

BAB I

PENDAHALUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pemikiran atau konsep manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang seiring dengan perkembangan sejarah manusia. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, namun pada tataran implementasinya ternyata dipengaruhi oleh karakteristik. Negara dan manusianya yang beragam, hal ini dapat terjadi di samping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan juga adanya pengaruh perkembangan sejarah manusia. Atas dasar itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut *Al-quran* dan *As-sunnah* atau nomokrasi Islam. Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtstaat*, kemudian negara hukum menurut Anglo Saxon (*rule of law*), *socialist legality*, dan di Indonesia dikenal dengan konsep negara hukum Pancasila. Konsep-konsep negara hukum ini memiliki dinamika sejarahnya masing-masing.¹

Negara hukum Indonesia sudah berdiri sejak lebih dari tujuh puluh tahun lamanya. Penggunaan istilah negara hukum mempunyai perbedaan antara sesudah amandemen dan sebelum amandemen. Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945, menentukan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 1.

atas negara hukum. Kemudian setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, jadi berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Istilah negara hukum tersebut dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Meskipun ada perbedaan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dan sesudah amandemen, pada hakikatnya keduanya mempunyai tujuan yang sama yaitu menjadikan negara Indonesia sebagai negara hukum. Indonesia sebagai negara hukum, memiliki karakteristik mandiri yang berarti kemandirian tersebut terlihat dari penerapan konsep atau pola negara hukum yang dianutnya. Konsep yang dianut oleh negara kita disesuaikan dengan kondisi yang ada di Indonesia yaitu Pancasila. Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan pada Pancasila, pasti mempunyai maksud dan tujuan tertentu yaitu bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan negara kita sebuah negara yang aman, tentram, aman sejahtera, dan tertib. Kedudukan hukum setiap warga negaranya dijamin sehingga bisa tercapainya sebuah keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perorangan maupun kepentingan kelompok (masyarakat). Konsep negara hukum Pancasila artinya suatu sistem hukum yang didirikan berdasarkan asas-asas dan kaidah atau norma-norma yang terkandung/tercermin dari nilai yang ada dalam Pancasila sebagai dasar kehidupan bermasyarakat.²

² Kaelan, *Pendidikan Pancasila Yuridis Kenegaraan*, Paradigma, Yogyakarta, 2004, hlm. 10.

Beberapa pernyataan yang mencerminkan bahwa Indonesia sebagai negara hukum antara lain:³

1. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang 1945 menyatakan: “Negara Indonesia adalah negara hukum.”
2. Bab X Undang-Undang 1945 Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintah wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”
3. Pasal 28 i ayat (5) Undang-Undang 1945 yang menyatakan: “Untuk penegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Negara tidak boleh melaksanakan aktivitasnya atas dasar kekuasaan, tetapi harus berdasar pada hukum, di Indonesia pengaturan kepada rakyat yang dilakukan oleh pemerintah mendasarkan pada Hukum Administrasi Negara.⁴ Dalam pergaulan hukum di masyarakat, pemerintah dapat menempatkan dirinya sebagai subjek hukum yang melakukan hubungan hukum dengan warga negara baik di dalam hukum publik maupun hukum privat. Kedudukan pemerintah dalam hukum privat adalah sebagai wakil dari badan hukum publik,

³*Ibid*

⁴ C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Edisi Revisi Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 86.

sedangkan kedudukan hukum pemerintah berdasarkan hukum publik adalah sebagai wakil (*vertegenwoordiger*) dari jabatan pemerintahan.⁵

Tugas negara dalam suatu negara kesejahteraan atau *social service state* adalah menyelenggarakan kepentingan umum untuk memberikan kemakmuran dan kesejahteraan yang sebesar-besarnya berdasarkan keadilan dalam suatu negara hukum.⁶ Dalam mencapai tujuan dari negara dan menjalankan negara, dilaksanakan oleh pemerintah. Mengenai pemerintah, terdapat dua pengertian, yaitu pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit.⁷

Meskipun administrasi negara memiliki kebebasan, namun dalam pelaksanaan harus berdasarkan kepada hukum. Sebagai konsekuensi negara hukum, segala sikap tindak administrasi negara tidak boleh bertentangan dengan hukum.⁸ Hukum yang mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga negara adalah Hukum Administrasi Negara atau Hukum Perdata, tergantung sifat dan kedudukan pemerintah dalam melakukan tindakan hukum. Telah disebutkan bahwa pemerintah memiliki dua kedudukan hukum yaitu sebagai wakil dari badan hukum publik (*publiek rechtspersoon, public legal entity*) dan sebagai pejabat (*ambtsdrager*) dari jabatan pemerintahan. Ketika

⁵Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 4.

⁶ Joeniarso, *Negara Hukum*, Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta, 1968, hlm. 18.

⁷ Amrah Muslimin, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 110.

