dilakukan oleh DPRD.

## 4) Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat (social - control) terhadap pelaksanaan fungsi pengaturan dan pelayanan Pemda adalah sangat penting, sebab masyarakat paling mengetahui dan merasakan kinerja Pemda, yang merupakan feedback (masukan balik) kepada Pemda.<sup>65</sup>

## C. Lembaga-Lembaga Yang Berkaitan Dengan Manajemen Aparatur Sipil Negara.

Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintah merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen ASN. Untuk menyelenggarakan kekuasaan tersebut, Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada:

1. Kementerian PAN&RB, berkaitan dengan kewenangan perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi kebijakan, serta pengawasan atas pelaksanaan kebijakan ASN;
2. KASN, berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN untuk menjamin

---

<sup>65</sup>Uliana Ria Sembiring, *Sistem Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Tekno Efisiensi, Jurnal Ilmiah KORPRI Kopertis Wilayah IV, volume 1 No. 1 Mei 2016, Kopertis Wilayah IV, hlm.138-139.

perwujudan sistem merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN;

3. LAN, berkaitan dengan kewenangan penelitian, pengkajian kebijakan manajemen ASN, pembinaan, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN; dan
4. BKN, berkaitan dengan kewenangan penyelenggaraan manajemen ASN, pengawasan dan pengendalian pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria manajemen ASN.

Selain itu, Presiden juga dapat mendelegasikan kewenangan kepada:

- a. Pejabat Pembina Kepegawaian, yaitu menteri, pimpinan lembaga di lembaga pemerintah nonkementerian; sekretaris jenderal di sekretariat lembaga negara dan lembaga nonstruktural; gubernur di provinsi; dan bupati/walikota di kabupaten/kota, untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama;
- b. Pejabat yang Berwenang, yaitu sekretaris jenderal/secretariat lembaga negara, sekretariat lembaga nonstruktural, sekretaris daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk pembinaan manajemen ASN.

Selanjutnya, penulis akan uraikan di bawah ini lembaga-lembaga tersebut di atas.

## **1. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi.**

Kemenpan&RB sebagai sebuah kementerian negara, lembaga ini bertugas membantu presiden dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi di bidang pendayagunaan aparatur Negara yang mempunyai tugas dan fungsi sebagai berikut:

### **a. Tugas**

Menyelenggarakan urusan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara

## **b. Fungsi**

1. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur, dan pelayanan publik;
2. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur, dan pelayanan publik;
3. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian PANRB;
4. Koordinasi pelaksanaan supervisi dan pengawasan penyelenggaraan administrasi pemerintahan;
5. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian PANRB; dan
6. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian PANRB

## **2. Badan Kepegawaian Negara**

Susunan organisasi BKN, terdiri dari :

- a) Kepala;
- b) Sekretariat;
- c) Kedeputian;
- d) Biro-Biro;
- e) Direktorat;
- f) Pusat-Pusat;
- g) Inspektorat;

Biro-biro merupakan unsur pelaksana yang terdiri dari :

- a) Biro Perencanaan;
- b) Biro Kepegawaian Umum;
- c) Biro Kepangkatan dan Penggajian;hhh
- d) Biro Tata Usaha Kepegawaian;
- e) Biro Pensiun dan Tunjangan;
- f) Biro pengawasan.

Adapun tugas Badan kepegawaian Negara yang diatur dalam Perpres nomor 58 tahun 2013 tentang BKN adalah Melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen kepegawaian negara sesuai

ketentuan peraturan perundang-undangan. selanjutnya, selanjutnya, BKN menyelenggarakan fungsi :

1. Penyusunan dan penetapan kebijakan teknis di bidang manajemen kepegawaian;
2. Penyelenggaraan pengadaan, mutasi, pemberhentian dan pensiun, serta status dan kedudukan hukum Pegawai Negeri Sipil;
3. Penyelenggaraan administrasi pensiun, Pejabat Negara dan mantan Pejabat Negara;
4. Penyelenggaraan sistem informasi manajemen kepegawaian;
5. Penyelenggaraan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan manajemen kepegawaian;
6. Penyelenggaraan pemetaan potensi dan penilaian kompetensi Pegawai Negeri Sipil;
7. Penyelenggaraan dan pengembangan sistem rekrutmen Pegawai Negeri Sipil;
8. Penelitian dan pengembangan di bidang manajemen kepegawaian;
9. Pelaksanaan bantuan hukum;
10. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan di bidang manajemen kepegawaian;
11. Pembinaan dan penyelenggaraan dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BKN; dan
12. Pengawasan atas pelaksanaan tugasnya.<sup>66</sup>

