

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), diperlukan ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Tujuan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Negara merupakan organisasi kekuasaan yang ada dalam kehidupan masyarakat yang mana pada prinsipnya masyarakat yang ada didalamnya harus tunduk dan patuh pada kekuasaan negara tersebut. Melalui kehidupan bernegara dengan pemerintah yang ada di dalamnya, masyarakat ingin agar tujuan-tujuan tertentu seperti ketenteraman, ketertiban, dan kesejahteraan dapat terwujud<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Wisesa Atha Raihan, Pengertian Negara, Dalam Jurnal LPPM Universitas Ekasakti Padang (Padang, OSF Preprints, 2021), hlm.3.

Aparatur sipil negara sebagai abdi negara adalah unit kerja yang menjalankan dan memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan umum pemerintah merupakan hal penting yang menjadi perhatian masyarakat dalam rangka pencapaian pembangunan nasional, namun perlu adanya pembangunan sumber daya manusia terlebih dahulu. Sebab yang menjadi dasar utama dalam pencapaian tujuan adalah kualitas dari orang yang menjadi pelaksana program tersebut. Sumber daya manusia merupakan faktor terpenting yang menjadi penentu dalam pencapaian tujuan organisasi.

Untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Profesi ASN ini dilandaskan pada prinsip dasar, kode etik, perilaku, komitmen, integritas dan tanggung jawab pada pelayanan publik, kompetensi yang diperlukan sesuai bidang tugas dan kualifikasi akademik agar melaksanakan tugas sesuai profesionalitas jabatan. Merujuk pada Pasal 12 UU Nomor 5 Tahun 2014, pegawai ASN (PNS dan PPPK) berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari

intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme<sup>2</sup>. Manajemen Aparatur Sipil Negara terdiri atas Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar dan prosedur yang seragam. Adapun Manajemen PNS meliputi penyusunan, dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Sementara itu, untuk Manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan. Dengan adanya keseragaman tersebut, diharapkan akan dapat diciptakan kualitas Pegawai Negeri Sipil yang seragam di seluruh Indonesia. Di samping memudahkan penyelenggaraan manajemen kepegawaian, manajemen yang seragam dapat pula mewujudkan keseragaman perlakuan dan jaminan kepastian hukum bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menegaskan bahwa untuk menjamin manajemen dan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil, maka jabatan yang ada dalam organisasi pemerintahan baik jabatan structural maupun jabatan fungsional

---

<sup>2</sup> Kristina, Kedudukan dan Peran PNS dalam NKRI, Apa Saja?, [Berita Online Detik.com Selasa, 21 Sep 2021 13:00 WIB].

merupakan jabatan karier yang hanya dapat diisi atau diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil. Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyebutkan bahwa pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalitas sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan. Penetapan pegawai diharapkan dapat memberikan kontribusi yang memadai bagi organisasi disamping merupakan upaya pengembangan kompetensi sumber daya manusia dalam organisasi. Ketetapan menempatkan para pegawai pada posisi yang tepat merupakan salah satu faktor penting dalam usaha membangkitkan semangat kerja karyawan itu sendiri. Dengan penempatan yang tidak tepat, kinerja seseorang tidak akan sesuai dengan harapan manajemen dan tuntutan organisasi, dengan demikian pegawai akan menampilkan produktifitas kerja yang rendah sehingga dapat berakibat pada kejenuhan dan kebosanan.

Hal-hal yang terjadi seperti diatas inilah yang melatar belakangi penulis untuk mengangkatnya dengan judul : “ **Penempatan Aparatur Sipil Negara Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus di Kabupaten Keerom** “.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, dirumuskan pokok masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah Penempatan Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kab. Keerom telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi penempatan Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kab. Keerom?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui pengaturan penempatan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Keerom.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penempatan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Keerom.

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun Manfaat dari penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Secara teoritis, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah ilmu pengetahuan hukum khususnya di bidang hukum kepegawaian.
2. Secara praktis, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran kepada pemerintah Kabupaten Keerom, dan juga kepada masyarakat agar mengetahui tentang Penempatan Pegawai Negeri Sipil.

