

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kata kunci dalam upaya modernisasi pengelolaan jabatan dan pelembagaan budaya berorganisasi sesuai tuntutan perkembangan peradaban umat manusia secara universal dewasa ini tidak lain adalah pembedaan dan bahkan pemisahan antara urusan orang per orang sebagai individu atau pribadi, dengan urusan dinas atau urusan jabatan publik.¹ Menurut Daron Acemoglu dan James Robinson, institusi modern haruslah bersifat inklusif sehingga dapat diharapkan berfungsi dengan efektif dan efisien menggerakkan roda kemajuan peradaban. Institusi politik, ekonomi dan sosial yang modern dan inklusif itulah yang menjadi kunci apakah suatu bangsa dapat berkembang maju atau mundur dan telah dibuktikan penulis buku “*Why Nations Fail?*” ini menyebabkan timbul tenggelam peradaban-peradaban besar dalam sejarah.²

Di dalam struktur kelembagaan itu berisi orang-orang yang menduduki posisi dan peran masing-masing dengan sikap dan perilakunya sendiri-sendiri. Jikalau perikehidupan bersama dalam lingkungan pekerjaan membentuk budaya kerja yang bersifat tradisional, maka niscaya iklim kerja orang per orang dan pola hubungan kerja antara satu sama lain dalam organisasi tercampur-baur antara urusan-urusan yang bersifat pribadi dengan urusan-urusan kedinasan, atau dikenal dengan istilah patronalistik. Semakin subur dan kental budaya patronalistik dan

¹SF. Marbun dan Moh.Mahfud MD, 1987.*Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987, hlm. 119.

²Miriam Budiarto, 2003. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, hlm 60

feodalistik dalam struktur-struktur organisasi jabatan, makin subur pula konflik kepentingan terjadi di berbagai lapisan jabatan.


Percampuran kepentingan antara kedua urusan itu pasti sangat mengganggu objektivitas, rasionalitas dan profesionalitas budaya kerja yang menghambat laju kinerja kelembagaan untuk mewujudkan tujuan bersama dengan terbentuknya institusi publik itu masing-masing. Sehingga diperlukan penataan struktur kelembagaan dan budaya kerja modern dan inklusif di lingkungan institusi-institusi jabatan publik. Salah satu faktor yang turut menentukan sistem dan metode rekrutmen para pejabat publik yang sejak semula harus bersifat inklusif berdasarkan prinsip '*meritokrasi*', yaitu sistem rekrutmen, promosi dan demosi berdasarkan pertimbangan prestasi kerja.

Itu sebabnya Prajudi Atmosudirjo mengatakan bahwa negara sebagai badan politik dan badan negara memiliki kewenangan untuk itu yaitu menjalankan pemerintahan. Pemerintah yang dikepalai oleh Presiden diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) menjadi dasar konstitusional dimana salah satu komponen terpentingnya adalah administrasi negara dan pemerintah mempunyai tugas³:

- 1) Menegakkan kedaulatan dan Undang-Undang
- 2) Mengurus dan menjalankan negara
- 3) Menegakkan kesatuan serta persatuan negara dan teritorial
- 4) Mengembangkan kedaulatan nasional

³ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, cet-10, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, hlm.28.

Indonesia sebagai negara yang berdaulat, memiliki tujuan negara yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Untuk mewujudkan tujuan negara tersebut Indonesia harus menerapkan sistem pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip (*good governance*) dan harus didukung dengan aparatur negara berkualitas yang mewujudkan asas-asas penyelenggaraan kebijakan dan menejemen aparatur sipil negara, termaktub dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Undang-Undang ASN), yaitu :

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

Hubungan dinas publik yang melekat pada hukum kepegawaian itu lebih merupakan hubungan *subordinatie* antara bawahan dan atasan⁴. Menurut Logemann hubungan dinas publik adalah seseorang mengikatkan dirinya pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa jabatan dan dihargai dengan pemberian gaji atau keuntungan lain. Artinya hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk

⁴ Philipus M. Hadjon, *Loc. Cit.*

(menerima tanpa syarat) dan tidak menolak atas pengangkatan suatu atau beberapa jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah. Sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus ada penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan⁵.