Pada UU ASN, tugas, fungsi dan kewenangan BKN lebih diperinci pada Pasal 47, Pasal 48 dan Pasal 49. UU ASN tersebut juga menyebutkan di pasal 50 bahwa ketentuan terkait fungsi, tugas dan kewenangan BKN tersebut akan diatur dengan Peraturan Presiden. Namun demikian, pasca lahirnya UU ASN, sampai saat ini belum disusun Peraturan Presiden pengganti Perpres Nomor 58 Tahun 2013, hal ini perlu segera ditindaklanjuti karena berpengaruh terhadap penyusunan dan penataan organisasi BKN ke depan. Fungsi dan wewenang BKN dalam UU ASN perlu digarisbawahi sebagai mandat utama BKN. Dalam konteks kelembagaan, tugas BKN dalam pasal 48 tidak berupa output melainkan lebih pada penjabaran apa saja yang perlu dilakukan BKN untuk menguatkan fungsi-fungsinya. Mengacu pada UU ASN, ada 3 (tiga) fungsi dan 1 (satu) wewenang yang menjadi pilar

---

<sup>66</sup> <http://www.bkn.go.id/profil/visi-misi>, diakses tanggal 28 Juli 2018.

utama BKN diantaranya pembinaan, penyelenggaraan, sistem informasi, dan wasdal (pengawasan dan pengendalian). Sebagai perbandingan, di dalam Rencana Strategis (Renstra) BKN sudah mengemukakan pilar-pilar yang dirumuskan ke dalam sasaran strategis organisasi hingga indikator. Namun demikian pilar yang termuat dalam Renstra sedikit berbeda, yakni terdiri dari pilar pembinaan, penyelenggaraan, pengelolaan dan wasdal (pengawasan dan pengendalian). Sementara dalam proses bisnis yang sudah ditetapkan dalam Keputusan Kepala BKN No. 232.1/ KEP/2020, terdapat pilar pembinaan, penyelenggaraan, pengelolaan sistem informasi serta pengawasan dan pengendalian. Undang-Undang ASN memberikan landasan organisasi BKN pada fungsi dan wewenang BKN yang terdiri dari pembinaan penyelenggaraan manajemen kepegawaian (pilar pembinaan), penyelenggaraan manajemen ASN (pilar penyelenggaraan), sistem informasi (pilar sistem informasi) dan wasdal (pengawasan dan pengendalian) (pilar wasdal), sedangkan tugas BKN maupun fungsi yang ada dalam PP Nomor 11 Tahun 2017 menjadi turunan dari pilar-pilar tersebut.<sup>67</sup>

### **3. Lembaga Administrasi Negara.**

Lembaga Administrasi Negara didirikan dengan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1957 tertanggal 6 Agustus 1957 dan selanjutnya susunan organisasi serta lapangan tugasnya diatur dalam Surat Keputusan Perdana Menteri No. 283/P.M./1957.

Pendirian Lembaga Administrasi Negara pada waktu itu terutama didorong oleh kebutuhan Pemerintah yang sangat mendesak akan pegawai negeri, lebih-lebih yang menduduki jabatan-jabatan pimpinan dalam aparatur pemerintah, akan kecakapan dan ketrampilan dalam bidang administrasi dan manajemen yang akan mendukung kemampuannya dalam melaksanakan tugasnya. Disamping itu sistem administrasi pemerintah yang pada saat itu masih berpangkal pada sistem administrasi peninggalan Hindia Belanda dan pemerintah bala tentara Jepang, kondisi seperti itu dirasakan tidak sesuai dengan kebutuhan administrasi pemerintah dalam negara Republik Indonesia yang merdeka. Oleh karena itu diperlukan adanya usaha penelitian dan pengembangan administrasi pemerintah yang lebih sesuai dengan keadaan di Indonesia sebagai suatu negara

---

<sup>67</sup> Ahmad Juwari, Puti Paramita Bawie, dan Rahadi Ferdiansyah, Analisis Fungsi, Tugas dan Kewenangan Badan Kepegawaian Negara dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Civil Service VOL. 15, No.2, November 2021 : hlm. 1 – 9.

yang merdeka. Dalam rapat antar Sekretaris Jenderal Kementerian yang diselenggarakan pada tanggal 1 Nopember 1956, masalah tersebut telah dibahas secara mendalam dan dicapai kata sepakat untuk mengajukan hal itu kepada Pemerintah. Sehubungan dengan itu Sekretaris Jenderal Kementerian Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan pada waktu itu yaitu M. Hutasoit, telah membicarakan secara mendalam dan mendapat persetujuan dari Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan, yang selanjutnya dengan suratnya nomor 1727/S tertanggal 5 Januari 1957 telah mengusulkan kepada Perdana Menteri, untuk mendirikan suatu institut bagi pen-didikan tenaga administrasi pemerintahan.

Akhirnya dalam sidang kabinet tanggal 23 Januari 1957 diputuskan untuk menugaskan kepada Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan untuk mengajukan sebuah rencana yang konkrit tentang pembentukan institut tersebut. Dalam rangka menyiapkan rancangan tersebut, Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan dengan Surat Keputusan No. 16079/S tertanggal 15 Pebruari 1957 telah membentuk Panitia Perencanaan Pembentukan Lembaga Pendidikan Tenaga Administrasi Pemerintah dengan tugas pokok mengajukan kepada Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan, sebuah rancangan yang lengkap dan konkrit tentang pembentukan lembaga dimaksud.