⁸ Didik Hery Santosa, *Penggunaan Asas Diskresi Dalam Pengambilan Keputusan*, <https://bppk.kemenkeu.go.id/id/publikasi/artikel/418-artikel-soft-competency/23181-penggunaan-asas-diskresi-dalam-pengambilan-keputusan>, diunduh pada Sabtu 18 Mei 2019, pukul 18.50 WIB.

pemerintah melakukan tindakan hukum dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum, tindakan tersebut diatur dan tunduk pada ketentuan Hukum Keperdataan, sedangkan ketika pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat, tindakan itu diatur dan tunduk pada Hukum Administrasi Negara. Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, sekaligus melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri.⁹

Sistem administrasi pemerintahan terbagi menjadi dua bagian yaitu pegawai negeri dan masyarakat. Pegawai Negeri mempunyai otoritas dan wewenang secara hukum, sedangkan masyarakat tidak memiliki wewenang. Berdasarkan kewenangan yang diberikan tersebut, terdapat hubungan antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Kepegawaian yang disebut sebagai *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) terhadap negara (pemerintah). Adapun *openbare dientsbetrekking* yang melekat pada hubungan hubungan hukum kepegawaian itu lebih merupakan hubungan *sub-ordinatie* antara atasan dengan bawahan.¹⁰

Sepanjang sejarah Indonesia kedudukan dan peran Pegawai Negeri Sipil sangatlah penting dan menentukan. Pegawai negeri adalah aparatur pelaksana pemerintahan dalam mencapai tujuan nasional menyelenggarakan pemerintah

⁹Sjachran Basah, *op.cit*, hlm. 4.

¹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 57.

dan melaksanakan pembangunan. Pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum tetapi juga mampu melaksanakan fungsi pembangunan, atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintah, tetapi juga harus menyelenggarakan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.¹¹

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Sebagaimana pengertian Aparatur Sipil Negara yang termaktub dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa: Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

Lebih lanjut pengaturan mengenai jabatan yang ada di dalam Aparatur Sipil Negara sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara salah satunya terdapat dalam Pasal 131 yang menyatakan sebagai berikut:

“Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, terhadap jabatan PNS dilakukan penyetaraan:

¹¹ Sri Hartini dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.6.

- 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.
- f. Jabatan eselon V dan fungsional umum setara dengan jabatan pelaksana.

Mengenai Jabatan Pimpinan Tinggi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, yang ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo pada 30 Maret 2017 menyebutkan, terdiri atas:¹²

- a. Jabatan Pimpinan Tinggi Utama.
- b. Jabatan Pimpinan Tinggi Madya.
- c. Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama.

Dalam proses pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi, ada lembaga pengawas yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang bernama Komisi Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa Komisi Aparatur Sipil Negara adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi

¹²Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, *PP No. 11/2017: Inilah Mekanisme Pengisian dan Pemberhentian Jabatan Pimpinan Tinggi Instansi Pemerintah*, <https://setkab.go.id/pp-no-112017-inilah-mekanisme-pengisian-dan-pemberhentian-jabatan-pimpinan-tinggi-instansi-pemerintah/>, diunduh pada 18 Mei 2019, pukul 19.24 WIB.

politik. Adapun tujuan dibentuk Komisi Aparatur Sipil Negara adalah untuk menciptakan Pegawai Aparatur Sipil Negara yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. Komisi Aparatur Sipil Negara dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Komisi Aparatur Sipil Negara terdiri atas tujuh orang anggota yang dua orang di antaranya merangkap sebagai ketua dan Wakil Ketua. Komisi Aparatur Sipil Negara melaporkan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya, termasuk yang berhubungan dengan kebijakan dan kinerja Aparatur Sipil Negara paling kurang 1 (satu) kali pada akhir tahun kepada Presiden.

Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Komisi Aparatur Sipil Negara memiliki wewenang:

- a. Mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi;
- b. Mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
- c. Meminta informasi dari pegawai ASN dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;

- d. Memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN; dan
- e. Meminta klarifikasi dan/atau dokumen yang diperlukan dari Instansi Pemerintah untuk pemeriksaan laporan atas pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.

Pada Tahun 2017 telah terjadi kasus pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Lingkungan Pemerintah Aceh menyatakan bahwa Komisi Aparatur Sipil Negara telah mengeluarkan rekomendasi penataan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Pemerintah Aceh. Komisi Aparatur Sipil Negara menerbitkan Surat Rekomendasi Nomor B-2607/KASN/10/2017 di Jakarta, 6 Oktober 2017 untuk seleksi terbuka 64 Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Lingkungan Pemerintah Aceh. Salah satu isi rekomendasinya adalah usia maksimum bagi Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama yang sedang direkrut panitia yang ditunjuk kepala Pemerintah Aceh bernama Irwandi Yusuf Nova Iriansyah. Lalu sesuai pengumuman pada hari Jumat, 17 November 2017 panitia seleksi terbuka pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama yang ditunjuk Pemerintah Aceh, mengumumkan tiga syarat:¹³

- a. Usia bagi yang menduduki jabatan administrasi dan jabatan fungsional yang memenuhi syarat, usia 56 tahun;

¹³ Juli Saidi, *Syarat Seleksi SKPA Pemerintah Aceh Melanggar Aturan*, <http://modusaceh.co/news/syarat-seleksi-skpa-pemerintah-aceh-melanggar-aturan/index.html>, diunduh pada 18 Mei 2019, pukul 19.40 WIB.

