

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara yang berlandaskan Hukum. Sebagai Negara yang berlandaskan hukum (*rechtstaat*), maka Negara Indonesia bertujuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.<sup>1</sup>

Pembukaan UUD 1945 Alinea ke-IV menegaskan tujuan Negara Republik Indonesia adalah membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan pada kemerdekaan, perdamaian abadi, serta keadilan sosial. Untuk mewujudkan hal tersebut, jelas diperlukan aparatur-aparatur yang tangguh, berwibawa, serta berwawasan luas yang dapat berkompetensi dan mempunyai dedikasi tinggi pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Setelah adanya tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945, selanjutnya di diatur dalam Pemerintahan Daerah sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 2 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan

---

<sup>1</sup>Sri Hartini dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: PT.Sinar Grafika, 2008, hlm.38.

dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Otonomi Daerah dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, dalam menjalankan fungsi Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah memerlukan Perangkat Daerah dalam menjalankan pemerintahan. Perangkat Daerah yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 1 angka 1 Tentang Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Di dalam Pasal 209 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, Perangkat Daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas dan badan. Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan, dan Kecamatan. Perangkat Daerah provinsi dan kabupaten/kota selain melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah juga melaksanakan Tugas Pembantuan. Khususnya pada penelitian ini, penulis akan membahas Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota yang merupakan jabatan eselon IIa atau jabatan pimpinan tinggi pratama.

Posisi Sekretaris Daerah ada pada Sekretariat Daerah yang merupakan bagian dari Perangkat Daerah, dimana Perangkat Daerah diisi oleh Aparatur Sipil Negara. Dengan demikian, Jabatan-Jabatan yang ada pada Perangkat Daerah disebut dengan Jabatan Karier, dimana di Tingkat Kabupaten/Kota Jabatan Karier puncaknya ada Pada Sekretaris Daerah.

Pengaturan tentang pejabat, jabatan dan pengisian jabatan di era reformasi menjadi hal yang sangat penting terutama pada penataan aparatur pemerintah yang saat ini telah terjadi perubahan dalam tata pemerintahan menuju pemerintahan yang demokratis dan baik, sebab untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih, dan berwibawa, selalu menjadi obsesi bagi rakyat pada zaman modern ini.<sup>2</sup> Hal demikian telah diatur di dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2014.

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Aparatur Sipil Negara yaitu Profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bahwa pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama dilakukan secara kompetitif di kalangan PNS, dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas, serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara terbuka

---

<sup>2</sup> Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2004, hlm.1.

dan kompetitif pada tingkat nasional atau antar Kabupaten/Kota dalam satu provinsi.

Selanjutnya, dalam hal pemberhentian dan pengangkatan Pimpinan Tinggi Madya dan Pimpinan Tinggi Pratama adalah Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka yang ada di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Pengaturan tentang pengisian jabatan juga terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, dimana Pengisian Jabatan Tinggi dilakukan secara terbuka atau disebut seleksi terbuka adalah proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi yang dilakukan melalui kompetisi secara terbuka dan dilakukan melalui rekrutmen dan seleksi dari PNS yang tersedia, baik yang berasal dari internal Instansi Pemerintah maupun PNS yang berasal dari Instansi Pemerintah lain. Tujuannya yaitu terselenggaranya seleksi calon pejabat pimpinan tinggi utama, madya dan pratama secara transparan, objektif, kompetitif, dan akuntabel.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai sumber daya manusia yang bertugas dalam melayani kepentingan publik, memiliki andil di dalam merealisasikan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional.<sup>3</sup> Karena terselenggaranya pembangunan nasional sangat tergantung pada

---

<sup>3</sup>W. Riawan Tjandra, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014, hlm. 177.

kemampuan dan kesempurnaan aparatur negara yang pada dasarnya tergantung dari kesempurnaan Pegawai Negeri.<sup>4</sup>

Oleh karena itu, PNS sudah semestinya mempunyai kualitas yang baik agar mampu menjalankan tugasnya secara profesional, adil, bertanggung jawab, tepat, dan benar.<sup>5</sup> Dengan demikian, diperlunya adanya pengaturan manajemen PNS yang jelas guna menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan yang berdaya guna dan berhasil sebagai ASN, yang nantinya juga akan mengisi jabatan-jabatan yang ada dalam struktur organisasi pemerintahan daerah.