Dalam masa-masa selanjutnya, dengan makin meningkatnya perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaan yang telah diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, lebih-lebih sejak dimulainya pelaksanaan Pembangunan Lima Tahun, maka dipandang perlu untuk menyesuaikan tugas pokok, fungsi dan susunan organisasi Lembaga Administrasi Negara dengan tuntutan perkembangan jaman. Oleh karena itu dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1971, dicabutlah Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1957 dan sejak saat itu organisasi Lembaga Administrasi Negara diatur dengan Keputusan Presiden (Keppres). Keppres pertama adalah Keppres No. 5 Tahun 1971. Dengan semakin berkembangnya kebutuhan akan perubahan administrasi pemerintah dan dalam rangka menghadapi tantangan millenium ke-3, tuntutan peran LAN sebagai lembaga kajian semakin besar. Untuk menjawab berbagai tantangan tersebut LAN melakukan restrukturisasi serta revitalisasi melalui perubahan tugas pokok dan fungsinya.

Di samping itu dalam rangka menghadapi era globalisasi Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan restrukturisasi organisasi LPND, sebagaimana terakhir ditetapkan dalam Keppres No.103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja LPND, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2005.

Dengan adanya restrukturisasi LPND tersebut, LAN melakukan penyesuaian ke dalam dengan melakukan perubahan terhadap tugas pokok, fungsi, susunan organisasi dan tata kerja yang diatur berdasarkan Keputusan Kepala LAN Nomor 4 Tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Administrasi Negara sebagaimana telah lima kali diubah terakhir dengan Peraturan Kepala LAN Nomor 14 Tahun 2013.<sup>68</sup>

Lembaga Administrasi Negara berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 57 tahun 2013 mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang administrasi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya dalam melaksanakan tugasnya LAN, menyelenggarakan fungsi :

1. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional tertentu di bidang administrasi negara;
2. Pengkajian administrasi negara di bidang kebijakan reformasi administrasi, desentralisasi dan otonomi daerah, sistem administrasi negara dan hukum administrasi negara;
3. Pengembangan inovasi administrasi negara di bidang tata pemerintahan, pelayanan publik, serta kelembagaan dan sumber daya aparatur;
4. Pemberian fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang administrasi negara;
5. Pembinaan, penjaminan mutu dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumber daya aparatur negara;
6. Pembinaan jabatan fungsional tertentu yang menjadi kewenangan LAN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
7. Pengembangan kapasitas administrasi negara; dan
8. Pembinaan dan penyelenggaraan dukungan administrasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup><http://lan.go.id/id/homepage/tentang-lan>, diakses tanggal 29 Juli 2018.

<sup>69</sup><http://lan.go.id/id/homepage/tugas-dan-fungsi>, diakses tanggal 29 Juli 2018.

#### **4. Komisi Aparatur Sipil Negara.**

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang telah disetujui rapat paripurna DPR-RI tanggal 19 Desember 2013, dan disahkan oleh Presiden pada masa Susilo Bambang Yudhoyono 15 Januari 2014 lalu, terdapat amanat untuk membentuk sebuah lembaga baru yang akan mendapat delegasi kekuasaan Presiden dalam melaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN serta mewujudkan sistem merit, yaitu Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Dalam UU No.5 tahun 2014 tersebut menyatakan bahwa Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) merupakan lembaga non-struktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN (PNS, PPPK, dan anggota TNI/Polri yang ditugaskan dalam jabatan ASN) yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.

Komisi ASN yang beranggotakan 7 orang komisioner tersebut berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah. Fungsi tersebut merupakan pembentukan Aparatur Sipil Negara yang profesional dan memiliki integritas. Sedangkan Sistem merit mengubah manajemen ASN dengan berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Selain itu sistem ini juga akan melakukan penilaian secara adil dan wajar, tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan.

KASN memiliki tugas untuk menjaga netralitas pegawai ASN, melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN dan melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN kepada Presiden. Dengan adanya tugas KASN untuk menjaga netralitas pegawai ASN maka diharapkan pegawai ASN dapat berkonsentrasi terhadap tugas dan fungsinya sebagai pelayanan masyarakat.

1. Selain tugas diatas, KASN memiliki wewenang untuk Mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan

pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi Mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;

2. Meminta informasi dari pegawai ASN dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
3. Memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
4. Meminta klarifikasi dan/atau dokumen yang diperlukan dari Instansi Pemerintah untuk pemeriksaan laporan atas pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.

Komisi Aparatur Sipil Negara yang berkedudukan di ibu kota negara tersebut melaporkan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya, termasuk yang berkaitan dengan kebijakan dan kinerja ASN paling kurang 1 (satu) kali pada akhir tahun kepada Presiden.

