**EKSISTENSI INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI SEBAGAI LEMBAGA PENDIDIKAN TINGGI KEPAMONGPRAJAAN DALAM MENGISI JABATAN PADA PEMERINTAHAN DAERAH**

**Oleh:**

**Bayi Priyono**

**NPM. 129313033**

**Abstrak**

Dalam perspektif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan (*ambtenorganisatie*) 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. Melalui penelitian yuridis normatif, penelitian ini menemukaneksistensi IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan dalam mengisi jabatan pada pemerintahan daerah berdasarkan hukum tata negara indonesia. Eksistensi IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan berkontribusi dalam pengisian jabatan pada pemerintahan daerah meruapakan pembaharuan terhadap sumber daya aparatur. Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dengan amanat kedua UU tersebut dalam pengisian jabatan di pemerintahan daerah dengan menerapkan sistem merit dalam pelaksanaan pengisian jabatan pada pemerintahan daerah yaitu dengan didasarkan kualifikasi dan kompetensi.

Kata Kunci: Eksistensi Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Kepamongprajaan, Pengisian Jabatan.

***Abstract***

*In the perspective of public law, the state is the organization office (ambtenorganisatie) in the form of social reality, the state is an organization with regard to the various functions. The meaning is a function of the environment in relation to a detailed job overall. These functions of public office is an organization called the office. Position is in accordance with the institution’s own established scope of work for a long time and he was given the duty and authority. Through normative juridical research, this study found IPDN existence as an institution of higher education civil servantsin filling positions in local government based on constitutional law Indonesia. IPDN existence as an institution of higher education civil servants contribute in filling positions in local government meruapakan update our personnel resources. The enactment of Law No. 23 Year 2014 on Regional Government, as amended by Law No. 9 Year 2015 on the amendment of Law No. 23 Year 2014 on Regional Government and Law No. 5 of 2014 concerning the State Civil Apparatus, with the mandate of the two laws in filling positions in local governance by implementing a merit system in the implementation of filling positions in local government is to be based qualifications and competence.*

Keywords: Existence Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Civil Cervants, Charging Position.

1. **PENDAHULUAN**
2. **Latar Belakang**

Dalam perspektif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan (*ambtenorganisatie*) menurut Logemann, 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 (Ridwan HR, 2013:70-71). Menurut Bagir Manan, jabatan adalah lingkungan kerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi (Bagir Manan, 1999:1). 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 (Utrech, E, 1988:200). Jabatan itu bersifat tetap, sementara penanggung jawab atau pejabat (*ambtsdrager*) dapat berganti-ganti. F.C.M.A Michiels, 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 (Ridwan HR, 2013:71).

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:

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:
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 (SriSoemantri,2006:174). 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:*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 (Ni’matul Huda,2005:8).Penerapan sistem merit (*merit system*) 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 (SriSoemantri,2006:174). Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem merit (*merit system*) dalam kebijakan promosi jabatan di daerah meliputi regulasi, kontrol eksternal dan komitmen (Taufik, 2011).

Penyelenggaraan pendidikan kader pemerintahan di lingkungan Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri) terbentuk melalui proses perjalanan sejarah yang panjang. 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.

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 (Muhadam Labolo, 2013).

Perkembangan birokrasi dalam kehidupan masyarakat Indonesia tidak terlepasdari 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 yang tercermin dalam sikap dan perilaku aparatur negara sehingga dapat memproyeksikan kinerja birokrasi pemerintah dan karakteristik pelayanannya di masa mendatang (Moeljarto Tjokrowinoto, 1996:188). 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 kedalam tiga zaman yaitu masa kerajaan, masa kolonial dan masa merdeka (Lijan Poltak Sinambela, 2006:94).

Dalam kehidupan kenegaraan modern, birokrasi semakin menjadi perangkat sentral untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Pada abad kedua puluh satu inibirokrasi menjadi demikian penting, dan masyarakat hanya akan mendapat pelayanan publik secara memuaskan jika itu diselenggarakan melalui birokrasi modern. Olehkarena itu, setidaknya ada tiga alasan kehadiran birokrasi dirasa semakin diperlukan, yaitu: *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 harusdapat 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 terhadapkehendak rakyat, bukan sekedar mengutamakan rasionalitas yang kaku (Wahyudi Kumaratomo, 1992:71).

Secara konseptual birokrasi mengandung pengertian adanya pengaturan agar sumber daya yang ada dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu (Diah Anggraeni,2014:70). Keberadaan birokrasi yang demikian penting, maka peranbirokrasi menjadi sangat menentukan “hitam putihnya” kehidupan negara danmasyarakat. Apabila birokrasi mempunyai kinerja yang baik, inovatif, kreatif danproduktif, 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 lainbirokrasi juga dapat menyengsarakan, menindas, mengeksploitasi, dan bahkan dapat mendorong masyarakat menuju kehancuran (Amitai Etzioni, 1986:35).

