

UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN

FAKULTAS HUKUM

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan
Tinggi

Nomor : 429/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014

**“KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM PENEMPATAN DAN
MUTASI PEGAWAI NEGERI SIPIL DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN
PROFESIONALISME KEPEGAWAIAN DAERAH MENUJU *GOOD
GOVERNANCE AND CLEAN GOVERNMENT*”**

OLEH

A.NUGRAHA PRATAMA

NPM : 2011 200 317

PEMBIMBING

Dr. W. M Herry Susilowati, S.H., M.H



PENULISAN HUKUM

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum

2017

Disetujui Untuk Diajukan Dalam Sidang
Ujian Penulisan Hukum Fakultas Hukum
Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing



(Dr. W. M. Herry Susilowati, S.H., M.H)



Dekan,



(Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M)



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka saya, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : A.Nugraha Pratama

Nomor Pokok : 2011 200 317

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah / karya penulisan hukum yang berjudul :

**“KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM PENEMPATAN DAN
MUTASI PEGAWAI NEGERI SIPIL DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN
PROFESIONALISME KEPEGAWAIAN DAERAH MENUJU *GOOD
GOVERNANCE AND CLEAN GOVERNMENT*”**

adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah / karya penulisan hukum yang telah saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan, dan pengetahuan akademik saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan / atau mengandung hasil dari tindakan- tindakan yang :


- a. Secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain; dan / atau
- b. Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik.

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa saya telah menyalahi dan / atau melanggar pernyataan di atas, maka saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan / atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan / atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, 2 Agustus 2017

Mahasiswa Penyusun Karya Ilmiah/Karya Penulisan Hukum




A. Nugraha Pratama

2011 200 317

ABSTRAK

Kewenangan Kepala Daerah dalam hal manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) Daerah sudah diatur dalam perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Seperti kewenangan dalam hal penempatan dan mutasi. Namun keberadaan peraturan tersebut tidak jarang pada pelaksanaannya tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Sehingga pada akhirnya, menimbulkan kerugian bagi PNS yang bersangkutan dalam menciptakan sikap Profesionalisme dalam menjalankan pekerjaannya.

Tidak tercapainya sikap Profesionalisme PNS menimbulkan lebih lanjut seperti dalam hal mencapai tujuan asas Good Governance and Clean Government. Karena pengambilan keputusan yang diambil cenderung tidak sesuai prosedur seperti pelaksanaan sistem MERIT yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara serta mekanisme kontrol dan pengawasan pemerintah terhadap hal inipun akan dipertanyakan bagaimana keefektifannya.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya ucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan karunianya saya dapat menyelesaikan penulisan hukum ini yang berjudul

“KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM PENEMPATAN DAN MUTASI PEGAWAI NEGERI SIPIL DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN PROFESIONALISME KEPEGAWAIAN DAERAH MENUJU *GOOD GOVERNANCE AND CLEAN GOVERNMENT*”

Adapun penulisan hukum ini merupakan salah satu syarat dalam menyelesaikan Program Sarjana di Universitas Katolik Parahyangan. Selesainya penulisan hukum ini tidak semata-mata hanya upaya pribadi penulis, melainkan adanya campur tangan lain yang lebih besar. Oleh karena itu pada kesempatan ini saya ingin mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu dalam proses penyusunan skripsi ini dari awal hingga akhir dan mohon maaf kepada pihak-pihak yang tidak ada atau tidak saya sebutkan. Oleh sebab itu penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. **Ir. Yazid Fadhli, M.M.** dan **Eva Melia** selaku orang tua saya yang telah memberikan dukungan doa, nasehat, serta teguran yang selalu menjadikan saya lebih baik sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan hukum ini.
2. **Chitra Fauza Fadhli** dan **Charyadita Perwita Putri** selaku adik-adik saya yang selalu mendukung saya untuk menyelesaikan skripsi ini dan mendorong saya untuk tetap semangat menjalani perkuliahan saya.
3. **Dosen Pembimbing Dr. W. M. Herry Susilowati, S.H., M.H.** Terima kasih atas kesabaran ibu dalam membimbing saya selama penulisan hukum saya. Terima kasih juga atas segala waktu yang telah ibu luangkan buat memberikan saya ilmu yang tidak terhingga. Maaf jika saya pernah berbuat kesalahan sehingga membuat bapak kecewa. Terima kasih Ibu Herry semoga sehat selalu dan sukses selalu
4. **Ibu Wurianalya Maria Novenanty, S.H., LL.M.** .Terima kasih telah menjadi dosen wali yang selalu sabar menghadapi mahasiswa seperti

