

**PENGANGKATAN JABATAN PIMPINAN TINGGI PRATAMA  
SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN LOMBOK BARAT**  
**Lalu Muhammad Fauzi, S.H.,<sup>1</sup> Prof. Dr. M. Galang Asmara, S.H., M.Hum.,<sup>2</sup>**  
**dan Dr. Zunnuraeni, S.H., M.H.<sup>3</sup>**

Badan Kepegawaian Daerah dan Pengembangan Sumber Daya Manusia  
Jl. Soekarno-Hatta Giri Menang Gerung, Kabupaten Lombok Barat  
fauzi.lalu@gmail.com

Naskah diterima: 27 April; direvisi: 30 April; disetujui: 16 Mei

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten/Kota Perspektif Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Isu yang muncul dalam penelitian ini adalah pengangkatan jabatan pimpinan tinggi pratama sekretaris daerah setelah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah turunannya. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan melakukan studi putaka terhadap regulasi dan Surat Edaran yang terkait dengan tata cara pengangkatan Sekda Kabupaten/Kota. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa, terdapat ketidakjelasan norma dalam pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota Perspektif Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Ketidakjelasan tersebut khususnya berkenaan dengan pengisian jabatan sekretaris daerah dalam kasus belum berakhirnya lima tahun masa jabatan sekretaris daerah sebelumnya.

**Kata kunci:** *Kabupaten/kota, Pengangkatan, Penggantian, Sekretaris Daerah.*

---

<sup>1</sup> Mahasiswa pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Mataram.

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Mataram.

<sup>3</sup> Dosen Fakultas Hukum, Universitas Mataram, *e-mail*: reanikun@gmail.com.

**APPOINTMENT OF HIGH LEADERSHIP POSITION PRATAMA  
SECRETARY DISTRICT WEST LOMBOK**

**Lalu Muhammad Fauzi, S.H.,<sup>4</sup> Prof. Dr. M. Galang Asmara, S.H., M.Hum.,<sup>5</sup>  
and Dr. Zunnuraeni, S.H., M.H<sup>6</sup>**

Regional Personnel Agency and Human Resource Development  
Soekarno-Hatta Street Giri Menang Gerung, District West Lombok  
fauzi.lalu@gmail.com

**ABSTRACT**

*Aim of this research is to figure out an appointment of High Leadership Position Pratama Secretary District/City based on Act Number 5 Year 2014 Regarding State Civil Apparatus. The legal issue in this article is the appointment of High Leadership Position Pratama Secretary District/City following effective of Act Number 5 Year 2014 Regarding State Civil Apparatus. This research is normative research by conduct literature study. The approach in this research are statute approach and conceptual approach. Conclusion of this study that there is an unclear rule regarding filling the position of High Leadership Position Pratama Secretary District/City in Act Number 5 Year 2014. This is specifically in part of replacement position of High Leadership Position Pratama Secretary District/City when the Secretary District/City has not finished the five years the position period.*

**Keyword:** *District/city, Appointment, Replacement, District Secretary.*

---

<sup>4</sup> Students at Programme Study Master of Law, University of Mataram.

<sup>5</sup> Students at Programme Study Doctoral of Law, University of Mataram.

<sup>6</sup> Lecturer at Faculty of Law, University of Mataram, *e-mail*: reanikun@gmail.com.

## A. Latar belakang

Konstitusionalisme dalam mewujudkan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang termaktum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945), pada alinea ke empat menyatakan bahwa:

“(...) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial (...)”.

Sehingga diperlukan aparatur sipil negara sebagai bagian dari reformasi birokrasi yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mempunyai kompetensi sosial kultural yang sebagai pelayan masyarakat (publik) sehingga pada gilirannya dapat berperan aktif sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 dengan keragaman agama, suku, bangsa dan adat istiadat serta tradisi kebiasaan yang ada di dalamnya.

Sukardja sebagaimana mengutip pendapat H. Samsul Nizar dalam jurnal yang berjudul *Konsep Negara dalam Pemikiran Politik Ibnu Khaldun* yang menyatakan bahwa:

Negara merupakan institusi yang berupaya mengakomodir kepentingan individu dalam sebuah tatanan kehidupan kemasyarakatan berpendapat menjadi kepentingan kolektif. Wujudnya paling tidak merupakan rangkaian tiga pilar utama syarat pokok sebuah negara, yaitu: Wilayah atau teritorial, komunitas masyarakat, dan struktur pemerintahan.<sup>7</sup>

Pendapat tersebut menggambarkan bahwa negara merupakan Institusi atau lembaga pranata yang telah disusun dari adat istiadat, kebiasaan, dan aturan-aturan.<sup>8</sup> Negara mengakomodir kepentingan individu sebagai anggota masyarakat yang mempunyai hak dasar yang dilindungi oleh konstitusi negara Republik Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Selanjutnya Saut P. Panjaitan berpendapat bahwa:

Dalam suatu negara hukum, tugas negara sebagai servis publik adalah menyelenggarakan dan mengupayakan suatu kesejahteraan sosial (yang oleh Lemaire disebutnya dengan: “bestuurszorg”) bagi masyarakatnya. Jadi, tugas negara bukan hanya sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban saja. Oleh. Karena itu maka negara melakukan campur tangan, hampir disetiap sektor kehidupan masyarakat.<sup>9</sup>

Negara memberikan atribusi kewenangan kepada pemerintah untuk

---

<sup>7</sup> H. Samsul Nizar, “Konsep Negara dalam Pemikiran Politik Ibnu Khaldun”, *Demokrasi*, Vol. II No. 1 Tahun 2003, hlm. 95

<sup>8</sup> Pengertian “institusi”, <https://kbbi.web.id/institusi>, diunduh pada tanggal 24 Januari 2019.