Output kinerja KASN dalam laporan tahun 2021, adalah sebagai berikut:

- a. Hasil Penilaian Sistem Merit (Penetapan Kategori Kualitas Sistem Merit Instansi Pemerintah);
- b. Penjaminan Mutu Kualitas Penerapan Sistem Merit;
- c. Rekomendasi Pengawasan Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi melalui seleksi terbuka dan mutasi;
- d. Pengawasan atas Pembinaan Profesi ASN;
- e. Rekomendasi Penanganan Pengaduan atas Pelanggaran Sistem Merit
- f. Rekomendasi atas Mediasi dan Perlindungan ASN;
- g. Rekomendasi Penanganan Pengaduan atas Pelanggaran Nilai Dasar, Kode Etik, dan Kode Perilaku;
- h. Rekomendasi Penanganan Pengaduan Netralitas ASN;
- i. Indeks Maturitas Nilai Dasar, Kode Etik, dan Kode Perilaku.<sup>70</sup>

Area pengawasan KASN adalah sebagai berikut:

- a. 4.081 juta PNS (sumber BKN 2021);
- b. 20.427 JPT ASN;
- c. 34 Kementerian, 30 LPNK, 96 LNS, 34 Pemerintah Provinsi, 514 Pemerintah Kab/Kota;

---

<sup>70</sup> Ringkasan Laporan Tahunan KASN 2021, diakses tanggal 2 Juni 2022.

KASN dalam melakukan pengawasan sudah menuju digital dengan membangun sistem informasi sebagai berikut:

- a. SIPINTER (Aplikasi pengawasan penilaian mandiri penerapan sistem merit);
- b. SIJAPTI (Aplikasi pengawasan pelaksanaan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi);
- c. SINDEN (Aplikasi pengawasan penerapan nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku di instansi pemerintah);
- d. SIAPNET (Aplikasi Pengawasan Penerapan Netralitas Pegawai ASN).

Berdasarkan RPJMN 2020-2024, KASN mendapatkan mandat untuk mengawal penerapan sistem merit dalam manajemen ASN. Hingga akhir tahun 2021, instansi pemerintah yang mendapatkan kategori sistem merit Baik ke atas, dengan rincian sebagai berikut: 32 Kementerian (94,1%), 22 LPNK (88,5%), 19 Pemerintah Provinsi (55,9%), dan 66 Pemerintah Kabupaten/Kota (12,8%). Pengawasan penerapan sistem merit pada instansi pemerintah tingkat Kementerian dan LPNK Tahun 2021 sudah cukup optimal. Sedangkan pada pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota belum optimal.

KASN telah melakukan akselerasi peningkatan penerapan sistem merit dalam manajemen ASN di instansi pemerintah daerah. Hal ini dapat ditunjukkan dengan peningkatan penerapan sistem merit kategori Baik ke atas pada pemerintah kabupaten dan kota yang meningkat dari sebelumnya sebanyak 25 IP menjadi 66 IP atau sebesar 164% dan provinsi sebanyak 13 IP menjadi 19 IP atau sebesar 46%. Pencapaian ini dilaksanakan melalui pembinaan sistem merit dengan melakukan kegiatan audiensi, rapat koordinasi pembinaan, pelayanan konsultasi/coaching/asistensi, fasilitasi kepada instansi serta dengan melakukan kolaborasi bersama Kementerian PANRB, Kementerian Dalam Negeri, BKN, dan LAN. Penerapan sistem merit pada instansi pemerintah di Tahun 2020 dan 2021 mengalami peningkatan dikarenakan meningkatnya kesadaran Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) terhadap pentingnya penerapan sistem merit dalam manajemen ASN serta dukungan Kementerian PANRB dengan memasukkan Indeks Sistem Merit sebagai aspek hasil antara dalam penilaian reformasi birokrasi bagi instansi pusat dan daerah.

KASN telah berhasil menetapkan nilai sistem merit bagi 184 IP pada Tahun 2020 dan 260 IP pada Tahun 2021. Berdasarkan peta sebaran penerapan sistem merit per Provinsi sampai dengan Tahun 2021, rata-rata

pemerintah provinsi wilayah Indonesia bagian barat telah menerapkan sistem merit manajemen ASN, sedangkan wilayah Indonesia bagian timur rata-rata belum menerapkan sistem merit dengan optimal. Hasil penilaian penerapan sistem merit per aspek tahun 2021, nilai tertinggi terdapat pada aspek pengadaan sebesar 73.9%, disusul dengan aspek perencanaan kebutuhan 73.2%. Sedangkan aspek pengembangan karier 31.0% dan aspek promosi dan mutasi 41.5% merupakan aspek yang paling rendah dalam penerapannya. Hal ini menunjukkan rata-rata instansi pemerintah telah melakukan pengadaan dan perencanaan kebutuhan pegawai ASN sesuai dengan sistem merit, akan tetapi dalam melakukan promosi mutasi serta pengembangan karier ASN masih harus ditingkatkan kualitasnya. Penyebab rendahnya nilai pada aspek promosi dan mutasi dikarenakan belum terbentuknya talent pool dan rencana suksesi, sementara pada aspek pengembangan karier disebabkan belum tersusunnya pola karier instansi.