Usaha pemerintah yang demikian besar dalam menjadikan birokrasi sebagaialat dan mesin administrasi pemerintah yang handal dan terpercaya, padaakhirnya menjadikan birokrasi muncul sebagai kekuatan besar tanpa pengimbangdari luar (masyarakat), terlebih pemerintah sendiri sering bertindak represifterhadap 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 (Moeljarto Tjokrowinoto, 2004:160).

Berbicara mengenai birokrasi, maka di Indonesia persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah dan seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat yaitu suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Yahya Muhaimim, mengungkapkan bahwa, birokrasi sebagai keseluruhan aparatur pemerintah yang membantu pemerintah di dalam melaksanakan tugas-tugasnya, dan mereka ini menerima gajidari pemerintah. Oleh karena itu, birokrasi berfungsi menghubungkan pemerintah dengan rakyat dalam segi pelaksanaan kepentingan masing-masing. Pandangan yangsama 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.

Dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan, tidak dapat dipungkiri bahwanegara 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 ataudaerah. 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.

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. 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 (Ginanjar Kartasasmita, 1996:336). Melihat hal tersebut, pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Prinsip dalam menjalankan otonomi daerah adalah dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan (Agussalim Andi Gadjong, 2007:110). 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 lebihmemperhatikan aspek-aspek hubungan antara PemerintahPusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

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.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.

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 (Jimly Asshiddiqie, 2002:23).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 (Bagir Manan, 2002:ix).

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 (E. Koswara, 1998: 157).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 (M. Ryass Rasyid, 2003:172-173).

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 (Kristian Widya Wicaksono,2006:41). 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.

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.

Pada negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaad*) tidak ada jabatan yang atau pemangku yang tidak bertanggungjawab. 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 (Dony Septriana Rosady, 2013).

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 pemerintahan daerah?
2. Apa konsep tepat yang dapat ditawarkan agar eksistensi IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan berkontribusi secara signifikan dalam pengisian jabatan pada pemerintah daerah?
3. **METODE PENELITIAN**

Dalam rangka penelitian mengenai eksistensi IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan dalam mengisi jabatan pada pemerintahan daerahmenggunakan 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 (Nazir, 1999:63-64). Berkaitan dengan topik penelitian ini, maka akan dikaji data sekunder yang berkaitan dengan Bagaimana eksistensi IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan dalam mengisi jabatan pada pemerintahan daerah. Sedangkan metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menetapkan standar atau norma tertentu terhadap suatu fenomena dengan mengkaji data sekunder. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder (Soemitro, 1990:11).

1. **PEMBAHASAN MENGENAI EKSISTENSI INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI SEBAGAI LEMBAGA PENDIDIKAN TINGGI KEPAMONGPRAJAAN DALAM MENGISI JABATAN PADA PEMERINTAHAN DAERAH**
2. **Kontribusi IPDN Dalam Pengisian Jabatan Pada Pemerintahan Daerah**

Negara sebagai suatu institusi, mempunyai peranan yang cukup penting dalam upaya mempertahankan stabilitas sistem dan kompleksitas masyarakat pada setiap perubahan menuju peningkatan kesejahteraan masyarakat. Peranan tersebut dilakukan melalui alat (perangkat) perlengkapan negara atau institusi-institusi lain yang dapat menunjang penyelenggaraan peran negara. Di dalam perkembangan kehidupan masyarakat yang semakin maju dituntut adanya kehadiran birokrasi yang dapat bersinergi dengan perkembangan yang terjadi. Pembaharuan birokrasi merupakan sebuah upaya yang harus diwujudkan dalam kerja nyata pemerintahan guna melahirkan sistem pemerintahan yang kuat dalam membangun kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pancasila adalah rumusan saripati seluruh filsafat kebangsaan yang mendasari pembangunan negara, sedangkan UUD 1945 adalah dasar hukum tertinggi yang menjadi pedoman dan rujukan semua peraturan perundang-undangan. Pancasila dan UUD 1945 mengandung nilai-nilai dasar (*fundamental values*) yang merupakan kristalisasi dari nilai-nilai yang dicita-citakan dan akan terus diperjuangkan. Nilai-nilai ini adalah kemerdekaan, kesetaraan, kemandirian, kedaulatan, keadilan, kedamaian, dan kesejahteraan (Saafroedin Bahar, 1998:415). 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. Pemerintah dalam arti luas (*regering*) adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang diserahi wewenang mencapai tujuan negara. Sedangkan, pemerintah dalam arti sempit (*bestuur*) mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan (Kuntjoro Purbopranoto, 1981:1).

Negara hukum lahir dari/sebagai reaksi terhadap pemerintah yang absolut yang tidak menghargai eksistensi hak asasi manusia (Sunaryati Hartono,1976:27). Secara umum dapat diartikan bahwa negara hukum adalah negara di mana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan pada hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang pihak pemerintah (penguasa) dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri (Mashudi, 2011:32). Negara merupakan organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu hidup di dalam daerah tertentu, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat (Mahfud M.D, 2000:64).