<sup>9</sup> Saut P. Panjaitan, “Makna dan Peranan Freies Ermessen dalam Hukum Administrasi Negara”, *Unisia*, 10.XI.IV.1991, hlm. 1.

menjalankan tugasnya sesuai dengan tujuan negara, R.M. Girindro Pringgodigdo menjelaskan dalam jurnal yang berjudul “*Pemerintahan Dan Masalah Pelaksanaan/Penerapan Peraturan Perundang-Undangan*” bahwa:

Fungsi pemerintahan itu sendiri sesuai dengan teori “caturpraja” van Vollenhoven yang diikuti pula oleh Prajudi Atmosudirdjo dijalankan oleh Pemerintah, berupa perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) dan/atau keputusan hukum (*rechtsbesluiten*) dalam fungsi: (1). Pengaturan (“regeling”), regulasi, menetapkan peraturan yang mempunyai kekuatan undang-undang (*delegated legislation*); (2). Pembinaan masyarakat (“bestuur”) berupa pengarahan, bimbingan dan layanan pada masyarakat; (3). Kepolisian (“politie”), yakni bertindak preventif maupun represif; dan (4). Peradilan (“rechtspleging/rechtsspraak”), yang berarti menyelesaikan berbagai sengketa antara para warga masyarakat, antara instansi dan warga masyarakat atau antar instansi.<sup>10</sup>

Untuk melaksanakan fungsi-fungsi itu, pemerintah sebagai Penyelenggara pemerintahan yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah yaitu Aparatur Sipil Negara (yang selanjutnya disingkat ASN) yang merupakan profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (yang selanjutnya disingkat PNS) dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (yang selanjutnya disingkat PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah, dengan kewenangan yang dimiliki bersumber dari atribusi peraturan perundang-undangan dan didistribusikan dengan didelegasikan atau dimandatkan dengan jenjang hierarki yang jelas dan tegas karena didalamnya mengandung hak dan kewajiban sebagai konsekwensi dari distribusi kewenangan kepada jabatan-jabatan negara.

Aparatur yang melaksanakan hak dan kewajiban negara yang disebut subyek hukum adalah ASN sebagai institusi penyelenggara negara yang melaksanakan pelayanan publik sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa:

Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Institusi penyelenggara negara yang disebutkan pada Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik di atas, didalamnya terdapat aparatur negara yang secara fungsional melaksanakan tugas-tugas pelayanan kepada

---

<sup>10</sup> R.M. Girindro Pringgodigdo, “Pemerintahan Dan Masalah Pelaksanaan/Penerapan Peraturan Perundang-Undangan (Tinjauan mengenai perkembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia dalam kurun waktu lima tahun terakhir periode 1988 s/d 1993)”, *Hukum dan Pembangunan* Nomor 1 Tahun XXIV, 1994, hlm. 2.

masyarakat untuk memenuhi hak warga negara dan menjalani kewajiban negara terhadap hak-hak warga negara.

Pengelolaan sumber daya manusia aparatur (Pegawai Negeri) yang sebelumnya berdasarkan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1984 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, pada Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa Pegawai Negeri terdiri atas:

1. Pegawai Negeri Sipil;
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada tanggal 15 Januari 2014 dan mencabut Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1984 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, pada Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa Pegawai ASN terdiri atas PNS dan PPPK. Sehingga Manajemen Aparatur Sipil Negara terdiri atas manajemen PNS dan manajemen PPPK yang telah diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur tertentu. 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. Manajemen PNS telah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil dan Manajemen Pegawai Pemerintah Berdasarkan Perjanjian Kerja diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Jabatan ASN terdiri atas:

1. Jabatan Administrasi;
2. Jabatan Fungsional; dan
3. Jabatan Pimpinan Tinggi.

Apabila dibandingkan pengelolaan sumber daya aparatur negara dari Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1984 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai berikut:

1. Manajemen PNS sesuai dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 *Juncto*. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian;
2. Manajemen ASN sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 meliputi:

- a. 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.
- b. Manajemen PPPK meliputi: penetapan kebutuhan; pengadaan; penilaian kinerja; penggajian dan tunjangan; pengembangan kompetensi; pemberian penghargaan; disiplin; pemutusan hubungan perjanjian kerja; dan perlindungan. Kemudian Pengelolaan Manajemen Sumber Daya Manusia Aparatur terlihat perbedaannya pada Tabel 1, sebagai berikut:

<b>Manajemen PNS UU 43 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian</b>	<b>PP 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS sesuai UU ASN</b>	<b>PP 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPK sesuai UU ASN</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perencanaan,</li> <li>2. Pengadaan,</li> <li>3. Pengembangan Kualitas,</li> <li>4. Penempatan,</li> <li>5. Promosi,</li> <li>6. Penggajian,</li> <li>7. Kesejahteraan dan Pemberhentian.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyusunan dan Penetapan Kebutuhan;</li> <li>2. Pengadaan;</li> <li>3. Pangkat dan Jabatan;</li> <li>4. Pengembangan Karier;</li> <li>5. Pola karier;</li> <li>6. Promosi;</li> <li>7. Mutasi;</li> <li>8. Penilaian kinerja;</li> <li>9. Penggajian dan Tunjangan;</li> <li>10. Penghargaan;</li> <li>11. Disiplin;</li> <li>12. Pemberhentian;</li> <li>13. Jaminan Pensiun dan Jaminan Hari Tua; dan</li> <li>14. Perlindungan.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penetapan kebutuhan;</li> <li>2. Pengadaan;</li> <li>3. Penilaian kinerja;</li> <li>4. Penggajian dan Tunjangan;</li> <li>5. Pengembangan Kompetensi;</li> <li>6. Pemberian Penghargaan;</li> <li>7. Disiplin;</li> <li>8. Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja; dan</li> <li>9. Perlindungan.</li> </ol>

**Tabel 1.** *Perbandingan Pengelolaan Manajemen Sumber Daya Manusia Aparatur*

Dari tabel tersebut, Pengelolaan Manajemen Sumber Daya Manusia Aparatur pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 2017 terlihat lebih rinci dari Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999. M. Nazar Almasri dalam jurnal yang berjudul *Manajemen Sumber Daya Manusia: Imlementasi Dalam Pendidikan Islam* yang merangkum pengertian manajemen sumber daya manusia dari pendapat beberapa ahli sebagai berikut:

