

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara merupakan badan organisasi kekuasaan tertinggi yang didalamnya terdapat pembagian jabatan-jabatan melalui suatu mekanisme yang tersusun secara sistematis sesuai dengan wewenang dan kewajiban masing-masing pejabat. Pembagian tugas-tugas negara dan pemerintahan perlu dipencarkan dan dipisahkan dalam berbagai lembaga negara agar terjadi saling kontrol (*checks and balances*) (Ridwan, 2014:12). Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menegaskan bahwa: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dijalankan berdasarkan Undang-Undang Dasar”. Rakyat yang dimaksud terdiri dari rakyat yang terdiri atas Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa terdapat “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang” (Ridwan, 2012: 1). Daerah besar dan kecil pasca amandemen UUD 1945 sudah tidak dikenal lagi. Memasuki era reformasi istilah tersebut berubah dalam suatu daerah provinsi, kabupaten dan kota. Reformasi menjadi tanda berakhirnya sentralisasi.

Pada masa sebelum 1998, kekuasaan Pemerintah Pusat negara Republik Indonesia sangat sentralistik dan semua daerah di republik ini menjadi perpanjangan tangan kekuasaan Jakarta (pemerintah pusat). Dengan kata lain, rezim Orde Baru mewujudkan kekuasaan sentripetal, yakni berat sebelah memihak pusat bukan pinggiran (daerah) (Malley, 2001: 122-181). Lawan kata daripada sentralisasi adalah desentralisasi. Kekuasaan itu bergeser ke daerah, tidak lagi terfokus dipusat.

Makna desentralisasi merupakan amanat konstitusi Pemerintah Pusat kepada Daerah dalam hal pemberian kewenangan untuk melaksanakan urusan-urusan yang bisa menjadi urusan rumah tangga daerah, dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah. Sementara dalam arti ketatanegaraan, desentralisasi berarti penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya (Wijaya, 2009: 1). Sehingga kepala daerah dapat secara penuh memegang kendali dalam penataan daerah yang diperintahnya.

Periode ketatanegaraan Indonesia membentangkan fakta normatif, bahwa era reformasi memberi harapan besar (*big expectation*) akan terjadinya pembaharuan dalam penyelenggaraan negara, untuk dapat mengantarkan negara Indonesia menjadi negara hukum yang demokratis. Hal ini sesuai dengan apa yang menjadi tuntutan reformasi oleh berbagai komponen masyarakat yang sasaran akhirnya adalah tercapainya tujuan negara dan cita-cita kemerdekaan sebagaimana yang ditegaskan dalam pembukaan Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) (Yusdar, Irwansyah, 2016: 101-102).

Salah satu kewenangan penuh kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahan di daerahnya adalah kewenangan dalam menata dan mengangkat para aparatur pemerintahan di daerah, yang diantaranya kepala dinas, Badan atau kantor dan jabatan lainnya di lingkungan pemerintahannya. Kewenangan ini diatur dalam Pasal 235 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: “Kepala Daerah mengangkat dan/atau melantik kepala perangkat daerah dari hasil seleksi sebagaimana dimaksud dalam pasal 234 ayat (4)” (Jalizar, 2020: 56).

Pemberlakuan otonomi daerah beserta akibatnya memang amat perlu dicermati. Hal ini terkait dengan pemindahan potensi korupsi dari Jakarta ke daerah. Otonomi daerah juga memunculkan raja-raja kecil yang mempersubur korupsi, kolusi, dan nepotisme. Namun demikian otonomi daerah bisa semakin tidak terkendali karena adanya elite lokal yang berpengaruh di tengah suasana demokrasi yang belum terbangun di tingkat lokal (Agustono, 2005: 163).

Prinsip mewujudkan kesetaraan adalah hal yang ingin dicapai oleh konstitusi kita. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 28 D ayat (3) menyatakan bahwa “setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Hal ini menjadi jaminan kepastian hukum dalam penentuan pejabat pemerintahan bagi yang memenuhi syarat. Tidak dapat dipungkiri era reformasi dan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 penataan sumber daya manusia terus

mengalami pembenahan di bidang kepegawaian. Namun karena banyak dan kompleksnya, justru pemecahannya lambat dan kompleks. Hal tersebut dipengaruhi oleh jumlah pegawai yang tidak produktif, kualitas yang kurang profesional, dan persoalan tidak kompeten (Thoha, 2016: 5).

