**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang**

Dalam perspektif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan (*ambtenorganisatie*) menurut Logemann,[[1]](#footnote-1) dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Yang dimaksud dengan fungsi adalah lingkungan kerja yang terinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan jabatan. Negara adalah organisasi jabatan. Jabatan adalah sesuai lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang.

Menurut Bagir Manan,[[2]](#footnote-2) jabatan adalah lingkungan kerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara berisi berbagai jabatan, ataupun lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara. Dengan perkataan lain, jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werk zaamhaden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara.[[3]](#footnote-3) Jabatan itu bersifat tetap, sementara penanggung jawab atau pejabat (*ambtsdrager*) dapat berganti-ganti. F.C.M.A Michiels,[[4]](#footnote-4) mengatakan bahwa: “*het ambt blijft, de ambtsdragers wissilen als gevolg van verkiezingen of benoeming*” (jabatan itu tetap, para pejabat berganti-ganti sebagai akibat dari pemilihan atau pengangkatan). Sebagai contoh, jabatan Presiden dan Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota, dan lain-lain relatif bersifat tetap, sementara pemegang jabatan atau pejabatnya berganti-ganti.

Sebagaimana yang dikatakan oleh Logemann bahwa negara adalah organisasi jabatan, maka negara Republik Indonesia juga merupakan organisasi jabatan. Sebagai organisasi jabatan, Negara Republik Indonesia terdiri dari dua susunan, organisasi pemerintahan yaitu:[[5]](#footnote-5)

1. Susunan organisasi pemerintahan pusat yang di dalamnya berisi jabatan-jabatan ataupun lembaga negara, seperti:
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
5. Presiden (dan Wakil Presiden);
6. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
7. Mahkamah Agung (MA); dan
8. Mahkamah Konstitusi (MK)
9. Susunan organisasi Pemerintahan Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) yang di dalamnya berisi jabatan-jabatan ataupun lembaga kenegaraan di tingkat daerah, yaitu:[[6]](#footnote-6)
10. Pemerintah Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi; dan
11. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota.

Pemerintahan Daerah Provinsi dipimpin oleh Gubernur yang memimpin Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) berupa Dinas, Badan, dan Kantor, sedangkan Pemerintah Daerah Kabuaten/Kota dipimpin oleh Bupati/Walikota beserta segenap jabatan-jabatan, yang ada dalam SKPD Kabupaten/Kota. Semua jabatan yang ada baik pada susunan organisasi pemerintah pusat maupun pada susunan organisasi pemerintah daerah memerlukan pengisiannya dengan pejabat, apakah dilakukan melalui pemilihan ataukah melalui pengangkatan. Dalam konteks pengsian jabatan yang ada pada susunan organisasi pemerintah daerah khususnya, eksistensi Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) menjadi relawan dan penting untuk diteliti dikatakannya demikian karena IPDN adalah institusi pendidikan tinggi yang mencetak atau menghasilkan pamong praja. Yang tentu saja dimaksudkan untuk mengisi jabatan-jabatan yang ada pada pemerintah daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota).

Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara.[[7]](#footnote-7) Tanpa diisi dengan pejabat (*ambtsdrager*), fungsi-fungsi jabatan negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya. Pengisian jabatan tidak hanya dilakukan sekali namun dilaksanakan secara reguler setiap periode tertentu untuk memilih pejabat pemimpin daerah guna menunjang berjalannya fungsi negara. Tanpa mekanisme pengisian yang jelas, pengisian pemangku jabatan sebagai pelaksana jabatan tidak dapat berjalan. Dalam konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia selanjutnya disebut (NKRI) yang menerapkan desentralisasi, pengisian jabatan merupakan bentuk pengisian pejabat negara agar pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah sebagai bagian dari pemerintahan pusat dapat terlaksana.

Pejabat atau organ dalam birokrasi pemerintah sangat terkait dengan rekrtumen menurut Miftah Thoha dibagi menjadi dua jenis, yaitu:[[8]](#footnote-8) *Pertama*, rekrutmen jabatan negara adalah berasal dari kekuatan politik melalui pemilihan umum maupun pengangkatan oleh pejabat politik yang dipilih rakyat. *Kedua*, Rekrutmen pejabat birokrasi adalah berasal dari pejabat pegawai negeri yang memenuhi persyaratan pemerintah diangkat oleh pejabat yang berhak mengangkatnya. Penerapan sistem merit (*merit system*)[[9]](#footnote-9) yaitu adanya kesesuaian antara kecakapan yang dimiliki seorang pegawai dengan jabatan yang dipercayakan kepadanya, meliputi tingkat pendidikan formal, tingkat pendidikan non formal (diklatpim), pendidikan dan latihan teknis, tingkat pengalaman kerja, dan tingkat penguasaan tugas dan pekerjaan. Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem merit (*merit system*) dalam kebijakan promosi jabatan di daerah meliputi regulasi, kontrol eksternal dan komitmen.[[10]](#footnote-10)

Penyelenggaraan pendidikan kader pemerintahan di lingkungan Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri) terbentuk melalui proses perjalanan sejarah yang panjang.[[11]](#footnote-11) Jabatan Pamong Praja sudah lama dikenal dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tugas utama yang diemban oleh para Pamong Praja adalah tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan umum. Tugas-tugas ini antara lain adalah pembinaan ideologi Pancasila, pembinaan kesatuan bangsa, pembinaan politik dalam negeri, hingga tugas pembinaan ketenteraman, dan ketertiban umum. Selain itu, para Pamong Praja juga memiliki tugas untuk melakukan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah-daerah, serta melaksanakan tugas-tugas lain yang tidak ditangani oleh instansi pemerintahan.[[12]](#footnote-12)

Dalam pembentukkan birokrasi sebagaimana tersebut di atas, pemerintah membentuk Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) sebagai bentuk kebijakan regionalisasi merupakan pilihan paling mungkin yang telah diambil oleh Presiden sebagai hasil evaluasi IPDN secara menyeluruh sejak tahun 2004.  Alasan regionalisasi pada dasarnya merujuk dari dokumen hasil tim evaluasi IPDN saat itu, yaitu bertambahnya jumlah praja tanpa diimbangi oleh kapasitas yang tersedia cenderung menimbulkan gesekan konflik baik secara vertikal maupun horizontal. Kondisi ini hanya mungkin dilakukan melalui perluasan kampus sebagaimana tertuang dalam salah satu opsi yang diajukan waktu itu, yaitu regionalisasi.[[13]](#footnote-13)

Perkembangan birokrasi dalam kehidupan masyarakat Indonesia tidak terlepas dari faktor kesejarahan. Pencapaian birokrasi sekarang ini merupakan perjalanan sejarah yang panjang. Dengan menggunakan secara seksama fakta sejarah, akan diperoleh perhatian yang lebih tepat mengenai fakta yang kini ada, dengan mengenali fase perkembangannya dan nilai-nilai birokratisme[[14]](#footnote-14) yang tercermin dalam sikap dan perilaku aparatur negara sehingga dapat memproyeksikan kinerja birokrasi pemerintah dan karakteristik pelayanannya di masa mendatang. Fenomena birokrasi di Indonesia telah lama muncul sejak masa kerajaan yang secara periodik terus berkembang membentuk nilai-nilai kehidupan birokratisasi khas Indonesia. Untuk kejelasan selanjutnya, perkembangan birokrasi Indonesia dibagi ke dalam tiga zaman yaitu masa kerajaan, masa kolonial dan masa merdeka.[[15]](#footnote-15)

Dalam kehidupan kenegaraan modern, birokrasi semakin menjadi perangkat sentral untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Pada abad kedua puluh satu ini birokrasi menjadi demikian penting, dan masyarakat hanya akan mendapat pelayanan publik secara memuaskan jika itu diselenggarakan melalui birokrasi modern. Oleh karena itu, setidaknya ada tiga alasan kehadiran birokrasi dirasa semakin diperlukan, yaitu:[[16]](#footnote-16) *Pertama*, pluralisme politik. Diferensiasi pola kehidupan masyarakat mengakibatkan terbentuknya pluralisme politik yang belum pernah terjadi pada zaman sebelumnya. Untuk menjawab aspirasi masyarakat yang beraneka ragam, pemerintah harus melakukan departemenisasi yang sangat luas, dan itu hanya bisa dilaksanakan melalui birokrasi. *Kedua*, proses konsentrasi. Ini terjadi karena begitu banyak tugas-tugas finansial yang mesti dilaksanakan oleh birokrat sehingga mau tidak mau harus dapat memelihara gerak langkah birokrasi dengan sistem pertanggungjawaban yang pasti. *Ketiga*, kompleksitas teknologi. Hal ini juga menghendaki dibuatnya pola-pola rasional yang telah menjadi ciri khas birokrasi. Di samping itu, yang perlu diperhatikan adalah bahwa rasionalitas birokrasi hendaknya tanggap terhadap kehendak rakyat, bukan sekedar mengutamakan rasionalitas yang kaku.

