

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kajian hukum administrasi. Pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: *“Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht”*¹ Dari pernyataan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa wewenang merupakan konsep yang inti dari hukum administrasi. Istilah kewenangan atau wewenang sejajar dengan authority dalam bahasa Inggris dan bevoegdheid dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.

Kewenangan atau wewenang itu sendiri adalah kekuasaan hukum serta hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan hukum pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkungan melaksanakan kewajiban publik.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk

¹ Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta, 2008

hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).²

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.³

Meskipun demikian kekuasaan mempunyai dua aspek yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek pada hukum semata yang artinya kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, serta dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui perang atau kudeta, sedangkan kewenangan itu sendiri jelas bersumber dari konstitusi.

Secara umum wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan atau perbuatan hukum publik. Prajudi Atmosudirdjo⁴ mengemukakan bahwa pada dasarnya wewenang pemerintahan itu dapat dijabarkan kedalam dua pengertian, yakni sebagai hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan sebagai hak untuk dapat secara nyata memengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintahan lainnya (dalam arti luas).

Peter Leyland dan Terry Woods dalam Sjahran Basah⁵ dengan tegas menyatakan

² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998)

³ Yance A. Negara Hukum Bermuara. Dalam Satjipto Rahardjo dan *Hukum Progresif Urgensi Kritik* (Huma, Jakarta, 2011)

⁴ Prajudi Atmosudirdjo. 1990. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta. Ghalia Indonesia

⁵ Sjahran Basah. 1989. *Existensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi*

bahwa kewenangan publik mempunyai dua ciri utama yakni **pertama**, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat, dan **kedua**, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik atau melakukan pelayanan publik.

Wewenang pemerintahan adalah kekuasaan yang ada pada pemerintahan untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Selain itu wewenang juga merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak menimbulkan kesewenang-wenangan. Wewenang adalah kekuasaan hukum untuk menjalankan atau melakukan suatu tindakan atau perbuatan berdasar hukum publik. Safri Nugraha et.al⁶ mengemukakan, bahwa sifat wewenang pemerintahan itu meliputi tiga aspek, yakni selalu terikat pada suatu masa tertentu, selalu tunduk pada batas yang ditentukan, dan pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat hukum tertulis dan tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik). Lebih lanjut, dikemukakan bahwa sifat wewenang selalu terikat pada suatu masa tertentu yang ditentukan secara jelas dan tegas melalui suatu peraturan perundang-undangan. Lama berlakunya wewenang tersebut juga disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya. Sehingga bila mana wewenang pemerintahan itu digunakan tidak sesuai dengan sifat wewenang pemerintahan tersebut, maka tindakan atau perbuatan pemerintahan itu bisa dikatakan tidak sah atau batal demi hukum.

Seiring dengan pilar utama dari konsepsi Negara hukum, yakni asas legalitas,

Negara di Indonesia. Bandung. Alumni.. Hal. 157

⁶ Safri Nugraha et.al. 2007. Hukum Administrasi Negara, Jakarta. Center For Law and Good Government Studies (CLGS) FH. UI, Hal. 31

maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, berarti sumber wewenang bagi pemerintah terdapat di dalam peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan ini diperoleh melalui tiga cara, yakni: atribusi, delegasi, dan mandat. Kemudian Indroharto⁷ menyebutkan, bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menerbitkan atau menciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan, bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara; yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di negara kita ditingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama dengan pemerintah sebagai yang melahirkan suatu Undang-undang dan ditingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah. Kemudian, yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah, dimana diciptakan wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan pemerintahan tersebut. Pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada (wewenang asli) oleh badan atau jabatan pemerintahan yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan pemerintahan lainnya. Jadi, suatu wewenang delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Adapun, pengertian mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orang lain atas namanya. Dengan kata lain, suatu tindakan atau perbuatan yang mengatasnamakan

⁷ Indroharto. 1991. Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan Hal. 54

badan atau jabatan pemerintahan yang diwakilinya (bertindak untuk dan atas nama badan atau jabatan pemerintahan). Hal ini sama atau serupa dengan konsep pemberian kuasa dalam hukum Perdata yang memberi kewenangan pada penerima kuasa untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum atas nama pemberi kuasa.

Untuk lebih jelasnya pengertian apa yang dimaksudkan dengan atribusi, delegasi dan mandat, maka oleh H.D van Wijk/Wilem Konijnenbelt⁸ mendefinisikan atribusi sebagai suatu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-undang kepada organ pemerintahan (*attribute is toekening van een bestuursbeoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*). Adapun pengertian delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, dan pengertian mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Berbeda dengan Van Wijk/Willem Konijnenbelt, maka F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek dalam Philipus Hadjon mengemukakan pendapatnya dengan menyatakan, bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang yakni, dengan jalan atribusi dan sebagai delegasi. Mengenai pengertian atribusi dan delegasi dengan tegas dikemukakan, bahwa atribusi berkenaan dengan penyerahan baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang telah ada atau organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain sehingga delegasi secara logis selalu didahului dengan suatu atribusi. Dengan kata lain, delegasi tidak mungkin ada tanpa atribusi mendahuluinya.

