

Dr. Muh. Hasrul, S.H.,M.H.  
H. Syafa'at Anugrah Pradana, S.H.,M.H.

# URGENSI STAFF AHLI

Kajian Teoritik Keberadaan Staf Ahli sebagai Pembantu  
Kepala Daerah dalam Penanganan Isu-isu  
Strategis di Daerah



meta

REPUBLIK  
INSTITUTE  
The Center for the Study of Law

# **URGENSI STAF AHLI KEPALA DAERAH**

**Kajian Teoritik Keberadaan Staf Ahli  
sebagai Pembantu Kepala Daerah dalam Penanganan  
Isu-isu Strategis di Daerah**



**Dr. Muh. Hasrul, S.H.,M.H.**

**H. Syafa'at Anugrah Pradana, S.H.,M.H.**

# **URGENSI STAF AHLI KEPALA DAERAH**

**Kajian Teoritik Keberadaan Staf Ahli  
sebagai Pembantu Kepala Daerah dalam Penanganan  
Isu-isu Strategis di Daerah**

**Editor**

**Fajlurrahman Jurdi**

**litera**

**REPUBLIK  
INSTITUTE**  
freedom . justice . rule of law

**Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

**URGENSI STAF AHLI KEPALA DAERAH**

**Kajian Teoritik Keberadaan Staf Ahli sebagai Pembantu Kepala Daerah dalam Penanganan Isu-isu Strategis di Daerah**

© Penulis

Diterbitkan pertama kali oleh Litera. Hak cipta dilindungi oleh undang-undang *All Rights Reserved* Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

Cetakan Pertama: Desember 2017

viii+130 hlm, 14 cm x 20 cm

ISBN: 978-602-61447-9-9

Penulis : Dr. Muh. Hasrul, S.H.,M.H.  
H. Syafa'at Anugrah Pradana, S.H.,M.H.  
Editor : Fajlurrahman Jurdi,  
Ilustrasi Sampul : Litera Art  
Perancang Sampul : Litera Art  
Penata Letak : Makhrus Ahmadi

Diterbitkan oleh:

**Penerbit**

**litera**

Suronatan NG II/863 Yogyakarta

Telp. 0852-2633-0202

E-mail : kotak.litera@gmail.com

Bekerjasama dengan

 **REPUBLIK**  
**INSTITUTE**  
freedom . justice . rule of law

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah kami panjatkan kehadiran Allah SWT, atas segala limpahan rahmat, karunia, dan hidayah-Nya, sehingga buku ini dapat kami diselesaikan. Sekalipun, disadari bahwa di dalamnya masih terdapat kekurangan-kekurangan, mengingat keterbatasan kami sebagai manusia. Buku ini merupakan salah satu referensi bagi kelompok ahli di Pemerintahan Daerah, seperti Staf Ahli di pemerintah daerah dan staf ahli di DPRD.

Urgensi staf ahli dalam pemerintahan daerah sangat penting, karena berkaitan dengan substansi penyelenggaraan pemerintahan. Para staf ahli inilah yang menentukan kualitas kebijakan daerah, baik dari segi transparansi, partisipasi maupun akuntabilitas pemerintahan.

kekuatan staf ahli sebenarnya adalah pada kualitas sumber daya manusia-nya, oleh karena nomenklatur “ahli” setelah kata “staf” menunjuk pada profesionalitas dan kualitas personal yang dimiliki oleh seseorang terkait dengan bidang keahliannya. Staf ahli bukan berarti ahli dalam segala hal dan segala permasalahan, namun staf ahli adalah merupakan seseorang yang menekuni bidang tertentu secara mendalam. Dalam konteks inilah posisi mereka sebagai aparatur pemerintahan di daerah sangat penting.

Buku ini tentu berhubungan secara langsung dengan posisi staf ahli sebagai perangkat daerah dalam struktur organisasi pemerintahan daerah.