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukumlah yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara (pemerintahan). Hukum ditempatkan sebagai aturan dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan, dimana tujuan hukum itu sendiri antara lain diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna. Artinya, sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam negara hukum, eksistensi hukum dijadikan instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan (Ridwan HR, 2013:15).

Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu negara hukum terdapat aturan-aturan hukum yang tertulis dalam konstitusi atau peraturan-peraturan yang terhimpun dalam hukum tata negara. Hukum tata negara membutuhkan hukum lain untuk menyelenggarakan persoalan-persoalan yang bersifat teknis, yakni hukum administrasi negara. Mengingat negara merupakan sebagai organisasi kekuasaan, maka pada akhirnya hukum administrasi negara akan muncul sebagai instrumen pedoman dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan dan sekaligus sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintahan. Keberadaan hukum administrasi negara muncul karena adanya penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan dalam suatu negara hukum, yang menuntut dan menghendaki penyelenggaraan tugas-tugas kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang berdasarkan hukum.Salah satu muatan paling penting dari suatu konstitusi adalah penyelenggaraan kekuasaan negara itu dijalankan oleh organ-organ negara. Organ atau lembaga negara merupakan subsistem dari keseluruhan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara menyangkut mekanisme dan tata kerja antar organ-organ negara itu sebagai satu kesatuan yang utuh dalam menjalankan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara menggambarkan secara utuh mekanisme kerja lembaga-lembaga negara yang diberi kekuasaan untuk mencapai tujuan negara.

Negara adalah wadah bangsa untuk mencapai cita-cita atau tujuan bangsa. Tujuan negara adalah merupakan kepentingan utama daripada tatanan suatu negara (Soehino, 2000:147). Tidak ada suatu negara yang tidak mempunyai tujuan. Tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dalam Alinea Keempat, yakni: “…Untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial …”.Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Negara kesatuan yang disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi mengandung arti bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan (*single centralized goverment*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran orang-orang yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah di kenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*).

Dalam pada itu, suatu negara kesatuan dikatakan menganut asas dan sistem desentralisasi apabila wewenang untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*) melainkan juga dilakukan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*) ataupun bersifat otonom (teritorial maupun fungsional). Desantralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegheid*) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah. Karena desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom (I Gde Pantja Astawa, 2009:26).

Dalam konsep otonomi daerah, kepala daerah memiliki peran penting. Tidak dapat dipungkiri, saat ini kepala daerah otononomi memiliki peran yang menentukan dalam pemerintah daerah. Kewenangan besar yang dimiliki kepala daerah akan menentukan pembangunan dan kesejahteraan daerah berdasarkan prakarsa masingmasing daerah. Bisa dikatakan, keberhasilan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah akan ditentukan oleh kepala daerah yang memimpin. Untuk itulah, diperlukan kepala daerah yang berkualitas. Namun, dalam konteks demokrasi dewasa ini tidak hanya kepala daerah yang berkualitas yang diperlukan namun juga kepala daerah yang memiliki aksepbilitas dan akuntabilitas yang baik sesuai dengan kehendak rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Oleh karena itulah, diperlukan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan aparatur pemerintah daerah yang demokratis.

Di Indonesia pembaharuan pemerintahan dimaknai sebagai pembangunan pemerintahan untuk memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintahkan akan jasa publik dan layanan sipil (M. Ryass Rasyid. 1997: 2-3). Sejalan dengan itu, setiap warga negara dan masyarakat diharapkan menyadari hak, kewajiban, dan tanggungjwabnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sedangkan birokrasi diharapkan menjiwai perannya sebagai “abdi masyarakat” yang bijak dan santun, berpegang pada netralitas politik tetapi setia menjalankan tugas sebagai “abdi negara” dan harus dapat meningkatkan etika, kemampuan profeional dan integritasnya sebagai abdi masyarakat dan abdi negara (Lexie M. Giroth dan Jacson F.R. Giroth. 2004:41). Dalam organisasi pemerintahan, sumber daya manusia sering disebut sebagai aparatur yaitu pegawai yang melaksanakan tugas-tugas kelembagaan.

Pemerintah senantiasa ada di dalam setiap negara berdaulat, karena negara merupakan suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangannya melalui penguasaan (kontrol) monopolistis dari kekuasaan yang sah (Miriam Budiardjo, 2008:40). Dalam hal ini, negara memiliki kekuasaan yang sah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warga negara dan diharapkan seluruh warga negara senantiasa taat terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh negara (Diah Anggraeni,2014:30).Di dalam makna negara terkandung sebuah kekuasaan dengan sistem nilai yang dapat digunakannya secara sah (*legitimate*). Seiring dengan itu, lembaga pemerintah secara bertahap mengalami deferensiasi dan spesialisasi, bergeser dari pemerintah dalam arti totaliter (terluas) ke pemerintah dalam arti sempit, yaitu eksekutif. Dalam negara yang menganut paham pemerintah dalam arti luas dan untuk menciptakan keadilan, kekuasaan yudikatif dipisahkan dari kekuasaan eksekutif-yudikatif. Dalam negara yang menganut paham pemerintahan dalam arti sempit berarti eksekutif (Delly Mustafa, 2014:97).