Manajemen sumber daya manusia adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian atas pengadaan tenaga kerja,

pengembangan, kompensasi, integrasi, pemeliharaan, dan pemutusan hubungan kerja dengan sumber daya manusia untuk mencapai sasaran perorangan, organisasi, dan masyarakat. Dengan memperhatikan peranan manajemen, maka pengertian manajemen adalah ilmu tentang upaya manusia untuk memanfaatkan semua sumber daya yang dimilikinya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.<sup>11</sup>

Sumber daya manusia mempunyai peranan penting dalam upaya untuk mengolah dan mengelola segala sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara efektif dan efisien. Pengelolaan sumber daya manusia, dengan adanya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai konsekuensi logis dari bentuk negara Indonesia adalah Republik, maka dibentuk pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sesuai Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya termasuk pengelolaan sumber daya manusia. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah ditujukan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Dalam Pasal 65 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menegaskan bawa pejabat yang diberikan atribusi kewenangan untuk melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah adalah Sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah (Sekda) merupakan jabatan strategis sehingga dalam pengangkatannya haruslah berasal dari pejabat yang telah memiliki pengalaman rekam jejak yang mendukung jabatan sekretaris daerah, kesesuaian kompetensi dan kualifikasi, sehingga jika kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan sementara ataupun berhalangan tetap sekretaris daerah dapat melaksanakan tugas sebagai pelaksana tugas harian kepala daerah.

Tata cara dan proses pengangkatan Sekda seharusnya memiliki aturan dan regulasi yang jelas sebagai pedoman dan rujukan bagi semua Kabupaten/Kota di Indonesia, ketidakjelasan dan ketidak adanya kepastian hukum terhadap tata cara pengangkatan Sekda di Kabupaten/Kota telah menimbulkan perbedaan persepsi sebagaimana yang telah terjadi perbedaan persepsi antara Komisi Aparatur Sipil Negara (yang selanjutnya disingkat KASN) dengan Pemerintah Kabupaten Lombok Barat, di mana KASN berpendapat bahwa JPTP Sekda harus dilakukan lelang terbuka karena telah terjadi promosi jabatan dari JPT Asisten III Bidang Administrasi umum

---

<sup>11</sup> M. Nazar Almasri, "Manajemen Sumber Daya Manusia: Implementasi Dalam Pendidikan Islam", *Kutubkhanah: Jurnal Penelitian sosial keagamaan*, Vol. 19, No. 2 Juli -Desember 2016, hlm. 137. Lihat juga Muhammad Amin., dan Pamungkas Satya Putra, "Dinamika Penerapan Kewenangan Pemerintah Kabupaten Berau Dalam Pengelolaan Pertambangan Berdasarkan Perda Nomor 17 Tahun 2011 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara", *Jurnal Ilmiah Hukum De'jure: Kajian Ilmiah Hukum*, Volume 2 Nomor 1, 2017, hlm. 104-106.

dan Pemerintahan ke JPTP Sekda. Sedangkan Pemerintah Kabupaten Lombok Barat berpendapat bahwa pengangkatan dari JPT Asisten III Bidang Administrasi umum dan Pemerintahan ke JPTP Sekda dapat dilakukan melalui pergeseran karena antara JPT Asisten III Bidang Administrasi umum dan Pemerintahan dan JPTP Sekda sama sama dalam jenjang jabatan yang sama dan telah disetarakan menjadi JPTP.

### **B. Perumusan Masalah**

Berbagai hal yang melatarbelakangi penulisan judul ini telah dipaparkan sebelumnya, selanjutnya penulisan ini mengidentifikasi bagaimanakah mekanisme hukum dalam pengangkatan jabatan pimpinan tinggi pratama sekretaris daerah telah cukup jelas diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah turunannya?

### **C. Tujuan Penulisan**

Sejalan dengan permasalahan tersebut, maka tujuan penelitian untuk menganalisis mekanisme hukum dalam pengangkatan jabatan pimpinan tinggi pratama sekretaris daerah telah cukup jelas diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah turunannya.

### **D. Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif atau disebut juga penelitian hukum doktrinal. Penelitian ini menggunakan beberapa jenis pendekatan yang disesuaikan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Penelitian ini menggunakan bahan yang bersumber dari data kepustakaan atau disebut dengan bahan hukum. Sumber bahan hukum tersebut adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan yang dimaksud adalah dengan menginventarisasi bahan-bahan hukum dari berbagai perpustakaan di Provinsi NTB serta dari sumber-sumber elektronik.<sup>12</sup>

### **E. Kerangka Teoretis dan Yuridis**

Dalam menjaga originalitas penelitian ini, telah dilakukan penelusuran terhadap judul dan materi muatan dari beberapa penelitian beberapa Perguruan Tinggi di Indonesia mengenai Pengangkatan JPTP Sekda pada Kabupaten/Kota, terdapat satu penelitian Tesis yang meski secara judul maupun substantif tidak sama dengan penelitian, penulis akan tetapi memiliki kemiripan fokus kajian tentang Mekanisme pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dengan melakukan tinjauan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sehingga dapat menjadi perbandingan pada penelitian ini, adapun judul penelitian tersebut, yaitu: *Mekanisme Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Kabupaten Sambas 2017; Tinjauan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, (Tesis pada Program Studi Magister Hukum Islam Fakultas Syari'ah dan Hukum*

---

<sup>12</sup> Pamungkas Satya Putra, "Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan Terhadap Dugaan Pelanggaran Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia", *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*, Volume 1 Nomor 1, 2016. Lihat juga Pamungkas Satya Putra, "Accountability of Construction Services Contract by Village Government In Karawang District", *Yustisia*, Volume 3 Nomor 3, 2014.



*Universitas Negeri (WIN) Sunan Kalijaga, 2018*, atas nama Ali Akbar Abaibmas Rabban Lubis). Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam Tesis ini terbagi menjadi 2, yaitu: 1). Apakah praktek pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Sekretaris Daerah di Kabupaten Sambas Tahun 2017 sesuai dengan Perundang-undangan? 2). Bagaimana pengaturan *open bidding* Sekretaris Daerah Kabupaten Sambas jika dilihat dari prinsip-prinsip Islam dalam *Siyasah Dusturiah*?