- b. Khusus bagi yang sedang menduduki JPT Pratama atau yang pernah duduk JPT Pratama, khusus 20 JPT Pratama yang diberhentikan dengan Keputusan Gubernur Aceh, Nomor Peg.821.22/004/2017 tanggal 10 Maret 2017, batas usia yang disyaratkan Pemerintah Aceh paling tinggi 58 tahun 9 bulan per tanggal pendaftaran;
- c. Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sudah pernah menduduki jabatan eselon II di lingkungan Pemerintah Aceh dengan batas usia maksimal 57 Tahun 9 bulan per tanggal pendaftaran.

Syarat yang direkomendasikan Komisi Aparatur Sipil Negara maksimal 58 Tahun 9 bulan dan yang disyaratkan Pemerintah Aceh 58 tahun 9 bulan serta 57 Tahun 9 bulan, itu bertentangan dengan Pasal 107 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang menyatakan:

“Persyaratan untuk dapat diangkat dalam JPT dari kalangan PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 105 sebagai berikut:

c. JPT pratama:

1. Memiliki kualifikasi pendidikan paling rendah sarjana atau diploma IV;
2. Memiliki Kompetensi Teknis, Kompetensi Manajerial, dan Kompetensi Sosial Kultural sesuai standar kompetensi Jabatan yang ditetapkan;
3. Memiliki pengalaman Jabatan dalam bidang tugas yang terkait dengan Jabatan yang akan diduduki secara kumulatif paling kurang selama 5 (lima) tahun;
4. Sedang atau pernah menduduki Jabatan administrator atau JF jenjang ahli madya paling singkat 2 (dua) tahun;
5. Memiliki rekam jejak Jabatan, integritas, dan moralitas yang baik;
6. Usia paling tinggi 56 (lima puluh enam) tahun; dan

7. Sehat jasmani dan rohani.”

Ketua Panitia Seleksi Setia Budi, pada hari Selasa, 21 November 2017 mengatakan, adanya batas usia paling tinggi 58 tahun 9 bulan, dasarnya kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat. Ini adalah berdasarkan kebijakan yang diambil Pemerintah Pusat, dalam hal ini Komisi Aparatur Sipil Negara setelah mereka berkoordinasi, terhadap kasus Aceh. Kita sudah tahu terhadap kasus yang terjadi tempo hari, ketika pergantian terakhir yang 20 itu, ada yang mengatakan tidak sah dan sebagainya.¹⁴

Dari kasus tersebut Komisi Aparatur Sipil Negara sebagai lembaga yang memiliki wewenang dalam pengawasan pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama telah memberikan rekomendasi yang melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk mengkajinya dalam bentuk skripsi yang berjudul **Akibat Hukum Pembatasan Usia Dalam Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Di Aceh Oleh Komisi Aparatur Sipil Negara Dihubungkan Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan dari latarbelakang diatas, maka penulis akan membahasnya berdasarkan pada identifikasi masalah diantaranya:

¹⁴ Juli Saidi, *ibid.*

1. Bagaimana akibat Hukum atas Pembatasan Usia dalam Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Aceh oleh Komisi Aparatur Sipil Negara Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil ?
2. Upaya apakah yang dapat dilakukan oleh Pemerintah dalam penyelesaian permasalahan Pembatasan Usia Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Aceh yang direkomendasikan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang akibat Hukum atas Pembatasan Usia dalam Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Aceh oleh Komisi Aparatur Sipil Negara Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis upaya apakah yang dapat dilakukan oleh Pemerintah dalam penyelesaian permasalahan Pembatasan Usia Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Aceh yang direkomendasikan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan berguna bagi pengembangan ilmu hukum secara umum khususnya di bidang hukum tata negara, perundang-undangan, dan diharapkan berguna bagi pemerintah tentang pembatasan usia dalam pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Aceh oleh Komisi Aparatur Sipil Negara.

2. Kegunaan Praktis

Dari penelitian ini diharapkan memberi manfaat kepada praktisi dan instansi terkait dalam bidang Hukum Tata Negara tentang Pembatasan Usia dalam Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Aceh oleh Komisi Aparatur Sipil Negara.

E. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini membahas beberapa teori yang akan digunakan untuk menganalisa permasalahan penelitian. Peneliti menggunakan landasan teori yang mendukung pemikiran peneliti tentang teori dan praktik yang selama ini dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam membuat peraturan tentang pengangkatan Jabatan Tinggi Pratama. Peneliti juga menggunakan beberapa teori yang terdiri atas *grand theory*, *middle theory*, dan *applied theory*.

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Alinea keempat menyatakan bahwa tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (b) mewujudkan kesejahteraan umum, (c) mencerdaskan kehidupan

bangsa, dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial.