Secara konseptual birokrasi mengandung pengertian adanya pengaturan agar sumber daya yang ada dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu.[[17]](#footnote-17) Keberadaan birokrasi yang demikian penting, maka peran birokrasi menjadi sangat menentukan “hitam putihnya” kehidupan negara dan masyarakat. Apabila birokrasi mempunyai kinerja yang baik, inovatif, kreatif dan produktif, maka akan baiklah negara dan masyarakatnya. Sebaliknya, apabila birokrasi tidak baik dan tidak produktif, maka juga akan menghancurkan negara. Dengan kata lain, peran birokrasi dapat memiliki akibat ganda yang saling bertolak belakang bagi masyarakat. Di satu sisi dapat menjadi lembaga yang sangat bermanfaat bagi masyarakat mencapai tujuan-tujuan hidupnya, namun pada sisi lain birokrasi juga dapat menyengsarakan, menindas, mengeksploitasi, dan bahkan dapat mendorong masyarakat menuju kehancuran.[[18]](#footnote-18)

Usaha pemerintah yang demikian besar dalam menjadikan birokrasi sebagai alat dan mesin administrasi pemerintah yang handal dan terpercaya, pada akhirnya menjadikan birokrasi muncul sebagai kekuatan besar tanpa pengimbang dari luar (masyarakat), terlebih pemerintah sendiri sering bertindak represif terhadap setiap gerakan kritis yang muncul di masyarakat. Dalam hubungan ini, Harry Benda dan Ruth Mc Vey sempat memberikan ciri kepada pemerintah sebagai *beambtenstaat*, yang pada hakikatnya merupakan ciri kolonial dulu (*colonial legacy*). Manifestasi dari *beambtenstaat* adalah; a) kekuasaan *ambtenaar* (pegawai) lebih besar dan relatif dominan; b) pengambilan keputusan seolah-olah terisolasi (*insulated*) dari proses politik; c) berbagai rekayasa seringkali dilakukan untuk menjamin stabilitas dan status *quo*; d) menekankan pada administrasi dan teknikalitas serta keahlian teknokratis dan menempatkan posisi politik dalam posisi sekunder.[[19]](#footnote-19)

Berbicara mengenai birokrasi, maka di Indonesia persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah[[20]](#footnote-20) dan seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat yaitu suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern.[[21]](#footnote-21) Yahya Muhaimim, mengungkapkan bahwa, birokrasi sebagai keseluruhan aparatur pemerintah yang membantu pemerintah di dalam melaksanakan tugas-tugasnya, dan mereka ini menerima gaji dari pemerintah. Oleh karena itu, birokrasi berfungsi menghubungkan pemerintah dengan rakyat dalam segi pelaksanaan kepentingan masing-masing.[[22]](#footnote-22) Pandangan yang sama juga diungkapkan M. Mas’ud Said bahwa, birokrasi pada dasarnya merupakan mata rantai yang menghubungkan pemerintah dengan rakyatnya, dengan demikian birokrasi merupakan alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan.[[23]](#footnote-23)

Dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan, tidak dapat dipungkiri bahwa negara memerlukan entitas birokrasi. Birokrasi adalah satu-satunya lembaga yang memiliki struktur jaringan terlengkap di seluruh wilayah negara atau daerah. Oleh karena fungsinya sebagai alat penyelenggara pemerintahan, keberadaan institusi birokrasi meliputi setiap desa atau kelurahan yang ada dalam suatu negara atau daerah. Dengan struktur dan jaringan semacam ini, tentu saja birokrasi menjadi satu-satunya institusi yang mampu menjangkau dan berpengaruh terhadap perkembangan kehidupan manusia secara menyeluruh. Dengan demikian, semua sumber kekuasaan yang dimiliki oleh birokrasi itu menjadikan birokrasi sebagai institusi atau lembaga yang dominan dan dibutuhkan oleh semua pihak, bahkan hampir tidak mungkin ada satu orang pun atau kelompok yang hidup di negara modern yang tidak bergantung pada birokrasi.[[24]](#footnote-24)

Pembangunan daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu dalam mengisi otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab serta memperkuat persatuan dan kesatuan.[[25]](#footnote-25) Pembangunan daerah bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat di daerah melalui pembangunan di bidang ekonomi yang serasi dan terpadu, baik antar sektor maupun antar pembangunan sektoral yang perencanaan pembangunannya dilakukan oleh pemerintah daerah secara efesien dan efektif menuju tercapainya kemandirian daerah dan kemajuan yang merata di seluruh pelosok tanah air.[[26]](#footnote-26) Melihat hal tersebut, pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.[[27]](#footnote-27)

Struktur negara kesatuan yang berasas desentralisasi dapat dipandang sebagai tatanan politik dan sebagai tatanan administratif. Disebut tatanan politik, karena struktur yang demikian merupakan wadah pengembangan demokrasi pemerintahan di daerah yang intinya ialah penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat Indonesia. Tujuan nasional negara Indonesia sebagaimana dikemukakan dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan salah satu sumber hukum utama dalam setiap pembuatan hukum dan pengaturan kebijakan, termasuk dalam perumusan kebijakan dan pengaturan nasional bagi kegiatan pengefektifan dan pengefisiensian. Dalam menggerakan pembangunan tersebut diperlukan instrumen hukum guna memberikan arah sebagai pedoman bagi pelaksanaanya. Pemberian otonomi yang luas kepada daerah, diarahkan untuk mengakselerasi terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Melalui otonomi yang luas, diharapkan daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah, dengan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Prinsip dalam menjalankan otonomi daerah adalah dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan.[[28]](#footnote-28) Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya disebut (UU No. 23 Tahun 2014), menyatakan “efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.[[29]](#footnote-29)

Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Negara Republik Indonesia yaitu Pemerintah yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia.[[30]](#footnote-30) Dalam UU No. 23 Tahun 2014, juga diadopsi kembali asas umum penyelenggaraan negara, yaitu kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan.[[31]](#footnote-31)

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan bahwa negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam bentuk kerangka negara yang berbentuk kesatuan, bukan federasi. Oleh karena itu daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan.[[32]](#footnote-32) Penerapan otonomi daerah juga memberikan peluang kepada daerah, bahwa daerah dapat dan mempunyai kesempatan untuk mengatur rumah tangga daerahnya masing-masing sesuai dengan potensi, kemampuan dan karakteristiknya. Walaupun demikian betapapun luasnya otonomi yang dimilki oleh suatu daerah pelaksanaannya tetap harus ada harmonisasi antara daerah dengan provinsi, pemerintah pusat serta daerah dengan daerah lainnya dalam kerangka NKRI. Dengan kerjasama dan harmonisasi antar daerah itu akan didapati kemudahan dan kelancaran dalam penyelenggaraan otonomi daerah.[[33]](#footnote-33)

Konsep desentralisasi di Indonesia menganut prinsip bahwa asas desentralisasi bersama dengan asas dekonsentrasi. Ini berarti, *pertama*, bahwa ada urusan pemerintahan dan pembangunan yang sifatnya nasional yang tidak diserahkan kepada daerah, baik dalam bentuk otonomi maupun tugas pembantuan (*medebewind*). Urusan pembangunan tersebut tetap dikelola oleh pusat dan/atau oleh pejabat perwakilan pusat di daerah; *kedua*, pelaksanaan asas dekonsentrasi merupakan jalur intervensi dan pengawasan secara langsung oleh pusat terhadap urusan yang sudah diserahkan menjadi hak, wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah. Artinya, pengawasan secara langsung oleh pusat kepada daerah sangat kuat, karena dalam konsep desentralisasi di Indonesia aparat dekonsentrasi adalah juga merupakan alat pengawas yang efektif.[[34]](#footnote-34) Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi itu sendiri, di satu sisi sebanarnya bertujuan membantu meringankan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, pada saat yang bersamaan juga memberikan kesempatan kepada pemerintah beserta masyarakat daerah untuk memberdayakan dirinya secara mandiri.[[35]](#footnote-35)

Penyelenggaraan otonomi seringkali dikaitkan dengan desentralisasi yang sering diartikan sebagai pelimpahan atau pembagian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem NKRI. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras.[[36]](#footnote-36) Dalam hal pengisian jabatan pada pemerintahan daerah melalui pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.[[37]](#footnote-37)

Dengan demikian, untuk memungkinkan fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan pada jabatan dapat terlaksana, harus ada pemangku jabatan atau pejabat yang menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Hal ini membawa konsekuensi, selain ada pemangku jabatan harus ada pranata pengisian jabatan. Dilihat dalam sudut pandang sistem pengisian jabatan, setidaknya ada dua aspek penting yang harus dipertimbangkan. *Pertama*, pengisian tersebut memerlukan atau tidak memerlukan partisipasi atau dukungan dari rakyat (publik). *Kedua*, pengisian tersebut harus dilaksanakan secara kolegial atau oleh perorangan tertentu. Perbedaan ini penting, bukan hanya berkaitan dengan tata cara (prosedur), tetapi berkaitan dengan pertanggungjawaban dan pengawasan serta kendali terhadap pemangku jabatan atau pejabat tertentu.