saya dan selalu memberikan masukan atas segala permasalahan saya selama kuliah, semoga ibu selalu sehat dan sukses kedepannya.

5. **Prof. Dr. Asep Warlan yusuf, S.H., M.H.** dan **Prof. Dr. Koerniatmanto S., S.H., M.H.** Terima kasih telah menjadi dosen penguji sidang, saya sangat berterima kasih atas waktu dan ilmu yang telah bapak dan bapak berikan kepada saya.
6. **Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan.** Terima kasih bapak dan ibu untuk segala ilmu tentang hukum sehingga saya dapat menerapkan di masyarakat. semoga bapak dan ibu sehat selalu.
7. **Bapak dan Ibu Tata Usaha Fakultas Hukum Unpar.** Terima Kasih untuk bantuan dan dukungan serta kerjasama dan bantuan bapak dan ibu selama menjalani kuliah di Fakultas Hukum semoga bapak dan bapak sehat selalu.
8. **Bapak-bapak Pekarya.** Terima kasih pak sudah memberikan kenyamanan dan keindahan serta kebersihan di Fakultas Hukum Unpar.
9. **Albertus Daniel Sitorus, Alexander Prasetyo Kuncoro, Muhammad Rahadian F, Rezki Karim, Rio Adendra, Chika Desela Purbaesia, Santo Junior.** Terima kasih yang selalu ada selama masa perkuliahan dan masa kelam hingga sekarang. Terima kasih selalu ada dalam suka dan duka selama ini.
10. **Rekan-rekan KBSC (Andi Ikrar, Adelia Anggita, Hans Januardy, Ryandra Romang, Feri Samuel M).** Terima kasih atas waktu mulai 2011 hingga sekarang, masa-masa perkuliahan yang menjali lebih berwarna karena kalian.
11. **Rekan-rekan 2011, DPR, dan rekan-rekan perpartaian FH Unpar.** Terima kasih atas keseruan, kesenangan dan kekacauan yang pernah kalian lakukan di kampus maupun diluar kampus.
12. Serta para pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam penulisan hukum ini yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, saya

ucapkan terima kasih dan saya doakan selalu yang terbaik bagi anda-anda semua.

Bandung, 2 Agustus 2017

A.Nugraha Pratama

2011 200 317

DAFTAR ISI

ABSTRAK	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	
1. Latar Belakang	1
2. Identifikasi Masalah	11
3. Maksud dan Tujuan Penelitian	11
4. Kegunaan Penelitian	12
5. Metode Penelitian	12
6. Sistematika Penulisan	13
BAB II TINJAUAN TINJAUAN TEORI TERKAIT APARATUR SIPIL NEGARA	
2. Aparatur Sipil Negara	15
2.1. Pengertian Aparatur Sipil Negara	15
2.1.1 Jenis, Status dan Kedudukan Aparatur Sipil Negara	17
2.1.2 Fungsi, Tugas, dan Peran Aparatur Sipil Negara	19
2.1.3 Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara	20
2.1.4 Kewenangan dan Manajemen Aparatur Sipil Negara	21
2.1.5 Pegawai Pemerintah Daerah	23
2.1.5.1 Pegawai Negeri Sipil Daerah	23
2.1.6 Pembina Kepegawaian	24
2.1.7 Mutasi Kepegawaian	27
2.1.8 Jabatan Kepegawaian	28
2.1.8.1 Jenis-Jenis Jabatan Aparatur Sipil Negara	30
2.1.9 Disiplin Aparatur Sipil Negara	33
2.1.10 Larangan Bagi Aparatur Sipil Negara	34
2.1.11 Jenis-Jenis Pelanggaran Aparatur Sipil Negara	36
2.1.11.1 Tingkat dan Jenis Hukuman Disiplin Aparatur Sipil Negara	36
2.2 Kewenangan	37