Perbedaan utama yang terlihat pada tesis tersebut dengan penelitian penulis adalah judul penelitian dan subyek hukum yang dibahas, dalam penelitian tesis tersebut hanya memfokuskan pada Mekanisme pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama di Kabupaten Sambas 2017 yang dikaitkan dengan praktek pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Sekretaris Daerah dan pengaturan *open bidding* Sekda Kabupaten Sambas jika dilihat dari Prinsip-prinsip Islam dalam *Siyasah Dusturiah*. Ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada masalah-masalah yang berhubungan dengan proses pengangkatan JPTP Sekda di Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai amanat Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.<sup>13</sup>

### 1. Teori Perundang-Undangan

Teori tentang “*Stufen Bau Des Recht*” pertama kali ditemukan oleh Hans Kelsen dan kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky. Inti ajaran “*Stufen Bau Des Recht*” atau “*The Hierarchy of Law*” bahwa norma hukum merupakan suatu susunan berjenjang dari setiap norma yang lebih tinggi.<sup>14</sup>

Salah satu intelektual madzab hukum murni yang pemikirannya tentang *grundnorm* dan hierarki norma hukum, berpengaruh besar terhadap konstruksi hierarki perundang-undangan diberbagai negara, yakni Hans Kelsen mengkategorikan hukum sebagai norma yang dinamik (*nomodynamics*).<sup>15</sup> Menurut konsep ini hukum adalah sesuatu yang dibuat melalui suatu prosedur tertentu, dan segala sesuatu yang dibuat menurut cara ini adalah hukum, dalam kaitannya dengan konstitusi, hukum dikonsepsikan sebagai sesuatu yang terjadi menurut cara yang ditentukan konstitusi bagi pembentukan hukum. Lebih jauh Kelsen mengungkapkan tentang karakter khas dan dinamis dari hukum yaitu:<sup>16</sup>

Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat suatu norma hukum lainnya, dan juga sampai derajat tertentu menentukan isi norma lainnya tersebut. Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma lainnya digambarkan sebagai hubungan antara “*superordinasi*” dan “*subordinasi*”. Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, dan bahwa *regressus* ini diakhiri oleh suatu norma dasar, oleh karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum”.

---

<sup>13</sup> Pamungkas Satya Putra., dan Ella Nurlailasari. “Analisis Terhadap Standar Kualitas Air Minum Dihubungkan Dengan Konsep Hak Asasi Manusia dan Hukum Air Indonesia”, *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*, Volume 2 Nomor 1, 2017, hlm. 138-140.

<sup>14</sup> Thalib Abdul Rasyid, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: PT. Citra AdityaBakti, 2006).

<sup>15</sup> Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, (Malang: UMM Pres. 2003), hlm. 21.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

Selanjutnya Hans Kelsen mengemukakan teorinya tentang tata urutan atau susunan hierarkis dari tata hukum suatu negara, yaitu dengan mempostulasikan norma dasar, yakni konstitusi dalam arti material adalah urutan tertinggi di dalam hukum nasional.<sup>17</sup> Untuk memahami lebih mendalam teori “*stufen bau des recht*”, harus dihubungkan dengan ajaran Kelsen yang lainnya yaitu “*Reine Rechtslehre*” atau “*the pure theory of law*” (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain “*command of the sovereign*” (kehendak yang berkuasa).<sup>18</sup>

Teori Hans Kelsen ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh salah satu muridnya, yakni Hans Nawiasky. Dalam bukunya berjudul *Allgemeine Rechtslehre*, Hans Nawiasky mengatakan bahwa suatu norma hukum di negara manapun tidak saja selalu berlapis dan berjenjang, di mana norma yang di bawah berlaku dan mengacu pada norma di atas, sedangkan norma yang lebih tinggi lagi, tetapi juga norma hukum itu berkelompok-kelompok.<sup>19</sup> Pengelompokan norma penting dilakukan dalam ilmu konstitusi, yakni berguna untuk mengurangi unsur-unsur suatu konstitusi sebagai dasar, kemudian unsur-unsur yang terpenting dari konstitusi itu dimasukkan ke dalam rumusan suatu undang-undangan.<sup>20</sup> Kelompok norma hukum itu, ialah: (i). Norma hukum fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*); (ii). Aturan dasar atau aturan pokok negara (*staatsgrundgsezetz*); (iii). Undang-undang formal (*formell gesetzt*); dan (iv). Aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung und autonome satzung*).<sup>21</sup> Teori yang dikembangkan dari *stufentheorie* Hans kelsen tersebut, selanjutnya oleh Nawiasky dinamakan *Die theorie von stufednung der rechtsnormen*.

Pada tahap lebih lanjut, teori hirarki norma hukum yang digagas oleh Kelsen dan kemudian dimodifikasi oleh Hans Nawiasky, kedua teori tersebut seiring dengan kebutuhan dan dinamika hukum ketatanegaraan kemudian disintesakan menjadi *theori von stufenaufbau de rechtsordnung* Kelsen-Nawiasky.<sup>22</sup> Dalam pembentukan dan penyusunan peraturan-perundang-undangan, harus terpenuhi prinsip dan asas sehingga keberlakuannya dapat diterapkan untuk keteraturan hidup bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Ferry Irawan Febriansyah menguraikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dengan mengutip pendapat I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundangundangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* sebagai berikut:

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi: asas tujuan yang jelas atau *beginsel van duidelijke doelstelling*; asas organ/lembaga yang tepat atau *beginsel van het juiste orgaan*; asas perlunya pengaturan atau *het noodzakelijkheids beginsel*; asas dapatnya dilaksanakan atau *het beginsel van uitvoerbaarheid*; asas konsensus atau *het beginsel van consensus*. Sedangkan asas-asas materiil antara

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Thalib Abdul Rasyid, *loc. cit.*,

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Thalib Abdul Rasyid, *o.p cit.*, hlm. 370.