Dalam suatu negara demokrasi pada umumnya pengisian jabatan eksekutif dilakukan melalui pemilihan oleh rakyat (perwakilan rakyat) yang diatur dengan perundang-undangan. Yang perlu dilakukan ialah pemilihan dilakukan secaralangsung atau tidak langsung. Pada pemilihan langsung, rakyat secara perseorangan memilih calon pemimpin yang sudah diketahui orangnya sebagai manifestasi dari pelaksanaan hak memilih. Pada pemilihan tidak langsung, terlebih dahulu rakyat memilih wakil-wakil yang akan duduk di dalam suatu badan, baru kemudian badan ini yang melakukan pemilihan. Terkait dengan pertanggungjawaban jabatan politik dan jabatan administratif dapat dibedakan antara pertanggungjawaban politik dan jabatan administratif. Tiap jabatan yang secara langsung dipertanggungjawabkan kepada publik semestinya berada di bawah pengawasan langsung dari publik, pengisiannya senantiasa memerlukan keikutsertaan atau pengukuhan publik. Sebaliknya, jabatan-jabatan yang tidak memerlukan pertanggungjawaban secara langsung dan juga tidak memerlukan pengawasan serta kendali langsung oleh publik dapat diisi tanpa partisipasi atau dukungan langsung dari publik. Berdasarkan kriteria itu, pengisian jabatan dapat dibedakan menjadi pengisian jabatan dengan pemilihan dan pengisian jabatan dengan pengangkatan.[[38]](#footnote-38)

1. **Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang, maka dalam penelitian ini ada beberapa identifikasi masalah yang dirumuskan dan dicarikan penyelesaiannya secara ilmiah, yaitu:

1. Apakah eksistensi IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan berkontribusi dalam pengisian jabatan pada pemerintah daerah?
2. Apa konsep yang ditawarkan agar eksistensi IPDN sekarang sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan berkontribusi secara penting dalam pengisian jabatan pada pemerintah daerah?
3. **Tujuan Penelitian**

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran yang jelas dan komprehensif mengenai eksisitensi IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan dalam mengisi jabatan pada pemerintahan daerah. Penelitian ini bertujuan untuk:

* + 1. Untuk menganalisis dan menemukan indikator-indikator yang menentukan besar kecilnya konstribusi IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan dalam pengisian jabatan pada pemerintah daerah; dan
		2. Untuk menemukan konsep baru mengenai eksistensi IPDN sekarang sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan berkontribusi secara penting dalam pengisian jabatan pada pemerintah daerah.
1. **Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan konstribusi, baik untuk kepentingan teori dalam ilmu hukum maupun untuk kepentingan praktis, yaitu:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dalam mengembangkan khasanah Ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara pada umumnya, dan khususnya Hukum Pemerintahan Daerah, serta diharapkan memberikan jawaban terhadap kontribusi IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan di Indonesia, dalam mengisi jabatan pada pemerintahan daerah.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan, khususnya kepada pimpinan dan pengelola IPDN dan pengambil kebijakan, keputusan di lingkungan pemerintah daerah untuk mempertimbangkan aplikasi atas konsep yang ditawarkan sebagai hasil dari penelitian disertasi ini.
3. **Kerangka Pemikiran**

Dalam kerangka pemikiran digunakan adalah teori Demokrasi. Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.[[39]](#footnote-39) Pengertian lain dari kedaulatan adalah wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara. Dengan demikian kedaulatan rakyat, berarti rakyatlah yang mempunyai wewenang yang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam negara. Suatu negara yang menganut azas kedaulatan rakyat, disebut juga sebagai negara demokrasi.[[40]](#footnote-40) Kedaulatan rakyat sebagai landasan susunan Negara Republik Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Pembukaan UUD 1945, menegaskan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat. Kalau kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara, maka kedaulatan rakyat mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara berada di tangan rakyat.

Negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Artinya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum sehingga dapat mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.[[41]](#footnote-41) Negara hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dengan paham kerakyatan (kedaulatan rakyat), sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah sebagai pemegang kekuasaan merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. Istilah kedaulatan rakyat sangat populer dan biasa digunakan dalam konstitusi di negara eropa timur, sedangkan di negara-negara eropah barat dan negara-negara anglo amerika, perkataan yang lebih populer adalah “demokrasi”. Namun kedua istilah kedaulatan rakyat dan demokrasi merujuk pada pengertian yang serupa yakni kekuasaan yang tertinggi ada pada dan berasal dari rakyat.[[42]](#footnote-42) Begitu eratnya hubungan antara negara hukum dengan paham kedaulatan rakyat sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*).[[43]](#footnote-43) Gagasan mengenai demokrasi yang berdasarkan hukum yang dalam bahasa Inggris disebut “*contituonal democracy*” yang lazim dipakai dalam perbincangan mengenai konsep modern tentang “*constitutional state*” dianggap ideal dimasa sekarang.[[44]](#footnote-44)

Demokrasi identik dengan legitimasi kehidupan politik modern, walaupun makna demokrasi menunjukkan modern yang sangat beragam dan luas, mulai dari pemerintah bervisi teknokrat sampai pada konsepsi kehidupan sosial yang ditandai oleh ektensifnya partisipasi politik. Demokrasi menurut Schumpeter adalah sebuah metode yang memiliki prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik dimana individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan politik melalui kompetisi merebut suara rakyat dalam pemilihan.[[45]](#footnote-45) Secara teoritis bahwa demokrasi sejak semula mempunyai dua pengertian, yaitu demokrasi dalam arti formal dan demokrasi dalam arti materiel.[[46]](#footnote-46) Arti demokrasi secara materiel ialah bahwa inti dari demokrasi itu justru terletak dalam jaminan yang diberikan terhadap hak-hak yang berdasar pada pengakuan kemerdekaan tiap-tiap orang yang menjadi warga negara. Arti demokrasi secara formal hanya mengandung pengakuan bahwa faktor yang menentukan dalam negara ialah kehendak rakyat yang kemudian menjadi sebagian besar dari rakyat.[[47]](#footnote-47) Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa gagasan demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) mengandung empat prinsip pokok, yaitu:[[48]](#footnote-48)

1. Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama;
2. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas;
3. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; dan
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama itu.

Demokrasi adalah bentuk atau sistem pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya, atau disebut juga pemerintahan rakyat.[[49]](#footnote-49) Demokrasi juga dapat diartikan sebagai gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara. Demokrasi dan pemilihan sering disederhanakan sebagai dua hal yang sama. Ada klaim bahwa sebuah negara dikatakan demokratis manakala telah dilaksanakannya pemilihan di negara tersebut. Padahal demokrasi tidak identik dengan pemilihan, meskipun keduanya tidak dapat dipisahkan satu dari yang lain. Tidak ada demokrasi tanpa pemilihan, tetapi diselenggarakannya pemilihan bukanlah indikasi dari demokrasi.