Dalam negara demokrasi Indonesia merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Prinsip-prinsip dalam pemilihan yang sesuai dengan konstitusi antara lain prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan, dari prinsip-prinsip pemilihan tersebut, bahwa pemilihan merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi (Dahlan Thaib. 2009:98). Secara umum desentralisasi mempunyai tiga tujuan yaitu: *pertama*; desentralisasi politik dengan tujuan untuk membangun infra struktur dan supra struktur politik tingkat lokal menjadi lebih demokratis; *kedua* desentralisasi administrasi bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintahan lokal yang mampu memaksimalkan nilai-nilai efektifitas, efisiensi, kesetaraan(*equity*), *ketiga* desentralisasi ekonomi dengan harapan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan agar menjadi lebih baik dibandingkan keadaan sebelumnya (Eko Prasojo. 2003:138).

Menurut Logemann, negara adalah organisasi jabatan. 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 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 dia 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 (Harun Alrasyid, 1999:5).

Tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat. Secara struktural birokrasi di bawah pejabat politik, akan tetapi secara hukum 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 (Miftah Thoha, 2003:6).

Sebagai lembaga pendidikan pencetak pamong praja IPDN siap membangun pemerintahan daerah melalui pembenahan kualitas lulusannya. Bahkan, untuk menjamin mutu lulusan IPDN telah menerapkan strategi manajemen kualitas mutu pendidikan yang berbasis pada *quality control* yang ketat guna menghasilkan pamong praja yang tangguh dan unggul. Upaya ini diharapkan dapat mendukung upaya percepatan pembangunan hingga ke pelosok daerah di era otonomi daerah. Penyiapan aparatur pemerintahan yang mampu memberikan pelayanan secara cepat, transparan, dan hasil layanan yang optimal merupakan bagian dari upaya pembaruan birokrasi pemerintahan. Strategi yang dapat ditempuh adalah dengan memperpendek birokrasi dan mendelegasikan pelayanan publik ke tingkat stuktur yang lebih rendah.

IPDN dibentuk dalam upaya pengembangan sumber daya aparatur birokrasi pemerintahan daerah agar dapat menciptakan aparatur dengan pencapaian kapasitas dan prestasi. Karena dalam pengisian jabatan berdasarkan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, diatur secara eksplisit kebijakan dan manajemen aparatur sipil negara yang berbasis merit yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja secara adil dan wajar, dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asalusul, jenis kelamin, status pernikahan, umur atau kondisi kecacatan. Penegasan sistem merit dalam manajerial aparatur ini merupakan bentuk inovasi mekanisme perencanaan tata kelola birokrasi Indonesia. Hal ini karena dalam penegasan sistem merit birokrasi Indonesia tersebut, terdapat perencanaan strategis yang mencoba mengarahkan kelembagaan birokrasi Indonesia dengan semangat *good governance*.

Eksistensi IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan berkontribusi dalam pengisian jabatan pada pemerintahan daerah meruapakan pembaharuan terhadap sumber daya aparatur merupakan bentuk reformasi birokrasi harus diarahkan untuk mewujudkan tata kelolapemerintahan yang baik dan pemerintahan yang bersih serta masyarakatyang demokratis dan multikultural. Keberhasilan organisasi pemerintahan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sangat ditentukan oleh sumber daya yang tersedia yang dapat dipergunakan untuk mendukung kegiatan dalam upaya mengatasi permasalahan, pengisian jabatan aparatur pada organ pemerintahan dapat menentukan tata kelola pemerintahan.

1. **Konsep Pengisian Jabatan Pada Pemerintahan Daerah**

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari paradigma sentralistis ke arah desentralisasi yang ditandai dengan pemberian otonomi kepada daerah. Pemberian otonomi ini dimaksudkan khususnya untuk lebih memandirikan daerah  serta pemberdayaan masyarakat (*empowering*). Pada perkembangan birokrasi seringkali digunakan sebagai terminologi yang merefleksikan struktur dan proses dalam pemerintah. Birokrat adalah aparatur yang menjalankan pemerintahan, dari mulai pegawai biasa sampai pada kalangan pejabat yang memiliki kewenangan. Birokratis sering digunakan sebagai terminologi proses dalam sistem dan administrasi pemerintahan. Berlakunya UU No. 5 Tahun 2014 salah satu bentuk reformasi birokrasi di Indonesia, dimana sistem birokrasi menekankan pada efektivitas dan efisiensi.

Promosi pegawai dilakukan berbasis karier terbuka (kompetisi) sebagai hak pegawai aparatur yang memenuhi syarat. Penempatan jabatan seharusnya terencana dan tertata dengan baik agar memberikan kepuasan kerja bagi pegawai bahkan memberikan motivasi untuk meningkatkan prestasi kerja. Pengisian jabatan yang dilakukan semata-mata karena meneruskan tradisi atau budaya dan dikarenakan kedekatannya pada pimpinan maka akan sulit untuk membawa perubahan bagi organisasi. Sedangkan pemimpin yang tepat dan terlatih dengan baik akan membawa organisasi pada pencapaian tujuan. Pemimpin yang berkualitas memiliki strategi untuk mencapai keberhasilan organisasi serta mampu mencegah penyimpangan dalam organisasi.