Mengacu pada hasil pengawasan penerapan sistem merit pada tahun 2021, KASN akan fokus pada akselerasi dalam mendorong penerapan sistem merit manajemen ASN di Instansi Pemerintah Daerah dan perbaikan pada aspek yang masih rendah, yaitu aspek pengembangan karier serta aspek promosi dan mutasi. Selain itu, KASN akan terus konsisten melakukan pendampingan, penjaminan kualitas, dan membangun kolaborasi untuk mengejar perbaikan kualitas penerapan sistem merit dalam manajemen ASN sesuai target kinerja yang diamanatkan RPJMN 2020-2024.<sup>71</sup>

### **Pengawasan JPT yang dilakukan oleh KASN**

Untuk menjaring calon pemimpin birokrasi pemerintah yang memiliki kompetensi unggul, berintegritas tinggi, dan sesuai kebutuhan organisasi, KASN terus meningkatkan kualitas pengawasan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Selama Tahun 2021, KASN menerbitkan 3.162 surat rekomendasi pengisian JPT baik melalui seleksi terbuka, maupun rotasi/mutasi internal dan antarin instansi pemerintah. Jumlah rekomendasi Tahun 2021 meningkat signifikan dibandingkan tahun 2020. Peningkatan secara signifikan jumlah rekomendasi yang diterbitkan KASN dipengaruhi oleh faktor-faktor, antara lain:

---

<sup>71</sup> Ibid.

- a. SE Menteri PAN RB No. 52 Tahun 2020 memungkinkan dilakukannya mutasi internal/eksternal dengan syarat minimal telah menduduki JPT selama 1 (satu) tahun sejak dilantik.
- b. Pasca Pilkada Serentak (Desember 2020) beberapa instansi pemerintah mengajukan pengisian dan pergantian JPT untuk mendukung visi, misi, dan program kerjanya.
- c. Kepala Daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2022 banyak mengajukan rotasi/mutasi dan Seleksi Terbuka pada November dan Desember 2021.

Dalam menjamin kualitas penerapan Sistem Merit dalam jabatan, KASN menerima dan menangani pengaduan atas pelanggaran penerapan Sistem Merit dalam pengisian jabatan. Pada tahun 2021, KASN menerima laporan pengaduan sebanyak 294 laporan dengan 114 pengaduan terbukti sebagai pelanggaran yang telah diterbitkan rekomendasi oleh KASN. Pelanggaran penerapan Sistem Merit dalam pengisian jabatan yang terjadi didominasi oleh Pemerintah Kab/ Kota sejumlah 92 pelanggaran (81%) dari 75 instansi (84%).

Untuk memastikan penegakan atas rekomendasi yang diterbitkan, KASN melakukan pemantauan atas tindak lanjut rekomendasi. Dari total 114 rekomendasi yang diterbitkan KASN, sebanyak 77 (68%) rekomendasi telah ditindaklanjuti oleh PPK. Namun, masih terdapat rekomendasi yang belum ditindaklanjuti dikarenakan adanya konflik kepentingan atau unsur politik dari PPK terhadap ASN-nya yang telah memberikan dukungan selama pencalonan dalam pemilihan kepala daerah.

Adapun upaya yang dilakukan KASN dalam meningkatkan persentase tindak lanjut dari rekomendasi yang diterbitkan, diantaranya:

- a. Meningkatkan koordinasi dengan instansi pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah;
- b. MoU antara KASN dan BKN untuk memblokir SAPK terhadap pejabat yang pengangkatan/ pemindahan/pemberhentian dalam JPT tidak sesuai ketentuan;
- c. Proses penyusunan SKB 3 Menteri terkait pemberian sanksi terhadap PPK (Gubernur/ Bupati/Walikota) yang melanggar ketentuan;
- d. Penundaan penerbitan surat rekomendasi pengajuan Seleksi Terbuka maupun Mutasi/ Rotasi bagi daerah yang belum melakukan tindak lanjut atas rekomendasi KASN.

Lebih lanjut dalam menjamin kualitas penerapan Sistem Merit dalam jabatan, KASN melakukan perlindungan kepada ASN yang mendapatkan perlakuan tidak adil atau diskriminatif dalam penerapan manajemen kepegawaian, seperti penurunan jabatan yang tidak sesuai ketentuan atau pemindahan jabatan yang tidak sesuai regulasi. Tercatat sudah dilakukan 33 kali perlindungan pada 22 instansi pemerintah. Sementara dalam menyelesaikan perkara atas ASN melalui mediasi antara kedua belah pihak di tahun 2021, KASN telah melakukan 25 kali mediasi pada 22 instansi pemerintah.

Dalam menjamin kualitas penerapan nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN, KASN menerima dan menangani pengaduan atas pelanggaran penerapan nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN. Pada tahun 2021, KASN menerima laporan pengaduan sebanyak 195 ASN dengan 90 ASN melakukan pelanggaran dan telah diterbitkan rekomendasi oleh KASN. Menurut jenis pelanggaran nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN, kasus perselingkuhan mendominasi sebanyak 16% dari total pelanggaran. Berikutnya kasus perbuatan tercela 11%, tidak masuk kerja 9%, serta kasus perbuatan sewenang-wenang 8%, dan kasus masalah rumah tangga sebanyak 6%.