Persoalan-persoalan di atas dapat dikatakan bahwa masalah yang dihadapi organisasi Pemda secara umum adalah masalah kualitas pegawai ASN yang mesti dicermati dan ditelusuri terkait kompetensi dan profesionalisme pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Organisasi (Kadarsiman, 2018: 112). Itulah mengapa diperlukan proses pengisian jabatan yang ideal. Tidak berdasarkan kedekatan, tetapi mengedepankan hasil *assessment*.

Pengisian jabatan untuk organisasi pemerintahan memiliki peran yang sangat penting. Karena sebelum melaksanakan rekrutmen maupun seleksi, dibutuhkan analisis jabatan agar pengisian jabatan tersebut nantinya diduduki oleh pejabat yang tepat. Hal tersebut dalam konsep manajemen sumber daya manusia dikenal dengan konsep “*The Right Man In The Right Place and Right Man In The Right Job*” (Malayu S.P., 2001: 14).

Tuntutan peningkatan kualitas pemerintah belum diimbangi oleh akuntabilitas pemerintah daerah sebagai penyedia layanan publik. Hal tersebut menjadi salah satu pemicu lahirnya patologi-patalogi yang semakin lama semakin menjamur dan melekat di pemerintahan kontemporer. Kenyataannya di lapangan menunjukkan berbagai macam ketidakpuasan lahir dan menjamur di tengah masyarakat yang juga menjadi pemicu lahirnya ambivalensi terhadap pemerintah daerah di tengah masyarakat. Belum berhasilnya pemerintah

daerah memberikan kepuasan bagi masyarakat ini juga bergantung kepada kualitas sumber daya manusia yang ada di pemerintahan. Hasil *Survei Political and Economic Risk Consultasy* menunjukkan bahwa kualitas birokrasi di Indonesia termasuk yang terburuk bersama Vietnam dan India. Hal ini sedikit banyak menyiratkan betapa agenda reformasi birokrasi tidak pernah secara serius menjadi prioritas utama pemerintah (Yahya & Mutiarin, 2015: 288)

Buruknya kinerja pemerintah dapat disebabkan oleh belum berhasilnya menyeimbangkan *output* dan *outcome* pemerintah dalam melakukan pembinaan dan pengembangan pegawai, serta kegagalan pemerintah dalam hal perekrutan dan penempatan posisi dalam pemerintahan itu sendiri. Sebenarnya pembinaan dan pengembangan SDM menjadi salah satu upaya yang tepat untuk mewujudkan penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang baik (Yullyanti, 2009: 131– 139).

Secara konseptual, reformasi birokrasi Pemerintah Pusat ditandai antara lain dengan penataan kelembagaan dan kepegawaian pemerintah, pengembangan SDM profesional dan disiplin, pengawasan komprehensif, perubahan *mindset*, pengelolaan sistem perencanaan dan penganggaran, perbaikan sistem keimigrasian, kepabeanan, perpajakan, pertanahan, investasi, peningkatan kualitas pelayanan publik, serta peningkatan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan (Suharto, 2020: 7)

Reformasi birokrasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai *good governance* dan melakukan pembaharuan dan perubahan

mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur. Tujuan reformasi birokrasi adalah untuk menyempurnakan kinerja yang tidak sehat atau menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara (Soesilo, 2007: 13).

Sistem merit adalah kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara yang berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar. Adil dan wajar berarti tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan. Sistem merit memiliki dua konsekuensi, yakni semua jabatan harus memiliki standar kompetensi dan seluruh pejabat harus memahami tugas dan target kerjanya (A.W., 2006: 110).

Adanya tuntutan terhadap peningkatan kinerja pemerintahan khususnya yang berkaitan dengan fungsi dan tugas-tugas pemerintah sangatlah diharapkan oleh masyarakat. Hal tersebut seringkali ditandai dengan maraknya berbagai aksi unjuk rasa yang dilakukan oleh warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan yang selama ini dirasakan seringkali sangatlah mengecewakan, terutama dalam hal menerjemahkan berbagai aspirasi dan kepentingan serta kebutuhan warga masyarakat (Ilmar, 2013: 43).

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014

Tentang Pemerintahan Daerah pasal 234 ayat (4) disebutkan bahwa:

“Proses pengangkatan kepala Perangkat Daerah yang menduduki jabatan administrator dilakukan melalui seleksi sesuai dengan proses seleksi bagi jabatan pimpinan tinggi pratama di instansi Daerah sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai aparatur sipil negara”.