Dalam perspektif teoretis, dapat dijelaskan bahwa pemilihan kepala daerah merupakan suatu sistem yang selalu memiliki sekurangnya tiga sifat. Ketiga sifat tersebut adalah (1) terdiri dari banyak bagian-bagian; (2) bagian-bagian itu saling berinteraksi dan saling tergantung; (3) mempunyai perbatasan (*boundaries*) yang memisahkannya dari lingkungannya yang juga terdiri dari sistem-sistem lain.[[50]](#footnote-50) Partisipasi merupakan salah satu aspek penting demokrasi. Partisipasi merupakan taraf partisipasi politik warga masyarakat dalam kegiatan-kegiatan politik baik yang bersifat aktif maupun pasif dan bersifat langsung maupun yang bersifat tidak langsung guna mempengaruhi kebijakan pemerintah. Wahyudi Kumorotomo, menyatakan: “Partisipasi adalah berbagai corak tindakan massa maupun individual yang memperlihatkan adanya hubungan timbale balik antara pemerintah dan warganya”.[[51]](#footnote-51) Secara umum corak partisipasi warga negara dibedakan menjadi empat macam, yaitu: pertama, partisipasi dalam pemilihan (*electoral participation*), kedua, partisipasi kelompok (*group participation*), ketiga, kontak antara warga negara dengan warga pemerintah (*citizen government contacting*) dan keempat, partisipasi warga negara secara langsung.

Pengisian jabatan pemerintahan dilaksanakan melalui pemilihan dan pengangkatan. Menurut Bagir Manan, menyatakan:[[52]](#footnote-52)

“Jabatan adalah lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Kumpulan atau keseluruhan jabatan atau lingkungan kerja tetap inilah yang mewujudkan suatu organisasi. Dengan Perkataan lain, organisasi tidak lain dari kumpulan jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi. Keseluruhan fungsi dari semua jabatan atau lingkungan kerja tetap tersebut akan mencerminkan tujuan organisasi”.

Menurut Logemann, negara dalam bentuk penjelmaan sosialnya adalah organisasi yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi. Maka dengan fungsi dimaksudkan suatu lingkungan kerja yang terperinci dalam rangkaian keseluruhan. Dalam hubungannya dengan negara ia disebut jabatan. Negara adalah organisasi jabatan.[[53]](#footnote-53) Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara. Jabatan beserta fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan padanya bersifat abstrak dan statis. Agar jabatan beserta fungsi-fungsi tersebut menjadi konkret dan bergerak mencapai sasaran atau tujuan harus ada pemangku jabatan, yaitu para pejabat, sebagai orang perorangan (*natuurlijkpersoon*) yang duduk atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang (*taak en bevoegheid*) untuk dapat merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu. Agar tugas dan wewenang pejabat dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan konkret dan dapat dipertanggungjawabkan, kepada pejabat dibekali hak dan kewajiban (*recht and plitch*) tertentu.[[54]](#footnote-54) Berkenaan dengan hal tersebut, Maurice Duverger dalam bukunya *Les Regimes Politiqece*s, mengemukakan bahwa:[[55]](#footnote-55)

“Semasa permulaan kebangunan peradaban manusia, perbedaan antara orang-orang pangreh (yang memerintah) dan orang-orang yang diperintah itu tidak ada. Kekuasaan bukannya dijalankan oleh beberapa orang tertentu, melainkan merata dalam gerombolan seluruhnya, di mana setiap orang tunduk kepada patokan-patokan umum yang dipertimbangkan dan ditetapkan oleh gerombolan seluruhnya. Sesungguhnya pada waktu itu, semua orang diperintah dan tak ada yang memerintah. Tetapi kemudian, beberapa orang dari gerombolan agaknya menyatukan diri, menjadikan diri penjelmaan daripada patokan kolektif itu, serta memerintah atas nama gerombolan, begitulah terjadi apa yang disebut pempribadian kekuasaan”.

[Menurut P. Nicolai ada beberapa ciri yang yang terdapat pada jabatan atau organ pemerintahan yaitu sebagai berikut:](http://www.blogger.com/goog_110197699)[[56]](#footnote-56)

1. [Organ pemerintahan menjalankan wewenang atas nama dan tanggung jawab sendiri, yang dalam pengertian modern, diletakkan sebagai pertanggungjawaban politik dan kepegawaian atau sebagai tanggung jawab pemerintah sendiri di hadapan hakim dalam rangka melaksanakan wewenang tersebut. Organ pemerintah adalah pemikul kewajiban tanggungjawab](http://www.blogger.com/goog_110197699);
2. [Pelaksanakan wewenang dalam rangka menjaga dan mempertahankan norma hukum administrasi, organ pemerintahan dapat bertindak sebagai pihak yang mempertahankan diri (pihak tergugat) dalam proses peradilan, yaitu dalam hal ada keberatan, banding, atau perlawanan](http://www.blogger.com/goog_110197699);
3. Di samping sebagai pihak yang mempertahankan diri (tergugat) organ pemerintahan juga dapat tampil menjadi pihak yang tidak puas (terhadap pihak lawan), artinya sebagai penggugat; dan
4. [Pada prinsipnya organ pemerintahan tidak memiliki harta kekayaan sendiri. Organ pemerintahan merupakan bagian (alat) dari badan hukum menurut hukum privat dengan kekayaannya.](http://www.blogger.com/goog_110197699)

Pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak yang tidak mempunyai kepentingan pribadi. Birokrasi bertindak sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh kepentingan kelas atau kelompok tertentu. Negara daat mewujudkan tujuan-tujuannya melalui birokrasi yang dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah.[[57]](#footnote-57) Pada organisasi birokrasi, birokrat selalu melekat dalam stuktur organisasi yang merupakan ukuran pada setiap organisasi birokrasi. Menurut Max Weber, memberikan beberapa ciri birokrasi yaitu:[[58]](#footnote-58)

1. Hierarki otoritas;
2. Impersonal;
3. Peraturan tertulis;
4. Promosi berdasarkan potensi;
5. Pembagian kerja; dan
6. Efisiensi.

Selanjutnya Max Weber menyebutkan tiga bentuk otoritas yang dilaksanakan birokrat dalam organisasi birokrasi. Ketiga otoritas dalam sebuah organisasi tersebut adalah:[[59]](#footnote-59)

1. Otoritas yang rasional dan sah, hal ini didasarkan pada posisi yang dipegang seorang pejabat dalam suatu hierarki;
2. Otoritas tradisional, hal ini diciptakan oleh kelas-kelas dalam masyarakat dan juga adat istiadat; dan
3. Otoritas kharismatik, hal ini timbul dari potensi kepribadian seorang pejabat.

Dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan, tidak dapat dipungkiri bahwa negara memerlukan entitas birokrasi. Birokrasi adalah satu-satunya lembaga yang memiliki struktur jaringan terlengkap di seluruh wilayah negara atau daerah. Diketahui bahwa, birokrasi dalam pengertian sehari-hari diidentikkan dengan ketidakefisienan (*inefficiency*) dalam arti pemerintahan.[[60]](#footnote-60) Walaupun bukan pengertian sesungguhnya dari birokrasi, namun dalam ranah empirik sering dijumpai *streotip* bernada negatif yang dialamatkan kepada birokrasi. *Streotip* ini menandai ciri-ciri dan gejala-gejala yang terkait dengan implikasi model kelembagaan birokrasi dari Weber, antara lain:[[61]](#footnote-61)

1. Birokrasi tradisional, yang berorientasi kosmologi belum berstatus birokrasi kesejahteraan dan pendidikan, bermental priyayi dan feodalistik.
2. Birokrasi yang tidak bertanggung jawab, dalam hubungannya dengan ketidakbecusan mengurus mandat legislatif dalam eksekusi ketetapan-ketetapan yang telah digariskan.
3. Birokrasi disfungsional, yang berada di bawah standar mengacu pada prevalensi-prevalensi dari sisi ketidaklayakan-kelayakan fungsi distributif dalam konteks efektivitas kinerja instrument pemerintahan demokratis dan partisipatif.
4. Birokrasi patrimonial dan korporatis, yang dibentuk oleh sejarah dan realita kepolitikan yang bekerja dalam langgam otoritarian yang sangat aktif dalam mengambil peran inisiatif dan paling tahu dalam penyusunan kebijakan publik dengan orientasi vertikal melalui jaringan korporatis yang menggantung ke atas dan kompleks.
5. Birokrasi nan pongah, yang dikaitkan dengan kinerja kurang menanggapi dan memfasilitasi isu dan praktek demokratisasi pemerintahan untuk menanggapi kepentingan rakyat.