Kami mengucapkan terimakasih kepada Fajlurrahman Jurdi yang telah mengedit kembali naskah ini sehingga bisa menjadi bahan bacaan bagi dunia akademis dan pengembangan pemikiran hukum pemerintahan daerah yang menjadi bagian dari mata kuliah di Departemen Hukum Tata Negara. Selain itu, kami ucapkan terimakasih kepada penerbit Litera dan Republik Institute yang telah bersedia menerbitkan buku ini.

Wallahu a'lam bishowab

*Billahi fii sabilil haq fastabiqul khairat,*

*Wassalamualaikum warahmatullah wabarakatuh*

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	v
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Maksud dan Tujuan Penulisan .....	9
<b>BAB II KAJIAN TEORITIK</b> .....	11
A. Teori Negara Hukum Kesejahteraan .....	11
B. Teori Kewenangan .....	18
C. Teori Kelmbagaan.....	23
D. Teori Pemerintahan Daerah .....	27
E. Teori Jabatan .....	30
F. Teori Penegakan Hukum .....	36
G. Teori Organ.....	39
H. Teori Kompetensi .....	40
I. Teori Struktural dan Fungsional .....	41
J. <i>Role Theory</i> .....	44
<b>BAB III PERANGKAT DAERAH</b> .....	49
A. Pengertian .....	49
B. Unsur Perangkat Daerah.....	49

<b>BAB IV STAF AHLI KEPALA DAERAH.....</b>	<b>57</b>
A. Pengertian .....	57
B. Tugas dan Fungsi.....	57
C. Kewenangan Kepala Daerah .....	61
D. Seleksi Jabatan Staf Ahli.....	73
E. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah...	76
F. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi .....	79
G. Staf Ahli Suatu Jabatan .....	84
<b>BAB V STRUKTUR PEMERINTAH DAERAH ....</b>	<b>87</b>
A. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	87
B. Sekretaris Daerah.....	88
C. Asisten.....	89
D. Kepala Dinas .....	90
E. Kepala Badan .....	91
F. Inspektur .....	92
G. Sekretaris Dinas/Badan.....	93
H. Kepala Bidang .....	93
<b>BAB VI PEMERINTAH DAERAH DALAM</b>	
<b>KONSEP AAUPB .....</b>	<b>95</b>
<b>BAB VII PENUTUP .....</b>	<b>103</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>107</b>
<b>INDEKS.....</b>	<b>115</b>
<b>TENTANG PENULIS .....</b>	<b>119</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat diserahkan ke pemerintah daerah. Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah daerah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Selain itu desentralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah pusat kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) administrasi Negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan.<sup>1</sup>

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-

---

<sup>1</sup> Muhammad Ryaas Rasyid. 1988. Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru. Yarsif Watampone, Jakarta. Hlm. 4

undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.<sup>2</sup> Hal ini berarti bahwa dalam desentralisasi daerah diberikan sebuah hak yang disebut hak otonomi. Hak otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Suatu pemerintahan daerah dalam suatu Negara dibentuk dengan dasar wilayah yang luas sehingga tidak dimungkinkan pengelolaan pemerintahan secara efektif dan efisien jika hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat semata. Alasan inilah yang kemudian menjadi dasar pertimbangan untuk membentuk pemerintahan daerah dengan kebijakan desentralisasi.

Perkembangan bentuk organisasi (*organization shape*) pemerintah daerah bisa dicermati melalui peta urusan yang dimilikinya. Selain itu bentuk organisasi bisa juga dipengaruhi oleh perkembangan tuntutan dan kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Hal inilah yang secara langsung atau tidak, memberikan dampak terhadap keberagaman organisasi perangkat daerah, jumlah satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dan unit kerja di bawahnya maupun nomenklatur yang dikembangkan.<sup>3</sup>

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan

---

<sup>2</sup> Lihat Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945.