Dalam hal pengertian mandat tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Bahkan, dalam hal mandat tidak terjadi

⁸ Philipus M. Hadjon. Op. Cit. Hal. 60

perubahan wewenang apapun atau setidaknya-tidaknya dalam arti yuridis formal, yang terjadi hanyalah hubungan internal. Dari uraian tersebut di atas, secara jelas dapat disimpulkan bahwa wewenang pemerintahan yang menjadi dasar tindakan atau perbuatan pemerintahan meliputi tiga jenis kewenangan, yakni: wewenang yang diperoleh secara atribusi dan berasal dari peraturan perundang-undangan adalah wewenang yang bersifat asli. Oleh karena itu, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari rumusan norma-normapasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Pada wewenang delegasi tidak ada penciptaan wewenang pemerintahan baru, yang ada hanyalah pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya sehingga tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi tetapi beralih kepada penerima delegasi. Adapun pada wewenang mandat, maka penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, sedangkan tanggung jawab atau mendataris tetap berada pada pemberi mandat.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan atau *authority* memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang atau *competence*. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang itu sendiri yaitu suatu spesifikasi dari kewenangan yang artinya barang siapa disini adalah subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka subyek hukum berwenang untuk melakukan sesuatu tersebut dalam kewenangan karena perintah undang-undang.

2. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas hukum dapat diartikan sebagai keberhasilan penggunaan hukum baik melalui penerapan hukum dan/atau penegakan hukum oleh aparat penyelenggara pemerintahan. Menurut Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Sehingga hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.⁹

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jika faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundangundangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat.

Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundangundangan tersebut telah dicapai.

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemandirian/kemujaraban, membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variabel terkait yaitu: karakteristik/dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan.¹⁰ Kemudian Lawrence M. Friedman (dikutip oleh Achmad Ali), menyebutkan efektivitas hukum akan terwujud apabila sistem hukum (*legal system*) yang terdiri atas unsur;

⁹ Soerjono Soekanto, 1988, Efektivitas Hukum dan Pengaturan Sanksi, Ramadja Karya, Bandung.

¹⁰ Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum.....op.cit, hlm 72

struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum masyarakat bekerja saling mendukung dalam pelaksanaannya.

- a. Struktur hukum adalah keseluruhan institusi hukum yang ada beserta aparatnya mencakup pengadilan dan para hakimnya dan lain-lain.
- b. Substansi hukum adalah keseluruhan aturan hukum, norma hukum, dan asas hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.
- c. Budaya hukum merupakan opini-opini, kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir dan cara bertindak, baik dari penegak hukum maupun dari warga masyarakat tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Pelaksanaan ketiga unsur diatas berhubungan erat dengan pengetahuan, kesadaran dan ketaatan hukum serta budaya hukum setiap individu. Dalam kenyataannya, kesadaran hukum dan ketaatan hukum sering dicampur adukkan, padahal kedua hal tersebut berbeda meskipun sangat erat hubungannya. Kedua unsur inilah yang sangat menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan dalam masyarakat. Efektivitas penerapan hukum dalam mengatur dan memaksa masyarakat untuk taat kepada hukum.

Clarence J Dias¹¹, menyebutkan pandangan lain bahwa:

An effective legal sytem may be describe as one in which there exists a high degree of congruence between legal rule and human conduct. Thus anda effective kegal sytem will be characterized by minimal disparity between the formal legal system and the operativelegal system is secured by

1. The intelligibility of it legal system.
2. High level public knowlege of the conten of the legal rules
3. Efficient and effective mobilization of legal rules:
 - a. A commited administration and.
 - b. Citizen involvement and participation in the mobilization process
4. Dispute sattelment mechanisms that are both easily accessible to the public and effective in their resolution of disputes and.

¹¹ Satjipto Raharjo, 2000, Ilmu Hukum, Citra AdityaBakti, Bandung

5. A widely shared perception by individuals of the effectiveness of the legal rules and institutions.

Pendapat tersebut dijelaskan Clarence J Dias sebagai berikut, terdapat 5 (lima) syarat bagi efektif tidaknya satu sistem hukum meliputi:

1. Mudah atau tidaknya makna isi aturan-aturan itu ditangkap.
2. Luas tidaknya kalangan didalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan.
3. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum dicapai dengan bantuan aparat administrasi yang menyadari melibatkan dirinya kedalam usaha mobilisasi yang demikian, dan para warga masyarakat yang terlibat dan merasa harus berpartisipasi dalam proses mobilisasi hukum.
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukan oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi harus cukup efektif menyelesaikan sengketa.
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang cukup merata dikalangan warga masyarakat yang beranggapan bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.

