

BAB II

TINJAUN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi adalah pemerintahan yang mampu menyelenggarakan pemerintahan, yang dituangkan dalam peraturan sendiri, sesuai dengan aspirasi masyarakatnya. Oleh karena itu, menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun daerah otonom, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku. Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak dan wewenang untuk memanejemeni daerah, dan tanggung jawab terhadap kegagalan dalam memanejemeni daerahnya tersebut. Adapun daerah dalam arti *Local State Government* adalah pemerintah di daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat. Dengan adanya otonomi, daerah diharapkan akan lebih mandiri dalam

menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah tanpa intervensi dari pihak lain, yang disertai dengan pertanggungjawaban publik (masyarakat daerah), serta pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat, sebagai konsekuensi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi daerah ini diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, yang otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian. Menurut Suparmoko mengartikan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Proses peralihan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi, yaitu penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik. Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuhkan kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Menurut *bagir manan*, otonomi daerah mempunyai dua arti, pertama, dalam arti formal tonomi daerah diperlukan dalam rangka memp-erluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Kedua, daam arti materil otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan hukum.

Selanjutnya *Sarundajang* mengartikan otonomi daerah:

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom, hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah.
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain.

Oleh karena itu, otonomi daerah harus dibedakan dengan kedaulatan, Karena kedaulatan menyangkut pada kekuasaan tertinggi dalam suatu negara sedangkan otonomi hanya meliputi suatu daerah tertentu dalam satu negara. Sehubungan dengan itu, hak pengaturan rumah tangga bukan hak yang tanpa batas karena masih diperlukan hak yang lebih makro dari Negara sebagai pemegang hak kedaulatan atas keutuhan dan kesatuan nasional.

Otonomi daerah sering disamakan kata desentralisasi, karena biarpun secara teori berpisah namun dalam prakteknya keduanya sukar dipisahkan. Desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedang otonomi daerah menyangkut hak yang mengikuti.

Selain itu, otonomi dalam pengertian politik diartikan sebagai hak mengatur sendiri kepentingan intern daerah atau organisasinya menurut hukum sendiri.

Adapun azas dalam penyelenggaraan otonomi daerah ada beberapa azas yakni :

1. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
3. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Perluasan Otonomi Daerah sebagaimana tercermin dalam kebijakan pemerintah melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 revisi Undang-

Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah merupakan suatu peluang untuk memberdayakan daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Namun demikian dalam pelaksanaannya ditemukan masalah dan kendala diantaranya, otonomi daerah harus diimplementasikan dalam kerangka orientasi agar daerah benar-benar mampu mengambil inisiatif dan prakarsa kreatif menuju keberlangsungan dan keberhasilan pembangunan daerah yang pada gilirannya, inisiatif dan prakarsa kreatif daerah akan dilaksanakan sendiri dan penentuan hasilnya juga akan kembali kepada daerah yang bersangkutan.

Bagi pemerintah daerah di seluruh wilayah Provinsi Papua dalam menjalankan roda pemerintahan tentunya akan menggunakan asas-asas tersebut, selain itu tentunya akan menggunakan beberapa asas tambahan sebab papua sebagai daerah otonomi khusus yang diberikan sejak Tahun 2001 berdasarkan UU No 21 Tahun 2001 yang telah diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua.

B. Aparatur Sipil Negara

1. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “Aparatur Negara” didefinisikan sebagai “*alat kelengkapan Negara*”, terutama yang meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian, yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari. Manajemen menitikberatkan pada kepegawaian Negara dikenal dengan “profesi pegawai” yang bekerja dipemerintahan yang melaksanakan “*Public Civil Service*”. Kepegawaian Negara di Indonesia dikenal dengan

sebutan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dahulu dikenal dengan sebutan PAMONG PROJO atau PANGREH PROJO. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pada Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa Pegawai Negeri berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan

Pasca reformasi 1998, dasar hukum kepegawaian disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dimana urgensi keberadaan pegawai negeri sudah diakaitkan dengan tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi.