## **E. Tinjauan Pustaka**

### **1. Aparatur Sipil Negara**

#### **a) Pengertian Aparatur Sipil Negara**

Sebelum berbicara lebih jauh mengenai Aparatur Sipil Negara, terlebih dahulu perlu diketahui apa yang dimaksud dengan ASN. Seperti yang tertuang dalam Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menyebutkan bahwa, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Dalam pemerintahan, Aparatur Sipil Negara berperan sebagai sumber daya yang digunakan untuk menjalankan tugas yang ada. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, Pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja

yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

PNS menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, adalah orang yang bekerja untuk pemerintah atau negara. Menurut Kranenburg PNS adalah pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memegang jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya<sup>3</sup>. Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa ASN adalah orang-orang yang bekerja di lingkungan instansi pemerintahan sesuai dengan syarat-syarat tertentu yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan sesuai dengan UU No. 5 tahun 2014.

#### **b) Jenis, Status dan Kedudukan Aparatur Sipil Negara**

Mengenai jenis pegawai ASN sebagaimana diatur pada pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 yang menyebutkan bahwa pegawai ASN terdiri atas PNS dan PPPK.

- 1) Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.
- 2) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat

---

<sup>3</sup> Sri Hartini, Hukum Kepegawaian Di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 31

berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Mengenai status Aparatur Sipil Negara diatur pada pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 yang menyatakan bahwa :

- 1) PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan Pegawai Aparatur Sipil Negara yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat pembina kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.
- 2) PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan Pegawai Aparatur Sipil Negara yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini.

Kedudukan Aparatur Sipil Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 diatur dalam pasal 8 dimana Aparatur Sipil Negara berkedudukan sebagai unsur aparatur negara.

## **2. Manajemen Kepegawaian**

### **a) Pengertian Manajemen Kepegawaian**

Manajemen kepegawaian adalah proses pengelolaan pegawai mulai dari rekrutmen sampai dengan PHK agar pegawai kontribusi yang besar kepada lembaga dalam mencapai tujuan individu, lembaga, dan masyarakat. Tujuan manajemen kepegawaian adalah untuk mencapai



tujuan yang telah ditentukan oleh lembaga atau badan usaha, tujuan ini berupa suatu hasil, produk, ataupun produksi<sup>4</sup> dan juga manajemen kepegawaian bertujuan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna dengan dukungan PNS yang professional, bertanggungjawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karir yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja<sup>5</sup>. Definisi ini mempertimbangkan proses seleksi yang sejak awal memungkinkan perusahaan/lembaga untuk memilih siapa yang memenuhi syarat dan layak untuk dipekerjakan, sesuai dengan persyaratannya sendiri serta bagaimana kualifikasi tersebut dapat dipertahankan dan ditingkatkan dari waktu ke waktu.

Dapat disimpulkan bahwa manajemen kepegawaian adalah segala aktivitas yang berkenaan dengan pemberdayaan sumber daya pegawai dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Selanjutnya dengan adanya manajemen kepegawaian, pemberdayaan Pegawai Negeri Sipil secara efektif dan efisien dapat terwujud dan mampu menghasilkan pegawai dalam kualitas dan kuantitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pengertian manajemen kepegawaian menurut F.X. Soedjadi ialah proses kegiatan yang harus dilakukan oleh setiap pimpinan agar dapat tercapainya tujuan organisasi seimbang dengan sifat, hakikat, dan juga fungsi organisasi dan juga sifat serta hakikat para anggotanya. Menurut

---

<sup>4</sup> Admin, Pengertian Manajemen Kepegawaian, <https://info.diklat.org/bimtekdiklat-pengertian-manajemen-kepegawaian/>. Diakses pada tanggal 30 Juni 2023 Pkl 8.13.

<sup>5</sup> Anggun Perwita Sari, Manajemen Kepegawaian, (Academia.edu, 2019), hlm. 3.