Jika kaidah hukum yang tercantum di dalam undang-undang itu sesuai dengan cita-cita hukum (*recthsidae*), sebagai nilai positif yang tertinggi (*uberpositiven werte*) yang di Indonesia adalah Pancasila, serta cita-cita menuju masyarakat yang adil dan makmur. Masyarakat memerlukan sebuah aturan untuk menciptakan suatu suasana yang harmonis di tertulis dalam kehidupannya. Aturan tersebut berupa hukum tertulis yang dapat merupakan hukum atau tidak tertulis. Hukum yang ada dalam masyarakat ini hendaknya memiliki sebuah hukum dasar yang menjiwai dari keadaan masyarakat, memiliki fungsi yang ideal dengan memiliki unsur keadilan, kepastian, dan kemanfaatan bagi masyarakat.

Agar suatu undang-undang dapat diharapkan berlaku efektif, Adam Podgorecki (1962:178) mengemukakan bahwa :¹²

“di dalam menerapkan hukum sebagai sarana untuk mengadakan *social engineering* diperlukan kemampuan-kemampuan sebagai berikut:

¹² Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 20

- a. Penggambaran yang baik situasi yang sedang dihadapi.
- b. Melakukan analisis terhadap penilaian-penilaian dan menyusun penilaian-penilaian tersebut ke dalam tata susunan yang hirarkhis sifatnya. Dengan cara ini maka akan diperoleh suatu pegangan atau pedoman, apakah penggunaan suatu sarana menghasilkan sesuatu yang positif. Artinya, apakah sarana penyembuhannya tidak lebih buruk daripada penyakitnya.
- c. Verifikasi terhadap hipotesis-hipotesis yang diajukan. Artinya, apakah sarana-sarana yang telah dipilih benar-benar akan menjamin tercapainya tujuan-tujuan yang dikehendaki atau tidak.
- d. Pengukuran terhadap efek-efek peraturan-peraturan yang diperlakukan.
- e. Identifikasi terhadap faktor-faktor yang akan dapat menetralsir efek-efek yang buruk dari peraturan-peraturan yang diperlakukan.
- f. Pelembangan peraturan-peraturan di dalam masyarakat, sehingga tujuan pembaharuan berhasil dicapai.

Keenam butir resep yang dikemukakan oleh Adam Podgorecki di atas, dapat dipandang sebagai langkah-langkah sistematis melakukan proses sosialisasi suatu perundang-undangan di dalam masyarakat.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor :¹³

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya

¹³ Soerjono Soekanto, 2008, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta

hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan juga hukum itu sendiri.

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :¹⁴

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Keandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut :¹⁵

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
2. Sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.

¹⁴ Soerjono Soekanto, 1983, Penegakan Hukum, Bina Cipta

¹⁵ Barda Nawawi Arief, 2013. "Kapita Selekta Hukum Pidana", Bandung: Citra Aditya

4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana.

Prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya.

Adapun elemen-elemen tersebut adalah :¹⁶

1. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
2. Prasarana yang belum ada perlu memperhitungkan jangka waktu pengadaannya.
3. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.
4. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
5. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.
6. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.

Elemen tersebut di atas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul. Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu pendekatan paling tepat dalam hubungan disiplin

¹⁶ Achmad Ali. 2002. "Menguak Tabir Hukum", Bogor: Ghalia Indonesia

ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual. Dalam hal ini, derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektif atau tidaknya hukum itu diberlakukan sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi internal maupun eksternal.

Kondisi internal muncul karena ada dorongan tertentu baik yang bersifat positif maupun negatif. Dorongan positif dapat muncul karena adanya rangsangan yang positif yang menyebabkan seseorang tergerak untuk melakukan sesuatu yang bersifat positif. Dorongan yang bersifat negatif dapat muncul karena adanya rangsangan yang sifatnya negatif seperti perlakuan tidak adil dan sebagainya. Dorongan yang sifatnya eksternal karena adanya semacam tekanan dari luar yang mengharuskan atau bersifat memaksa agar warga masyarakat tunduk kepada hukum. Pada takaran umum, keharusan warga masyarakat untuk tunduk dan menaati hukum disebabkan karena adanya sanksi atau punishment yang menimbulkan rasa takut atau tidak nyaman sehingga lebih memilih taat hukum daripada melakukan pelanggaran. Motivasi ini biasanya bersifat sementara atau hanya temporer.

Berlakunya hukum dibedakan atas tiga hal : yaitu berlakunya secara filosofis, yuridis, dan sosiologis. Bagi studi hukum dalam masyarakat maka yang penting adalah hal berlakunya hukum secara sosiologis, yang intinya adalah efektivitas hukum. Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (law in action) dengan hukum dalam teori (law in theory),

atau dengan perkataan lain, kegiatan ini akan memperlihatkan kaitan antara law in book dan law in action.