<sup>21</sup> Sumali, *loc. cit.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

lain meliputi: asas tentang terminologi dan sistematika yang benar atau *het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*; asas tentang dapat dikenali atau *het beginsel van de kenbaarheid*; asas perlakuan yang sama dalam hukum atau *het rechtsgelijkheidsbeginsel*; asas kepastian hukum atau *het rechtszekerheids beginsel*; asas melaksanakan hukum sesuai keadaan individual atau *het beginsel van de individuele rechtbedeling*.<sup>23</sup>

## 2. Teori Penafsiran Hukum

Dalam membentuk dan menerapkan sebuah peraturan perundang-undangan di pegang beberapa prinsip: *Pertama*, Peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah atau Asas *lex superior derogat legi inferiori*, apabila terjadi konflik atau pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang tinggilah yang harus didahulukan. *Kedua*, Peraturan yang lebih baru mengalahkan peraturan yang lebih lama atau *Lex posterior derogat legi priori* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang terbaru atau *posterior* mengesampingkan hukum yang lama atau *prior*. Asas ini biasanya digunakan baik dalam hukum nasional maupun internasional. *Ketiga*, Peraturan yang mengatur masalah khusus mengalahkan peraturan yang bersifat umum atau *Lex specialis derogat legi generalis* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus atau *lex specialis* mengesampingkan hukum yang bersifat umum atau *lex generalis*.<sup>24</sup>

Sebagai salah satu aparaturnya penegak hukum, hakim menerapkan peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) sebagai sumber utama dalam rangka melakukan pembentukan hukum, mencarinya hukum yang tepat dan penemuan hukum terhadap suatu perkara. Dalam ilmu hukum dapat dilakukan melalui penafsiran. Pendapat Moh. Hasan Wargakusuma yang mengatakan bahwa:

“(...) produk hukum yang baik sesungguhnya adalah yang tidak memerlukan adanya suatu penafsiran, baik dalam bunyi kalimat maupun tujuannya. Namun demikian karena peraturan perundang-undangan sering kali (dianggap) tidak jelas maknanya, maka para pelaksana hukum menganggap perlu untuk mengadakan penafsiran (...)”.<sup>25</sup>

Berkenaan dengan hal tersebut, ada beberapa metode penafsiran (interpretasi) ketentuan peraturan perundang-undangan. Yuliandari dalam bukunya yang berjudul *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, menguraikan beberapa penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan yang dikenal dalam ilmu hukum sebagai berikut:

- a. Penafsiran menurut arti perkata atau istilah (*taalkundige interpretatie*) atau bisa disebut dengan penafsiran *gramatikal*;

---

<sup>23</sup> Ferry Irawan Febriansyah, “Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *Perspektif*, Volume XXI No. 3 Tahun 2016 Edisi September, hlm. 221.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 226-227.

<sup>25</sup> Yuliandari, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 246 – 247.

- b. Penafsiran menurut sejarah (*historische interpretative*) atau bisa disebut penafsiran historis, yang terdiri dari: penafsiran menurut sejarah hukum (*rechtshistorische interpretatie*), dan penafsiran menurut sejarah penetapan suatu ketentuan perundang-undangan (*wetshistorische interpretatie*);
- c. Penafsiran sistem yang ada di dalam hukum (*systematische interpretatie*);
- d. Penafsiran secara tertentu sehingga undang-undang itu dapat dijalankan sesuai dengan keadaan yang sekarang ada di dalam masyarakat (*penafsiran sosiologis, penafsiran teleologis*);
- e. Menurut Utrecht dan Moh. Saleh Djindjang, Penafsiran autentik atau resmi (*autentieke* atau *officiele interpretatie*);<sup>26</sup>
- f. Menurut Yudha Bhakti, penafsiran interdisipliner (*penafsiran menyangkut lintas disiplin ilmu hukum*);<sup>27</sup>
- g. Selanjutnya menurut Yudha Bhakti, penafsiran multidisipliner (mengaitkan dengan beberapa ilmu di luar bidang ilmu hukum).<sup>28</sup>

## F. Hasil Pembahasan

### 1. Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama pada Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Sebelum menguraikan pengangkatan Sekda sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014, sebagai bahan perbandingan diuraikan terlebih dahulu pengaturan pengangkatan Sekda menurut Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1984 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Salah satu petunjuk pelaksana dari undang-undang itu adalah Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS pada Pasal 14 Peraturan Pemerintah itu menjelaskan kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) terkait pengangkatan Sekda seagai berikut:

- (1). Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota menetapkan :
  - a. Pengangkatan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota setelah mendapat persetujuan dari pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
  - b. Pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota;
  - c. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural eselon II di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
  - d. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural eselon III ke bawah dan jabatan fungsional yang jenjangnya setingkat dengan jabatan struktural eselon II ke bawah di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

- (2). Pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten/ Kota dan pejabat struktural eselon II sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b, dan huruf c, dilakukan setelah berkonsultasi secara tertulis dengan Gubernur.
- (3). Calon Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota yang akan dikonsultasikan untuk diangkat dalam jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a, harus memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan struktural.
- (4). Konsultasi pengangkatan Sekretaris Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), dilakukan sebelum Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota mengajukan permintaan persetujuan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.
- (5). Konsultasi pengangkatan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dan pengangkatan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural eselon II sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), dilakukan secara tertulis dengan mengajukan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang calon dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.
- (6). Hasil konsultasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan (5) disampaikan secara tertulis oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi.
- (7). Pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya atau memberikan kuasa kepada pejabat lain di lingkungannya untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten/Kota dalam dan dari jabatan struktural eselon IV ke bawah dan jabatan fungsional yang jenjangnya setingkat dengan itu.

Selanjutnya sesuai pasal Pasal 3 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2003 tentang Tata Cara Konsultasi Pengangkatan dan Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota Serta Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai berikut:

- (1). Bupati/Walikota mengkonsultasikan secara tertulis sekurang-kurangnya 3 (tiga) calon Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota kepada Gubernur setelah mendapat pertimbangan Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota, dalam bentuk naskah dinas tercantum dalam lampiran II.A Keputusan ini;
- (2). Konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sebelum dimintakan persetujuan tertulis kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
- (3). Hasil Konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan Gubernur secara tertulis kepada Bupati/Walikota, dalam bentuk naskah dinas tercantum dalam lampiran II.B keputusan ini;
- (4). Apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah diterimanya permintaan konsultasi tertulis tidak ada jawaban secara tertulis dari Gubernur, maka usul Bupati/Walikota tersebut dianggap telah

dikonsultasikan.