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, masalah pemberdayaan birokrasi menempati posisi yang sangat strategis dan merupakan salah satu faktor menentukan keberhasilan pembangunan nasional dibandingkan dengan negara maju. Pendekatan *bureucratic engineering* (BE) mengutamakan konsep “panutan” dan “kepemimpinan” untuk mewujudkan konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat karena konsep BE menciptakan persepsi dan sikap yang sama antara elemen birokrasi dan elemen masyarakat ke dalam satu wadah yang disebut “*Bereucratic and Social Engineering*” (BSE). Menurut Romli Atmasamita, pendekatan BSE dalam pembangunan hukum nasional yang dapat dilaksanakan secara efektif jika penyelenggara birokrasi dan setiap warga negara telah memahami fungsi dan peranan serta posisi hukum, sebagai berikut:[[62]](#footnote-62)

1. Hukum sepatutnya dipandang bukan hanya sebagai perangkat norma yang harus dipatuhi oleh masyarakat melainkan juga harus dipandang sebagai sarana hukum yang membatasi wewenang dan perilaku aparat hukum dan pejabat publik;
2. Hukum bukan hanya diakui sebagai sarana pembaharuan masyarakat semata-mata, akan tetapi juga sebagai sarana pembaharuan birokrasi;
3. Kegunaan dan kemanfaatan hukum tidak hanya dilihat dari kaca mata kepentingan pemegang kekuasaan (negara) melainkan juga harus dilihat dari kaca mata kepentingan pemangku kepentingan (*stakeholder*) dan kepentingan korban-korban (*victim*);
4. Fungsi hukum dalam kondisi masyarakat yang rentan (*vulnerable*) dan dalam masa peralihan (*transisional*), baik dalam bidang sosial, ekonomi, dan politik, tidak dapat dilaksanakan secara optimal hanya dengan menggunakan pendekatan preventif dan represif semata, melainkan juga diperlukan pendekatan restoratif dan rehabilitatif; dan
5. Agar fungsi dan peranan hukum dapat dilaksanakan secara optimal dalam pembangunan nasional, maka hukum tidak semata-mata dipandang sebagai wujud dari komitmen politik melainkan harus dipandang sebagai sarana untuk mengubah sikap dan cara berpikir (*mindset*) dan perilaku (*behavior*) aparatur birokrasi dan masyarakat bersama-sama.

Tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. 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.[[63]](#footnote-63) Untuk menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, selanjutnya disebut (UU No. 5 Tahun 2014), menyatakan bahwa:[[64]](#footnote-64)

“Pegawai Aparatur Sipil Negara harus memiliki profesi dan Manajemen Aparatur Sipil Negara 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”.

Secara stuktural birokrasi di bawah pejabat politik, akan tetapi secara kultural birokrasi mempunyai kedudukan peran yang sama. Dalam hal ini undang-undang tentang kelembagaan birokrasi harus mengatur bahwa pejabat politik tidak boleh mengganti dan memberhentikan pejabat birokrasi sepanjang pejabat birokrasi tersebut tidak melanggar undang-undang, di hukum, korupsi, dan moral hazard. Karier pejabat birokrasi harus dijamin sampai pensiun. Dengan demikian diharapkan penyelenggaraan pemerintahan bisa stabil dan netralitas birokrasi bisa dijamin.[[65]](#footnote-65) Pejabat atau organ dalam birokrasi pemerintah sangat terkait dengan rekrtumen menurut Miftah Thoha dibagi menjadi dua jenis, yaitu:[[66]](#footnote-66)

1. Rekrutmen jabatan negara adalah berasal dari kekuatan politik melalui pemilihan umum maupun pengangkatan oleh pejabat politik yang dipilih rakyat; dan
2. Rekrutmen pejabat birokrasi adalah berasal dari pejabat pegawai negeri yang memenuhi persyaratan pemerintah diangkat oleh pejabat yang berhak mengangkatnya.

Jabatan beserta fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan padanya bersifat abstrak dan statis. Agar jabatan beserta fungsi-fungsi tersebut menjadi kongkrit dan bergerak mencapai sasaran atau tujuan, harus ada pemangku jabatan yaitu para pejabat, sebagai orang perorang (*natuurlijkpersoon*) yang duduk atau atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang (*taak en bevoegdheid*) untuk merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu. hubungan pemangku jabatan sebagai personifikasi jabatan tidak berlaku terus menerus, tetapi hanya selama seseorang memangku suatu jabatan. Jadi tugas dan wewenang tidak melekat pada pemangku jabatan namun pada jabatan. Jabatan itu konsep abstrak sehingga tidak dapat bertindak. Oleh karena itu, agar jabatan dapat bertindak harus ada perantaraan yaitu manusia sebagai pemangku jabatan.[[67]](#footnote-67)

Tindakan seorang pemangku jabatan atau disingkat pejabat. hanya mengikat jabatan apabila dia melakukan tindakan jabatan (*amtshandeling*), yaitu tindakan yang dilakukan dalam kualitasnya sebagai pejabat. Agar dapat dibedakan dari tindakan pribadi (*prive handeling*), maka digunakan alat-alat formal seperti: nama jabatan, cap jabatan, kertas jabatan, sampul jabatan, tanda tangan ketua dan sekretaris, dan sebagainya. Jadi pada tindakan jabatan, pemangku jabatan tidak bertindak atas namanya sendiri, namun atas nama jabatan yang diwakilinya. Meskipun, tindakan jabatan seringkali dianggap sebagai tindakan pemangku jabatan.[[68]](#footnote-68)

Agar tugas dan wewenang pejabat dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan kongkrit dan dapat dipertanggungjawabkan (baik secara politik, hukum, atau sosial), kepada pejabat dibekali dengan hak dan kewajiban (*recht and plicht*) tertentu. Antara tugas wewenang disatu pihak dan hak kewajiban dipihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain. Penentuan tugas dan wewenang akan menjadi pengukur apakah hak dan kewajibannya sudah dijalankan sebagaimana mestinya atau telah terjadi tindakan tindakan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*) atau telah terjadi penyalahgunaan wewenang (*misbruik van recht*). Sebaliknya hak dan kewajiban memungkinkan pejabat atau pemangku jabatan melakukan tindakan-tindakan hukum atau tidakan hukum kongkrit tertentu (*rechten en feitelijke handelingen*).[[69]](#footnote-69)

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Secara esensisal sebenarnya dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan.[[70]](#footnote-70) Di tengah perubahan dan perkembangan dinamika kehidupan politik, terdapat isu sentral yang menjadi wacana publik, yaitu perlunya pembagian kewenangan yang seimbang antara pemerintah dan pemerintahan daerah.[[71]](#footnote-71)

Sejarah perjalanan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia senantiasa mengalami pasang surut seiring dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia. Beragam peraturan perundang-undangan terkait yang mengatur secara khusus tentang pemerintahan daerah bergulir sejak negara ini berdiri.[[72]](#footnote-72) Dalam konteks Indonesia, untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat dan memperkuat integrasi nasional, para pendiri bangsa sejak awal sebagaimana dinyatakan dalam konstitusi yaitu UUD 1945 mencita-citakan Indonesia sebagai negara kesatuan yang desentralistis dan demokratis. Para pendiri bangsa menyadari bahwa variabilitas yang tinggi antar daerah dalam berbagai aspek tidak memungkinkan Indonesia menjadi negara yang sentralistis. Desentralisasi menjadi pilihan selain karena keinginan mewujudkan pemerintahan yang responsif terhadap dinamika yang terjadi di daerah, juga karena pemerintahan yang desentralistis lebih kondusif bagi percepatan pengembangan demokrasi di Indonesia. Dengan melimpahkan sebagaian urusan pemerintahan ke daerah, maka rakyat di daerah akan menjadi semakin mudah terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan Secara konstitusional pemerintah daerah mendapatkan kewenangan dalam kerangka otonomi, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 Amandemen Keempat, yang menegaskan bahwa:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sesungguhnya UUD 1945 hasil amandemen telah menyediakan ruang kewenangan seluasluasnya kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan sejumlah urusan pemerintahan secara otonom, seperti yang termaktub di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Mengingat UUD 1945 mengamanatkan pemberian hak otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah, maka secara konstitusional presiden sebagai representasi pemerintah pusat berkewajiban menyerahkan hak-hak konstitusional pemerintah daerah, berupa kewenangan penyelenggaraan pemerintahan secara otonom atas sejumlah urusan pemerintahan.[[73]](#footnote-73)