Dengan adanya Undang-Undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), kepegawaian Negara yang disebut dengan istilah “Aparatur Sipil Negara” (ASN), Berdasarkan jenisnya pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) Terdiri atas : Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Pegawai ASN berkedudukan sebagai Aparatur Negara Yang menjalankan kebijakan yang ditetapkan Oleh Pimpinan Instansi Pemerintah serta harus bebas dari pengaruh dan intervensi dari semua golongan dan partai politik.

Menurut pendapat Musanef Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta. Selanjutnya Musanef

menjelaskan definisi pegawai sebagai pekerja atau worker adalah mereka yang langsung digerakkan oleh seorang manager untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Sedangkan Aparatur Sipil Negara Menurut Soerwono Handyaningrat, pengertian Aparatur adalah segala aspek administrasi yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, sebagai alat untuk mencapai suatu tujuan organisasi. Adapun beberapa aspek administrasi yang cukup penting adalah administrasi organisasi dan kepegawaian.

Selanjutnya pengertian Aparatur Sipil Negara menurut pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang- Undang No.20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yaitu :

1. Aparatur sipil negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
2. Pegawai aparatur sipil negara yang selanjutnya disebut pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan diberikan penghasilan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pegawai negeri bukan saja unsur aparat negara tetapi juga merupakan abdi negara dan abdi masyarakat. Aparatur yang bersih, kuat,

dan berwibawa yaitu aparatur yang seluruh tindakannya dapat dipertanggung jawabkan, baik dilihat dari segi moral dan etika. Pengertian pegawai negeri tidak hanya mencakup pengertian pegawai negeri menurut Hukum Administrasi yang meliputi orang-orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah, tetapi juga orang-orang yang menerima gaji atau upah dari suatu badan hukum yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah atau badan hukum lainnya mempergunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat.

Sebagai unsur aparatur negara perlu dilihat kualitas Pegawai Negeri Sipil agar dapat dikembangkan suatu sistem pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang mampu menghadapi persaingan ditingkat regional maupun global.

a. Pegawai Negeri Sipil

Pegawai negeri Sipil menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pegawai artinya orang yang bekerja pada Pemerintahan (perusahaan dan sebagainya), sedangkan Negeri artinya Negara atau Pemerintah. sehingga dapat dikatakan bahwa Pegawai negeri sipil merupakan orang yang bekerja pada pemerintahan atau Negara. Kranenburg memberikan pengertian dari pegawai negeri sipil yaitu pejabat yang ditunjuk, pengertian ini memberikan penjelasan bahwa pejabat yang tidak ditunjuk atau dalam artian pejabat yang mewakili atas dasar pemilihan seperti anggota legislatif, hakim agung, pimpinan komisi, presiden dan sebagainya bukanlah pegawai. Logemann dengan

menggunakan kriteria yang bersifat materiil yang menitik beratkan pada hubungan antara Negara dengan pegawai negeri sipil dengan memberikan pengertian pegawai negeri sipil sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan Negara. Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Pengertian pegawai negeri menurut Mahfud M.D dalam buku Hukum Kepegawaian, terbagi dalam dua bagian yaitu pengertian Stipulatif dan pengertian Ekstensif (perluasan pengertian).

1) Pengertian Stipulatif

Pengertian yang bersifat Stipulatif berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan- peraturan Kepegawaian dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan, kecuali diberikan definisi lain.