Pelaksanaan pengangkatan Jabatan Tinggi Pratama yang dilakukan oleh Pemerintah harus berdasarkan Pancasila sebagai dasar dan falsafah negara dan sumber dari segala sumber hukum. Dalam hal ini, *grand theory* yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori negara hukum.

Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut “*civil law*” atau “*modern Roman Law*” sedangkan konsep “*the rule of law*” bertumpu atas sistem hukum yang disebut “*common law*”. Karakteristik “*civil law*” adalah “administratif”, sedangkan karakteristik “*common law*” adalah “*judicial*”. Berbeda dengan latar belakang negara hukum Republik Indonesia, sama halnya dengan istilah “demokrasi”, yang sebelumnya tidak dikenal namun dengan pengaruh pikiran barat dikenal demokrasi dengan atribut tambahan. Begitu juga halnya dengan negara hukum yang dikenal dengan Negara Hukum Pancasila. Sehingga, negara hukum Republik Indonesia bukan sekedar terminologi dari “*rechtsstaat*” atau “*rule of law*”.¹⁵

Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu: (a) Perlindungan hak asasi manusia; (b) Pembagian kekuasaan; (c) Pemerintahan berdasarkan

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72-74.

undang-undang; dan (d) Peradilan tata usaha Negara.¹⁶ Kemudian, A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *the Rule of Law*, yaitu: *Supremacy of Law* (supremasi hukum); *Equality before the law* (persamaan di depan hukum); dan *Due Process of Law* (proses hukum yang adil).¹⁷

Menurut Scheltema, yang dikutip oleh Jimly Assiddiqie, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:¹⁸

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

¹⁶ Jimly Assiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Jurnal, Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004, 2004, hlm. 167. Lihat juga, Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Djakarta, hlm. 24-28.

¹⁷ A.V. Dicey, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi, Terjemahan dari Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 254-259.

¹⁸ Jimly Assiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia (Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Ketua Asosiasi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Indonesia)*, 2009, hlm. 5-6.

- d. Asas peradilan bebas, independen, imparsial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
 - e. Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan Undang-Undanganya tidak ada atau tidak jelas;
 - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam Undang-Undang atau Undang-Undang Dasar.
3. Berlakunya persamaan (*similia similibus atau equality before the law*). Dalam negara hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.
 4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
 - a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
 - b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
 - c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
 - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
 - e. Kebebasan berpendapat dan menyatakan pendapat;
 - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
 - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
 5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan

masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:

- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
- b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
- c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Pada tahap penerapannya, penelitian ini didukung oleh *middle theory* yaitu teori kebijakan hukum yang kemudian dapat diarahkan pada kepastian hukum. Kepastian hukum perlu diterapkan dan berlaku bagi seorang dan setiap institusi di Indonesia. Kepastian hukum merupakan syarat mutlak terlaksananya supremasi hukum. Menurut Sunaryati Hartono terdapat 4 (empat) fungsi hukum dalam pembangunan, yaitu:¹⁹

1. Hukum sebagai pemeliharaan ketertiban dan keamanan.
2. Hukum sebagai sarana pembangunan.
3. Hukum sebagai sarana penegakan keadilan.
4. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.

Penggunaan hukum sebagai sarana implementasi kebijakan publik dikarenakan hukum memiliki beberapa kelebihan, yaitu hukum bersifat

¹⁹ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 56.

rasional, integratif, memiliki legitimasi, didukung oleh adanya mekanisme pelaksanaan, dan memiliki sanksi.²⁰

Hukum sebagai suatu sistem terdiri atas 3 (tiga) unsur, yaitu:²¹

1. *Legal substance* (substansi hukum), yaitu peraturan perundang-undangan, baik tertulis maupun tidak tertulis.
2. *Legal structure* (struktur hukum) yang terdiri dari kelembagaan hukum dan sumber daya manusia hukum serta sarana dan prasarana hukum.
3. *Legal culture* (budaya hukum), yang tercermin pada kesadaran hukum masyarakat.

Untuk menegakkan supremasi hukum, ketiga unsur di atas perlu dikembangkan serta kesemuanya harus saling mengisi dan berada dalam satu hubungan fungsional yang saling terkait. Dalam kaitan dengan penelitian ini, perlu ditetapkan landasan kebijakan pembangunan hukum yang sesuai dengan kebutuhan dalam masyarakat karena fungsi hukum yang utama adalah sebagai sarana rekayasa sosial yang dapat membawa perubahan mendasar sikap masyarakat dalam berperan serta dalam pembangunan nasional.

Menurut Philipus M. Hadjon, peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan “*naar buiten gebracht scrichftelijk beleid*”, yaitu menampakkan keluar suatu

²⁰ A.G. Peters, *Hukum Aebagai Proyek, dalam Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut (ed)*, 1988, *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*, YLBHI, Jakarta, 1997, hlm. 10.