NKRI menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dalam penjelasan UU No. 23 Tahun 2014, menegaskan Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat UUD 1945. Alinea Ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Negara Republik Indonesia yaitu Pemerintah yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Pemerintah daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) sebagai satuan pemerintahan lokal yang oleh undang-undang diberikan otonomi, mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Kendatipun kepada daerah diberikan hak sepenuhnya untuk membuat ataupun melahirkan produk hukum daerah, namun dalam konteks sistem hukum (peraturan perundang-undangan) ada pembatasan ataupun restriksi yang tidak boleh dilanggar.[[74]](#footnote-74)

Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan UUD 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Negara Republik Indonesia yaitu pemerintah yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia.[[75]](#footnote-75) Dalam UU No. 23 Tahun 2014, penyelenggara pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas: kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan.[[76]](#footnote-76) Pencantuman kembali asas-asas umum penyelenggaraan negara di dalam undang-undang ini tidak lain ingin mereduksi konsep *good governance* dalam kebijakan desentralisasi dan penyelenggaraan otonomi daerah.[[77]](#footnote-77) Salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam tujuan otonomi daerah yakni, pelaksanaan pembangunan dan layanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.[[78]](#footnote-78)

Dari sekian banyak jenis hubungan dan wewenang antara DPRD dengan Kepala Daerah tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terlihat bahwa Kepala Daerah bukan merupakan penguasa tunggal di daerah, karena penyelenggara pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, hal ini diharapkan agar tercipta iklim demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemudian terjadi *check and balance*, gambaran tersebut dapat diklarifikasikan menjadi tiga jenis hubungan, yaitu hubungan kemitraan (*partnership*), hubungan pengawasan (*controlling*), dan hubungan anggaran (*budgeting*), seperti halnya hubungan antara DPR dengan Presiden pada Pemerintah Pusat.[[79]](#footnote-79)

Prinsip dasar otonomi daerah dalam rangkapenyelenggaraan pemerintahan daerah secara konsepsional adalah pendelegasiankewenangan *(delegation of autority),* pembagian pendapatan *(income sharing),*kekuasaan *(dicreation),* keanekaragaman dalam kesatuan *(uniformity in unitry),*kemandirian lokal, pengembangan kapasitas daerah *(capacity building).*[[80]](#footnote-80) Pemerintahan daerah dalam menyelanggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan antara pemerintah dengan pemerintahan daerah lainnya. Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu diperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, aspek hubungan wewenang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem NKRI. Otonomi daerah berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014, menyatakan: “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Otonomi daerah merupakan kewenangan dan tanggungjawab daerah otonom untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat daerah otonom merupakan *rechtsgemeenschap* atau masyarakat hukum. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah, dibutuhkan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan. Otonomi daerah adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi. Dalam otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah.[[81]](#footnote-81)

Desentralisasi menurut pendapat Sarundajang, mengartikan bahwa “desentarlisasi sebagai penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, judisial ataupun bidang administrasi”. Pemerintahan desentalisasi menurut H.M. Laica Marzuki disebut juga desentalisasi politik. Rakyat dan wakil-wakilnya turut serta dalam pemerintahan dalam batas-batas wilayah daerahnya masing-masing. Pemerintahan dengan sistim desentralisasi menimbulkan adanya otonomi daerah karena desentralisasi membutuhkan satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk merealisasikan wewenang yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat untuk diatur dan diurus sendiri oleh daerah. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota.[[82]](#footnote-82) Prinsip penyelenggaraan otonomi menurut H.A.W Widjaja, menyatakan:[[83]](#footnote-83)

“Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah demokratisasi dan keadilan, memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, kesesuaian hubungan pusat dan daerah, meningkatkan kemandirian daerah dengan meletakkan otonomi daerah yang luas dan utuh pada kabupaten/kota. Kebijaksanaan terbatas pada daerah provinsi serta desa ditempatkan pada pengakuan otonomi asli”.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada di tangan pemerintah pusat. Untuk itu Pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.[[84]](#footnote-84)

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah sehingga tercipta suatu kemampuan yang handal dan profesional dalam menjalankan pemerintahan serta memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Pembangunan daerah dapat dilakukan melalui dua pendekatan yaitu melalui pendekatan sentralistis dan melalui pendekatan desentralisasi. Pendekatan sentralistis mengandung arti bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan adalah pemerintah pusat. Sedangkan pendekatan desentralisasi mengandung arti bahwa pembangunan daerah sebagian besar merupakan wewenang daerah dan dilaksanakan sendiri oleh daerah (pemerintah daerah) secara otonom. Pembangunan daerah melalui desentralisasi atau otonomi daerah, memberikan peluang dan kesempatan bagi terwujudnya pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*) di daerah.[[85]](#footnote-85)

1. **Metode Penelitian**

Dalam rangka penelitian mengenai aspek hukum pemerintahan daerah terhadap IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan dalam mengisi jabatan pemerintahan daerah, menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis. Metode penelitian deskriptif analitis adalah metode yang mengkaji masalah-masalah dalam masyarakat dan tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan-hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena. Penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta, sifat, serta hubungan antar-fenomena yang diteliti.[[86]](#footnote-86)

Berkaitan dengan topik penelitian ini, maka akan dikaji data sekunder yang berkaitan dengan aspek hukum pemerintahan daerah terhadap IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan dalam mengisi jabatan pemerintahan daerah.

1. Metode Pendekatan

 Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif komparatif yaitu sejenis penelitian deskriptif yang ingin mencari jawaban secara mendasar tentang sebab-akibat, dengan menganalisis faktor-faktor penyebab terjadinya ataupun munculnya suatu fenomena tertentu.[[87]](#footnote-87) Komparatif dalam penelitian ini dilakukan dengan negara Perancis, Jepang, dan Vietnam. Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan historis yang bertujuan untuk membuat rekonstruksi masa lampau secara sistematis dan objektif. Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan historis yang bertujuan untuk membuat rekonstruksi masa lampau secara sistematis dan objektif.

Berkaitan dengan topik penelitian ini, maka akan dikaji data sekunder yang berkaitan dengan aspek hukum pemerintahan daerah terhadap IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan dalam mengisi jabatan pemerintahan daerah.

1. Tahapan Penelitian

Sehubungan dengan metode pendekatan yuridis normatif yang digunakan, maka penelitian ini lebih menekankan pada penelitian data sekunder atau data kepustakaan. Namun demikian, untuk menunjang dan melengkapi data sekunder, maka dilakukan penelitian data primer atau data lapangan. Untuk itu, penelitian ini dibagi menjadi dua tahap, yaitu:

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan dilakukan dengan meneliti data sekunder atau data kepustakaan, yang terdiri dari:[[88]](#footnote-88)

* + 1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, antara lain Pancasila, UUD 1945, Ketetapan MPR RI, Peraturan Perundang-undangan, bahan hukum non unifikasi, dan Rancangan Undang-Undang yang relevan dengan topik penelitian;
		2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, antara lain berupa buku litertur, jurnal, hasil penelitian, dan karya ilmiah lain.
		3. Bahan tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain kamus, ensiklopedia, *Blacks Law Dictonary*, Bibliografi, dan indeks kumulatif.
1. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Untuk menunjang dan melengkapi data sekunder, penulis melakukan penelitian lapangan atau penelitian terhadap data primer. Penelitian lapangan dilakukan melalui wawancara terhadap pihak-pihak terkait, antara lain Institut Pemerintahan Dalam Negeri.

1. Teknik Pengumpulan Data

Dalam melaksanakan penelitian ini menggunakan dua alat pengumpulan data yaitu studi dokumen. Dalam hal ini, untuk menentukan alat mana yang hendak digunakan dalam penelitian dengan memperhatikan permasalahan dan tujuan penelitian yang akan dilaksanakan.[[89]](#footnote-89) Studi dokumen dilakukan untuk mendapatkan data-data permulaan secara umum dengan memahami secara teoritis konseptual eksistensi IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan dalam mengisi jabatan pemerintahan daerah berkaitan untuk menjelaskan fakta kongkrit dan masalah yang terjadi di lapangan sesuai dengan yang telah diidentifikasi.

1. Analisis Data

Data-data yang terkumpul, baik data yang diperoleh melalui kepustakaan maupun hasil wawancara, kemudian dianalisis secara *yuridis kuantitatif*, maksudnya data yang bersifat kualitatif yang telah dikumpulkan, kemudian dikelompokan dan dihubungkan satu dengan yang lainnya, berdasarkan sifatnya untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan di Indonesia. Setelah itu lalu dilakukan analisis, penafsiran dan evaluasi dalam tingkat abstraksi data secara maksimal. Analisis data kualitatif dilakukan dengan menggunakan norma, kaidah, teori-teori dan doktrin yang berasal dari data sekunder yang tersaji, digunakan untuk menganalisis dan menilai IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan dan bagaimana dalam kenyataannya di lapangan mengenai hal tersebut.