2) Pengertian Ekstentif

Selain dari Pengertian Stipulatif ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan pegawai negeri menurut Peraturan Kepegawaian, tetapi dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri. Artinya di samping pengertian stipulatif ada pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu. Pengertian tersebut terdapat :

a. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 415-437 KUHP

Mengenai kejahatan jabatan. Menurut pasal-pasal tersebut orang yang melakukan kejahatan jabatan adalah orang yang melakukan kejahatan yang berkenaan dengan tugasnya sebagai orang yang diserahi jabatan publik, baik tetap maupun sementara. Jadi, orang yang diserahi suatu jabatan publik itu belum tentu pegawai negeri menurut pengertian stipulatif apabila melakukan kejahatan dalam kualitasnya sebagai pemegang jabatan publik, ia dianggap dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri, khusus untuk kejahatan yang dilakukannya.

b. Ketentuan Pasal 92 KUHP yang berkaitan dengan status anggota dewan rakyat, anggota dewan daerah dan kepala desa. Menurut Pasal 92 KUHP, di mana diterangkan bahwa yang termasuk dalam arti Pegawai Negeri adalah orang-orang yang dipilih dalam pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum dan juga mereka yang bukan dipilih, tetapi diangkat menjadi anggota dewan rakyat dan dewan daerah serta kepala-kepala desa dan sebagainya. Pengertian Pegawai Negeri menurut KUHP sangatlah luas, tetapi pengertian tersebut hanya berlaku dalam hal ada orang-orang yang melakukan kejahatan, atau pelanggaran jabatan dan Tindak Pidana lain yang disebut dalam KUHP, jadi pengertian ini tidak termasuk dalam hukum kepegawaian.

- c. Ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- d. Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pembatasan kegiatan Pegawai Negeri dalam usaha swasta.

Pengertian stipulatif dan ekstensif merupakan penjabaran atas maksud dari keberadaan Pegawai Negeri Sipil dalam hukum Kepegawaian. Pengertian tersebut terbagi dalam bentuk dan format yang berbeda, namun pada akhirnya dapat menjelaskan maksud pemerintah, dalam memposisikan penyelenggara negara dalam sistem hukum yang ada, karena pada dasarnya jabatan negeri akan selalu berkaitan dengan penyelenggara negara yaitu Pegawai Negeri Sipil.

b. Pengertian PPPK

Menurut pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dan/atau menduduki jabatan pemerintahan.. Dengan kehadiran PPPK ini dalam manajemen ASN, menegaskan bahwa tidak semua pegawai yang bekerja di pemerintahan harus berstatus PNS, namun dapat juga berstatus sebagai pegawai kontrak dengan jangka waktu tertentu.

2. Tugas dan Fungsi Aparatur Sipil Negara

Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat setiap Pegawai ASN harus mampu melaksanakan tugas dan fungsi demi kepentingan negara dan kepentingan masyarakat diatas kepentingan pribadi dan golongan, hal ini menuntut setiap ASN untuk dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta menyerahkan daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan serta berdaya dan berhasil. Dengan perkataan lain bahwa 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. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.

Dalam tataran normatif, dalam ketentuan Pasal 10 UU ASN, telah mengatur mengenai fungsi ASN, yakni sebagai berikut:

- a. Pelaksana kebijakan publik;
- b. Pelayan publik; dan
- c. Perekat dan pemersatu bangsa.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 11 UU ASN, diatur pula mengenai tugas yang diemban oleh Pegawai ASN, yakni sebagai berikut:

- a. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
- c. Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kemudian terkait dengan peran Pegawai ASN menurut ketentuan Pasal 12 UU ASN, menyatakan bahwa: “Pegawai ASN 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”.

Fungsi, tugas, dan peran Pegawai ASN tersebut di atas, merupakan suatu koridor hukum yang harus dipedomani dan dilaksanakan oleh setiap Pegawai ASN, dalam rangka mendukung reformasi birokrasi di Indonesia.

C. Pengertian Wewenang

S. Prajudi Atmosudirdjo, berpendapat bahwa “Kita perlu membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*), walaupun dalam praktik pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang), atau dari Kekuasaan Eksekutif Administratif. Kewenangan (yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu

onderdil tertentu”. Lebih lanjut S. Prajudi Atmosudirjo, berpendapat bahwa “Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*) Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik”.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata kewenangan mengandung arti: 1) hal berwenang, dan 2) hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu,. sedangkan wewenang diartikan hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan, 2) kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, 3) fungsi yang boleh tidak dilaksanakan. Dengan kata lain bahwa secara bahasa kewenangan yang berasal dari kata “wewenang” mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.