Realitas hukum menyangkut perilaku dan apabila hukum itu dinyatakan berlaku, berarti menemukan perilaku hukum yaitu perilaku yang sesuai dengan ideal hukum, dengan demikian apabila ditemukan perilaku yang tidak sesuai dengan (ideal) hukum, yaitu tidak sesuai dengan rumusan yang ada pada undang-undang atau keputusan hakim (case law), dapat berarti bahwa diketemukan keadaan dimana ideal hukum tidak berlaku. Hal tersebut juga mengingatkan bahwa perilaku hukum itu terbentuk karena faktor motif terwujudnya perilaku sesuai dengan hukum.

3. Teori Perlindungan Hukum

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.¹⁷

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan

¹⁷ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hal 53

kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.

Dengan hadirnya hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berguna untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehingga benturan-benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin. Pengertian terminologi hukum dalam Bahasa Indonesia menurut KBBI adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa ataupun pemerintah, undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, patokan atau kaidah tentang peristiwa alam tertentu, keputusan atau pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim dalam pengadilan, atau vonis.¹⁸

Pendapat mengenai pengertian untuk memahami arti hukum yang dinyatakan oleh Dr. O. Notohamidjojo, SH Hukum ialah keseluruhan peraturan yang tertulis dan tidak tertulis yang biasanya bersifat memaksa untuk kelakuan manusia dalam masyarakat negara serta antara negara yang berorientasi pada dua asas, yaitu keadilan dan daya guna, demi tata dan damai dalam masyarakat.¹⁹

¹⁸ Tim penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi kedua, cet. 1, (Jakarta: Balai Pustaka, 1991) Hal 595

¹⁹ Syamsul Arifin, Pengantar Hukum Indonesia, Medan: Medan area University Press, 2012, Hal 5-6

Menurut Prof. Mahadi, SH pengertian hukum seperangkat norma yang mengatur laku manusia dalam masyarakat. Menurut Soedjono Dirdjosisworo bahwa pengertian hukum dapat dilihat dari delapan arti, yaitu hukum dalam arti penguasa, hukum dalam arti para petugas, hukum dalam arti sikap tindakan, hukum dalam arti sistem kaidah, hukum dalam arti jalinan nilai, hukum dalam arti tata hukum, hukum dalam arti ilmu hukum, hukum dalam arti disiplin hukum.

Berbagai definisi yang telah di kemukakan dan di tulis oleh para ahli hukum, yang pada dasarnya memberikan suatu batasan yang hampir bersamaan, yaitu bahwa hukum itu memuat peraturan tingkah laku manusia.

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia Perlindungan berasal dari kata lindung yang memiliki arti mengayomi, mencegah, mempertahankan, dan membentengi. Sedangkan Perlindungan berarti konservasi, pemeliharaan, penjagaan, asilun, dan bunker. Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan Perlindungan oleh hukum atau perlindungan dengan menggunakan pranata dan sarana hukum.

Namun dalam hukum Pengertian perlindungan hukum adalah Segala daya upaya yang di lakukan secara sadar oleh setiap orang maupun lembaga pemerintah, swasta yang bertujuan mengusahakan pengamanan, penguasaan dan pemenuhan kesejahteraan hidup sesuai dengan hak-hak asasi yang ada sebagaimana di atur dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban,

kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut:

- 1) Menurut Satjito Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.
- 2) Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk Melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.
- 3) Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyerasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.
- 4) Menurut Philipus M. Hadjon Selalu berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah), terhadap pemerintah (yang memerintah). Dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perlindungan hukum adalah perlindungan bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi), misalnya perlindungan bagi pekerja terhadap pengusaha.²⁰

Pada dasarnya perlindungan hukum tidak membedakan terhadap kaum pria maupun wanita. Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan pancasila haruslah

²⁰ Asri Wijayanti, Op.cit., hal 10

memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakatnya karena itu perlindungan hukum tersebut akan melahirkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam wujudnya sebagai makhluk individu dan makhluk sosial dalam wadah negara kesatuan yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan demi mencapai kesejahteraan bersama.

Menurut R. La Porta dalam *Jurnal of Financial Economics*, bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh suatu negara memiliki dua sifat, yaitu bersifat pencegahan (prohibited) dan bersifat hukuman (sanction).²¹ Bentuk perlindungan hukum yang paling nyata adalah adanya institusi-institusi penegak hukum seperti pengadilan, kejaksaan, kepolisian, dan lembaga-lembaga penyelesaian sengketa diluar pengadilan (non-litigasi) lainnya. Perlindungan yang di maksud dengan bersifat pencegahan (prohibited) yaitu membuat peraturan , Sedangkan Perlindungan yang di maksud bersifat hukuman (sanction) yaitu menegakkan peraturan.

Adapun tujuan serta cara pelaksanaannya antara lain sebagai berikut :

1. Membuat peraturan ,yang bertujuan untuk :
 - a. Memberikan hak dan kewajiban
 - b. Menjamin hak-hak subyek hukum
2. Menegakkan peraturan Melalui :
 - a. Hukum administrasi negara yang berfungsi untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak dengan perizinan dan pengawasan.
 - b. Hukum pidana yang berfungsi untuk menanggulangi setiap pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, dengan cara mengenakan sanksi

²¹ R. La Porta “ Investor Protection and Corporate governance” *Jurnal Of financial Economics* 58 (1 January) 2000

hukum berupa sanksi pidana dan hukuman.