<sup>3</sup> Faozan Haris, 2007. *Menyingkapi Issue Kelembagaan Kerjasama Antar Daerah Di Tengah Kolaborasi Stratejik Global*, Lembaga Pengembangan Administrasi STIA LAN, Bandung. Hlm. 2

pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Tujuan tersebut dapat terwujud salah satunya tentu dengan perubahan sistem birokrasi yang benar-benar profesional dan bermasyarakat. Sehingga prinsip desentralisasi selalu mengarah kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Dengan menitikberatkan pelaksanaan otonomi daerah pada kabupaten/kota, pelayanan publik akan berjalan sesuai dengan harapan masyarakat. Hal ini mengingat kabupaten/kota merupakan satuan wilayah pemerintahan yang rentang jaraknya relative dekat. Dengan rentang jarak yang relatif dekat itu, pada gilirannya, pemerintah kabupaten/kota mengetahui, memahami, dan mengerti tentang keinginan dan kebutuhan masyarakatnya.<sup>4</sup>

Perwujudan produk hukum positif sebagai dasar atau sekaligus sebagai pengaturan pelayanan publik, maka akan dengan mudah dapat ditemukan asas-asas atau prinsip-prinsip yang mendasari penyelenggaraan pelayanan publik, dan tentunya tidak kalah penting menyangkut partisipasi, hak, dan kewajiban masyarakat dalam rangka pelayanan publik. Di samping itu juga dapat dengan mudah ditemukan dan ditentukan hak dan kewajiban pemerintah, sehingga akan memudahkan identifikasi terhadap permasalahan-permasalahan yang timbul dalam rangka pelayanan publik untuk dicarikan solusinya.<sup>5</sup>

Pemberdayaan masyarakat (*society empowerment*) merupakan upaya penguatan atau upaya untuk memperkuat

---

<sup>4</sup> *Ibid*, Hal. 71

<sup>5</sup> Husni Thamrin, 2013. *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta. Hal. 17

pelaksanaan pemerintahan di daerah dengan member wewenang kepada masyarakat untuk ikut berperan serta dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat yang bersangkutan, yang meliputi pelayanan umum dan peningkatan daya saing daerah.<sup>6</sup>

Birokrasi dewasa ini sedang dan telah menyesuaikan dengan tuntutan kebutuhan nyata di lapangan yang terus berubah, salah satunya aparatur dan birokrasi harus semakin memfokuskan pada upaya peningkatan kualitas dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pada Negara hukum yang tindakan pemerintahannya sedemikian menonjol pertimbangan *Doelmatigheids*, maka kesewenang-wenangan cenderung menonjol. Dilain pihak, apabila dalam tindakan-tindakan administrasi berpegang secara kaku pada persoalan *Rechmatigheids* tanpa mempertimbangkan prinsip *Doelmatigheids* makin cenderung lalai mewujudkan fungsi Negara kesejahteraan. Pada tataran ini, diperlukan kecerdasan para penyelenggara Negara menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang layak.<sup>7</sup>

Hakikat pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk mewujudkan tujuan pembentukan daerah itu maka diperlukanlah suatu organisasi perangkat daerah sebagai

---

<sup>6</sup> *Ibid*, Hal. 77

<sup>7</sup> *Ibid*. Hal. 61

pelaksana dalam rangka menyelenggarakan kewenangan yang telah dilimpahkan kepada pemerintah daerah tersebut.

Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang mengamanatkan beberapa prinsip yang dimaksudkan untuk memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dalam sebuah pemerintah daerah. Adapun dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, diselenggarakan oleh seluruh provinsi, kabupaten, dan kota, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah, yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah.

Dalam struktur pemerintah daerah, seorang kepala pemerintah daerah disebut gubernur dalam lingkup propinsi, bupati dalam lingkup kabupaten, dan walikota dalam lingkup kotamadya. Kepala daerah masing-masing mempunyai perangkat daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Salah satu perangkat daerah yang mempunyai peranan penting dalam membantu tugas dan fungsi kepala daerah adalah staf ahli. Dalam Pasal 102 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah disebutkan bahwa : “Gubernur dan bupati/walikota dalam melaksanakan

tugasnya dapat dibantu staf ahli”.