Sejalan dengan hal tersebut diatas, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) telah meluncurkan program *Grand Design* Reformasi Birokrasi yang dipertajam dengan rencana aksi 9 (sembilan) program percepatan reformasi birokrasi dan salah satu diantaranya adalah program sistem promosi PNS secara terbuka. Program ini bertujuan untuk menjamin tersedianya para pejabat aparatur yang memiliki kompetensi jabatan sesuai kompetensi dan persyaratan yang diperlukan oleh jabatan tersebut. Untuk mencapai hal ini, perlu diadakan promosi jabatan structural berdasarkan sistem merit dan terbuka, dengan mempertimbangkan kesinambungan karier PNS yang bersangkutan. adapun pengisian jabatan tinggi dengan memperhatikan prinsip dalam sistem merit, yaitu:

* 1. Melakukan rekrutmen, seleksi dan prioritas berdasarkan kompetisi yang terbuka dan adil;
  2. Memperlakukan Pegawai Aparatur Sipil Negara secara adil dan setara;
  3. Memberikan remunerasi yang setara untuk pekerjaan-pekerjaan yang setara dan menghargai kinerja yang tinggi;
  4. Menjaga standar yang tinggi untuk integritas, perilaku dan kepedulian untuk kepentingan masyarakat;
  5. Mengelola Pegawai Aparatur Sipil Negara secara efektif dan efisien;
  6. Mempertahankan atau memisahkan Pegawai Aparatur Sipil berdasarkan kinerja yang dihasilkan;
  7. Memberikan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara;
  8. Melindungi Pegawai Aparatur Sipil Negara dari pengaruh-pengaruh politis yang tidak pantas/tepat;
  9. Memberikan perlindungan kepada Pegawai Aparatur Sipil dari hukum yang tidak tidak adil dan tidak terbuka.

Paradigma pengangkatan dalam pengisian jabatan merupakan bagian dari manajemen PNS yang erat kaitannya dengan jenjang kepangkatan yang ditetapkan untuk jabatan tersebut. Implikasi dari jenjang kepangkatan adalah pegawai yang lebih rendah pangkatnya seharusnya tidak dapat membawahi langsung pegawai yang pangkatnya lebih tinggi guna menjamin kualitas dan objektivitas. Hal inilah yang mengantarkan karier kepegawaian yang cenderung memprioritaskan pada faktor senioritas dalam kepangkatan, usia, pendidikan dan pelatihan jabatan, dan pengalaman yang dimiliki. Pada dasarnya, pengisian jabatan diharapkan dapat menunjang motivasi dan profesionalisme dalam bekerja (Tedi Sudrajat, 2014:62).

Memahami sistem merit dalam kaitannya dengan promosi jabatan secara terbuka didalam UU No 5 Tahun 2014, tentunya terlebih dahulu  perlu dipahami dahulu hakekat reformasi birokrasi, karena promosi jabatan secara terbuka adalah bagian dari agenda reformasi birokrasi.  Patut dipahami,  bahwa reformasi birokrasi merupakan konsep yang luas ruang lingkupnya, mencakup pembenahan struktural dan kultural. Secara lebih rinci meliputi reformasi struktural (kelembagaan), prosedural, kultural, dan etika birokrasi. Reformasi birokrasi pemerintahan diartikan sebagai penggunaan wewenang untuk melakukan pembenahan dalam bentuk penerapan peraturan baru terhadap sistem administrasi pemerintahan untuk mengubah tujuan, struktur maupun prosedur yang dimaksudkan untuk mempermudah pencapaian tujuan pembangunan.

Peningkatan kualitas melalui pelatihan dan pendidikan menjadi kunci peningkatan kualitas sumber daya aparatur yang profesional dan berkualitas. Melalui kegiatan pengembangan pendidikan dan pelatihan sebagai instrument penguatan kapasitas sumber daya aparatur negara dalam rangka memaksimalkan kinerja dengan pengalaman dan pendidikan yang lebih luas berdampak kepada etos kerja dan psikologi sumber daya aparatur untuk meningkatkan kinerjanya. Sumber daya manusia aparatur merupakan kunci utama dari keberhasilan organisasi publik. Sebagai peran penting dalam pengelolaan lembaga pemerintahan yang bertumpu kepada pelayanan masyarakat, sumber daya aparatur pelayanan publik diharapkan menjadi hal utama dalam penyelenggaraan negara.