	2.3 Profesionalisme Kepegawaian	41
BAB III	DATA PEGAWAI NEGERI SIPIL DI LINGKUNGAN PROVINSI SUMATERA BARAT TAHUN 2015	
	3.1 Badan Kepegawain Daerah Sumatera Barat	46
	3.1.1 Tugas Pokok dan Fungsi Badan Kepegawaian Daerah Sumatera Barat	46
	3.2 Data Normatif Pegawai Negeri Sipil Sumatera Barat 2015..	47
BAB IV	KEWENANGAN GUBERNUR DALAM HAL PENEMPATAN DAN MUTASI PEGAWAI NEGERI SIPIL DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN PROFESIONALISME KEPEGAWAIAN DAERAH	
	4.1 Kewenangan Gubernur Dalam Penempatan Dan Mutasi PNS Daerah	52
	4.2 Penempatan dan Mutasi PNS untuk Mewujudkan Profesionalisme PNS Daerah	54
	4.2.1 Keputusan Gubernur Dalam Penempatan Dan Mutasi PNS Sebagai Beschikking	54
	4.2.2 Penempatan Dan Mutasi Untuk Mewujudkan Profesionalisme	56
	4.3 Pengawasan dan Kontrol Pemerintah Pusat Terkait Kewenangan Gubernur dalam Penempatan dan Mutasi PNS daerah	62
BAB V	PENUTUP	
	5.1 Kesimpulan	68
	5.2 Saran	69
	DAFTAR PUSTAKA	71
	LAMPIRAN	75

BAB I

PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG

Indonesia mengenal dan menerapkan konsep otonomi daerah dalam sistim pemerintahannya. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dimana Pemerintah Pusat mendelegasikan sebagian wewenang kepada Pemerintah Daerah untuk dilaksanakan, dengan demikian Pemerintah Daerah diberi kebebasan dalam mengatur urusan rumah tangga daerahnya sendiri. Bentuk dari konsep ini dikenal dengan asas Desentralisasi.

Pentingnya Desentralisasi pada dasarnya agar persoalan yang kompleks dengan dilatar belakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang meliputi hal-hal seperti; budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh Pemerintah Pusat merupakan yang tidak mungkin dengan segala kekurangan dan keterbatasan disemua aspek. Namun, sebaliknya adalah yang tidak realistis jika segala urusan didelegasikan kepada Pemerintah Daerah dengan cerminan dari prinsip Demokrasi.

Pengendalian dan pengawasan pusat sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.¹ Untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan terkait kewenangan otonomi oleh Pemerintah Daerah maka dari itu pemerintah menempatkan Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi yang keberadaannya merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat di daerah. Kedudukan ini tertuang dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014.

Kita tahu Pegawai Negeri Sipil merupakan aspek penting pada negara. Karena Pegawai Negeri Sipil merupakan aparatur pelaksana pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan kelancaran pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional. Maka dari itu, penyelenggaraan pemerintahan ini

¹Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, edisi kedua, PT.ALUMNI, Bandung, 2008, hal 112.

sangat erat kaitannya dengan kualitas dan kinerja dari pegawai negeri sipil itu sendiri. Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) tertuang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) Pasal 1 angka 3 yaitu “warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”. Dengan demikian maka diperlukan manajemen Pegawai Negeri sipil yang mampu secara komprehensif dan terperinci menjelaskan posisi, peran, hak dan kewajiban para Pegawai Negeri Sipil tersebut guna melakukan serta menjamin terciptanya pelayanan kepada masyarakat yang baik. Seperti menekankan mengenai hak dari pegawai negeri sipil berupa promosi jabatan, pendapatan maupun hal-hal sebaliknya seperti penurunan jabatan dan/atau mutasi pegawai negeri sipil. Sebagaimana yang terdapat dalam pasal 21 Undang-undang nomor Aparatur Sipil Negara, dan mengenai manajemen Pegawai Negeri sipil terdapat dalam pasal 55 Undang-undang Aparatur Sipil Negara.