* + 1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di perpustakaan dan instansi yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti yaitu:

* + - * 1. Perpustakaan
	1. Perpustakaan Magister Hukum Universitas Pasundan;
	2. Perpustakaan Institut Pemerintahan Dalam Negeri.
		+ - 1. Instansi

Institut Pemerintahan Dalam Negeri.

1. **Originalitas Penelitian**

Untuk memastikan keaslian penelitian yang dilakukan, penulis mencoba mencari data di internet dan mendatangi beberapa Perguruan Tinggi dan ditemukan beberapa penelitian sebagai berikut:

1. Di Universitas Diponegoro pada tahun 2009, Lis Febrianda, menyusun disertasi dengan judul Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Oleh Birokrasi Pemerintahan Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara, materi yang diteliti yaitu:
2. Adanya ketidakadilan dalam memberikan pelayanan, ketidakpastian pelayanan, kewajaran biaya pelayanan, dan sebagainya, dengan demikian dalam penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil menunjukkan pula adanya maladministrasi, sehingga tidak mencerminkan asas-asas umum pemerintahan yang layak.
3. Terhadap kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, maka peran birokrasi pemerintah sangat berarti bagi pencapaian kualitas pelayanan publik termasuk pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil.
4. Di Universitas Katolik Parahyangan pada tahun 2009, Eni Rohyani, menyusun disertasi dengan judul Implikasi Hukum Dari Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, adapun materi yang diteleiti adalah:
	* 1. Peraturan perundang-undangan terbukti kurang memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap sikap tindak administrasi negara, bahkan seringkali terjadi disharmonisasi, inkonsistensi dan disorientasi antara peraturan perundang-undangan pusat dan daerah, antar peraturan perundang-undangan, bahkan antar pasal dalam suatu peraturan perundang-undangan.
		2. Perlu diterapkan asas subsidiaritas dalam penerapan sanksi, melalui politik hukum penerapan sanksi pidana dalam memproses kasus dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
		3. Harus dilakukan perubahan yang sangat mendasar terhadap sistem birokrasi, agar menjadi birokrasi yang profesional, responsif terhadap perkembangan keadaan, berkomitmen untuk memberikan pelayanan publik yang baik, dan berorientasi pada kepentingan umum.
5. Di Institut Pemerintahan Dalam Negeri pada tahun 2014, Diah Aggraeni, menyusun disertasi dengan judul Pengaruh Implementasi Kebijaksanaan Reformasi Birokrasi dan Pengembangan Organisasi Terhadap Kualitas Pelayanan Publik di Kementrian Dalam Negeri, adapun permasalahan yang diteliti adalah:
6. Terdapat pengaruh positif antara implemntasi kebijaksanaan reformasi birokrasi dengan kualitas pelayanan publik. Artinya, semakin tinggi kinerja implementasi kebijaksanaan reformasi birokrasi maka akan semakin meningkat kualitas pelayanan publik;
7. Terdapat pengaruh positif pengembangan organisasi dan kualitas pelayanan publik. Artinya, semakin tepat pengembangan organisasi maka akan semakin meningkat kualitas pelayanan publik; dan
8. Terdapat pengaruh positif antara implementasi kebijaksanaan reformasi birokrasi dan pengembangan organisasi secara bersama-sama dengan kualitas pelayanan publik.
1. Logmann. *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*. Sebagaimana dikutip Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 70-71 [↑](#footnote-ref-1)
2. Bagir Manan. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden Melalui (Dengan) Pemilihan Langsung*. Bandung: Makalah, hlm. 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. Utrech, E. 1988. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tinta Emas, hlm. 200. [↑](#footnote-ref-3)
4. Michiels, F.C.M.A. *Hoofdzaken Van het Bestuurdrecht*. Sebagaimana dikutip Ridwan HR. *Hukum Administrasi... Op.Cit*., hlm. 71. [↑](#footnote-ref-4)
5. Lihat, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Amandemen. [↑](#footnote-ref-5)
6. Lihat, UU No. 23 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-6)
7. Logeman membuat tujuh rincian objek kajian hukum tata Negara, diantaranya adalah (1). Jabatanjabatan apakah yang terdapat dalam susunan ketatanegaraan tertentu; (2). Siapakah yang mengadakan jabatan-jabatan itu; (3). Bagaimanakah cara melengkapinya dengan pejabat; (4). Apakah tugasnya; (5). Apakah wewenangnya; (6). Perhubungan kekuasaannya satu sama lain; (7). Dalam batas-batas apakah organisasi negara dan bagian-bagiannya menjalankan tugas dan wewenangnya, Lihat dalam Sri Soemantri. 2006. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, hlm.174. Lihat juga Bagir Manan. 2003. *Lembaga Kepresidenan*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 81. Lihat juga, Ni’matul Huda. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 8. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Ibid*., hlm. 7 [↑](#footnote-ref-8)
9. Sistem merit dijalankan secara konsekuen dan terbuka. Setiap pengangkatan dan promosi harus didasarkan atas pertimbangan bahwa kompetensi calon sangat sesuai dan dibutuhkan oleh kompetensi jabatan yang kosong. Lihat, Sri Soemantri. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-9)
10. Taufik Nurohman. 2011. *Merit System Dalam Birokrasi Indonesia*. <http//www.taufiknurohman25.blogspot.com/2011/02/merit-system-dalam-birokrasi-indonesia.html> [23/12/14]. [↑](#footnote-ref-10)
11. IPDN. (tanpa tahun). *Sejarah Singkat*. <http//www.ipdn.ac.id/index.php> [07/11/14] [↑](#footnote-ref-11)
12. Sambutan Presiden Republik Indonesia pada pelantikan Pamong Praja Muda IPDN XX Tahun 2013. <http//www.setneg.go.id/index.php> [07/11/14]. [↑](#footnote-ref-12)
13. Muhadam Labolo. 2013. *Perspektif Pemerintahan: Mengapa IPDN Dipertahankan*. <htttp//muhadamlabolo.blogspot.com/2013/10/mengapa-ipdn-dipertahankan.html> [19/10/14]. [↑](#footnote-ref-13)
14. Nilai-nilai birokratisme disini lebih dimaksudkan sebagai budaya kerja birokrasi nasional, profesional, pasti dan bertanggung jawab. Lihat, Moeljarto Tjokrowinoto. 1996. *Pembangunan: Dilema dan Tantangannya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 188. [↑](#footnote-ref-14)
15. Lijan Poltak Sinambela. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan dan Implemtasinya.* Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 94. [↑](#footnote-ref-15)
16. Wahyudi Kumaratomo. 1992. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 71. [↑](#footnote-ref-16)
17. Birokrasi berdasarkan definisi yang dikemukakan oleh beberapa ahli adalah suatu sistem kontrol dalam organiasai yang dirancang berdasarkan aturan-aturan yang rasional dan sistematis, dan bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar. lihat, Diah Anggraeni. 2014. *Reformasi Birokrasi Pelayanan Publik*. Bandung: Indra Prahasta, hlm. 70. [↑](#footnote-ref-17)
18. Amitai Etzioni. 1986. *Organisasi-Organisasi Modern*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, hlm. 35. [↑](#footnote-ref-18)
19. Pendapat Harry Benda dan Mc Vey sebagiaman dikutip Moeljarto Tjokrowinoto. 2004. *Birokrasi Dalam Polemik*. Malang: Pustaka Pelajar, hlm. 160. [↑](#footnote-ref-19)
20. Di Indonesia jika ada bahasan tentang birokrasi maka persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah. Tulisan mengenai birokrasi memang banyak, demikian pula karangan mengenai pegawai pemerintah atau pamong praja. Namun buku yang membahas kombinasi keduanya tentang birokrasi pemerintah atau birokrasi yang dijalankan oleh pamong praja diakui memang tidak banyak. Lihat, Miftha Thoha. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 2. Lihat juga Keith Dowding. 1995. *The Civil Service*. New York: Routledge Publisher, “*There are many books on the civil service and on bureaucratic theory. There are not many which combine explanation of both bureaucratic theory and the civil service*”. [↑](#footnote-ref-20)
21. Miftah Thoha. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-21)
22. Yahya Muhaimin, dikutip Miftah Thoha, *Ibid*. [↑](#footnote-ref-22)
23. M. Mas’ud Said, dikutip Moeljarto Tjokrowinoto. *Birokrasi… Op.Cit*., hlm. 55. [↑](#footnote-ref-23)