Dalam manajemen PNS terdapat jabatan yang disebut jabatan struktural yang mempunyai tingkatan yang disebut eselon sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural, pada pasal angka 2 bahwa:

Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Sedangkan pasal angka 3 dijelaskan bahwa Eselon adalah tingkatan jabatan struktural sementara pada Pasal 16 ayat (4) disebutkan bahwa Ketua Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota adalah Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, dengan anggota para Pejabat Eselon III, dan Sekretaris secara fungsional dijabat oleh pejabat yang bertanggung jawab di bidang kepegawaian.

Eselonering berdasarkan Peraturan Pemerintah di atas merupakan tingkatan jabatan yang terikat dengan jenjang hierarki sebagai pembeda kedudukan, tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang pejabat di lingkungan organisasi pemerintah. Berikut disampaikan tabel eselon dan jenjang pangkat jabatan struktural PNS sesuai dengan lampiran dari Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural.

LAMPIRAN  
PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR : 100 TAHUN 2000  
TANGGAL : 10 NOPEMBER 2000

ESELON DAN JENJANG PANGKAT JABATAN STRUKTURAL

No.	Eselon	Jenjang Pangkat, Golongan/Ruang			
		Terendah		Tertinggi	
		Pangkat	Gol/Ruang	Pangkat	Gol/Ruang
1	Ia	Pembina Utama Madya	IV/d	Pembina Utama	IV/e
2	Ib	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama	IV/e
3	IIa	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama Madya	IV/d
4	IIb	Pembina Tk. I	IV/b	Pembina Utama Muda	IV/c
5	IIIa	Pembina	IV/a	Pembina Tk. I	IV/b
6	IIIb	Penata Tk. I	III/d	Pembina	IV/a
7	IVa	Penata	III/c	Penata Tk. I	III/d
8	IVb	Penata Muda Tk.I	III/b	Penata	III/c

**Gambar 1.** *Eselon dan Jenjang Pangkat Jabatan Struktural*

Tabel di atas menampilkan syarat pangkat terendah dan pangkat tertinggi untuk masing-masing eselon dari eselon terendah (IVb) dengan pangkat terendah Penata Muda Tk. I sampai dengan eselon tertinggi (Ia) dengan pangkat terendah Pembina

Utama Madya. Eselonering untuk jabatan struktural sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 diatur dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah pada Pasal 20 sebagai berikut:

- (1). Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon IIa.
- (2). Kepala Dinas, Asisten Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, Kepala Badan, dan Sekretaris DPRD di Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon IIb.
- (3). Kepala Kantor, Camat, Kepala Bagian dan Kepala Bidang, di Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon IIIa.
- (4). Kepala Seksi, Kepala Subbagian, Sekretaris Camat, Lurah, Kepala Subbidang, dan Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas/Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon IVa.
- (5). Sekretaris Kelurahan dan Kepala Seksi pada Kelurahan adalah jabatan Eselon IVb.

Pengangkatan jabatan struktural dari Sekda sampai dengan Kepala Seksi pada kelurahan dilakukan melalui pertimbangan dari Badan Perimbangan jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) yang bertugas memberikan pertimbangan kepada Pejabat pembina Kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural.

## **2. Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara**

Sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, struktural PNS tidak lagi menggunakan tingkatan jabatan yang disebut eselon tetapi sudah menggunakan penyebutan lain sebagaimana disebutkan pada Pasal 13 yakni jabatan ASN terdiri atas: Jabatan Administrasi; Jabatan Fungsional; dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Pasal 131 menjelaskan bahwa: Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, terhadap jabatan PNS dilakukan penyetaraan:

- a. Jabatan eselon Ia kepala lembaga pemerintah nonkementerian setara dengan jabatan pimpinan tinggi utama;
- b. Jabatan eselon Ia dan eselon Ib setara dengan jabatan pimpinan tinggi madya;
- c. Jabatan eselon II setara dengan jabatan pimpinan tinggi pratama;
- d. Jabatan eselon III setara dengan jabatan administrator;
- e. Jabatan eselon IV setara dengan jabatan pengawas; dan
- f. Jabatan eselon V dan fungsional umum setara dengan jabatan pelaksana, sampai dengan berlakunya peraturan pelaksanaan mengenai Jabatan ASN dalam Undang-Undang ini.

Berdasarkan ketentuan tersebut jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota yang sebelumnya adalah jabatan Eselon IIa menjadi satu tingkat jabatan yang sama dengan Kepala Dinas, Asisten Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, Kepala Badan, dan Sekretaris DPRD di Kabupaten/Kota yang sebelumnya adalah jabatan Eselon IIb. Jabatan Eselon IIa dan Jabatan eselon IIb tersebut disetarakan menjadi Jabatan

Pimpinan Tinggi Pratama (JPTP). Hal ini lebih jelas lagi disebutkan pada Penjelasan Pasal 115 ayat (1) bahwa: Yang dimaksud dengan “jabatan pimpinan tinggi pratama” adalah sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas provinsi, dan kepala dinas kabupaten/kota. Maka jelas bahwa tidak ada perbedaan perlakuan antara sekretaris daerah dengan kepala dinas/badan di kabupaten/kota.

Pengangkatan JPTP dilakukan secara terbuka dan dengan persaingan yang sehat untuk mendapatkan pejabat yang kompeten dan *qualified* di bidangnya sebagaimana ketentuan Pasal 108 ayat (3) dan ayat (4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dijelaskan bahwa:

- (3). Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4). Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif pada tingkat nasional atau antar kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi.