- c. Hukum perdata yang berfungsi untuk memulihkan hak dengan membayar kompensasi atau ganti kerugian.²²

Pada perlindungan hukum dibutuhkan suatu wadah atau tempat dalam pelaksanaannya yang sering di sebut dengan sarana perlindungan hukum. Sarana perlindungan hukum di bagi menjadi dua macam yaitu sebagai berikut:

- 1) Sarana Perlindungan Hukum Preventif, Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.
- 2) Sarana Perlindungan Hukum Represif, Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Peradilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan

²² Wahyu Sasongko, Ketentuan-ketentuan pokok hukum perlindungan konsumen, Bandar lampung: Universitas lampung, 2007, hal 31

peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

B. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 ayat (7) UUD NRI 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²³

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten,

²³ Ani Sri Rahayu, Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya, Sinar Grafika, Malang, 2017, Hlm.1

dan daerah kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas- luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Pemerintah daerah mempunyai hak untuk menempatkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau walikota, dan perangkat daerah.

Pasal 18 A ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa:

“hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur oleh undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya sebatas oleh kekhususan dan keragaman daerah saja. Hubungan tersebut juga berlanjut mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Pasal 18 A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa:

“hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang- undang.”

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:²⁴

- a. Local Self Government atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah

²⁴ Sinyo Harry Sarundajang, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, Hlm.77

lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain diberikan urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga diberikan tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas medebewind). Tugas ini adalah untuk turut serta (made) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, namun juga meliputi yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.

- b. Local State Government atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

C. Asas Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah dalam pelaksanaan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah yang berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah, antara lain adalah sebagai berikut :

- a. Asas Senralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat.

- b. Asas Desentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom.
- c. Asas Dekonsentrasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah.
- d. Asas Tugas Pembantuan, asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya.

Contohnya adalah penugasan dari Gubernur kepada Bupati atau Walikota kepada perangkat camat atau desa.

Asas desentralisasi daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi itu sendiri memiliki tiga bentuk yaitu:²⁵

- a. Desentralisasi Teritorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (openbaar lichaam) seperti persekutuan yang memiliki pemerintahan sendiri (zelf regende gemmenchappen), yaitu persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas dalam satu wilayah atau daerah.
- b. Desentralisasi Fungsional (termasuk juga yang menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu.
- c. Desentralisasi Administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi, yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam

²⁵ Irawan Soejito, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, Hlm.30-34

menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat daerah itu sendiri.

D. Organisasi Perangkat Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan perangkat daerah, yaitu dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah di Indonesia. Prinsip tersebut juga sejalan dengan prinsip penataan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien. Pengelompokan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah (*strategic apex*), sekretaris Daerah (*middleline*), dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan.

Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Unsur staf ditempatkan dalam sekretariat daerah dan sekretariat DPRD. Unsur pelaksana urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah ditempatkan dalam dinas

daerah. Unsur pelaksana fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah ditempatkan dalam badan daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah ditempatkan dalam inspektorat.

Kemudian pada daerah kabupaten/kota dibentuk kecamatan sebagai Perangkat Daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana dan intensitas tinggi. Kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, kepala inspektorat dan camat atau nama lain di kabupaten/kota bertanggung jawab kepada kepala Daerah melalui sekretaris Daerah. Fungsi sekretaris daerah dalam pertanggungjawaban tersebut hanyalah fungsi pengendalian administrasi untuk memverifikasi kebenaran administrasi atas pertanggungjawaban yang disampaikan oleh kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, inspektur, kepala satuan polisi pamong praja dan camat atau nama lain kepada kepala Daerah. Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah, yaitu adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Pemerintahan daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara optimal.

Pembentukan perangkat daerah penggabungan dengan perangkat daerah lainnya atau dilakukan pemecahan menjadi dinas-dinas atau badan-badan tersendiri mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah, sumber daya manusia serta besaran beban tugas sesuai dengan urusan

pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap daerah melalui perangkat daerah.

Dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian penataan perangkat daerah, Pemerintah pusat melakukan fasilitasi melalui asistensi, pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan, dan kerja sama, sehingga sinkronisasi dan simplifikasi dapat tercapai secara optimal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peraturan pemerintah ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata perangkat daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.