P. Nicolai sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR., mengemukakan pengertian kewenangan sebagai berikut: (Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu {yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum}. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu)”. Pengertian kewenangan yang dikemukakan oleh P. Nicolai tersebut di atas, menurut Ridwan HR., kewenangan (*bevoegdheid, competence, legal power*) merupakan kekuasaan yang sah menurut hukum atau kekuasaan suatu jabatan, dan mengandung arti

kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu, serta bersumber pada undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara normatif, “Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”.

Berdasarkan pengertian kewenangan yang dikemukakan tersebut di atas, kewenangan diartikan sebagai bentuk kekuasaan yang berasal dari legislatif maupun eksekutif, di sisi lain kewenangan merupakan hak untuk menggunakan wewenang yang dimiliki badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

Wewenang menurut H.D. Stout sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR., mengemukakan sebagai berikut:

“Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”. Secara normatif, “Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara, begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M.Stroink dan J.G Steenbek menyebutnya

sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara, “kewenangan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban”

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, istilah asas legalitas ini juga dikenal dalam hukum pidana dengan sebutan; *nullum delictum sine praevie lege poenali* (tidak ada hukuman tanpa undang-undang). Kemudian asas legalitas ini digunakan dalam bidang hukum administrasi negara yang memiliki makna bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang, atau asas legalitas menentukan bahwa sesuatu ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Maka, berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini, H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Berdasarkan keterangan tersebut diatas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, dengan kata lain organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam hal atribusi penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau dapat memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggungjawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya, tanggungjawab Juridis tidak berada pada pemberi delegasi (delegans) tetapi beralih pada penerima delegasi (delegataris). Sementara pada mandat penerima mandat (mandataris) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans), tanggungjawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans.

Meskipun pemerintah diberikan kewenangan, baik penyerahan wewenang sifat dan isi wewenang maupun pelaksanaan wewenang tunduk pada batasan-batasan yuridis. Mengenai penyerahan wewenang dan sebaliknya, terdapat aturan-aturan hukum tertulis dan tidak tertulis. Disamping itu, dalam negara hukum juga dianut prinsip bahwa setiap penggunaan kewenangan harus disertai dengan pertanggungjawaban hukum.

D. Efektivitas Hukum

Efektivitas Hukum adalah kesesuaian antara apa yang diatur dalam hukum pelaksanaannya. Bisa juga karena kepatuhan masyarakat kepada hukum karena adanya unsur memaksa dari hukum. Hukum dibuat oleh otoritas berwenang adakalanya bukan abstraksi nilai dalam masyarakat. Jika demikian, maka terjadilah hukum tidak efektif, tidak bisa dijalankan, atau bahkan atas hal tertentu terbit pembangkangan sipil. Dalam realita kehidupan masyarakat, seringkali penerapan hukum tidak efektif, sehingga wacana ini menjadi perbincangan menarik untuk dibahas dalam prespektif efektivitas hukum.

Persoalan efektivitas hukum mempunyai hubungan sangat erat dengan persoalan penerapan, pelaksanaan dan penegakan hukum dalam masyarakat demi tercapainya tujuan hukum. Artinya hukum benar-benar berlaku secara filosofis, yuridis dan sosiologis.

Dalam teori-teori hukum biasanya dapat dibedakan antara 3 macam hal berlakunya hukum sebagai kaidah mengenai pemberlakuan kaidah hukum menurut Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, bahwa :

1. Kaidah hukum berlaku secara yuridis, sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi
2. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak terima oleh warga masyarakat atau kaidah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat.

3. Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis artinya apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya atau bila berbentuk menurut cara yang telah ditetapkan atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara kondisi dan.