²¹ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm. 16.

kebijakan tertulis.²² Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan. Eksistensi peraturan kebijakan tersebut merupakan konsekuensi atas negara hukum kesejahteraan yang membebankan tugas yang sangat luas yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat (*welfare state*).²³

Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan dan dijalankan oleh pejabat administrasi negara dalam rangka menyelesaikan suatu keadaan (masalah konkret) yang pada dasarnya belum ada aturannya atau belum diatur dalam undang-undang (peraturan perundang-undangan). Untuk menegakkan asas konsistensi, kebijakan pejabat administrasi negara yang bersifat bebas tersebut perlu dituangkan dalam suatu bentuk formal atau suatu format tertentu yang lazim disebut peraturan kebijakan. Dengan demikian peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan. Kebijakan pejabat administrasi negara tersebut kemudian dituangkan dalam suatu format tertentu supaya dapat diberlakukan secara umum (berlaku sama bagi setiap warga negara).²⁴

²²Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yuridika, Surabaya, 2002, hlm. 152.

²³Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2010, hlm. 101.

²⁴*Ibid*

Menurut Jimly Asshidqie, bentuk peraturan kebijakan ini memang dapat juga disebut peraturan, tetapi dasarnya hanya bertumpu pada aspek “*doelmatigheid*” dalam rangka prinsip “*freies ermessen*” atau “*beoordelingsvrijheid*”, yaitu prinsip kebebasan bertindak yang diberikan kepada pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintahan yang dibenarkan menurut hukum. Bentuk peraturan seperti ini biasa disebut sebagai “*policy rules*” atau “*beleidsregel*” yang merupakan bentuk peraturan kebijakan yang tidak dapat dikategorikan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang biasa. Misalnya, Instruksi Presiden, surat-surat edaran yang berisi kebijakan tertentu, rancangan-rancangan program, kerangka acuan proyek, “*action plan*” yang tertulis, dan sebagainya adalah contoh-contoh mengenai apa yang disebut sebagai “*policy rules*” yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan.²⁵

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, setiap Instansi Pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan analisis Jabatan dan analisis beban kerja. Penyusunan kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan Pegawai Negeri Sipil meliputi kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Jabatan Pimpinan Tinggi berfungsi memimpin dan memotivasi setiap Pegawai ASN pada Instansi Pemerintah. Jenjang Jabatan Pimpinan Tinggi terdiri atas:

²⁵Jimly Asshidqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 20.

1. Jabatan Pimpinan Tinggi Utama;
2. Jabatan Pimpinan Tinggi Madya;
3. Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama.

Dalam menjalankan tugasnya serta pengangkatannya, Aparatur Sipil Negara diawasi oleh lembaga Komisi Aparatur Sipil Negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, esensi Komisi Aparatur Sipil Negara dibentuk adalah untuk mendukung percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi dengan fokus kepada perbaikan manajemen Aparatur Sipil Negara dan peningkatan kualitas Aparatur Sipil Negara. Oleh karena itu menurut Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Komisi Aparatur Sipil Negara merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai Aparatur Sipil Negara yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa Komisi Aparatur Sipil Negara berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen Aparatur Sipil Negara pada Instansi Pemerintah. Selain itu tugas dan wewenang Aparatur Sipil Negara diatur dalam Pasal 31 dan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Dalam hal pembentukan peraturan untuk pelaksanaan menjaga terlaksananya sistem merit, lembaga Komisi Aparatur Sipil Negara tidak berwenang sama sekali karena Komisi Aparatur Sipil Negara hanya melaksanakan kebijakan yang telah digariskan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Komisi harus berpedoman kepada kebijakan-kebijakan di bidang pendayagunaan pegawai Aparatur Sipil Negara yang dikeluarkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Kebijakan yang dikeluarkan oleh Menteri di antaranya meliputi penyusunan kebijakan rencana kerja Komisi Aparatur Sipil Negara, Lembaga Administrasi Negara, dan Badan Kepagawaian Negara di bidang manajemen Aparatur Sipil Negara. Oleh karena itu, komisi tidak dapat bertindak secara independen keluar dari kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Untuk mengaplikasikan kepastian hukum tentang pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, diperlukan *applied theory* yaitu teori kewenangan, khususnya yang terkait dengan kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara terhadap pemberian rekomendasi dalam pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama. Wewenang tidak hanya meliputi membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka melaksanakan

tugas, dan pembentukan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.²⁶

Pada dasarnya wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*), kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan dalam hukum wewenang berarti hak dan kewajiban. Kemudian setiap tindakan pemerintahan diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.²⁷

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini, H.D. Van Wijk/ Williem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:²⁸

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

²⁶ Philpus M. Hadjon, dalam Malik, *Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 1997, hlm. 31.

²⁷ Ridwan, 2001, *Dimensi Hukum Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Jurnal Hukum UII, Vol. 8.

²⁸ Ridwan HR, *op.cit*, hlm. 101-102.