E. Pengertian Kepegawaian

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pekerjaan adalah semua tentang karyawan/pegawai.²⁶ Menurut Hasibuan, pegawai adalah setiap orang yang bekerja, yang menjual tenaganya (fisik dan mental) kepada perusahaan dan dibayar sesuai kontrak.²⁷ Menurut Widjaja. A, pegawai adalah tenaga kerja baik fisik maupun mental (mental, rasional) dan selalu diperlukan, menjadikan mereka salah satu modal utama usaha bersama untuk mencapai suatu tujuan tertentu, (organisasi) juga, pegawai adalah orang-orang yang bekerja untuk suatu institusi tertentu, baik di pemerintahan maupun organisasi komersial.²⁸ Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pegawai adalah orang yang menerima gaji selama bekerja di suatu instansi(kantor, perusahaan). Sedangkan menurut Soedaryono, pegawai adalah

²⁶ Ahmad Hassan and Abdul Rauf, "Penggunaan Kamus Dalam Proses" Penyelidikan Bahasa, Kesusasteraan Dan Komunikasi I (2007)

²⁷ Malayu S P Hasibuan, "Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan," Bandung, PT Bumi Aksa, 2007

²⁸ A.W Widjaja, "Administrasi Kepegawaian," Jakarta Rajawali, 2006

orang yang mencari nafkah dengan bekerja pada suatu organisasi baik pada unit kerja pemerintah maupun swasta.²⁹

Menurut Musanef, pekerja yang digaji adalah orang yang secara langsung diinstruksikan oleh supervisor untuk berperan sebagai pelaku yang melakukan tugas dengan cara yang menciptakan tugas yang diharapkan untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan.³⁰ Yang dimaksud dengan pegawai negeri sipil yang digunakan pemerintah adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi persyaratan tertentu atau telah diangkat dan diberi tugas oleh suatu instansi pemerintah atau ditugasi ke negara lain dan menerima gaji selama disebut sebagai pegawai negeri sipil, itu didasarkan pada undang-undang saat ini.³¹

Dari pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa pegawai merupakan tenaga kerja/orang-orang yang bekerja, sedemikian rupa untuk mencapai dan memperoleh hasil yang sebesar-besarnya dari kemampuannya dan juga memperoleh efisiensi yang maksimum untuk dirinya sendiri dan untuk kelompoknya serta untuk organisasi yang merupakan bagian dalam menentukan kemajuan dan hasil-hasil yang optimal.

F. Pengertian Administrasi Kepegawaian

Di Amerika Serikat, konsep Kepegawaian atau personnel administration digunakan di sektor publik, sedangkan personel management diterapkan di sektor bisnis. Di Indonesia, ada kecenderungan penggunaan pengelolaan kepegawaian oleh pemerintah atau korporasi. Menurut beberapa ahli, administrasi kepegawaian memiliki pengertian sebagai berikut :

²⁹ Sri Widodo Soedarso, "Manajemen Sumber Daya Manusia: Teori, Perencanaan, Strategi, Isu-Isu Utama Dan Globalisasi" (Manggu Makmur Tanjung Lestari, 2018)

³⁰ Drs Musanef, Management Kepegawaian Di Indonesia, PT" Gunung Agung Jakarta, 1984

³¹ Suharno, Manajemen Pendidikan (Sebuah Pengantar Bagi Paca Calon, Guru), (Surakarta:UNS Press, 2008)

1. Paul Pigors, Charles A. Myers berpendapat bahwa administrasi kepegawaian adalah suatu proses atau prosedur yang mengatur dan memperlakukan orang-orang sesuai dengan keahliannya, yang bekerja dengan cara yang mencapai hasil terbaik.³²
2. William E. Mosher dan J. Donald Kingsley berpendapat bahwa administrasi kepegawaian membahas kinerja dan kinerja karyawan/pegawai dalam segala hal mulai dari perekrutan, tes penerimaan karyawan/pegawai, penilaian keterampilan karyawan/pegawai, transfer karyawan/pegawai, promosi, pelatihan dan Pendidikan, kehadiran. Biaya karyawan/pegawai kesehatan, rekreasi, kesejahteraan, lingkungan kerja, Kerjasama dan peraturan lainnya.³³
3. Menurut Edwin B. Flippo, administrasi kepegawaian dipelajari dalam kaitannya dengan perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan dan pengendalian karyawan/pegawai untuk berbagai tujuan yang ditetapkan oleh organisasi.³⁴
4. Menurut Glen O. Stahl, administrasi kepegawaian pada umumnya berkaitan dengan sumber daya manusia suatu organisasi.³⁵

Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian administrasi pegawai negeri sipil adalah administrasi pegawai negeri sipil atau pegawai negeri sipil yang dipelajari sebagai ilmu dan seni yang mempelajari proses penggunaan tenaga manusia dari penerimaan sampai pemberhentian.

G. Ruang Lingkup Administrasi Kepegawaian

Administrasi kepegawaian pada instansi pemerintah tidak dapat dipisahkan dari kegiatan administrasi umum. Ruang lingkup kegiatan pengelolaan sumber

³² Paul Ed Pigors and Charles A Myers, "Readings in Personal Administration". 1952

³³ William E Mosher and J Donald Kingsley, "Public Personnel Administration, Rev.Ed," NewYork: Harperand Brothers, 1941

³⁴ Edwin B Flippo, "Personal Management, Organization, and Strategy." Mason. Thomson, 1984

³⁵ O Glenn Stahl, "PublicPersonnel Administration, " 1962

daya manusia, meliputi rekrutmen, penempatan, pengembangan dan pemberhentian pegawai, untuk memenuhi kebutuhan organisasi sesuai tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, tujuan dan ruang lingkup kegiatan SDM adalah pegawai sejak rekrutmen hingga saat pemberhentian. Tujuan dan ruang lingkup kegiatan tersebut juga memberikan pemahaman tentang administrasi kepegawaian.