Jabatan staf ahli dalam roda pemerintahan daerah sesungguhnya merupakan jabatan yang sangat strategis, karena merupakan otak atau konsultan kepala daerah dibidang tertentu atau istilah yang biasa kita dengar sebagai tim *creator* pemerintah daerah. Eksistensinya diharapkan dapat memberikan masukan dalam mengambil kebijakan yang tepat mengenai program pembangunan yang akan dijalankan sesuai dengan kekhususan bidangnya.

Terbentuknya jabatan ini dilatar belakangi terpilihnya kepala daerah yang berasal dari berbagai kalangan, sehingga tidak semua kepala daerah memiliki pengalaman di bidang pemerintahan. Untuk itu, dibutuhkan pendamping kepala daerah yang dapat memberikan saran pertimbangan terkait bidang politik, hukum, pemerintahan, perekonomian dan keuangan serta kependudukan dan sumber daya manusia.

Pada level atau organisasi macam apapun, staf ahli memiliki peran yang sangat strategis dalam menentukan penyediaan informasi dan analisis yang perlu dilakukan guna pembuatan keputusan tertentu. Dalam perspektif kebijakan publik, staf ahli merupakan seorang analisis kebijakan yang berfungsi memberikan masukan atau rekomendasi (*policy adviser*) yang biasanya dalam bentuk *policy paper*, kepada *top manager* atau pada tataran pemerintah daerah peran staf ahli adalah sebagai *policy adviser* bagi kepala daerah.

Masalah pemerintah daerah, khususnya di Indonesia menjadi masalah yang aktual dewasa ini. Usaha-usaha dalam bentuk pemikiran dan tindakan ke jurusan ini, masih dalam proses, baik politik teoritik maupun politik praktis. Dari segi ketatanegaraan, masalah pemerintahan daerah adalah

merupakan salah satu aspek struktural dari suatu Negara, dan perihal pemerintah / pemerintah daerah itu sendiri, serta hubungannya dengan pemerintah pusatnya bergantung kepada bentuk dan susunan negaranya.

Ada beberapa pertimbangan sehingga staf ahli diperlukan dalam sistem pemerintah daerah diantaranya meningkatnya kompleksitas masalah yang harus dihadapi pemerintah daerah, kemudian pengadopsian nilai-nilai demokrasi yang membuat pemerintah daerah harus semakin transparan dan akuntabel, dan semakin terbatasnya berbagai sumber daya yang menuntut penggunaan sumber daya tersebut secara bijak dengan perumusan kebijakan yang akurat.

Realitas yang kita jumpai saat ini bahwa di lingkungan masyarakat mengenai staf ahli adalah masuk ke dalam kurungan. Namun ada juga yang beranggapan jadi staf ahli artinya sedang diparkir sementara, sambil menunggu jabatan Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang kosong. Setelah ada jabatan yang kosong, maka pejabat yang sebelumnya dijadikan sebagai staf ahli dikembalikan ke SKPD yang telah lowong tersebut. Kemudian, jabatan staf ahli dijadikan sebagai jabatan hukuman bagi pegawai yang tidak loyal dengan kepala pemerintah daerah. Selain itu, jabatan dari staf ahli adalah jabatan yang tidak ada kejelasan sebab kepala pemerintah daerah (dalam hal ini kepala daerah) jarang menggunakan staf ahli dalam menentukan suatu kebijakan yang vital malah lebih banyak berkoordinasi dengan wakil kepala pemerintah daerah dan sekretarisnya sendiri. Hal tersebut hanya akan menyia-nyaiakan anggaran dalam belanja pegawai karena fungsi yang sebenarnya telah jelas dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang

Perangkat Daerah bahwa staf ahli memberikan telaahan mengenai tugas dan fungsi staf ahli di bidangnya masing-masing namun terlihat tidak jelas karena pada kenyataannya kita hanya melihat banyak staf ahli adalah buangan dari SKPD yang tidak memiliki kompetensi yang diletakkan dalam unsur staf ahli dewasa ini.