Pada kenyataannya (*des sein*), 72 tahun Indonesia merdeka, kualitas dari aparatur negara belum menunjukkan perbaikan signifikan. Dilihat dari masih minimnya keahlian yang dimiliki dan motivasi yang sangat rendah. Menteri Pemberdayaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi, Asman Abnur, menyatakan dalam wawancara media bahwa 64% ASN di Indonesia hanya memiliki kemampuan administratif dan masih sangat sedikit ASN yang memiliki kemampuan profesional⁶.

Buruknya kualitas pelayanan publik oleh birokrasi memiliki korelasi positif dengan tingkat korupsi. Dalam konteks pemerintahan modern, birokrasi sebagai representasi keberadaan pemerintah yang memainkan peranan penting baik dalam menyelesaikan tugas administrasi kedalam bagi kepentingan pemerintah itu sendiri maupun keluar untuk melayani kepentingan warga masyarakat. Sehingga persoalan baik-buruknya kualitas pelayanan publik di Indonesia perlu dilihat dari dua aspek, yaitu : (i) sistem politik korporatisme

⁵S.F Mabrun, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1997, hlm. 98-99

⁶<https://mediaindonesia.com/news/read/96192/kualitas-asn-masih-rendah/2017-03-13>
diakses 5 September 2017

peninggalan orde baru, sehingga menghilangkan netralitas birokrasi dan (ii) proses korupsi yang menciptakan budaya dan sistem kleptokrasi dalam birokrasi⁷.

Berkaitan dengan kualitas apartur negara, Ace Hasan Syadzili, anggota Komisi II DPR RI menyatakan masih rendahnya kualitas pelayanan publik, kuatnya intervensi politik terhadap birokrasi, kinerja masih di bawah standar dan rendahnya etika dan integritas menyebabkan kualitas daya saing ASN selaku penggerak birokrasi pemerintahan belum menjalankan fungsi dan perannya secara maksimal. Padahal ASN adalah salah satu aktor utama pembangunan nasional dan kemajuan bangsa⁸. Jadi berbicara birokrasi di Indonesia sampai saat ini masyarakat masih memandang birokrasi pemerintahan dengan segala macam cacatnya menjadi milik pemerintah. Birokrasi pemerintah sering diistilahkan dengan *officialdom* atau kerajaan pejabat. Dalam konsep birokrasi Weberian, cara-cara *officialdom* menjadikan pejabat birokrasi pemerintahan sebagai sentra dari penyelesaian urusan masyarakat. Kekuasaan ada pada setiap hierarki jabatan pejabat sehingga semakin tinggi hierarki jabatan maka semakin besar kekuasaannya dan semakin rendah kekuasaannya semakin tidak berdaya (*powerless*) dimana maksud hierarki paling bawah disini adalah rakyat.

Oleh karena itu upaya untuk mereformasi birokrasi pemerintah yang paling mendasar ialah bagaimana bisa mengubah *mindset* dan perilaku dari para pelaku birokrasi publik⁹. Padahal Bapak Proklamator Indonesia, Moh.Hatta,

⁷ Kurniawan Zein, *Birokrasi Sebagai Abdi Masyarakat (Sekilas Pandang Biokrasi di Indonesia)*, dalam Eko Prasoj, dkk., *Mengurai Benang Kusut Birokrasi*, Depok; PIRAMEDIA, 2006, hlm. 2-3.

⁸ www.golkarpedia.com/id/baca/1972-ace-hasan-ungkap-penyebab-rendahnya-daya-saing-asn-di-kompetisi-global diakses 2 November 2017.

⁹ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2004, hlm.2-7.

menginginkan Indonesia hadir sebagai negara pengasuh (*nany state*) yang tidak terjatuh ke dalam perangkat sebuah negara pengatur (*ruling state*), atau sebuah negara penindas¹⁰. Aparatur negara yang tidak profesional dalam menjalankan tugas menjadi kelemahan terhadap pelayanan publik. Ketidakmampuan dalam menjalankan tugas secara profesional itu akibat dari pola rekrutmen yang kurang baik dan kurang tepat. Artinya pola rekrutmen yang dijalankan cenderung tidak memprioritaskan kemampuan personal, tetapi lebih cenderung nepotik atau berdasarkan hubungan keluarga atau pertemanan¹¹.