M. Manulang, Manajemen Kepegawaian adalah suatu seni dan juga ilmu perencana, pelaksanaan, serta pengontrolan tenaga kerja untuk dapat mencapai tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu, dengan cara meninggalkan kepuasan hati pada diri para pekerja<sup>6</sup>.

#### **b) Ruang Lingkup Manajemen Kepegawaian**

Manajemen kepegawaian meliputi kegiatan pengangkatan dan seleksi, pengembangan yang meliputi latihan jabatan, promosi, dan pemberhentian. Batasan manajemen kepegawaian sebagai perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan terhadap pengadaan, pembinaa, kompensasi, integras, pemeliharaan dan pemberhentian. Dalam batasan ini terdapat dua fungsi pokok yaitu :

- 1) Fungsi manajemen meliputi : Perencanaan, Pengorganisasian, Pengarahan, dan Pengawasan.
- 2) Fungsi operatif kepegawaian meliputi : Pengadaan, Pembinaan/Pengembangan, Kompensasi, Perawatan/Pemeliharaan, dan Pemberhentian.

Manajemen kepegawaian meliputi kegiatan-kegiatan :

- 1) Pengadaan dan seleksi tenaga kerja/pegawai yang diketahui dari rangkaian kegiatan tentang pengadaan, seleksi, dan pengangkatan melalui ujian calon pelamar menjadi pegawai.
- 2) Penempatan dan penunjukan, diketahui melalui rangkaian ditempatkannya calon pegawai pada jabatan atau fungsi tertentu yang telah ditetapkan.

---

<sup>6</sup> Yosi Ardian, [Apa Yang Dimaksud Dengan Manajemen Kepegawaian](https://www.dictio.id/t/apa-yang-dimaksud-dengan-manajemen-kepegawaian/131219),  
<https://www.dictio.id/t/apa-yang-dimaksud-dengan-manajemen-kepegawaian/131219>  
 Diakses pada tanggal 25 Juni 2023 pk1 5.45.

- 3) Pengembangan, yang diketahui dari segenap proses latihan baik sebelum maupun sesudah menduduki jabatan yang dikaitkan dengan promosi pegawai.
- 4) Pemberhentian, yang diketahui melalui proses diberhentikannya tenaga kerja/pegawai baik sebelum masanya maupun sudah.

Proses dalam Manajemen Kepegawaian merupakan proses penyusunan personalia (*staffing process*) yang dapat dipandang sebagai serangkaian kegiatan yang dilaksanakan terus menerus untuk menjaga pemenuhan kebutuhan personalia organisasi dengan orang-orang yang tepat dalam posisi-posisi yang tepat dan pada waktu yang tepat.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

Penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, penelitian dari segi hukum atau norma-norma dan aturan-aturan hukum.

### **2. Sumber Bahan Hukum**

Adapun sumber bahan hukum yang digunakan oleh peneliti untuk memperoleh bahan hukum adalah bahan hukum sekunder. Bahan hukum sekunder merupakan dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap buku-buku, artikel, jurnal, hasil

penelitian, makalah dan lain sebagainya yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas.

### **3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum adalah langkah yang paling strategis untuk meneliti sesuatu karena tujuannya yaitu untuk menghasilkan data, apabila peneliti tidak menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum maka akan membuat hasil penelitian ini tidak memenuhi standar data yang ditentukan. Teknik pengumpulan bahan hukum yang peneliti gunakan adalah Studi Kepustakaan yaitu, teknik pengumpulan bahan hukum dengan cara berpatokan pada referensi dan berbagai buku-buku, literature. Teori kepustakaan yang di pilih harus berkaitan dan yang terbaru.

### **4. Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum merupakan kegiatan tentang bagaimana bahan yang sudah di kumpulkan lalu di olah, di klasifikasi, di bedakan lalu di siapkan untuk di presentasikan.

Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif, peneliti memiliki tujuan dalam menganalisis yaitu untuk memberi gambaran dan penjelasan terhadap subyek maupun obyek yang di dapat dari hasil penelitian.