Keberadaan PNS dalam instansi pemerintah untuk melakukan pelayanan publik baik dalam bentuk jasa maupun barang merupakan keharusan, karena keberadaan PNS merupakan garda terdepan dalam berlangsungnya fungsi pemerintahan di Indonesia. Seperti dapat dilihat PNS berperan besar dalam hal mengenai perihal administrasi maupun eksekusi yang dilakukan pemerintah terhadap suatu kebijakan baik yang bersifat internal maupun publik. Kebijakan yang diterapkan memiliki implikasi langsung maupun tidak langsung terhadap masyarakat.

Penyebab permasalahan terkait pelayanan publik oleh PNS diantaranya dapat ditinjau dari profesionalisme PNS dalam menjalankan fungsinya sebagai pejabat publik. Dimana indikator masalah tersebut diantaranya adalah terkait masalah penempatan dan mutasi PNS yang dilakukan kepala daerah distruktur pemerintahannya. Penempatan dan mutasi oleh Gubernur kerap menimbulkan permasalahan yang jarang menjadi perhatian, seperti penempatan PNS yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan keilmuannya, atau mutasi yang dilakukan gubernur menjelang dan sesudah Pilkada sehingga pejabat yang baru mengisi sebuah posisi jabatan tidak mampu berkerja secara optimal.

Meskipun sudah diatur dalam peraturan terkait penempatan dan mutasi, masih dapat ditemukan pada prakteknya ketidak sesuaian pengisian suatu posisi atau jabatan dalam suatu instansi dimana instansi dipimpin oleh orang yang meiliki latar belakang keilmuan yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan tujuan dari instansi tersebut.

Salah satu manajemen PNS yaitu pindah antar instansi atau mutasi merupakan salah satu kewenangan dari pejabat pembina kepegawaian, baik dalam tingkat pusat maupun daerah. Dalam hal ini kewenangan mutasi ditingkat daerah berada pada Kepala Daerah atau Gubernur yang terdapat dalam pasal 13 Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Negeri Sipil. Mutasi terhadap PNS di lingkungan pemerintahan daerah sepenuhnya diserahkan kepada Gubernur yang didalam PP tersebut tidaklah mengandung suatu permasalahan jika PNS tersebut mengajukan permohonan untuk dilakukannya mutasi ke instansi yang berbeda, baik dalam satu provinsi ataupun beda kabupaten dan antar provinsi, karena pengaturan dan persyaratan mengenai hal ini telah sepenuhnya diatur dalam peraturan yang ada. Akan tetapi permasalahan timbul apabila mutasi tersebut dilakukan tanpa permohonan dari PNS yang bersangkutan yang menimbulkan kerugian bagi PNS bersangkutan.

Permasalahan lainnya juga ditemukan PNS yang berada pada posisi *non-job*, dimana ASN tersebut berada dalam keadaan *non-job* selama kurang lebih 9 (sembilan) bulan sejak di bebas tugaskan dari jabatannya. Penetapan bebas tugas dari Kepala Pelaksana Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Barat berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 821/806/BKD-2015 yang ditetapkan pada tanggal 13 Februari 2015, lalu berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 824.4/5417/BKD-2015 dipindah tugaskan keinstansi Dinas Prasarana Jalan dan Tarkim Provinsi sejak tanggal 01 Desember 2015.

Pemindahan PNS daerah oleh Kepala Daerah daerah bisa merupakan implikasi dari pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh seorang pegawai negeri sipil ataupun merupakan keputusan terhadap permohonan pemindahan oleh PNS

bersangkutan atau merupakan keputusan dari Gubernur untuk melakukan rotasi dan penyegaran jajaran pemerintahannya. Pemindahan ini haruslah secara adil saat dilaksanakan bagi PNS yang bersangkutan. Serta dalam proses penempatan dan mutasi yang dilakukan kepala daerah sejatinya harus merujuk pada peraturan yang ada dan sejalan dengan memegang asas *Good and Clean Government*.