Pada Pasal 13 Undang-Undang ASN Jabatan ASN terdiri atas: a) Jabatan administrasi, b) Jabatan fungsional, c) Jabatan Pimpinan Tinggi, khususnya Jabatan Pimpinan Tinggi menurut Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang ASN terdiri dari: a) Jabatan Pimpinan Tinggi Utama, yang terdiri atas lembaga pemerintah non kementerian, b) Jabatan Pimpinan Tinggi Madya, yang terdiri atas Sekretaris Jenderal, Sekretaris Kementerian Lembaga Negara, Sekretaris Jenderal Lembaga non Struktural, Direktur Jenderal, Deputi, Inspektur Jenderal, Inspektur Utama, Kepala Badan, Staf Ahli Menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretaris Dewan Pertimbangan Presiden, serta jabatan lain yang setara, c) Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, yang terdiri dari Direktur, Kepala Biro, Asisten Deputi, Sekretaris Direktorat Jenderal, Sekretaris Inspektorat Jenderal, Sekretaris Kepala Badan, Kepala Pusat, Inspektur, Kepala Balai Besar, Asisten Sekretariat Daerah Provinsi,

---

<sup>4</sup>SF. Marbun dan Moh.Mahfud MD, *Op.cit.*, hlm. 98.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 102.

Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, Kepala Dinas/ Kepala Badan Provinsi, Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta jabatan lain yang setara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 115 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, dinyatakan bahwa Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dengan terlebih dahulu membentuk panitia seleksi (pansel). Panitia seleksi memilih 3 (tiga) nama calon Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama untuk setiap satu lowongan jabatan. Tiga nama calon Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama yang terpilih disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian melalui pejabat yang berwenang. Pejabat Pembina Kepegawaian memilih 1 (satu) dari 3 (tiga) nama calon untuk ditetapkan dan dilantik sebagai Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama. Khusus untuk Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama yang memimpin Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota yang dikoordinasikan dengan Gubernur.

Beberapa poin yang cukup mendasar yang diatur di dalam Undang-Undang ASN, Peraturan pemerintah, dan peraturan menteri yang telah dijelaskan di atas, maka Pengisian Jabatan Tinggi diantaranya Jabatan Sekretaris Daerah, dilakukan melalui seleksi terbuka, dengan membentuk Panitia Seleksi. Pengisian Jabatan Sekretaris Daerah tersebut termasuk ke dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama. Dalam hal ini, penulis ingin membahas dan mengkaji serta meneliti tentang Proses Pengisian Jabatan Sekretaris Daerah khususnya Kota Padang.

Sebagai pimpinan Sekretariat Daerah, Sekretaris daerah bertugas membantu Kepala Daerah (Gubernur, Walikota/Bupati) dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Tugas dan

kewajiban Sekretaris Daerah yang terpenting adalah menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat. Dalam hal pelaksanaan tugasnya, Sekretaris Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Jabatan Sekretaris Daerah baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota adalah jabatan karier/ struktural tertinggi dalam birokrasi pemerintahan pada tingkatan wilayah masing-masing. Sekretaris Daerah mempunyai kedudukan sebagai Pembina Aparatur Sipil Negara (ASN) di daerahnya dan bisa dikatakan jabatan paling puncak dalam pola karier ASN di daerah.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2014 kemudian pemerintah daerah di Indonesia mulai menindak lanjuti peraturan tersebut, yang bertujuan untuk terselenggaranya seleksi calon Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama yang transparan, objektif, kompetitif, dan akuntabel sesuai dengan amanat Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. Selanjutnya, dalam seleksi terbuka diharapkan keinginan dari Aparatur Sipil Negara (ASN) yang ada untuk ikut serta berkompetisi dalam pemilihan calon Sekretaris Daerah, serta memanfaatkan waktu yang singkat dan efisien dalam proses pemilihan.

Namun hasil pra observasi yang penulis lakukan tentang pemilihan calon Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama khususnya Sekretaris Daerah Kota Padang memperlihatkan sedikitnya jumlah pelamar yang akan melakukan proses seleksi, membutuhkan waktu yang lama untuk melakukan proses seleksi. Fakta lainnya pengangkatan Sekretaris Daerah tidak hanya murni berdasarkan Sistem Merit dan

syarat-syarat yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun terkadang justru lebih ditentukan oleh faktor diluar hal tersebut, seperti masih dipengaruhi oleh kepentingan politik, kerabat, keluarga, teman dekat, dan lain sebagainya.