Mandat (*mandaat*) mengandung pengertian pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab alat pemerintahan yang pertama tersebut. Pada dasarnya mandat dapat diartikan sebagai perintah yang diberikan oleh seorang pejabat atas nama jabatannya atau golongan jabatannya. Hanya saja dengan pemberian mandat, ada pihak ketiga yaitu mandataris yang memperoleh kewenangan yang sama. Mandat mengandung pengertian perintah di dalam pergaulan hukum, baik perintah kuasa maupun kuasa penuh. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili, pemberi mandat tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat, sehingga secara yuridis-formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari *mandans*. Selain kepada pegawai bawahan, mandat dapat pula diberikan kepada organ atau pegawai bawahan sesuai ketentuan hukum yang mengaturnya.²⁹

Wewenang Komisi Aparatur Sipil Negara dalam pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama adalah untuk mengawasi setiap tahapan proses pengisian Pimpinan Tinggi Pratama. Tahapan ini mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan dan pelantikan Pejabat Pimpinan

²⁹*Ibid*

Tinggi. Pengawasan dilaksanakan secara preventif maupun represif melalui penerbitan rekomendasi berdasarkan laporan yang disampaikan Pejabat Pembina Kepegawaian maupun atas inisiatif sendiri dari Komisi Aparatur Sipil Negara.³⁰

Pengawasan adalah kegiatan manajemen yang berhubungan dengan pemeriksaan untuk menentukan apakah pelaksanaannya sudah dikerjakan sesuai dengan perencanaan, sudah sejauh mana kemajuan yang dicapai dan perencanaan yang belum mencapai kemajuan serta melakukan koreksi bagi pelaksanaan yang belum terselesaikan sesuai rencana. Menurut Earl P. Strong bahwa: “Pengawasan adalah proses pengaturan berbagai faktor dalam suatu perusahaan, agar pelaksanaan sesuai dengan ketetapan-ketetapan dalam rencana”.³¹ Kemudian untuk pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, Komisi Aparatur Sipil Negara juga diberi kewenangan untuk menerbitkan rekomendasi dalam hal:³²

1. Pembentukan panitia seleksi.
2. Pengumuman jabatan yang lowong.
3. Pelaksanaan seleksi.
4. Pengusulan nama calon.
5. Penetapan calon.

³⁰Komisi Aparatur Sipil Negara, *Pedoman Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT)* <https://www.kasn.go.id/faq?catid=1>, diunduh pada Sabtu 18 Mei 2019, pukul 20.45 WIB.

³¹ Earl P. Strong, *Dasar-dasar Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hlm. 189.

³²Komisi Aparatur Sipil Negara, *Pedoman Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT)* <https://www.kasn.go.id/faq?catid=1>, diunduh pada Sabtu 18 Mei 2019, pukul 20.47 WIB.

6. Pelantikan.

Tujuan utama dari pengawasan adalah mengusahakan agar yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar merealisasikan tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperbaikinya baik pada waktu itu maupun waktu-waktu yang akan datang.³³

Menurut Brantas bahwa tujuan dari pengawasan adalah sebagai berikut:³⁴

1. Supaya proses pelaksanaan dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dari rencana.
2. Melakukan tindakan perbaikan, jika terdapat penyimpangan-penyimpangan.
3. Supaya tujuan yang dihasilkan sesuai dengan rencananya.
4. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan.
5. Mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadialan.
6. Mendapatkan cara-cara yang lebih baik untuk membina yang lebih baik.
7. Menciptakan suasana keterbukaan, kejujuran, partisipasi dan akuntabilitas organisasi.
8. Meningkatkan kelancaran operasi organisasi.
9. Memberikan kinerja organsasi.
10. Mendapatkan opini atas kinerja organisasi.
11. Mengarahkan manajemen untuk melakukan koreksi atas masalah-masalah pencapaian kinerja yang ada.

³³Earl P. Strong, *op.cit*, hlm. 189.

³⁴ Brantas, *Dasar-dasar Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hlm. 71.

12. Menciptakan terwujudnya pemerintahan yang bersih.

Proses pengawasan adalah serangkaian kegiatan di dalam melaksanakan pengawasan terhadap suatu tugas atau pekerjaan dalam suatu organisasi. Proses pengawasan ini terdiri dari beberapa tindakan tertentu yang bersifat fundamental bagi semua pengawasan manajerial. Menurut George R. Terry bahwa proses pengawasan meliputi:³⁵

1. Penentuan ukuran atau pedoman baku (standar).
2. Penilaian atau pengukuran terhadap pekerjaan yang sudah dikerjakan.
3. Perbandingan antara pelaksanaan pekerjaan dengan ukuran atau pedoman baku yang telah ditetapkan untuk mengetahui penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.
4. Perbaikan atau pembetulan terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi, sehingga pekerjaan tadi sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Menurut Hamdan Mansoer bahwa bentuk-bentuk atau tipe pengawasan sebagai berikut:³⁶

1. Pengawasan Pra Kerja

Bentuk pengawasan pra kerja ini sifatnya mempersiapkan antisipasi permasalahan yang akan datang. Sifatnya mengarahkan keadaan yang akan terjadi di masa datang, sebagai peringatan untuk

³⁵ George R. Terry, *Asas-asas Manajemen*, Alumni, Bandung, 1999, hlm. 113.