Kegiatan administrasi kepegawaian adalah sebagai berikut :

1. Staffing, meliputi penyaringan, interview, perigangkatan, analisis pekerjaan, uraian pekerjaan, promosi, mutasi, dan perluasan pekerjaan.
2. Pembinaan, meliputi: bimbingan, penilaian kepegawaian, inventarisasi, kontrol pemindahan, pelayanan kesehatan, pencegahan kecelakaan, kesejahteraan pegawai, dan sebagainya.
3. Hubungan kepegawaian, meliputi hubungan serikat kerja dengan organisasi serikat kerja yang lain, atau hubungan antara organisasi serikat kerja dengan perusahaan, perundingan, kontrak kerja, keluhan buruh, perwasitan jika terjadi perselisihan kerja, dan sebagainya.
4. Latihan dan pengembangan, meliputi job training, latihan kepemimpinan, pengembangan kepemimpinan, latihan khusus atau latihan kerja sebelum menduduki suatu jabatan, dan sebagainya.
5. Kompensasi, meliputi gaji dan upah, tunjangan, bonus, pembagian laba, hadiah, dan sebagainya.
6. Komunikasi kepegawaian, meliputi: buku petunjuk, saluran komunikasi, pengendalian gosip, keluh kesah, mendengarkan keluhan survei tingkah laku modal, dan pengharapan.

7. Organisasi, meliputi penyusunan struktur organisasi, penggunaan saluran organisasi formal dan informal, dan mengatasi akibat yang ditimbulkan dari perubahan organisasi.
8. Administrasi, meliputi penjelasan dan penafsiran mengenai otoritas, konsultasi, partisipasi, gaya kepemimpinan, dan sebagainya.
9. Kebijakan kepegawaian dan pelaksanaannya, meliputi penentuan tujuan, kebijakan, strategi, dan perencanaan kebutuhan tenaga.
10. Tinjauan, perhitungan, penelitian, meliputi program laporan dan pencatatan, evaluasi kebijakan dan program, pengujian teori, inovasi, percobaan, dan analisis biaya dan keuntungan.

Menurut Arifin Abdurrachman, kegiatan SDM meliputi analisis pekerjaan, klasifikasi pekerjaan dan evaluasi pekerjaan, perekrutan, pengujian dan pengangkatan, disiplin dan moral karyawan/pegawai, dan catatan personel.

Nigro dkk mengatakan administrasi kepegawaian mencakup kegiatan pengembangan termasuk pengangkatan dan seleksi, pelatihan vokasi, serta promosi dan pemberhentian. Sementara itu, Bintoro Tjokroamijojo mengatakan pertanyaan umum tentang manajemen SDM adalah :

1. Dasar hukum kepegawaian negeri dan administrasi kepegawaian.
2. Lembaga yang menyelenggarakan administrasi kepegawaian, dan bertanggung jawab langsung kepada pimpinan pemerintah serta memiliki hubungan yang jelas dengan kementerian serta unit pengurusan kepegawaiannya.
3. Adanya struktur klasifikasi serta jabatan kepegawaian.

4. Pengadaan (recruitment) dan penempatan atau penunjukan (placement and appointment) berdasarkan suatu sistem yang tidak memihak dan standar-standar tertentu sesuai dengan keperluan pekerjaan/jabatan.
5. Sistem promosi dan evaluasi terhadap prestasi kerja pegawai, disiplin, pemindahan atau pergantian jabatan serta pemberhentian.
6. Sistem gaji berdasarkan standar tertentu yang objektif sesuai dengan pekerjaan yang dilakukan dan dapat diubah jika diperlukan. Hal ini dikaitkan dengan pensiun.
7. Adanya program pendidikan dan latihan untuk meningkatkan kemampuan kerja pegawai negeri.
8. Hubungan dengan organisasi-organisasi kepegawaian dan serikat-serikat sekerja.
9. Tata usaha kepegawaian dalam arti data kepegawaian individual, absensi, cuti, kenaikan gaji, dan sebagainya.

Jucius mengatakan ruang lingkup administrasi kepegawaian meliputi pengadaan, pengembangan, pengembangan dan penggunaan. Dengan kata lain, ruang lingkup kegiatan SDM meliputi perencanaan, pengaturan, pengarahan dan pengendalian kegiatan pengadaan, pengembangan, penggajian, dan integrasi karyawan/pegawai dari suatu organisasi tertentu.