Oleh karena itu, pada prakteknya Pengisian Jabatan Tinggi khususnya Sekretaris Daerah sering tidak sesuai dengan apa yang telah diatur dalam Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul "**PENGISIAN JABATAN SEKRETARIS DAERAH DI KOTA PADANG MELALUI SELEKSI TERBUKA**".

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang ada diatas, maka penulis mengemukakan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Proses Pengisian Jabatan Sekretaris Daerah di Kota Padang Melalui Seleksi Terbuka ?
2. Apa Kendala Yang Dihadapi Dalam Proses Pengisian Jabatan Sekretaris Daerah di Kota Padang Melalui Seleksi Terbuka?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk Mengetahui Proses Pengisian Jabatan Sekretaris Daerah di Kota Padang Melalui Seleksi Terbuka
2. Untuk Mengetahui Kendala Yang Dihadapi Dalam Proses Pengisian Jabatan Sekretaris Daerah Di Kota Padang Melalui Seleksi Terbuka

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

### **1. Manfaat Secara Teoritis**

Menambah ilmu pengetahuan dan wawasan di bidang ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara terutama terkait dengan Hukum Kepegawaian serta lembaga kepegawaian khususnya yang menyangkut tentang Proses Pengisian Jabatan Sekretaris Daerah di Kota Padang Melalui Seleksi Terbuka.

### **2. Manfaat Secara Praktis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi Pemerintah terutama dalam hal Proses Pengisian Jabatan Sekretaris Daerah di Kota Padang Melalui Seleksi Terbuka.

## **E. METODE PENELITIAN**

Agar tujuan dan manfaat dari penelitian ini bisa tercapai sebagaimana yang telah ditetapkan, maka diperlukan metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melakukan penelitian yaitu sebagai berikut:

### **1. Sifat Penelitian**

Dalam penelitian ini menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif, yaitu dengan memaparkan secara jelas hasil penelitian yang penulis dapatkan dilapangan. Dalam hal ini pada Kantor Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Padang.

### **2. Metode Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan yuridis sosiologis, adalah pendekatan terhadap masalah yang pada prosesnya

penelitian mengacu kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melihat bagaimana fakta pelaksanaan yang terjadi di lapangan.

### 3. Jenis dan Sumber Data

#### a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan. Data ini diperoleh melalui wawancara dengan melakukan tanya jawab kepada pihak yang terkait dalam Proses Pengisian Jabatan Sekretaris Daerah di Kota Padang Melalui Seleksi Terbuka.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan, diantaranya bersumber dari :

##### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum ini pada dasarnya berbentuk himpunan Peraturan Perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat yang berkaitan dengan judul serta perumusan masalah yang dipecahkan yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- 4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

5) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

6) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Mengenai Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

7) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka yang ada di Lingkungan Instansi Pemerintah.

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti hasil karya dari berbagai kalangan hukum berupa buku, skripsi, dan artikel pada media cetak dan elektronik.

## 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum ini memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang bisa membantu menerjemahkan istilah-istilah dalam penulisan.

## 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan di dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

### a. Wawancara

Wawancara adalah proses pengumpulan data dengan cara tanya jawab antara dua orang atau lebih yang berhadapan secara fisik, wawancara ini bersifat terstruktur dengan mempersiapkan terlebih dahulu untuk memperoleh data primer. Dalam hal ini, penulis melaksanakan tanya jawab langsung kepada Kepala Sub Bidang Pengembangan Kompetensi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Padang, dengan mempersiapkan pertanyaan terlebih dahulu agar tidak melenceng dari pokok permasalahan.<sup>6</sup>

b. Studi Dokumen

Studi dokumen yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengumpulkan, menelusuri, dan mengidentifikasi suatu data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti untuk mendapatkan pedoman dari permasalahan penelitian.

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data yang disusun secara sistematis melalui proses *editing* adalah merapikan kembali data-data yang telah diperoleh dengan memilih data sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian sehingga didapat suatu kesimpulan akhir yang secara umum nantinya akan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan.

b. Analisis Data

Setelah data primer dan data sekunder diperoleh selanjutnya perlu dilakukan analisis data yang didapat dengan mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat, terhadap data yang telah diperoleh dari hasil

---

<sup>6</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2010, hlm.91.

penelitian tersebut, penulis menggunakan metode analisis kualitatif yaitu uraian terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka tapi berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli dan pendapat penulis.