Banyak penyimpangan yang terjadi dalam lelang jabatan atau dalam bahasa media diistilahkan menjadi jual-beli jabatan. Jual-beli jabatan dalam pengisian jabatan ASN juga memperburuk kualitas ASN itu sendiri karena jabatan ASN hanya dapat diberikan bagi sebagian orang yang sanggup melakukan transaksi ilegal dengan mengesampingkan kualitas dan kelayakan seseorang atas jabatan tersebut. Sehingga hal ini menjadi salah satu permasalahan dalam hukum kepegawaian di Indonesia saat ini.

Undang-Undang ASN membagi jabatan ASN atas tiga jenis yaitu Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Secara normatif sebenarnya sudah ada tata cara pengisian masing-masing dari jabatan tersebut. Dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi misalnya juga diatur baik dalam tingkatan pemerintah pusat juga pemerintah daerah. Dalam Pasal 103 Peraturan

¹⁰ Notulensi Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia/Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI/PPKI)., dalam Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010, hlm. 136.

¹¹ Agus Ismanto, *Peran Strategis Rekrutmen PNS dalam Menunjang Pelayanan Publik oleh Birokrasi*, dalam Eko Prasajo, dkk., *Mengurai Benang Kusut Birokrasi*, Depok; Piramedia, 2006, hlm. 104

Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil disebutkan bahwa Jabatan Pimpinan Tinggi berfungsi memimpin dan memotivasi setiap Pegawai ASN pada instansi pemerintah. Kemudian dijelaskan juga dalam Peraturan Pemerintah tersebut bahwa setiap pejabat pimpinan tinggi harus menjamin akuntabilitas jabatan.

Upaya untuk memperbaiki sistem aparatur negara di Indonesia sebenarnya sudah ada sejak Indonesia terbentuk. Terhitung dari rezim orde lama hingga rezim orde baru telah hadir lembaga-lembaga kepegawaian yang bertujuan menunjang kualitas pegawai di Indonesia baik secara internal yaitu yang berkaitan dengan hak-hak pegawai, proses rekrutmen, pengisian jabatan dan pelatihan guna peningkatan kinerja pegawai maupun secara eksternal yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik. Pada awal kemerdekaan Indonesia, dibentuk Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) yang berganti nama menjadi Badan Kepegawaian Negara (BKN). Kemudian dibentuk Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan lembaga yang langsung berada dibawah Presiden yaitu MENPAN dengan nomenklatur singkatan dari Menteri Negara Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara, Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, kementerian tersebut bernama Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB)¹².

Lembaga kepegawaian yang dibentuk sejak pasca-kemerdekaan tampaknya belum mampu untuk mengendalikan dan memperbaiki kinerja ASN baik secara internal maupun eksternal. Oleh karena itu melalui Undang-Undang

¹²<https://www.menpan.go.id/site/tentang-kami/kiprah-pengabdian-kementerian-panrb> diakses 27 Desember 2017.

Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengamanatkan pembentukan suatu lembaga negara yang bersifat independen dan bebas dari intervensi politik yaitu Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang secara umum berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN), serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi pemerintah.

KASN merupakan lembaga nonstruktural bertujuan menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral. KASN dibentuk atas niat baik untuk mewujudkan sistem merit dalam birokrasi Indonesia. Pembentukan dan pengangkatan anggota komisionernya dilakukan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Keputusan Presiden Nomor 141/M/2014 yang ditandatangani pada 30 September 2014. Sebagai tindak lanjut dari Peraturan Presiden Nomor 118 Tahun 2014 tentang Sekretariat, Sistem Dan Manajemen Sumber Daya Manusia, Tata Kerja, Serta Tanggung Jawab Dan Pengelolaan Keuangan Komisi Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang ASN secara eksplisit menyebutkan bahwa KASN bertugas *menjaga netralitas Pegawai ASN, melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN, melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN kepada Presiden*. Dengan tugas tersebut KASN memiliki wewenang *melakukan pengawasan, evaluasi, menetapkan terjadinya pelanggaran norma, kode etik dan kode perilaku oleh ASN dan melaporkan hasil pengawasan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang untuk ditindak lanjuti*. Dalam menjalankan fungsi pengawasannya salah satu objek pengawasan KASN adalah 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.