Pengangkatan JPTP telah diatur agar tingkat obyektifitas dalam penempatan pejabat menjadi lebih tinggi, Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) tidak lagi dengan leluasa menempatkan pejabat sesuai keinginannya tanpa melalui proses seleksi yang ketat antara PNS yang memenuhi syarat kompetensi, kualifikasi dan kinerjanya yang baik. Proses pengangkatan dan pengisian JPTP dilakukan oleh PPK dengan terlebih dahulu membentuk panitia seleksi sebagaimana ketentuan Pasal 113 sebagai berikut:

- (1). Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dengan terlebih dahulu membentuk panitia seleksi.
- (2). Panitia seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memilih 3 (tiga) nama calon pejabat pimpinan tinggi pratama untuk setiap 1 (satu) lowongan jabatan.
- (3). Tiga nama calon pejabat pimpinan tinggi pratama yang terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian melalui Pejabat yang Berwenang.
- (4). Pejabat Pembina Kepegawaian memilih 1 (satu) dari 3 (tiga) nama calon yang diusulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan memperhatikan pertimbangan Pejabat yang Berwenang untuk ditetapkan sebagai pejabat pimpinan tinggi pratama.
- (5). Khusus untuk pejabat pimpinan tinggi pratama yang memimpin sekretariat daerah kabupaten/kota sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota dikoordinasikan dengan gubernur.

Dalam pengisian dan penempatan jabatan pimpinan tinggi, pembatasan kewenangan PPK dalam penempatan pejabat semakin jelas sebagaimana diatur pada Pasal 116 dari Bagian Keempat tentang Penggantian Pejabat Pimpinan Tinggi bahwa:



- (1). Pejabat Pembina Kepegawaian dilarang mengganti Pejabat Pimpinan Tinggi selama 2 (dua) tahun terhitung sejak pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi, kecuali Pejabat Pimpinan Tinggi tersebut melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak lagi memenuhi syarat jabatan yang ditentukan.
- (2). Penggantian pejabat pimpinan tinggi utama dan madya sebelum 2 (dua) tahun dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Presiden.

Pembatasan masa jabatan bagi pejabat pimpinan tinggi pun diatur dengan tegas sebagaimana ketentuan Pasal 117 bahwa:

- (1). Jabatan Pimpinan Tinggi hanya dapat diduduki paling lama 5 (lima) tahun.
- (2). Jabatan Pimpinan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang berdasarkan pencapaian kinerja, kesesuaian kompetensi, dan berdasarkan kebutuhan instansi setelah mendapat persetujuan Pejabat Pembina Kepegawaian dan berkoordinasi dengan KASN.

Jabatan pimpinan tinggi dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir apabila realisasi kinerja yang telah disepakati dan diperjanjikan tidak tercapai sebagaimana diatur pada Pasal 118 yang menyatakan bahwa:

- (1). Pejabat Pimpinan Tinggi harus memenuhi target kinerja tertentu sesuai perjanjian kinerja yang sudah disepakati dengan pejabat atasannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2). Pejabat Pimpinan Tinggi yang tidak memenuhi kinerja yang diperjanjikan dalam waktu 1 (satu) tahun pada suatu jabatan, diberikan kesempatan selama 6 (enam) bulan untuk memperbaiki kinerjanya.
- (3). Dalam hal Pejabat Pimpinan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menunjukkan perbaikan kinerja maka pejabat yang bersangkutan harus mengikuti seleksi ulang uji kompetensi kembali.
- (4). Berdasarkan hasil uji kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Pejabat Pimpinan Tinggi dimaksud dapat dipindahkan pada jabatan lain sesuai dengan kompetensi yang dimiliki atau ditempatkan pada jabatan yang lebih rendah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila dicermati, ketentuan Pasal 117 dan Pasal 118 membuka peluang terjadinya perbedaan penafsiran dalam hal terjadinya pergantian jabatan Sekretaris daerah selaku JPTP. Pasal 117 menyebutkan bahwa masa jabatan JPTP, termasuk dalam hal ini sekretaris daerah adalah 5 tahun, namun demikian sebagaimana ketentuan dalam Pasal 118, seorang pejabat JPTP dapat diberhentikan sebelum selesai masa jabatannya apabila tidak memenuhi target kinerja yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketentuan Pasal 118 tidak menyebutkan secara lebih tegas mengenai mekanisme penggantian jabatan JPTP yang tidak memenuhi target kinerja dan tidak mampu melakukan perbaikan kinerja. Pasal 118 justru hanya menyebutkan mengenai prosedur pemindahan pejabat yang tidak memenuhi target kinerja tersebut melalui

sebuah seleksi ulang uji kompetensi. Seleksi ulang uji kompetensi tersebut dilakukan untuk menentukan posisi yang tepat bagi pejabat sesuai dengan kompetensinya. Adapun untuk pengisian jabatan kosong yang ditinggalkan pejabat tersebut tidak disebutkan secara jelas.

Tidak jelasnya ketentuan dalam Pasal 118 tersebut dapat menimbulkan dua penafsiran yang berbeda mengenai pengisian jabatan sekretaris daerah selaku bagian dari JPTP. Dua penafsiran tersebut, yaitu:

- (1) Bahwa dalam pemberhentian sekretaris daerah sebelum selesai lima tahun masa jabatan, maka jabatan sekretaris daerah yang kosong akan diisi melalui mekanisme seleksi ulang uji kompetensi sebagaimana diatur dalam Pasal 118.
- (2) Bahwa pengisian jabatan sekretaris daerah yang kosong karena pemberhentian sebelum berakhirnya lima tahun masa jabatan adalah sebagaimana pengisian baru sebuah JPTP, yakni melalui mekanisme kompetisi terbuka di kalangan ASN dan dilaksanakan oleh sebuah panitia seleksi. Hal ini sebagaimana ketentuan dalam Pasal 108 dan Pasal 113.

Selain adanya perbedaan penafsiran dalam membaca ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014, khususnya yang berkenaan dengan penggantian sekretaris daerah sebagai salah satu JPTP, masalah ketentuan mengenai batas umur juga dapat menjadi suatu persoalan. Ketentuan Pasal 107 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS bahwa usia paling tinggi untuk diangkat dalam JPTP Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota adalah 56 Tahun. Namun demikian dari laporan dan informasi yang diterima Menteri PAN-RB pada suatu kasus ditemukan bahwa persyaratan usia 56 tahun untuk mengikuti seleksi JPTP Sekda Kabupaten/Kota tidak dapat terpenuhi. Menanggapi hal tersebut dalam Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) Nomor B/96.1/M.SM.99/2017, Hal: Tata Cara Pengisian JPT Pratama Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, Tanggal 31 Juli 2017, diatur bahwa:

“usia 56 tahun untuk mengikuti seleksi JPTP Sekda Kabupaten/Kota tidak dapat terpenuhi sehingga pengisian JPTP Sekda Kabupaten/Kota dapat dilakukan dengan melakukan mutasi/rotasi diantara pejabat pimpinan tinggi pratama baik dilingkungan pemerintah daerah yang bersangkutan maupun dari Kabupaten/Kota lain dalam 1 Provinsi apabila pengisian jabatan Sekda Kabupaten/Kota melalui seleksi terbuka dan kompetitif tidak terpenuhi baik secara kuantitas maupun persyaratan lainnya termasuk usia, dengan usia paling tinggi 58 tahun pada saat ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota untuk menduduki JPTP Sekda Kabupaten/Kota”.