24. Delasanova Lumintang. 2013. *Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Oleh Birokrasi Pemerintahan Dalam Implementasi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Unsrat Manado: Jurnal Vol. I/No. 2/April-Juni, hlm. 108. [↑](#footnote-ref-24)
25. Ginanjar Kartasasmita. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: Pustaka Cidesindo, hlm. 336. [↑](#footnote-ref-25)
26. *Ibid.,*  [↑](#footnote-ref-26)
27. Lihat, Penjelasan UU No. 23 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-27)
28. Agussalim Andi Gadjong. 2007. *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 110. [↑](#footnote-ref-28)
29. Lihat, Ketentuan menimbang huruf c UU No. 23 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-29)
30. Lihat, Penjelasan UU No. 23 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-30)
31. Lihat, Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-31)
32. Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD1945 Setelah Perunbahan Kedua*. Jakarta: Pusat Studi Negara, FH UI, hlm. 23. [↑](#footnote-ref-32)
33. Bagir Manan. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, hlm. IX. [↑](#footnote-ref-33)
34. E. Koswara. 1998. *Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES, hlm. 157. [↑](#footnote-ref-34)
35. M. Ryaas Rasyid. 2003. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka, hlm. 172-173. [↑](#footnote-ref-35)
36. Kristian Widya Wicaksono. 2006. *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 41. [↑](#footnote-ref-36)
37. Lihat, Ketentuan menimbang huruf b UU No. 5 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-37)
38. Gde Pantja Astawa. 2009. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung: Alumni, hlm. 221-222. [↑](#footnote-ref-38)
39. Azyumardi Azra. 2010. *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenada Kencana, hlm. 110. [↑](#footnote-ref-39)
40. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahin. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, hlm. 130. [↑](#footnote-ref-40)
41. Abdul Aziz Hakim. 2011. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 8. [↑](#footnote-ref-41)
42. Jimly Asshiddiqie. 2002. *Bung Hatta, Bapak Kedaulatan Rakyat: Gagasan Tradisi dan Tradisi Kedaulatan Rakyat di Indonesia*. *Dalam Bung Hatta Bapak Kedaulatan Rakyat Memperingati Satu Abad Bung Hatta*. Jakarta: Yayasan Hatta, hlm. 88. [↑](#footnote-ref-42)
43. Sjahran Basah. 1985. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni, hlm. 151. [↑](#footnote-ref-43)
44. Jimly Asshiddiqie. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 245. [↑](#footnote-ref-44)
45. Huntington, SP. 1991. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: Intermasa, hlm. 5. [↑](#footnote-ref-45)
46. Solly Lubis. 2007. *Ilmu Negara*. Bandung: Mandar Maju, hlm. 65. [↑](#footnote-ref-46)
47. *Ibid*., hlm. 66. [↑](#footnote-ref-47)
48. Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara... Op.Cit.,* hlm. 246. [↑](#footnote-ref-48)
49. Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2008. Cetakan Kelima. Jakarta: Balai Pustaka Edisi Ketiga, hlm. 249. [↑](#footnote-ref-49)
50. Joko J. Prihatmoko. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 200. [↑](#footnote-ref-50)
51. Wahyudi Kumorotomo. *Etika Administrasi... Op.Cit.,* hlm. 112 . [↑](#footnote-ref-51)
52. Bagir Manan. 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: UII Press, hlm. 1. [↑](#footnote-ref-52)
53. Logmann, JHA. 1975. *Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Terjemahan. Jakarta: Ichtiar Baru – Van Hoeve, hlm. 117. [↑](#footnote-ref-53)
54. Dony Septriana Rosady. *Jabatan.... Loc.Cit.* [↑](#footnote-ref-54)
55. Duverger, Maurice. 1972. *Les Legimes Politiqies*. Terjemahan: Suwirjadi. Party Politics and Pressure Group, hlm. 23-32. [↑](#footnote-ref-55)
56. Nicolai, P. *et.al*. 1994. *Bestuursrecht*. Amsterdam, hlm. 24-26. Dalam Ridwan HR. 2002. *Hukum Administrasi... Op.Cit.*, hlm. 55-56. [↑](#footnote-ref-56)
57. Yogi Suprayogi S. 2011. *Administrasi Publik: Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 166. [↑](#footnote-ref-57)
58. Pendapat Max Weber sebagimana dikutip oleh Yogi Suprayogi S. *Ibid*., hlm. 167. [↑](#footnote-ref-58)
59. Pendapat Max Weber. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-59)
60. Peter Blau dan Marshall W. Meyer. 1987. *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, hlm. 3. [↑](#footnote-ref-60)
61. Pendapat Max Weber sebagaimana dikutip Hariyoso., H. 2002. *Pembaharuan Birokrasi dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Peradaban, hlm. 51-55. [↑](#footnote-ref-61)
62. Romli Atmasasmita. 2012. *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*. Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 82-84. [↑](#footnote-ref-62)
63. Lihat, Penjelesan UU No. 5 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-63)
64. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-64)
65. Miftah Thoha. *Birokrasi Pemerintah… Op.Cit*, hlm. 6. [↑](#footnote-ref-65)
66. *Ibid*., hlm. 7 [↑](#footnote-ref-66)
67. Harun Alrasyid. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, hlm. 5. [↑](#footnote-ref-67)
68. *Ibid*., hlm. 6 [↑](#footnote-ref-68)
69. Bagir Manan. 2000. *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta: Dirjen Dikti Depdiknas, hlm. 41. [↑](#footnote-ref-69)
70. Hari Sabarno. 2007. *Untaian Pemikiran Ekonomi Daerah: Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 3. [↑](#footnote-ref-70)
71. J. Kaloh. 2003. *Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 17. [↑](#footnote-ref-71)
72. Dimulai dari UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 23 Tahun 2014 dan terakhir UU No. 1 Tahun 2015. Hal ini membuktikan bahwa implementasi terhadap pemerintahan daerah begitu rumit dan kompleks karena banyaknya persoalan yang perlu diatur dalam kerangka NKRI. [↑](#footnote-ref-72)
73. Bambang Sutrisno. 2009. *Langkah Strategis Penyelematan Lingkungan Hidup: Sebuah Kajian Teoritis Yuridis Normatif*, Kediri: FH Uniska, hlm. 13. [↑](#footnote-ref-73)
74. I Gde Pantja Astawa. 2006. *Kriminalisasi Perbuatan Hukum Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*. Bandung: FH Unpad, hlm. 1. [↑](#footnote-ref-74)
75. Lihat, Penjelasan UU No. 23 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-75)
76. Lihat, Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-76)
77. Dharma Setyawan Salam. 2004. *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Jakarta: Djambatan, hlm. 107-110. [↑](#footnote-ref-77)
78. H.A.W. Widjaja. 2001. *Otonomi di Titik Beratkan pada Daerah Tingkat II*. Jakarta: Grafindo Persada, hlm. 208. [↑](#footnote-ref-78)
79. I Gde Pantja Astawa. *Problematika... Op.Cit.,* hlm. 112. [↑](#footnote-ref-79)
80. Bewa Ragawino. 2003. *Desentralisasi Dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung: Universitas Padjadjaran Press, hlm. 7. [↑](#footnote-ref-80)
81. A. Simanjuntak B. 2010. *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme Dan Masa Depan Indonesia: Berapa Persen Lagi Tanah Dan Air Nusantara Milik Rakyat*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 219-220. [↑](#footnote-ref-81)
82. Sarundajang. 2011. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka, hlm. 21. [↑](#footnote-ref-82)
83. H.A.W. Widjaja. 2012. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Cetakan Keenam. Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 84. [↑](#footnote-ref-83)
84. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lihat, Ketentuan menimbang huruf b UU No. 23 Tahun 2014, diberlakukan pada tanggal 30 September 2014 menggantikan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. [↑](#footnote-ref-84)
85. Juli Panglima Saragih. 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi.* Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 1. [↑](#footnote-ref-85)
86. Moh. Nazir. 1999. *Metode Penelitian*. Cetakan Keempat. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 63-64. [↑](#footnote-ref-86)
87. *Ibid*., hlm. 58. [↑](#footnote-ref-87)
88. Mashudi. 2012. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Modul kuliah pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Pasundan. [↑](#footnote-ref-88)
89. Sri Mamuji. 2005. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 28-29. [↑](#footnote-ref-89)