Dalam rangka melaksanakan amanat undang-undang Pemda, Pemerintah Kota Pekanbaru Provinsi Riau menggelar seleksi terbuka pertama kalinya untuk Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (JPT) pada tahun 2015, sekaligus menyelenggarakan amanat UU ASN, guna mengisi sejumlah jabatan JPT Pratama yang kosong (Mius, Suradinata, 2019: 52).

Dengan berpedoman pada Permenpan RB Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru melalui Badan Kepegawaian Daerah (BKD) membuka pendaftaran seleksi terbuka pada 31 (tiga puluh satu) JPT dan mulai bergerak dengan dikeluarkannya Surat Edaran Walikota Pekanbaru Nomor 600/BKD-PK/274 tentang Seleksi Terbuka JPT Pratama di Lingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru (Suradinata, 2019: 52).

Hal tersebut tentu saja menjadi kesempatan bagi seluruh PNS dari daerah lain untuk mengikuti seleksi. Pada kebijakan tersebut, salah satu pertimbangannya adalah peningkatan kualitas calon pejabat pimpinan tinggi pratama melalui seleksi yang semakin kompetitif karena jumlah pelamar akan banyak, mengingat tidak hanya berasal dari Kota Pekanbaru, melainkan dari daerah lain juga (Mius, Suradinata, 2019: 52).

Praktiknya, dari 31 (tiga puluh satu) JPT yang dibuka untuk dilakukan seleksi terbuka, hingga pada H-1 menjelang penutupan pendaftaran, baru terdapat 19 orang yang sudah mendaftar. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Sekda Kota Pekanbaru, bahwa laporan yang diterima untuk melakukan pendaftaran JPT Pratama masih 19 orang. Sehingga dengan jumlah yang tidak memenuhi kuota, BKD Kota Pekanbaru selanjutnya akan melakukan konsultasi kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk mendapatkan informasi pengisian jabatan yang sepi bahkan kosong peminat. Dikatakan bahwa Pemerintah Kota Pekanbaru akan melakukan seleksi ulang dan kemungkinan mengusulkan pengisian jabatan yang kosong akan diisi cukup dari pejabat/PNS yang sudah mengikuti seleksi. Hal ini menandakan bahwa meskipun digelar secara terbuka, terdapat beberapa jabatan JPT yang masih kosong dan kurang peminat (Mius, Suradinata, 2019: 52).

Persoalan pengisian jabatan di pemerintah daerah Kota Pekanbaru patut untuk diteliti, antara lain untuk mengetahui perihal mengapa kemudian mengalami kekurangan tenaga untuk mengisi jabatan di lingkungan pemerintahan daerah Kota Pekanbaru. Muncul spekulasi bahwa akses informasi yang tidak terbuka secara umum. Ada juga yang menduga muncul kekhawatiran adanya pungutan liar dalam proses seleksi jabatan tersebut, sehingga penulis merasa perlu untuk melakukan kajian dan analisis dalam suatu penelitian skripsi, dengan judul: **“Konsep dan Pelaksanaan Otonomi Daerah Tentang Pengisian Jabatan Birokrasi di Kota Pekanbaru Pasca**

Berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana konsep dan pelaksanaan otonomi daerah menurut pasal 234 ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana persoalan pelaksanaan pengisian jabatan di Pemerintahan Daerah Kota Pekanbaru?
3. Bagaimana solusi atas persoalan-persoalan pengisian jabatan birokrasi di Pemerintahan Daerah Kota Pekanbaru?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui konsep dan pelaksanaan otonomi daerah menurut pasal 234 ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Mengetahui dan menganalisis persoalan pelaksanaan pengisian jabatan di Pemerintahan Daerah Kota Pekanbaru
3. Mengetahui dan menganalisis solusi atas persoalan-persoalan pengisian jabatan birokrasi di Pemerintahan Daerah Kota Pekanbaru.

D. Manfaat Penelitian

1. Lembaga

Sebagai sumbangan pemikiran dan bahan kajian secara teoritis maupun praktis bagi Kementerian Dalam Negeri dan DPR dalam membuat regulasi

teknis yang berkaitan dengan mekanisme dan tata cara rekrutmen jabatan pimpinan tinggi di pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

2. Masyarakat

Memberikan tambahan wawasan ilmu pengetahuan kepada masyarakat, khususnya mengenai konsep dan pelaksanaan otonomi daerah tentang pengisian jabatan birokrasi di Kota Pekanbaru Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

3. Referensi

Sebagai referensi lanjutan yang berkaitan dengan konsep dan pelaksanaan otonomi daerah tentang pengisian jabatan birokrasi di Kota Pekanbaru Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Otonomi Daerah.