Untuk memastikan penegakan atas rekomendasi yang diterbitkan, KASN melakukan pemantauan atas tindak lanjut rekomendasi. Dari total 90 rekomendasi yang diterbitkan KASN, sebanyak 54 (60%) rekomendasi telah ditindaklanjuti oleh PPK. Namun, masih terdapat rekomendasi yang belum ditindaklanjuti dikarenakan adanya konflik kepentingan atau unsur politik dari PPK terhadap ASN-nya yang telah memberikan dukungan selama pencalonan dalam pemilihan kepala daerah. KASN menerima dan menangani pengaduan atas pelanggaran penerapan netralitas ASN. KASN telah menerima laporan pengaduan pelanggaran netralitas sebanyak 250 ASN yang merupakan dampak dari pelaksanaan Pilkada yang diselenggarakan pada 9 Desember 2020. Berdasarkan hasil verifikasi dan klarifikasi, sebanyak 138 (55%) ASN terbukti melakukan pelanggaran dan telah diberikan rekomendasi oleh KASN. Kemudian sebanyak 75% rekomendasi KASN atas pelanggaran netralitas telah ditindaklanjuti oleh PPK dengan penjatuhan sanksi.

Adapun upaya yang dilakukan KASN dalam meningkatkan persentase tindak lanjut dari rekomendasi yang diterbitkan, diantaranya:

1. Forum Satgas Penanganan Pelanggaran Netralitas ASN bersama Kementerian PANRB, Kementerian Dalam Negeri, Bawaslu, dan BKN membahas data laporan penanganan pelanggaran netralitas ASN;
2. Meningkatkan koordinasi dengan instansi pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah;
3. Melakukan koordinasi dengan BKN maupun Kementerian Dalam Negeri dalam mengawasi pelaksanaan tindak lanjut PPK terhadap rekomendasi KASN.



Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki keberadaan yang sentral dalam membawa komponen kebijakan-kebijakan atau peraturan-peraturan pemerintah guna terealisasinya tujuan nasional. Komponen tersebut terakumulasi dalam bentuk pendistribusian tugas, fungsi dan kewajiban ASN. Dengan adanya pergeseran paradigma dalam pelayanan publik, secara otomatis hal tersebut akan menciptakan perubahan sistem dalam hukum kepegawaian dengan adanya penyesuaian-penyesuaian dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban dari ASN meliputi penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem dan penataan manajemen kepegawaian. Kebijakan kepegawaian tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri maupun peraturan daerah.

Diharapkan pengaturan Aparatur Sipil Negara bersifat dinamis, dan merujuk pada beberapa asas dan prinsip manajemen ASN. Selanjutnya, lebih ditingkatkan dalam strategi reformasi birokrasi dengan melakukan penataan birokrasi dalam dokumen dan kebijakan pemerintah Hal ini harus disertai perubahan kompetensi SDM secara menyeluruh yang perlu dijabarkan secara konsisten dan proporsional.

## DAFTAR PUSTAKA

- A Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, UI, 1990.
- Ade Cahyat, Sistem Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten, [http://www.cifor.cgiar.org/publication/pdf\\_files/govbrief/GovBrief0403.pdf](http://www.cifor.cgiar.org/publication/pdf_files/govbrief/GovBrief0403.pdf), 2004.
- Ahmad Juwari, Puti Paramita Bawie, dan Rahadi Ferdiansyah, Analisis Fungsi, Tugas dan Kewenangan Badan Kepegawaian Negara dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, *Civil Service VOL. 15, No.2*, November 2021.
- ambon.bpk.go.id/.../Matriks-Perbandingan-Substansi-UU-Kepegaw...*, diakses tanggal 28 Juli 2018.
- Ateng Safrudin, *Pemerintah Daerah dan Pembangunan*, Sumur, Bandung, 1965.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum, UII, 2004, Yogyakarta.
- Buchari Zainun, *Manajemen dan Motivasi*, Ghalia, Jakarta, 1986.
- Certo, Samuel C. & S. Travis Certo, *Modern Management*, Pearson Prentice Hall, 2006.
- Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006.

- Dey Ravena, *Wacana Hukum Progresif Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia*, *Jurnal Wawasan Hukum* Vol. 23 No. 02 September 2010, *STHB*, Bandung, 2010.
- Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004.
- Dimock, *Public Administration*, Rinehart & Company, Inc. N.Y, 1960.
- Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi terhadap pembentukan hukum nasional dalam Kerangka Negara Hukum*, Lubuk Agung, Bandung, 2010.
- H. Koontz & O'Donnel, *Principle of Management, an analyses of Management Function*, Fourth edition, Mc. Graw Hill Book, Co. N.Y, 1968.
- H.A.W Widjaja, *Otonomi Daerah* edisi I, Cet 3, PT. Rajagrafindo Persada. Jakarta, 2004.
- Hans Kelsen, yang diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Hukum Murni, dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2013.
- Helga Mayona, *Model Ideal Pelayanan Umum Kepada Masyarakat Studi Kasus Pelayanan Umum Kota Bukittinggi Sumatera Barat*, Tesis, UNDIP, Semarang, 2009.
- Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pegawai Negeri Sipil (PNS), Fokusmedia, Bandung, 2004.
- <http://habibahiskandar.blogspot.com/2013/05/perbandingan-undang-undang-nomor-8.html>
- <http://lan.go.id/id/homepage/tentang-lan>, diakses tanggal 29 Juli 2018.
- <http://lan.go.id/id/homepage/tugas-dan-fungsi>, diakses tanggal 29 Juli 2018.
- <http://www.bkn.go.id/profil/visi-misi>, diakses tanggal 28 Juli 2018.

- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2012.
- Inu Kencana Syafie, *Etika Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011.
- Inu Kencana Syafie, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*, Cetakan ketiga, Bumi Aksara, Jakarta, 2008.
- John M Piffner & Robert v Preathus, *Public Administration*, forth edition, The Ronald Press Co, New York.
- LAN RI, *Sistem Analyses and Quantitative techniques*, volume I, IBRD/UN Project, INS/77/XO.
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 1996.
- Leonard D White, *Introduction to the study of Public Administration*, Mc. Millan Co. N.Y.Forth Ed.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu perundang-undangan*, PT. Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- M Situmorang, Viktor dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1994.
- M.Erwin, *Filsafat Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2011.
- Maman Ukas, *Manajemen: Konsep, Prinsip dan Aplikasi*, Penerbit Agnini, Bandung, 2004.
- Miftah Thoha, *Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976.
- Moekijat, *Administrasi Kepegawaian Negara*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Moekijat, *Manajemen Kepegawaian (Personel Management)*, Alumni, Bandung, 1983.

- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Kencana Prenada Media group, Jakarta, 2013.
- Neni Sri Imaniyati, *Pengaruh Paradigma Positivisme Terhadap Teori Hukum dan Perkembangannya*, Volume XIX No. 3 Juli – September 2003.
- Prihati & Slamet Makarip, *Penilaian Kinerja Aparatur Sipil Negara Secara Elektronik (E-Sikap) Pada Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perumahan, Kawasan Permukiman Dan Pertanahan (PUPRPKPP) Provinsi Riau*, Jurnal JAPS, vol 2, Nomor 3 Desember 2021.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Ringkasan Laporan Tahunan KASN 2021, diakses tanggal 2 Juni 2022.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Simon, D.W. Smithburg and V.A. Thomson, *Public Administration*, Alfred A Knopf, New York.
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.
- Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih & Tedi Sudrajat, *Hukum kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Cet.1*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 33; lihat pula Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.
- Tedi Sudrajat, *Eksistensi Kebijakan Pengisian Jabatan Struktural Dalam Kerangka Pengembangan SDM Aparatur Berbasis Merit*, Jurnal Kebijakan dan manajemen PNS, Volume 8, No. 1, Juni 2014, ISSN: 1978-7103.

Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana, Prenada Media Group, Jakarta, 2014.

Uliana Ria Sembiring, *Sistem Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Tekno Efisiensi, Jurnal Ilmiah KORPRI Kopertis Wilayah IV, volume 1 No. 1 Mei 2016, Kopertis Wilayah IV.

William H Newman, *Administration Action*, Prentice Hall.

Winardi, *Manajer dan manajemen*, Citra Aditya, Bandung, 2000.

# INDEKS

- 
- akuntabilitas 4,9,42,83,91
- Analisis jabatan 23,25,34
- Aparatur Sipil Negara 1,3,4,6,7,8,13,19,41,46,61,62,89,96,103
- Badan kepegawaian Negara 53,58,68,82,91
- Beban Kerja 8,23,25,34,54
- Bupati/Walikota 21,23,27,31,51,77,90,100
- Cuti 29,32,65,66
- delegasi 9,96
- Demokratis 1,10
- Dinamika norma hukum 6,41,46
- Disiplin 8,10,11,20,22,27,28,31,34,38,56,60,62,70,82
- efektif dan efisien 9,41,42,86
- Gubernur 3,5,21,23,27,31,51,76,77,90,100
- Instansi Daerah 6,10,25,26,71
- Instansi Pusat 10,25,26,71,98
- Jabatan 2,3,4,5,6,7,8,9,10,16,18,19,20,21,22,23,24,25,26,27,30,31,32,  
33,34,35,36,37,38,41,42,47,50,51,55,56,57,61,62,64,65,66,67,  
69,70,71,72,75,76,77,78,81,93,95,96,97,98,99,100,101
- Jabatan Administrasi 24,67,71,78
- Jabatan Fungsional 24,38,67,71,78,95

Jabatan Pimpinan Tinggi 4,6,24,42,67,71,78,96,97,98,99  
keadilan dan kesetaraan 9  
Kemenpan&RB 90  
kepastian hukum 9  
Kepegawaian 1,2,3,5,6,7,8,11,13,14,17,18,19,20,28,29,29,30,33,43,46,  
47,48,49,50,51,52,53,54,56,57,58,59,60,62,63,67,68,69,  
81,82,90,91,92,93,98,101,103  
kesejahteraan 4,7,8,9,42,49,53,57,58,59,65,70,79  
keterbukaan 9  
keterpaduan 9,80  
Kode etik 5,9,10,62,68,78,79,90,96,97,98,101  
Komisi Aparatur Sipil Negara 96,97  
Kompetensi manajerial 36,73  
Kompetensi Sosio Kultural  
Kompetensi Teknis 36,73  
Lembaga Administrasi Negara 68,85,93,94,95  
Manajemen 1,2,3,5,6,7,8,11,12,13,14,15,16,17,19,20,21,22,23,25,33,34  
,41,43,47,51,52,53,58,59,61,62,67,68,69,70,73,80,85,88,89  
,90,91,92,93,96,98,99,101,103  
netralitas 3,4,8,9,48,62,96,97,98,101,102  
Nilai dasar 5,9,10,13,21,22,33,62,97,98,101  
nondiskriminatif 9  
Norma hukum 6,41,44,46  
Panitia Seleksi 35,96