Surat Edaran itu dikeluarkan untuk menjawab dan mengisi kekosongan hukum yang ada di Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN yang merupakan petunjuk pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014. Suatu peraturan perundang-undangan yang baik seyogyanya jelas dan tegas sehingga

tidak membuka peluang terjadinya perbedaan penafsiran. Perbedaan penafsiran, khususnya dalam hal ini berkenaan dengan mekanisme pengangkatan Sekretaris daerah sebagai JPTP dapat membawa dampak pada lancarnya pelaksanaan tugas-tugas daerah. Hal ini mengingat sekretaris daerah merupakan perangkat daerah yang memiliki peran dan fungsi vital dalam membantu kepala daerah melaksanakan urusan pemerintahan daerah.

## **G. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak secara khusus mengatur mengenai mekanisme pengangkatan sekretaris daerah, melainkan mengatur secara umum mekanisme pengangkatan JPTP. Pengangkatan JPTP telah diatur melalui suatu mekanisme terbuka dan kompetitif dikalangan ASN. Namun demikian ketentuan pengangkatan JPTP menjadi tidak jelas dalam hal penggantian jabatan JPTP yang belum selesai melaksanakan lima tahun masa tugasnya. Hal ini mengingat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga mengatur mekanisme seleksi ulang uji kompetensi dalam hal JPTP tidak memenuhi target kinerja sehingga harus dipindahkan pada jabatan lain yang sesuai dengan kompetensinya atau jabatan yang lebih rendah.

### **2. Saran**

Pemerintah bersama dengan DPR harus merumuskan kembali aturan yang jelas mengenai penggantian posisi JPTP sekretaris daerah guna menghindari terjadinya perbedaan penafsiran yang dapat berpengaruh pada lancarnya penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah.

## **H. Daftar Pustaka**

### **1. Buku**

- Rasyid, Thalib Abdul. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Bandung: PT. Citra AdityaBakti. 2006.
- Sumali. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*. Malang: UMM Pres. 2003.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada. 2013.

### **2. Artikel Jurnal**

- Amin, Muhammad., Pamungkas Satya Putra. "Dinamika Penerapan Kewenangan Pemerintah Kabupaten Berau Dalam Pengelolaan Pertambangan Berdasarkan Perda Nomor 17 Tahun 2011 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara". *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*. Volume 2 Nomor 1. 2017.
- Ferry, Irawan Febriansyah. "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia". *Perspektif*. Volume XXI No. 3 Tahun 2016 Edisi September.
- Huda, Ni'matul. "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan". *Jurnal Hukum*. Volume 13 No. 1. Januari 2006.
- Muwahid. "Metode Penemuan Hukum (*Rechtsvinding*) Oleh Hakim Dalam Upaya Mewujudkan Hukum Yang Responsif". *AL-HUKAMA The Indonesian Journal of Islamic Family Law*. Volume 7. No. 1. Juni 2017.

- Nizar, H. Samsul. "Konsep Negara dalam Pemikiran Politik Ibnu Khaldun". *Demokrasi*. Volume II. No. 1. 2003.
- Panjaitan, Saut P. "Makna dan Peranan Freies Ermessen dalam Hukum Administrasi Negara". *Unisia*. 10.XI.IV.1991.
- Pringgodigdo, R.M. Girindro. "Pemerintahan dan Masalah Pelaksanaan/Penerapan Peraturan Perundang-Undangan (Tinjauan Mengenai Perkembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia Dalam Kurun Waktu Lima Tahun Terakhir Periode 1988 s/d 1993)". *Hukum dan Pembangunan* Nomor 1 Tahun XXIV.
- Putra, Pamungkas Satya., Ella Nurlailasari. "Analisis Terhadap Standar Kualitas Air Minum Dihubungkan Dengan Konsep Hak Asasi Manusia dan Hukum Air Indonesia". *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*. Volume 2 Nomor 1. 2017.
- Putra, Pamungkas Satya. "Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan Terhadap Dugaan Pelanggaran Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia". *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*. Volume 1 Nomor 1. 2016.
- \_\_\_\_\_. "Accountability of Construction Services Contract by Village Government In Karawang District". *Yustisia*. Volume 3 Nomor 3. 2014.
- Nazar, M. Almasri. "Manajemen Sumber Daya Manusia: Imlementasi Dalam Pendidikan Islam". *Kutubkhanah: Jurnal Penelitian sosial keagamaan*, Volume 19. No. 2. Juli-Desember 2016.
- 3. Peraturan Perundang-undangan**
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. UUD Tahun 1945. Naskah Asli.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- \_\_\_\_\_. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- \_\_\_\_\_. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- \_\_\_\_\_. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- \_\_\_\_\_. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- \_\_\_\_\_. Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1984 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- \_\_\_\_\_. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.
- \_\_\_\_\_. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- \_\_\_\_\_. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS.
- \_\_\_\_\_. Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural.

---

\_\_\_\_\_.Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2003 tentang  
Tata Cara Konsultasi Pengangkatan dan Pemberhentian Sekretaris Daerah  
Provinsi, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota Serta Pejabat Struktural Eselon II  
di Lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota.

---

\_\_\_\_\_.Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi  
Birokrasi (PAN-RB) Nomor B/96.1/M.SM.99/2017. Hal: Tata Cara Pengisian  
JPT Pratama Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.

#### **4. Internet**

Pengertian “institusi”. <https://kbbi.web.id/institusi>. Diunduh pada tanggal 24 Januari  
2019.