Good and Clean Government atau dapat disebut Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) merupakan pemerintah yang taat azas, tidak ada penyelewengan dan penyalahgunaan wewenang serta efisien, efektif, hemat dan bebas KKN. Tujuan akhir dari *Good and clean government* adalah terwujudnya *Good Governance*. Pengertian AUPB terdapat dalam pasal 1 angka 17 Undang-Undang no. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. AUPB menurut Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan terdiri dari 8 (delapan) asas sebagai berikut² :

- **Asas Kepastian Hukum**

adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

- **Asas Kemanfaatan**

adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita

- **Asas Ketidakberpihakan**

adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan

²<http://pemerintah.net/asas-asas-umum-pemerintahan-yang-baik-aupb/> (diunduh pada tanggal 1 Desember 2016 pukul 18.30 WIB)

dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

- **Asas Kecermatan**

adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

- **Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan**

adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

- **Asas Keterbukaan**

adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

- **Asas Kepentingan Umum**

adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

- **Asas Pelayanan Yang Baik**

adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu dari beberapa asas diatas terdapat pula asas-asas umum lainnya di luar AUPB yakni asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari

putusan pengadilan negeri yang tidak banding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung.

Tujuan dari penerapan AUPB yaitu *Good and clean Governance*, yang pada umumnya diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *Good Governance*. *Governance* adalah kata sifat dari *govern*, yang diartikan sebagai *the action of manner of governing* atau tindakan (melaksanakan) tata cara penengendalian. Sebagai sebuah kata, *governance* sebenarnya tidaklah baru. Pada tahun 1590 kata ini dipahami sebagai *state of being governed*, berkembang menjadi *mode of living* (1600), kemudian menjadi *the office, function, or power of governing* (1643), berkembang menjadi *method of management, system of regulation* (1660) dan kemudian dibakukan menjadi *the action or manner governing*. Sementara itu, berarti *to rule with authority* atau mengatur atas nama kewenangan. Pelaksanaannya biasa disebut sebagai *government* yang selain mempunyai arti sempit sebagai *action of ruling and directing the affairs of a state*, atau pelaksanaan pengaturan dan pengarahan urusan-urusan negara. Dengan demikian *government* identik dengan pengelolaan atau pengurus dengan makna spesifik atau pengurus negara.³

Menciptakan tata pemerintahan yang bersih merupakan salah satu agenda penting dalam pembangunan daerah. Pemerintahan yang bersih dan berwibawa merupakan sebuah hasil dari berlakunya nilai-nilai demokrasi dan masyarakat madani pada level kekuasaan Negara. Nilai-nilai masyarakat madani tidak hanya dikembangkan dalam masyarakat, tetapi juga harus dikembangkan pada level Negara Sehingga sistem kenegaraan yang dibangun menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dalam perwujudan masyarakat madani, termasuk sistem pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Keduanya, kekuatan sipil (Masyarakat) dan Negara saling mendukung dalam mewujudkan masyarakat madani di Indonesia. Konsep pemerintahan yang bersih identik dengan konsep *Good Government* yang pada akhirnya akan mewujudkan *Good Governance* (pemerintahan yang baik).