Meskipun KASN sudah dibentuk, akan tetapi apakah dapat menekan permasalahan netralitas ASN yang ada dan telah dapat menciptakan sistem merit yang ideal? Tiga tahun pembentukan KASN sepertinya permasalahan netralitas dan rekrutmen pengisian jabatan ASN belum teratasi terutama dalam pengisian jabatan pimpinan tinggi. Padahal salah satu tujuan dibentuknya KASN adalah untuk menciptakan sistem merit dan manajemen ASN, sehingga membentuk ASN yang profesional dan mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) setidaknya menangkap tiga kepala daerah sepanjang 2017-2018 atas kasus pengisian jabatan pimpinan tinggi atau lelang jabatan, yaitu Bupati Klaten, Bupati Nganjuk dan Bupati Jombang¹³. Berdasarkan catatan KASN salah satu faktor yang menyebabkan banyaknya penyimpangan dalam proses lelang jabatan adalah karena minimnya instansi yang menyelenggarakan seleksi jabatan secara terbuka¹⁴. Provinsi Sumatera Barat juga mendapat isu adanya “jual-beli” jabatan pada proses pengisian jabatan, tepatnya di Kabupaten Limapuluh Kota. Kasus ini berawal dari dilakukannya mutasi tiga pejabat struktural masing-masing badan Kepegawaian daerah, Kepala Pertanian dan Holtikultura dan Sekretaris Daerah oleh Wakil Bupati yang ditunjuk menjadi

¹³m.kumparan.com/@kumparannews/3-bupati-yang-ditangkap-kpk-karena-jua-beli-jabatan.amp diakses 26 Maret 2018

¹⁴<https://amp.tirto.id/jual-beli-jabatan-marak-dpr-ingin-bubarkan-komisi-asn-ciCo> diakses 26 Maret 2018

pelaksana tugas (Plt) Bupati Limapuluh Kota, karena Bupati Limapuluh Kota, Irfendi Arbi, sedang beribadah ke Kota Mekah¹⁵.

Awal Tahun 2017 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI telah memutuskan untuk merevisi Undang-Undang ASN dimana salah satu materi yang akan direvisi ialah pembubaran KASN. Badan Legislasi DPR RI menganggap fungsi pengawasan KASN tidak optimal dan tidak jauh berbeda dari fungsi Kemenpan-RB¹⁶. Ketua Panja Revisi Undang-Undang ASN, Arif Wibowo, mengatakan bahwa pembubaran KASN diusulkan dengan alasan keberadaan KASN membuat pengisian jabatan pimpinan tinggi di instansi-instansi pemerintah menjadi tidak efektif, karena setiap pengisian jabatan harus didahului oleh rekomendasi KASN.

Tetapi saat itu Menteri Dalam Negeri, Tjahjo Kumolo, menilai peran KASN masih diperlukan. Rencana penghapusan KASN tersebut juga mendapat penolakan dari Ketua KPK, Agus Rahardjo, meminta agar revisi Undang-Undang ASN tidak berdampak pada pembubaran KASN. Karena jika KASN dibubarkan secara bersamaan juga berpotensi menghilangkan sistem merit serta seleksi jabatan ASN secara terbuka.

Berdasarkan berbagai fakta pada pemberitaan media nasional yang sudah disebutkan sebagian diatas, terkait fungsi pengawasan yang dimiliki oleh KASN secara yuridis dalam mengawal tahapan proses pengisian jabatan tinggi ASN, permasalahan proses rekrutmen ASN dan pengisian jabatan ASN di Indonesia secara umum dan di Provinsi Sumatera Barat secara khusus. Oleh karena itu, penulis memiliki keingintahuan untuk membahas dan meneliti serta

¹⁵Koran Harian Haluan tanggal 24 Agustus 2017

¹⁶<https://news.okezone.com/read/2017/03/20/337/1647097/pemerintah-kaji-wacana-pembubaran-komisi-aparatur-sipil-negara#lasread> diakses 26 Februari 2018.