Lulusan IPDN sebagai Pamong Praja Muda diserahkan kepada kontingen asal Pamong Praja Muda, kemudian kontingen menyerahkan kepada Gubernur kemudian diserahkan kepada Bupati/Walikota, melalui Sekretaris Daerah/Kepala Badan Kepegawaian Daerah, Praja muda tersebut ditempatkan di perangkat daerah dengan cara pengangkatan. Apabila melihat hal di atas, penermpatan Pamong Praja Muda tidak diberikan kesempatan untuk memilih berdasarkan kompetensi atau latar belakang pendidikan Pamong Praja Muda tersebut. Sekretaris Daerah (Sekda) mempunyai peranan penting dalam mengawal proses perubahan dengan cara melakukan gerakan reformasi birokrasi. Karena itu, Sekda perlu menata birokrasi dengan mewujudkan pelayanan prima, supaya harapan masyarakat untuk hidup lebih baik tercapai, dan mereka  bisa merasakan keberadaan pemerintah. Selain itu, akuntabilitas kinerja perlu diperhatikan demi terwujudnya pemerintah yang lebih berdayaguna, bersih, dan bertanggung jawab (Kemenpan RB. 2015).

Menurut 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. Apabila merujuk kepada sistem merit tersebut, Praja Muda setelah diserahkan ke Bupati/Walikota kemudian ditempatkan pada perangkat daerah seharusnya dapat disediakan sebuah lembaga untuk mengetahui minat dan kompetensi melalui uji kompetensi, sehingga Praja Muda dapat mengaplikasikan hasil pendidikan di IPDN sesuai dengan latar belakang Praja Muda tersebut.

Pamong praja meruapakan perangkat di daerah mempunyai tugas pokok (*mission*), yang meliputi: pembinaan ketentraman dan ketertiban, pembinaan politik dalam negeri, koordinasi, pengawasan serta tugas residual. Tugas pokok ini akan mengalami pasang naik dan pasang surut seiring dengan perubahan masyarakat maupun pemerintah. Salah satu prioritas pembangunan nasional dalam Rencana Strategi Kemendagri, yang sekaligus merupakan salah satu bagian penugasan IPDN, yaitu: menyelenggarakan pendidikan kepamongprajaan dalam rangka menyediakan dan mengembangkan sumber daya manusia aparatur yang handal dan sesuai kebutuhan, dengan misi mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa serta bertujuan meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan kapasitas sumber daya manusia (SDM) aparatur lingkup Depdagri dan Pemerintah Daerah dengan tersedianya kader aparatur pemerintah yang profesional dan berkualitas pada derajat program vokasi.

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari paradigma sentralistis ke arah desentralisasi yang ditandai dengan pemberian otonomi kepada daerah. Pemberian otonomi ini dimaksudkan khususnya untuk lebih memandirikan daerah  serta pemberdayaan masyarakat (*empowering*). Pada perkembangan birokrasi seringkali digunakan sebagai terminologi yang merefleksikan struktur dan proses dalam pemerintah.Promosi pegawai dilakukan berbasis karier terbuka (kompetisi) sebagai hak pegawai aparatur yang memenuhi syarat. Penempatan jabatan seharusnya terencana dan tertata dengan baik agar memberikan kepuasan kerja bagi pegawai bahkan memberikan motivasi untuk meningkatkan prestasi kerja. Pengisian jabatan yang dilakukan semata-mata karena meneruskan tradisi atau budaya dan dikarenakan kedekatannya pada pimpinan maka akan sulit untuk membawa perubahan bagi organisasi. Sedangkan pemimpin yang tepat dan terlatih dengan baik akan membawa organisasi pada pencapaian tujuan.

Pengembangan pegawai adalah hak pegawai ASN. Sumber daya aparatur merupakan aset sehingga perlu pengembangan. Pengembangan pegawai dilakukan dengan beberapa cara, seperti diklat, seminar, kursus, pemagangan, dan pertukaran PNS dan swasta. Promosi pegawai dilakukan berbasis karir terbuka (kompetisi) sebagai hak pegawai ASN yang memenuhisyarat. UU No. 5 Tahun 2014 juga menjaminkesejahteraan pegawai dalam bekerja, yaitu berdasarkan beban kerja, tanggung jawab, resiko pekerjaan dan kinerja, dengan mengedepankan manajemen kinerja yang menjamin objektivitas pembinaan pegawai ASN yang didasarkan pada prestasi dan sistem karir, serta adanya sanksi atas tidak tercapainya kinerja. Lulusan IPDN sebagai Pamong Praja diserahkan kepada kontingen asal Pamong Praja, kemudian kontingen menyerahkan kepada Gubernur kemudian diserahkan kepada Bupati/Walikota, melalui Sekretaris Daerah/Kepala Badan Kepegawaian Daerah, Praja muda tersebut ditempatkan di perangkat daerah dengan cara pengangkatan. Apabila melihat hal di atas, penermpatan Pamong Praja Muda tidak diberikan kesempatan untuk memilih berdasarkan kompetensi atau latar belakang pendidikan Pamong Praja.

Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dengan amanat kedua UU tersebut dalam pengisian jabatan di pemerintahan daerah dengan menerapkan sistem merit dalam pelaksanaan pengisian jabatan pada pemerintahan daerah yaitu dengan didasarkan kualifikasi dan kompetensi. Adapun pengisian jabatan pada pemerintahan dilakukan dengan dua cara, yaitu cara pemilihan dan cara pengangkatan. Dalam pelaksanaan UU No. 5 Tahun 2014, agar dapat dilaksanakan secara maksimal dalam pengisian jabatan pada pemerintahan daerah dapat segera mengeluarkan peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis pengisian jabatan, sehingga pengisian jabatan dengan sistem merit dapat dilaksanakan.

Kondisi eksisting untuk penempatan suatu penempatan pada suatu jabatan pemerintahan daerah, dibahas oleh Baperjakat (Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan), yang mana anggotanya terdiri dari jajaran birokrasi, sehingga Baperjakat di bawah Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota). Dengan diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dimana Kepala Daerah tersebut diusung oleh partai politik. Oleh karena itu, dikhawatirkan pengangkatan jabatan pemerintahan daerah dapat bermuatan politis, yaitu pejabat pemerintahan yang mendukung Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) terpilih akan mendapatkan jabatan-jabatan pemerintahan daerah yang strategis. Dalam hal ini, diberlakukannya UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bahwa pengisian jabatan dilakukan dengan sistem merit yang didasarkan pada kompetensi artinya mempunyai persyaratan latar belakang pendidikan yang sesuai dengan jabatan yang akan dijabat tersebut, kualifikasi artinya memenuhi persyaratan normatif.

Penerapan sistem merit pada pengisian jabatan pemerintahan daerah didasarkan pada UU No. 5 Tahun 2014, akan menghindarkan dari campur tangan politis. Dalam hal pengisian jabatan pada pemerintahan daerah dapat dibentuk tim yang bersifat independen yang anggotanya terdiri dari Perguruan Tinggi dan Tenaga Ahli lain yang berkaitan dengan jabatan pemerintahan daerah yang akan diisi. Pengisian jabatan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan cara kompetisi (penyaringan) bagi yang telah memenuhi persyaratan melalui *fit and poper test* (uji kelayakan), sehingga didapat calon pejabat publik yang benar-benar mempunyai kemampuan di bidangnya dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya dapat dilaksanakan secara maksimal.

1. **PENUTUP**
2. **Kesimpulan**
3. Eksistensi IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan berkontribusi dalam pengisian jabatan pada pemerintahan daerah meruapakan pembaharuan terhadap sumber daya aparatur. Keterkaitan antara kinerja dengan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan organisasi publik, sesungguhnya bermuara pada kemampuan daerah untuk mempersiapkan jajaran birokrasi yang ada bagi penyelenggaraan pelayanan publik secara optimal dan berdayaguna. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi yang berbasis pada kemampuan daerah. Dalam upaya untuk mewujudkan birokrasi yang memiliki kompetensi dan profesional, IPDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan memberikan kontribusi dalam pengisian jabatan pada pemerintahan daerah.
4. Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dengan amanat kedua UU tersebut dalam pengisian jabatan di pemerintahan daerah dengan menerapkan sistem merit dalam pelaksanaan pengisian jabatan pada pemerintahan daerah yaitu dengan didasarkan kualifikasi dan kompetensi. Adapun pengisian jabatan pada pemerintahan dilakukan dengan dua cara, yaitu cara pemilihan dan cara pengangkatan. Dalam hal ini, diberlakukannya UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bahwa pengisian jabatan dilakukan dengan sistem merit yang didasarkan pada kompetensi artinya mempunyai persyaratan latar belakang pendidikan yang sesuai dengan jabatan yang akan dijabat tersebut, kualifikasi artinya memenuhi persyaratan normatif.
5. **Saran**
6. Dalam upaya peningkatan sumber daya aparatur dalam mengembangkan kualitas dan kompetensi para pejabat dalam pengisian jabatan pada pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan kinerja aparatur yang berkualitas dan profesional. Dalam pengisian jabatan perlu dibentuk tim yang bersifat independen yang anggotanya terdiri dari Perguruan Tinggi dan Tenaga Ahli lain yang berkaitan dengan jabatan pemerintahan daerah yang akan diisi. Pengisian jabatan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan cara kompetisi (penyaringan) bagi yang telah memenuhi persyaratan melalui *fit and poper test* (uji kelayakan), sehingga didapat calon pejabat publik yang benar-benar mempunyai kemampuan di bidangnya dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya dapat dilaksanakan secara maksimal.
7. Promosi pegawai dilakukan berbasis karier terbuka (kompetisi) sebagai hak pegawai aparatur yang memenuhi syarat. Untuk menjamin tersedianya para pejabat aparatur yang memiliki kompetensi jabatan sesuai kompetensi dan persyaratan yang diperlukan oleh jabatan. Penempatan jabatan perlu dilaksanakan secara terencana dan tertata dengan baik agar memberikan kepuasan kerja bagi pegawai bahkan memberikan motivasi untuk meningkatkan prestasi kerja. Menurut 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.
8. **DAFTAR PUSTAKA**
9. **Buku**

Agussalim Andi Gadjong. 2007. *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Amitai Etzioni. 1986. *Organisasi-Organisasi Modern*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Bagir Manan.2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*.Cetakan Kedua. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII.