³ Nugroho,D, Riant, *Kebijakan Publik, Formulasi Implementasi dan Evaluasi*, Gramedia, Jakarta, 2004, hal.207

Di Indonesia, wacana *Good Governance* dapat dipadankan dengan istilah pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa. Pemerintahan yang baik adalah sikap di mana kekuasaan dilakukan oleh masyarakat yang diatur oleh berbagai tingkatan pemerintah Negara yang berkaitan dengan sumber – sumber sosial, budaya, politik, serta ekonomi. Dalam praktiknya pemerintahan yang bersih (*clean government*), adalah model pemerintahan yang efektif, efisien, jujur, transparan, dan bertanggung jawab⁴. Untuk merealisasikan pemerintahan yang professional dan akuntabel yang bersandar pada prinsip – prinsip good governance, Lembaga Administrasi Negara (LAN) merumuskan Sembilan aspek fundamental (asas) dalam *good governance* yang harus diperhatikan⁵, yaitu:

1. Partisipasi (*participation*)
2. Penegakan hukum (*rule of law*)
3. Transparansi (*transparency*)
4. Responsif (*responsiveness*)
5. Orientasi kesepakatan (*consensus orientation*)
6. Keadilan (*Equity*)
7. Efektivitas (*effectiveness*) dan efisiensi (*efficiency*)
8. Akuntabilitas (*accountability*)
9. Visi strategis (*strategic vision*)

1. Partisipasi

Asas partisipasi adalah bentuk keikutsertaan warga masyarakat dalam pengambilan keputusan, baik langsung melalui lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam seluruh sektor aspek pembangunan, termasuk dalam sektor-sektor kehidupan sosial lainnya selain kegiatan politik, maka regulasi birokrasi harus diminimalisasi.

2. Penegakan Hukum

⁴Komarudin Hidayat & Azyumardi Azra, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education)*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2015, hal.160

⁵*Ibid* hal 161

Asas penegakan hukum adalah pengelolaan pemerintahan yang profesional harus didukung oleh penegakan hukum yang berwibawa. Sehubungan dengan hal tersebut, realisasi wujud *good and clean governance*, harus diimbangi dengan komitmen pemerintah untuk menegakkan hukum yang mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Supremasi hukum, yakni setiap tindakan unsur-unsur kekuasaan negara, dan peluang partisipasi masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara didasarkan pada hukum dan aturan yang jelas dan tegas, dan dijamin pelaksanaannya secara benar serta independen. Supremasi hukum akan menjamin tidak terjadinya tindakan pemerintah atas dasar diskresi (tindakan sepihak berdasarkan pada kewenangan yang dimilikinya).
- b. Kepastian hukum, bahwa setiap kehidupan berbangsa bernegara diatur oleh hukum yang jelas dan pasti, tidak duplikatif dan tidak bertentangan antara suku dengan lainnya.
- c. Hukum yang responsif, yakni aturan-aturan hukum disusun berdasarkan aspirasi masyarakat luas, dan mampu mengakomodasi berbagai kebutuhan publik secara adil.
- d. Penegakan hukum yang konsisten dan nondiskriminatif, yakni penegakan hukum berlaku untuk semua orang tanpa pandang bulu. Untuk itu, diperlukan penegak hukum yang memiliki integritas moral dan bertanggung jawab terhadap kebenaran hukum.
- e. Independensi peradilan, yakni peradilan yang independen bebas dari pengaruh penguasa atau kekuatan lainnya.

3. Transparansi

Asas transparansi adalah unsur lain yang menopang terwujudnya *good and clean governance*. Akibat tidak adanya prinsip transparan ini, Indonesia telah terjebak dalam kubangan korupsi yang sangat parah. Dalam pengelolaan negara terdapat delapan unsur yang harus dilakukan secara transparan, yaitu:

- a. Penetapan posisi, jabatan, atau kedudukan.

- b. Kekayaan pejabat politik.
- c. Pemberian penghargaan.
- d. Penetapan kebijakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan.
- e. Kesehatan.
- f. Moralitas para pejabat dan aparatur pelayanan publik.
- g. Keamanan dan ketertiban.h.

Kebijakan strategis untuk pencerahan kehidupan masyarakat. Dalam hal penetapan posisi jabatan publik harus dilakukan melalui mekanisme *test and proper test* (uji kelayakan) yang dilakukan oleh lembaga-lembaga independen yang dilakukan oleh lembaga legislatif maupun komisi independen, seperti komisi yudisial, kepolisian dan pajak.