Lingkup kegiatan administrasi kepegawaian adalah sebagai berikut :

1. Kegiatan pengadaan dan seleksi tenaga kerja/pegawai untuk mengetahui segenap rangkaian seleksi pegawai yang sesuai dengan kebutuhan.
2. Kegiatan penempatan calon pegawai pada jabatan atau fungsi tertentu yang telah ditetapkan.

3. Kegiatan pengembangan, untuk mengetahui segenap proses latihan (training), baik latihan sebelum menduduki jabatan maupun latihan setelah menduduki jabatan. Latihan ini hendaknya dikaitkan dengan promosi bagi pegawai yang bersangkutan.
4. Kegiatan pemberhentian, untuk mengetahui segenap proses pemberhentian tenaga kerja/pegawai, baik pemberhentian sebelum masanya maupun setelah sampai saatnya berhenti (pensiun).

H. Konsep Manajemen Kepegawaian ASN

Manajemen kepegawaian merupakan paduan kata manajemen dan kepegawaian yang masing-masing mempunyai arti dan berdiri sendiri. Manajemen adalah melaksanakan perbuatan tertentu dengan menggunakan tenaga orang lain, sedangkan kepegawaian adalah seluruh kegiatan yang berhubungan dengan kepentingan kepegawaian. Menurut Moekijat, manajemen kepegawaian adalah suatu proses untuk mengembangkan, menerapkan dan menilai kebijaksanaan-kebijaksanaan, prosedur-prosedur, metode-metode dan program-program yang ada hubungannya dengan individu dengan organisasi.

Selanjutnya Nititisemito mengemukakan manajemen kepegawaian sebagai suatu ilmu dan seni untuk melaksanakan antara lain planning, organizing, controlling sehingga efektifitas dan efisiensi personalia dapat ditingkatkan semaksimal mungkin dalam mencapai tujuan. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa manajemen kepegawaian merupakan suatu seni dan ilmu yang digunakan dalam mencapai suatu tujuan yang ada hubungannya dengan individu dengan organisasi. Dengan demikian, kita dapat melihat bahwa manajemen kepegawaian itu memang penting dalam organisasi yang mempunyai andil yang cukup penting karena menyangkut manusia yang akan menentukan arah kemajuan

dan kesuksesan dalam suatu organisasi. Dalam manajemen pegawai tentu dibahas mengenai pengadaan pegawai yang biasa disebut dengan rekrutmen. Pada dasarnya rekrutmen dilakukan untuk mengisi kebutuhan organisasi akan tenaga kerja/karyawan yaitu untuk menduduki jabatan-jabatan yang ada dalam organisasi yang masih kosong.

Di dalam masyarakat yang selalu berkembang, manusia senantiasa mempunyai kedudukan yang makin penting, meskipun negara Indonesia menuju kepada masyarakat yang berorientasi kerja, yang memandang kerja adalah sesuatu yang mulia, tidaklah berarti mengabaikan manusia yang melaksanakan kerja tersebut. Demikian juga halnya dalam suatu organisasi, unsur manusia sangat menentukan sekali karena berjalan tidaknya suatu organisasi kearah pencapaian tujuan yang ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditetapkan.

Thoha memberikan pengertian bahwa pegawai adalah orang-orang yang telah memenuhi syarat tertentu diangkat dan ditempatkan atau ditugaskan dan dipekerjakan dalam jajaran organisasi formal untuk melaksanakan suatu pekerjaan dan atas prestasi atau hasil kerja diberikan imbalan berupa gaji. Dari definisi diatas dapat diketahui bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut.

Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan tugas ataupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta akan mendapat imbalan sebagai balas jasa atas pekerjaan yang

telah dilaksanakan. Hal ini sesuai dengan pendapat Munasef yang mengatakan bahwa pegawai adalah mereka yang secara langsung digerakkan oleh seorang manajer untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Kranenburg dalam Hartani, dkk, memberikan pengertian dari pegawai negeri yaitu pejabat yang ditunjuk. Jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya. Dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pegawai sebagai tenaga kerja atau yang menyelenggarakan pekerjaan perlu digerakkan sehingga mereka mampu bekerja secara efektif.

Dalam Undang-Undang ASN disebutkan bahwa Pegawai ASN berkedudukan sebagai aparatur negara yang menjalankan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah serta harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Pegawai ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Selain untuk menjauhkan birokrasi dari pengaruh partai politik, hal ini dimaksudkan untuk menjamin keutuhan, kekompakan dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaga pada tugas yang dibebankan kepadanya.

I. Kerangka Pikir

Dalam penelitian ini difokuskan pada dua variabel utama yaitu :

- 1) Proses penyelenggaraan administrasi kepegawaian pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua berdasarkan peraturan perundang-undangan. Indikator yang digunakan adalah penyelenggaraan administrasi kepegawaian,

memenuhi hak sesuai aturan dan hambatan penyelenggaraan administrasi kepegawaian.

2) Faktor-faktor yang mempengaruhi pemenuhan administrasi kepegawaian.

Indikator yang digunakan adalah faktor peraturan dan faktor kelembagaan.

Gambar I : Kerangka Berpikir