menuangkannya dalam sebuah karya ilmiah berupa skripsi yang berjudul,
**“PENGAWASAN TERHADAP PENGISIAN JABATAN PIMPINAN
TINGGI PRATAMA APARATUR SIPIL NEGARA OLEH KOMISI
APARATUR SIPIL NEGARA”.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengawasan terhadap pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Aparatur Sipil Negara oleh Komisi Aparatur Sipil Negara ?
2. Apa saja kendala yang dihadapi oleh Komisi Aparatur Sipil Negara dalam mengawasi pengisian Jabatan Tinggi Pratama Aparatur Sipil Negara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis fungsi pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara terhadap pengisian Jabatan Tinggi Pratama Aparatur Sipil Negara.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi baik dari segi kewenangan maupun pelaksanaan fungsi pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam pengisian Jabatan Tinggi Pratama Aparatur Sipil Negara.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang bisa diperoleh antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis adalah manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Dari pengertian tersebut, penelitian ini bermanfaat diantaranya:

- a. Menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berfikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkannya dalam bentuk tulisan.
- b. Menjawab pertanyaan dan keingintahuan penulis terhadap rumusan masalah dalam penelitian ini. Serta dapat menerapkan ilmu yang didapat selama perkuliahan dan dapat berlatih melakukan penelitian hukum yang baik.
- c. Memperkaya khasanah pengembangan ilmu hukum secara umum dan khususnya Hukum Administrasi Negara terutama yang terkait dengan hukum kepegawaian serta lembaga kepegawaian pendukungnya baik lembaga independen maupun lembaga yang berada dibawah kementerian dan lembaga non-departemen.

2. Manfaat Praktis

- a. Merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana hukum.
- b. Memberikan kontribusi bagi individu, masyarakat, Aparatur Sipil Negara, lembaga negara, legislator dan para *policy maker*, praktisi maupun pihak-pihak lain yang berkepentingan dalam menambah pengetahuan yang berhubungan dengan kepegawaian.

E. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsideran¹⁷. Metode penelitian hukum dapat diartikan sebagai cara untuk melakukan penelitian-penelitian yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis dan metodologis baik yang bersifat asas-asas hukum atau norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkaitan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat. Oleh karena itu, metode penelitian yang digunakan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Penelitian ini dilakukan di Komisi Aparatur Sipil Negara dan Kantor Inspektorat Provinsi Sumatera Barat untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan masalah yang dilakukan pada penelitian ini ialah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu suatu penelitian yang menekankan pada peraturan-pertaturan hukum yang berlaku serta dalam hal ini penelitian dilakukan dengan berawal dari penelitian terhadap data sekunder yang kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan¹⁸. Artinya penulis melihat kenyataan di tentang bagaimana fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil

¹⁷Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia : UI Press, 2007, hlm 42.

¹⁸ Bambang Soenggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016, hlm. 75.

Negara dalam proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama ASN di Provinsi Sumatera Barat.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang menggambarkan data tentang suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang di tengah masyarakat sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek penelitian¹⁹. Artinya penulis mendapatkan data tentang suatu keadaan dan gejala secara lengkap dan menyeluruh terkait fungsi pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara terhadap ASN.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu :

a. Data Primer

Data primer (*primary data* atau *basic data*) merupakan data yang diperoleh langsung dari masyarakat²⁰. Data tersebut dapat berupa hasil wawancara guna mendapatkan data yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Data primer yang dikumpulkan melalui studi lapangan dengan melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait yaitu Komisioner Aparatur Sipil Negara diwakili oleh Bapak Abdul Wachid, S.Sos, M.Si, selaku Asisten Komisioner Bidang Advokasi.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hlm.10.

²⁰ *Ibid.*, hlm 52.

b. Data Sekunder

Data sekunder (*secondary data*) adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) antara lain mencakup dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya²¹. Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari:

- 1) Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mengikat dapat membantu dalam penelitian, yaitu peraturan perUndang-Undangan yang terkait:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
 - c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
 - d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
 - e. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

²¹Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:Rajagrafindo persada, 2004,hlm. 30.