Apabila membicarakan masalah efektif atau berfungsi tidaknya suatu hukum dalam arti undang-undang atau produk hukum lainnya, maka pada umumnya pikiran diarahkan pada kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak dalam masyarakat

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa efektivitas hukum berkaitan erat dengan faktor-faktor sebagai berikut:

1. Usaha menanamkan hukum di dalam masyarakat, yaitu penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi, mengakui, dan menaati hukum.
2. Reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistem nilai-nilai yang berlaku. Artinya masyarakat mungkin menolak atau menentang hukum karena takut pada petugas atau polisi, menaati suatu hukum hanya karena takut terhadap sesama teman, menaati hukum karena cocok dengan nilai-nilai yang dianutnya.
3. Jangka waktu penanaman hukum yaitu panjang atau pendek jangka waktu dimana usaha-usaha menanamkan itu dilakukan dan diharapkan memberikan hasil.

Menurut Achmad Ali, kesadaran hukum, ketaatan hukum dan efektivitas perundang-undangan, adalah 3 unsur yang saling berhubungan. Seiring orang mencampuradukkan antara kesadaran hukum dan ketaatan hukum, padahal kedua hal itu sangat erat hubungannya, namun tidak persis

sama. Kedua unsur itu sangat menentukan atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan dalam masyarakat.

Mengukur efektivitas, bukanlah suatu hal yang sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikan. Bila dipandang dari sudut produktivitas, maka seorang manajer produksi memberikan pemahaman bahwa efektivitas berarti kualitas dan kuantitas (*output*) barang dan jasa. Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang telah dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau yang diharapkan.

Menurut Soerjono Soekanto tolok ukur efektivitas dalam penegakan hukum ada lima yaitu:

1. Faktor Hukum

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak.

2. Faktor Penegakan Hukum

Berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah.

3. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras. Menurut Soerjono Soekanto bahwa penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat yang profesional. Maka sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, atau mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peraturan yang aktual.

4. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

5. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsepsi-konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga diikuti dan apa yang dianggap buruk maka dihindari.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, dan sebagai tolak ukur dari efektivitas

penegakan hukum. Dari lima faktor penegakan hukum tersebut faktor penegak hukumnya sendiri merupakan titik sentralnya.

E. Pengertian Kinerja

Kinerja (*job performance*) adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral ataupun etika. Konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (perindividu) dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu Organisasi, sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi. Mangkunegara mengatakan bahwa kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas seseorang dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan padanya. Selanjutnya Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia disingkat LAN-RI (1999:3), merumuskan kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian suatu kegiatan, program, kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan dan visi-misi organisasi.

Agar kinerja dapat dicapai dengan baik, tentunya dibutuhkan manajemen yang baik. Untuk itulah, maka manajemen kinerja menjadi sangat penting bagi organisasi dalam upaya mewujudkan kinerja yang diharapkan. Manajemen kinerja menurut Amstrong adalah manajemen kinerja adalah sebuah proses sistematis untuk meningkatkan kinerja organisasi dengan cara meningkatkan kinerja individu dan tim. Dari

pengertian ini, kita dapat menarik pemahaman bahwa manajemen kinerja sebagai sebuah proses sistematis dalam suatu organisasi akan dipengaruhi oleh capaian kinerja individu dan tim dalam organisasi tersebut.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 PP Nomor 30 Tahun 2019 Tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Sistem Manajemen Kinerja Pegawai Negeri Sipil adalah suatu proses sistematis yang terdiri dari perencanaan kinerja; pelaksanaan, pemantauan, dan pembinaan kinerja; penilaian kinerja; tindak lanjut; dan sistem informasi kinerja.

Kinerja memegang peranan penting dalam usaha mencapai tujuan organisasi, Sehingga dalam organisasi kinerja harus diperhatikan sebagai sumber daya organisasi untuk dapat mewujudkan tujuan kebijakan otonomi daerah. Untuk mencapai kinerja organisasi tentu dipengaruhi oleh beberapa faktor salah satunya sumber Daya Aparatur Sipil Negara .