Dahlan Thaib. 2009. *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Demokrasi*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Total Media.

Delly Mustafa. 2014. *Birokrasi Pemerintahan*. Edisi Revisi. Bandung: Alfabeta.

Diah Anggraeni. 2014. *Reformasi Birokrasi Pelayanan Publik*. Bandung: Indra Prahasta.

Eko Prasojo. 2003. *Problem dan Perspektif Desentralisasi Politik di Indonesia Dalam Otonomi Daerah Evaluasi dan Perspektif*. Jakarta: Yayasan Rimba Persada.

Ginanjar Kartasasmita. 1996.*Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: Pustaka Cidesindo.

Harun Alrasyid. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

I Gde Pantja Astawa. 2009. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung: Alumni.

Keith Dowding. 1995.*The Civil Service*. New York: Routledge Publisher.

Koswara., E. 1998.*Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES.

Kristian Widya Wicaksono. 2006.*Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Kuntjoro Purbopranoto. 1981. *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*. Bandung: Bina Cipta.

Lexie M. Giroth dan Jacson F.R. Giroth. 2004. *Reformasi dan Performansi Pamong Praja*. Bandung: Indra Prahasta.

Lijan Poltak Sinambela. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan dan Implemtasinya.* Jakarta: Bumi Aksara.

Mahfud M.D. 2000. *Dasar dan Stuktur Ketatanegaraan Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Reneka Cipta.

Mashudi. 2011. *Hak Mogok Dalam hubungan Industrial Pancasila*. Bandung: CV Utomo.

Miftah Thoha. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Moeljarto Tjokrowinoto. 1996. *Pembangunan: Dilema dan Tantangannya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

........................................ 2004. *Birokrasi Dalam Polemik*. Malang: Pustaka Pelajar.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahin. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI.

Moh. Nazir. 1999. *Metode Penelitian*. Cetakan Keempat. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Ni’matul Huda. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.

Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Keempat, Jakarta, Ghalia Indonesia.

Ryass Rasyid. M.,1997. *Makna Pemerintahan: Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Yarsif Watampone.

............................... 2003. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka.

Soehino. 2000. *Ilmu Negara*. Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Liberty.

SriSoemantri. 2006. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.

Sunaryati Hartono. 1976. *Apakah The Rule of Law itu?*. Bandung: Alimni.

Utrech, E. 1988. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tinta Emas.

Wahyudi Kumaratomo. 1992. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.

1. **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Keempat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 36 Tahun 2009 tentang Statuta Institut Pemerintahan Dalam Negeri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 48 Tahun 2009 tentang Rencana Induk Pengembangan Institut Pemerintahan Dalam Negeri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2013 tentang Pelantikan Lulusan Institut Pemerintahan Dalam Negeri Sebagai Pamong Praja Muda.

Peraturan Menteri Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah.

1. **Sumber Lain**

Bagir Manan. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden Melalui (Dengan) Pemilihan Langsung*. Bandung: Makalah.

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.

Dony Septriana Rosady. 2013. *Jabatan, Pejabat, dan Pengisian Jabatan*. <http//www.hukum.kompasiana.com/2013/07/01/jabatan-pejabat-dan-pengisian-jabatan-573409.html> [04/02/15].

IPDN. (tanpa tahun). *Sejarah Singkat*. <http//www.ipdn.ac.id/index.php> [07/11/14].

Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD1945 Setelah Perunbahan Kedua*. Jakarta: Pusat Studi Negara, FH UI.

Kemenpan RB. 2015. *Peran Sekda Makin Strategis*. <http//www.menpan.go.id/berita-terkini/2633-peran-sekda-makin-strategis.html> [24/03/15].

Miftah Thoha. 2009. *Reformasi Sistem dan Perlikau Birokrasi Menuju Tata Kepemerintahan Yang Baik*. Jatinangor: Jurnal Ilmu Pemerintahan IPDN.

Muhadam Labolo. 2013. *Perspektif Pemerintahan: Mengapa IPDN Dipertahankan*. <htttp//muhadamlabolo.blogspot.com/2013/10/mengapa-ipdn-dipertahankan.html> [19/10/14].

Saafroedin Bahar. 1998. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. Jakarta: Sekretariat Negara RI.

Sambutan Presiden Republik Indonesia pada pelantikan Pamong Praja Muda IPDN XX Tahun 2013. <http//www.setneg.go.id/index.php> [07/11/14].

Taufik Nurohman. 2011. *Merit System Dalam Birokrasi Indonesia*. <http//www.taufiknurohman25.blogspot.com/2011/02/merit-system-dalam-birokrasi-indonesia.html> [23/12/14].

Tedi Sudrajat. 2014. *Eksistensi Kebijakan Pengisian Jabatan Struktural Dalam Rangka Pengembangan SDM Aparatur Berbasis Merit*. Malang: Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol. 8 No. 1.