- f. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai negeri Sipil
- i. Peraturan Presiden Nomor 24 tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kementerian Negara, serta Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Eselon I Kemeterian Negara
- j. Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2013 tentang Lembaga Admnistrasi Negara
- k. Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2013 tentang Badan Kepegawaian Negara
- l. Peraturan Presiden Nomor 118 Tahun 2014 tentang Sekretariat, Sistem dan Manajemen SDM, serta Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan KASN
- m. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Melalui Seleksi Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah

- n. Surat Edaran Nomor Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi B/3116/M.PANRB/09.2016 tentang Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi di Lingkungan Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota
 - o. Peraturan Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2016 tentang Sistem Informasi Jabatan Pimpinan Tinggi
 - p. Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 26 Tahun 2015 tentang Pedoman Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratam Secara Terbuka di Lingkungan pemerintah Provinsi Sumatera Barat
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti karya dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat para ahli, bahan pustaka literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti dan sumber internet.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya²². Contoh, dalam penelitian ini penulis menggunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam menerjemahkan istilah-istilah penulisan.

4. Teknik Pengumpulan Data

²²*Loc. Cit.*

Lazimnya didalam penelitian, dikenal paling sedikit ada tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi dan wawancara atau interview²³. Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang dilakukan dalam penulisan penelitian ini, penelitian dilakukan dengan menganalisis latar belakang pembentukan KASN dan melakukan penelitian lapangan di kantor KASN. Sehingga teknik pengumpulan data yang dipergunakan memerlukan metode-metode sebagai berikut:

a. Studi Dokumen

Penelitian hukum senantiasa harus didahului dengan penggunaan studi dokumen atau bahan kepustakaan. Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan 'content analysis'²⁴. Data kepustakaan tersebut dapat diperoleh melalui penelitian yang bersumber dari peraturan perundang-Undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi ilmiah dan jurnal penelitian. Studi kepustakaan dalam penelitian ini dapat dilakukan di beberapa tempat yaitu Pustaka Pusat Universitas Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas, atau sumber dan bahan bacaan lainnya.

b. Wawancara (*Interview*)

Wawancara merupakan metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab terhadap kedua belah pihak yang dikerjakan dengan sistematis dan

²³Soerjano Soekanto, *Op.cit.* hlm. 66.

²⁴*Ibid.* hlm. 21.

berlandaskan kepada tujuan penelitian. Wawancara yang dilakukan dengan wawancara semi terstruktur (*semi structured interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview's guidance*) untuk menggali sebanyak-banyaknya informasi yang diperoleh dari para responden²⁵. Wawancara tersebut dilakukan dengan Asisten Komisioner KASN Bidang Advokasi, Bapak Abdul Wachid, S.Sos. M.Si. di Kantor KASN, instansi daerah terkait di Provinsi Sumatera Barat dan Praktisi yang telah berpengalaman menjadi Panitia Seleksi dalam pengisian JPT Pratama, Bapak Drs. H. Rusdi Lubis, S.Sos., M.Si., dengan teknik pengambilan sampel (*sampling method*).

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a) Pengolahan data

Setelah seluruh data berhasil dikumpulkan dan disatukan (inventarisir) kemudian dilakukan penyaringan dan pemisahan data sehingga didapatkanlah data yang lebih akurat. Tahap selanjutnya dilakukan *editing*, yaitu melakukan pendekatan seluruh data yang telah dikumpulkan dan disaring menjadi satu kumpulan data yang benar-benar dapat dijadikan acuan dalam penarikan kesimpulan nantinya. Kemudian jika diperlukan juga dapat dilakukan tabulasi²⁶ atau teknik penyusunan data yang telah terkumpul kedalam bentuk tabel.

b) Analisis data

²⁵ Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: CV Alfabeta, 2012, hlm.115.

²⁶ Soerjoeno Soekanto, *Op.cit.*, hlm. 74

Setelah tahap diatas maka penulis akan menganalisa data-data yang diperoleh di atas berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis yang dipergunakan adalah kualitatif dan kuantitatif terhadap data primer dan data sekunder. Analisis kuantitas hanya terbatas pada tahap tabulasi saja jika diperlukan. Deskriptif tersebut meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna atura hukum yang menjadi objek kajian²⁷. Dalam hal ini berkaitan dengan fungsi pengawasan KASN dalam proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Aparatur Sipil Negara.



²⁷*Ibid.*, hlm. 107