4. Responsif

Asas responsif adalah dalam pelaksanaan prinsip-prinsip *good and clean governance* bahwa pemerintah harus tanggap terhadap persoalan-persoalan masyarakat. Sesuai dengan asas responsif, setiap unsur pemerintah harus memiliki dua etika, yakni etika individual dan sosial. Kualifikasi etika individual menuntut pelaksana birokrasi pemerintah agar memiliki kriteria kapabilitas dan loyalitas profesional. Adapun etik sosial menuntut mereka agar memiliki sensitivitas terhadap berbagai kebutuhan publik.

5. Konsensus

Asas konsensus adalah bahwa keputusan apa pun harus dilakukan melalui proses musyawarah melalui konsensus. Cara pengambilan keputusan konsensus, selain dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak, cara ini akan mengikat sebagian besar komponen yang bermusyawarah dan memiliki kekuatan memaksa terhadap semua yang terlibat untuk melaksanakan keputusan tersebut. Semakin banyak yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan secara partisipatif, maka akan semakin banyak aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang terwakili. Semakin banyak yang melakukan pengawasan serta kontrol terhadap kebijakan-kebijakan umum, maka akan semakin tinggi tingkat kehati-

hatiannya, dan akuntabilitas pelaksanaannya dapat semakin dipertanggungjawabkan.

6. Kesetaraan

Asas kesetaraan adalah kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan publik. Asas kesetaraan ini mengharuskan setiap pelaksanaan pemerintah untuk bersikap dan berperilaku adil dalam hal pelayanan publik tanpa mengenal perbedaan keyakinan, suku, jenis kelamin, dan kelas sosial.

7. Efektivitas dan efisiensi

Kriteria efektivitas biasanya diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau sebesar-besarnya kepentingan masyarakat dari berbagai kelompok dan lapisan sosial. Adapun asas efisiensi umumnya diukur dengan rasionalitas biaya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan semua masyarakat. Semakin kecil biaya yang terpakai untuk kepentingan yang terbesar, maka pemerintahan tersebut termasuk dalam kategori pemerintahan yang efisien.

8. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya kewenangan untuk mengurus kepentingan mereka. Setiap pejabat publik dituntut untuk mempertanggungjawabkan semua kebijakan, perbuatan, moral, maupun netralitas sikapnya terhadap masyarakat. Inilah yang dituntut dalam asas akuntabilitas dalam upaya menuju pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

9. Visi Strategis

Visi strategis adalah pandangan-pandangan strategis untuk menghadapi masa yang akan datang. Kualifikasi ini menjadi penting dalam rangka realisasi *good and clean governance*.

Ilustrasi masalah tentang pemindahan dan mutasi yang terkesan tidak terbuka mengenai dasar pertimbangan pemindahan dan mutasi keinstansi lain yang dialami oleh beberapa PNS inilah yang menjadi fokus penulis tentang

bagaimana kewenangan Kepala Daerah (Gubernur) dalam melakukan penempatan/mutasi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan daerahnya, yang lebih ditekankan terkait asas transparansi dalam *Good and Clean Governance*. Maka dari itu berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut di dalam sebuah penulisan hukum dengan judul :

**“KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM PENEMPATAN ATAU
MUTASI PEGAWAI NEGERI SIPIL DAERAH UNTUK
MEWUJUDKAN PROFESIONALISME KEPEGAWAIAN DAERAH
MENUJU *GOOD GOVERNANCE AND CLEAN GOVERNMENT*”**

2. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan uraian yang menjadi latar belakang ini, adanya permasalahan yang akan di uraikan dalam skripsi oleh penulis adalah:

1. Bagaimana kewenangan Kepala Daerah (Gubernur) dalam penempatan/mutasi PNS daerah dalam kaitan untuk mewujudkan profesionalisme PNS daerah?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan dan kontrol pemerintah pusat terkait kewenangan Gubernur dalam hal penempatan dan mutasi PNS daerah?

3. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan identifikasi masalah-masalah yang diangkat penulis, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan jawaban terhadap PNS daerah yang dimutasi oleh Gubernur dalam mewujudkan profesionalisme kepegawaian daerah.
2. Untuk mengetahui sejauh mana kontrol dan mekanisme pengawasan kewenangan Gubernur dalam mutasi PNS daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara serta Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 jo Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

4. KEGUNAAN PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik bersifat teoritis maupun bersifat praktis, yaitu :

1. Kegunaan Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi penyelenggara pemerintahan terkait pemenuhan hak-hak pegawai negeri sipil
- b. Penelitian ini diharapkan dapat mengisi kekosongan hukum yang ada dimana hasil-hasil penelitian ini akan dapat memberikan bahan-bahan baru untuk dikembangkan menjadi teori-teori baru mengenai kepegawaian negeri sipil.

2. Kegunaan Praktis

Selain untuk kegunaan teoritis, ditinjau dari kegunaan praktisnya penelitian ini adalah:

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi para akademik, para praktisi hukum, para praktisi kepegawaian negeri sipil serta instansi pemerintah yang terkait didalamnya.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi instansi pemerintahan dalam merumuskan kebijakan yang menyangkut kepegawaian negeri sipil.

5. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan dasar dalam melakukan penelitian. Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif dengan cara pikirnya yang bersifat deduktif⁶. Metode ini beranjak dari peraturan

⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-5 Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2001.

perundang-undangan yang bersifat abstrak ke permasalahan yang bersifat konkrit yaitu mengenai kewenangan gubernur dalam hal penempatan/mutasi PNS daerah untuk mewujudkan profesionalisme kepegawaian daerah yang akan menghasilkan atau bertujuan *Good and Clean Governance* dalam pemerintahan.

Selanjutnya dalam penulisan hukum, penulis akan menggunakan beberapa sumber hukum yang terdiri dari :

- Sumber Hukum Primer

Sumber hukum primer yaitu sumber hukum yang mempunyai kekuatan mengikat. Sebagai sumber hukum primer, penulis akan menggunakan sumber-sumber hukum berupa peraturan perundang-undangan.

- Sumber Hukum Sekunder

Sumber hukum sekunder adalah sumber hukum yang erat kaitannya dengan sumber hukum primer dan dapat membantu dalam menganalisa dan memahami sumber hukum primer. Dalam sumber hukum sekunder penulis akan menggunakan sumber hukum berupa buku-buku, artikel-artikel, makalah-makalah dan jurnal yang terkait dengan permasalahan.

- Sumber Hukum Tersier

Sumber hukum tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan-bahan hukum primer dan sekunder berupa esiklopedia dan kamus.

6. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan yang menggambarkan isi penelitian ini terbagi dalam 5 (lima) bab yaitu:

BAB 1 – PENDAHULUAN.

Dalam bab ini akan menjelaskan landasan dilakukannya penelitian hukum yaitu, latar belakang masalah, dilanjutkan dengan perumusan

pokok masalah, dan menjelaskan maksud, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan mengenai metode penelitian yang digunakan serta sistematika penulisan.

BAB 2 – TINJAUAN TEORI TERKAIT APARATUR SIPIL NEGARA

Bab ini penulis akan menguraikan tentang pengertian tentang Pegawai Negeri Sipil berdasarkan teori-teori yang berkaitan dengan PNS.

BAB 3 – DATA NORMATIF PEGAWAI NEGERI SIPIL DI PROVINSI SUMATERA BARAT TAHUN 2015

Bab ini terdapat data mengenai Pegawai Negeri Sipil dan yang menunjang penulisan hukum ini.

BAB 4 – KEWENANGAN GUBERNUR DALAM HAL PENEMPATAN DAN MUTASI PEGAWAI NEGERI SIPIL DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN PROFESIONALISME KEPEGAWAIAN DAERAH

Dalam bab ini akan menganalisa kewenangan Gubernur dan bagaimana mekanisme pengawasan dan kontrol terkait kewenangan Gubernur dalam hal penempatan dan mutasi PNS daerah.

BAB 5 – PENUTUP.

Bab ini berisi kesimpulan dan saran.