³⁶ Hamdan Masoer, *Sistem Informasi Manajemen*, PT. Remaja Rosdakarya, Jakarta, 1990, hlm. 158.

tidak dilanggar. Pengawasan bentuk ini memberikan patokan kerja dan tidak memandori kerja.

2. Pengawasan Semasa Kerja

Pengawasan yang dilakukan pada saat tugas diselenggarakan, memungkinkan manajer melakukan perbaikan di tempat pada waktu penyimpangan diketahui. Perbaikan secara langsung sebelum penyimpangan terlalu jauh terjadi, yang mungkin akan sangat sukar meluruskannya, lebih menguntungkan pengawasan ini ialah supervisi. Supervisi langsung memungkinkan manajer melakukan tindakan koreksi langsung pula.

3. Pengawasan Pasca Kerja

Pengawasan dilakukan sesudah kegiatan atau pekerjaan berlangsung dan sudah berselang waktu yang lama. Kelemahannya ialah penyimpangan baru diketahui setelah pekerjaan seluruhnya selesai, sehingga tidak mungkin diperbaiki lagi.

Menurut Harold Koontz dan Cyril O'Donnell mengemukakan bahwa asas-asas pengawasan yaitu:³⁷

1. Asas tercapainya tujuan (*principle of assurance of objective*), artinya pengawasan harus ditujukan kearah tercapainya tujuan yaitu dengan

³⁷ Harold Koontz, Cyril O'Donnell, Heinz Weihrich, *Dasar-dasar Manajemen*, PT. Gelora Aksara Pratama, Jakarta, 2009, hlm. 191.

mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan dari rencana.

2. Asas efisiensi pengawasan (*principle of efficiency of control*), artinya pengawasan itu efisien, jika dapat menghindari penyimpangan dari rencana, sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain yang di luar dugaan.
3. Asas tanggung jawab pengawasan (*principle of control responsibility*), artinya pengawasan hanya dapat dilaksanakan jika manajer bertanggung jawab terhadap pelaksanaan rencana.
4. Asas pengawasan terhadap masa depan (*principle of future control*), artinya pengawasan yang efektif harus ditujukan kearah pencegahan penyimpangan-penyimpangan yang akan terjadi, baik pada waktu sekarang maupun pada waktu yang akan datang.
5. Asas pengawasan langsung (*principle of direct control*), artinya teknik kontrol yang paling efektif ialah mengusahakan adanya manajer bawahan yang berkualitas baik.
6. Asas refleksi rencana (*principle of reflection plans*), artinya pengawasan harus disusun dengan baik, sehingga dapat mencerminkan karakter dan susunan rencana.
7. Asas penyesuaian dengan organisasi (*principle of organization suitability*), artinya pengawasan harus dilakukan sesuai dengan struktur organisasi.

8. Asas pengawasan individual (*principle of individual of control*), artinya pengawasan dan teknik pengawasan harus sesuai dengan kebutuhan manajer.
9. Asas standar (*principle of standard*), artinya pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat yang akan digunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan tujuan yang akan dicapai.
10. Asas pengawasan terhadap strategis (*principle of strategic point control*), artinya pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor-faktor yang strategis terhadap perusahaan.
11. Asas kekecualian (*exception of principle*), artinya efisiensi dalam pengawasan membutuhkan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor kekecualian.
12. Asas pengawasan fleksibel (*principle of flexibility of control*), artinya pengawasan harus luwes untuk menghindari kegagalan pelaksanaan rencana.
13. Asas peninjauan kembali (*principle of riview*), artinya sistem pengawasan harus ditinjau berkali-kali, agar sistem yang digunakan berguna untuk pencapaian tujuan.
14. Asas tindakan (*principle of action*), artinya pengawasan dapat dilakukan apabila ada ukuran-ukuran untuk mengkoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi, *staffing* dan *directing*.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian ini dimaksudkan, untuk dapat mengetahui, dan membahas suatu permasalahan, sehingga diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode tertentu, yang bersifat ilmiah. Metode menurut Arief Subyantoro dan FX Suwanto yang dikutip dari buku Anthon F. Susanto, metode adalah prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu dengan langkah-langkah sistematis.³⁸

Penelitian ini penulis akan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Menurut Ronny Hanitijo Soeminto:³⁹ penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan atau penelitian data sekunder. Langkah-langkah yang ditempuh peneliti dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis, yaitu memberikan paparan secara sistematis dan logis, serta kemudian menganalisisnya, dalam rangka mengkaji bahan-bahan dari kepustakaan dan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dikaitkan dengan teori-teori hukum yang menyangkut permasalahan yang dihadapi untuk menggambarkan dan menganalisis fakta-fakta secara sistematis, faktual, logis dan memiliki landasan pemikiran yang jelas.⁴⁰

³⁸ Anthon F. Susanto, *Penelitian Hukum Transformatif-Partisipatoris Fondasi Penelitian Kolaboratif Dan Aplikasi Campuran (Mix Method) Dalam Penelitian Hukum*, Setara Press, Malang, 2015, hlm.159-160.