4. Penulis

Menambah wawasan berfikir dan pengetahuan bagi penulis sebagai bagian daripada civitas akademika Universitas Ahmad Dahlan. Utamanya putra daerah Kota Pekanbaru dalam memahami persoalan dan penyempurnaan konsep dan pelaksanaan otonomi daerah tentang pengisian jabatan birokrasi di Kota Pekanbaru Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum non-doktrinal atau yuridis-empiris. Penelitian hukum empiris merupakan salah satu jenis penelitian yang mengkaji dan menganalisis bekerjanya hukum dimasyarakat (Ishaq; 2017: 70). Metode pendekatan empirik dipergunakan dengan titik tolak penelitian dan analisis terhadap konsep dan pelaksanaan otonomi daerah tentang pengisian jabatan birokrasi di Kota Pekanbaru pasca berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Otonomi Daerah.

Untuk mendapatkan kejelasan data maka dapat dikutip yaitu dalam hipotesis, seorang peneliti mengajukan dua proposisi yang berhubungan secara kausal, yaitu adanya suatu gejala disebabkan oleh suatu faktor tertentu. Untuk membuktikan benar tidaknya suatu hipotesis, diperlukan data empiris. Menyusun hipotesis merupakan pemikiran induktif-logis. Suatu pengetahuan objektif adalah suatu pernyataan mengenai suatu gejala yang harus diverifikasi dan eksistensinya harus didasarkan pada fakta yang dapat diobservasi dan dikontrol (Marzuki, P.M., 2014: 38-39).

2. Sumber Data dan Bahan Hukum

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini untuk dijadikan fakta hukum adalah data Primer dan data Sekunder.

a. Data Primer

Data primer ialah data yang diperoleh atau dikumpulkan langsung di lapangan oleh orang yang melakukan penelitian atau yang bersangkutan yang memerlukannya. Data primer didapatkan dari sumber informan

yaitu individu atau perseorangan seperti hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti. Terdiri dari (Hasan, 2002: 82):

- 1) Catatan hasil wawancara;
 - 2) Hasil observasi lapangan;
 - 3) Data-data mengenai informan.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui kepustakaan dalam bentuk bahan hukum, yang terdiri dari:
- a) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan, yaitu:
 - 1) Undang-undang dasar republik Indonesia tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah;
 - 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
 - 4) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka Dan Kompetitif Di Lingkungan Instansi Pemerintah;
 - b). Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:
 - 1) Buku;

- 2) Jurnal;
- 3) Artikel;
- 4) Literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dan;

3. Metode Pengumpulan Data

1) Data Primer

Metode pengumpulan data primer dilakukan dengan melakukan wawancara terhadap Endy Novely, selaku Kepala Bagian (Kabag) Kerja Sama Otonomi Daerah Biro Pemerintahan Kota Pekanbaru.

2) Data Sekunder

Metode pengumpulan data sekunder dengan mengumpulkan berbagai peraturan perundang-undangan, berbagai tulisan-tulisan hukum yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti, internet, bahan acuan lain yang berkaitan dengan objek penelitian dari skripsi.

4. Analisis Data

Pengolahan dalam penulisan skripsi ini, bahan-bahan yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif. Pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan kegiatan analisis dan konstruksi. Data yang berkaitan dengan pokok permasalahan, ruang lingkup, dan identifikasi masalah sebagaimana yang telah disebutkan di atas yang telah diperoleh akan disajikan dengan pendekatan deskriptif-

analitis, sehingga kajian yang dilakukan dapat menjadi acuan komprehensif bagi penulisan skripsi.

Teknik analisa data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah *content analysis* (analisis isi). Analisis konten ini didasarkan pada teori-teori yang ada. *Content* (isi) yang dimaksud adalah isi dari sumber data baik primer maupun sekunder yang terdiri dari bahan hukum sekunder dan tersier. Melalui analisis semacam ini, diharapkan dapat memilah dan memilih data dari berbagai bahan pustaka yang ada dan searah dengan objek kajian yang dimaksud dan dapat menghasilkan deskripsi yang lebih objektif dan sistematis dalam penulisan skripsi tentang konsep dan pelaksanaan otonomi daerah tentang pengisian jabatan birokrasi di Kota Pekanbaru Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.