Pegawai Negeri Sipil 1,2,3,4,8,17,18,19,22,35,36,37,41,42,47,48,51,52,  
53,54,55,56,57,58,59,60,62,63,69,70,71,82,92

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja 4,5,8,19,33,62

Pejabat Pembina Kepegawaian 3,8,19,63,90,98

Pejabat yang Berwenang 10,18,19,28,47,48,63,82,90

Pelamaran 26,27,34,36

Pemberhentian Jabatan

Pemberian penghargaan 8,34,62,70

Pemutusan hubungan perjanjian kerja 8,34,37,38,62,70

Penetapan kebutuhan 8,22,23,25,26,34,62,68,70

Pengadaan 8,22,26,34,35,36,62,69,70,92,99

Pengawasan 4,14,41,44,58,67,68,83,84,85,86,87,88,89,90,91,92,93,9  
6, 97,98,99

pengangkatan menjadi PPPK 34

Pengembangan kompetensi 4,5,8,21,34,37,62,65,70

Penggajian 1,8,22,34,62,70,91

Pengisian jabatan 3,4,6,78,96,97,98,99,100

pengumuman hasil seleksi 26,34

Pengumuman lowongan 26,34,35,96

Penilaian kinerja 8,22,34,37,41,62,70,72

Pensiun 1,8,22,26,27,28,29,57,58,62,65,66,70,74,91,92

Perencanaan 1,14,20,26,34,91,94,99

Perlindungan 8,9,22,34,43,62,65,70,79,97,101

persatuan dan kesatuan 7,9,49,64

Pola karir 74

profesionalitas 9

Promosi 2,8,42,61,62,70,99

proporsionalitas 9

Reformasi 1,12,41,42,43,90,91,95,98,103

Seleksi 26,27,34,35,36,42,96,97,99,100

Sistem Informasi 21,22,80,81,92,93,98

Sistem merit 2,3,5,7,21,22,61,68,69,79,90,96,97,98,99,100,101

Sumpah/janji 27

Tunjangan 8,17,22,34,37,53,62,65,66,70,91

## RIWAYAT HIDUP PENULIS



**Dr. Tanti Kirana Utami, SH, MH** tercatat sebagai Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Suryakencana. Adapun Mata Kuliah yang dibina adalah Teori Perundang-undangan, Hukum HAM, Hukum Ketenagakerjaan dan Legal Drafting. Menyelesaikan S1 pada Fakultas Hukum Universitas Suryakencana Tahun 2001, S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Suryakencana Tahun 2006 dan S3 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Bandung Tahun 2018. Penulis beberapa kali menulis buku ajar, Buku Referensi dan *book chapter*, di antaranya berjudul Perlindungan Hukum terhadap Anak dan perempuan, Teori Perundang-undangan, Hukum HAM dan Legal Drafting Selanjutnya, artikel-artikel ilmiah yang dibuat oleh Penulis sudah diterbitkan di jurnal internasional bereputasi dan beberapa tulisan diterbitkan di jurnal nasional terakreditasi SINTA. Penulis juga aktif menjadi Pembicara atau narasumber di berbagai pertemuan ilmiah/seminar/lokakarya. Selanjutnya, Pengalaman Penelitian Penulis yang didanai oleh Pemerintah diantaranya 1). Tim Pengkaji tentang Status Hukum serikat pekerja Tahun 2012 yang didanai oleh Kemenakertrans RI, 2). Tim pengkaji tentang analisis yuridis mengenai tanggung jawab korporasi terhadap tindak pidana ketenagakerjaan Tahun 2012, yang didanai oleh Kemenakertrans RI, 3). anggota peneliti Skim Penelitian Hibah bersaing berjudul “Model Penanganan Korban Perdagangan Orang Melalui Pendekatan Humanis di kabupaten Cianjur Dalam Rangka membentuk Kemandirian Ekonomi yang didanai Kemendikbud Dikti selama 3 (tiga) tahun dari Tahun 2014 s.d. tahun 2016, 4). Ketua pelaksana Hibah Program Studi sebagai Model *Center of Excelent* Merdeka Belajar Kampus Merdeka Tahun 2021 yang didanai oleh Kemendikbud Dikti. 5). Ketua peneliti dengan judul “Dampak Implementasi Kurikulum MBKM terhadap pelaksanaan Indikator Kinerja Utama dalam Mewujudkan Pembelajaran Kolaboratif”, yang didanai oleh Kemendikbud Dikti Tahun 2021.