³⁹ Ronny Hanitijo Soeminto, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri Cetakan Keempat*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 24.

⁴⁰*Ibid*, hlm. 11.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:⁴¹

Pendekatan yuridis normatif, yaitu metode yang menggunakan sumber-sumber data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum, dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka, yang kemudian dianalisis serta menarik kesimpulan dan permasalahan yang akan digunakan untuk menguji dan mengkaji data sekunder tersebut.

Metode pendekatan ini digunakan mengingat permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundang-undangan serta kaitannya dengan penerapan dalam praktik tentang pembatasan usia dalam pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Aceh oleh Komisi Aparatur Sipil Negara.

3. Tahap Penelitian

Adapun tahap penelitiannya sebagai berikut:

- a. Penelitian kepustakaan, yakni dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian guna mendapatkan bahan hukum, yaitu:
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma dasar maupun peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini, yaitu:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴¹*Ibid*, hlm. 11.

- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum yang dimaksud tidak mengikat, yang terdiri dari buku-buku, makalah, hasil-hasil penelitian yang berhubungan dengan penelitian ini dan artikel dari surat kabar serta internet.
 - 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang sifatnya melengkapi kedua bahan hukum di atas, terdiri dari kamus hukum, kamus besar Bahasa Indonesia, kamus besar Bahasa Inggris dan ensiklopedia.
- b. Penelitian Lapangan menurut Soerjono Soekanto yaitu:⁴²

Suatu cara memperoleh data yang dilakukan dengan mengadakan observasi untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang akan diolah dan dikaji berdasarkan peraturan yang berlaku.

Peneliti melaksanakan penelitian ke Komisi Aparatur Sipil Negara untuk mendapatkan keterangan-keterangan tentang pembatasan usia dalam pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Aceh oleh Komisi Aparatur Sipil Negara.

⁴² Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif "Suatu Tinjauan Singkat"*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 11.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini, akan diteliti mengenai data sekunder dan data primer dengan demikian ada dua kegiatan utama yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi kepustakaan (*library research*) dan studi lapangan (*field research*).

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan yaitu suatu metode yang mempelajari dan meneliti literatur tentang hal-hal yang berhubungan dengan pembatasan usia dalam pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Aceh oleh Komisi Aparatur Sipil Negara.

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Selain dengan menggunakan studi kepustakaan, dalam penelitian itu, peneliti juga menggunakan data lapangan untuk memperoleh data yang bersifat primer sebagai penunjang data sekunder dilakukan dengan cara mencari data di lokasi atau objek penelitian serta mengadakan wawancara dengan pihak Komisi Aparatur Sipil Negara untuk mendapatkan keterangan-keterangan tentang pembatasan usia dalam pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Aceh oleh Komisi Aparatur Sipil Negara.

5. Alat Pengumpul Data

Penelitian ini dilakukan dengan cara mencari dan mengumpulkan data baik dari perundang-undangan, wawancara, internet maupun buku-

buku yang berhubungan dengan pembatasan usia dalam pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Aceh oleh Komisi Aparatur Sipil Negara. Alat yang dipergunakan oleh peneliti dalam memperoleh data sebagai berikut:

a. Data Kepustakaan

- 1) Menggunakan catatan untuk memperoleh data yang dilakukan secara tertulis.
- 2) Menggunakan laptop dalam memperoleh data yang diperoleh dari alamat website internet.
- 3) Menggunakan flashdisk sebagai penyimpan data yang diperoleh dari alamat website internet atau dari narasumber.

b. Wawancara

Wawancara dilakukan oleh penulis kepada pihak Komisi Aparatur Sipil Negara untuk mendapatkan keterangan-keterangan tentang pembatasan usia dalam pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Aceh oleh Komisi Aparatur Sipil Negara.

6. Analisis Data

Analisis data dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu. Metode analisis dalam penelitian ini secara yuridis kualitatif yaitu data yang diperoleh tersebut disusun secara sistematis, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan cara interpretasi, penafsiran hukum dan konstruksi hukum.

Dalam penelitian ini, data yang didapat dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif, yaitu suatu analisa yang bertolak dari norma-norma, asas-asas dan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai hukum positif yang kemudian dianalisis secara kualitatif, dengan tidak menggunakan statistik dan rumus-rumus.⁴³

7. Lokasi Penelitian

Dalam hal penelitian untuk penulisan hukum ini berlokasi di tempat yang mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji oleh peneliti, adapun lokasi penelitian di bagi menjadi dua, yaitu:

a. Penelitian kepustakaan berlokasi di:

1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Dalam No.17 Bandung.

2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jl. Dipati Ukur No.35 Bandung.

b. Penelitian Lapangan berlokasi di:

Komisi Aparatur Sipil Negara, Jl. Letjen M.T. Haryono No.Kav. 52-53, RT.3/RW.4, Kelurahan Cikoko, Kecamatan Pancoran, Kota Jakarta Timur, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Kode POS 13630.

⁴³ Ronny Hanitijo Soemitro, *op.cit*, hlm. 26.