Fenomena pengisian jabatan staf ahli kepala daerah dewasa ini didasari karena ketidakmampuan kepala daerah dalam memikirkan segala aspek dalam rangka mengeluarkan kebijakan yang tepat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, jabatan staf ahli seharusnya ditempati oleh pejabat yang memang betul-betul ahli dalam bidangnya, meskipun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tidak dijelaskan secara eksplisit mengenai pengertian staf ahli. Namun, penulis dapat menginterpretasikan ahli sebagai seorang yang tahu, mampu, dan menguasai bidang tertentu.

Kepala daerah menunjuk pejabat untuk dijadikan sebagai staf ahli biasanya didasari atas beberapa faktor antara lain faktor rekrutmen jabatan staf ahli, faktor pendidikan yakni kesesuaian riwayat pendidikan dengan nomenklatur jabatan yang akan diduduki. Selanjutnya, faktor pengalaman yaitu sejauh mana sepak terjang seorang pejabat yang akan menduduki jabatan staf ahli. Kemudian, faktor sumber daya aparatur yang dapat menjadi pertimbangan kepala daerah dalam menempatkan pejabatnya pada jabatan staf ahli. Selain itu, faktor budaya organisasi juga menjadi pertimbangan kepala daerah dalam menentukan pejabat staf ahli.

## **B. Maksud dan Tujuan Penulisan**

Penelitian ini dilakukan karena beberapa fenomena mengenai kedudukan jabatan staf ahli kepala daerah yang tidak sesuai dengan bidangnya dan keahliannya menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sehingga timbul dugaan yang kuat bahwa staf ahli hanya dijadikan sebagai jabatan pelengkap untuk pejabat yang tidak mempunyai jabatan di SKPD. Padahal, seyogyanya staf ahli merupakan jabatan yang sangat strategis yang bertugas memberikan telaahan mengenai masalah pemerintahan daerah sesuai dengan bidang tugasnya seperti yang dikatakan Gubernur Sumatera Barat Irwan Prayitno bahwa Staf Ahli bukanlah jabatan buangan, namun staf ahli adalah bagian yang penting dalam struktur pemerintahan.

Adapun maksud dan tujuan penelitian ini yakni untuk mengetahui dan memahami kedudukan dan tugas staf ahli dalam struktur pemerintah daerah. Juga untuk mengetahui dan memahami urgensi staf ahli dalam kerangka pemerintah daerah.

Buku ini membahas mengenai peranan staf ahli dalam struktur pemerintah daerah, namun ada juga tulisan sebelumnya yang pernah dimuat dalam sebuah tulisan di *academia.edu* oleh Indra Perwira mengenai Kajian Jabatan Staf Khusus Gubernur. Selanjutnya, pembahasan mengenai jabatan staf ahli juga pernah dibahas dalam Rakernas Staf Ahli di Manado pada Tahun 2011 dimana Sekretaris Jenderal Kementerian Dalam Negeri pada waktu itu menyatakan bahwa Staf Ahli harus ahli.



## **BAB II**

# **KAJIAN TEORITIK**

### **A. Teori Negara Hukum Kesejahteraan**

Negara Negara Indonesia adalah Negara Hukum.<sup>1</sup> Negara hukum yang dimaksud adalah Negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan.<sup>2</sup>

Negara hukum adalah Negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan Negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warga negaranya.<sup>3</sup>

Pemikiran tentang konsep Negara hukum telah lama

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

<sup>2</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2010. *Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat)*, Sekretaris Jenderal MPR RI, Jakarta. Hal.46

<sup>3</sup> Didi Nazmi Yunas, 1992. *Konsepsi Negara Hukum*. Angkasa Raya Padang, Padang. Hal. 20

dikembangkan oleh ahli filsafat dari zaman Yunani kuno seperti; Plato (429-374 SM) dan Aristoteles (384-322). Pendapat dari Aristoteles memberikan pemahaman bahwa Negara harus berdiri di atas hukum yang akan menjamin keadilan bagi warga Negara. Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) dalam Negara berarti, bahwa penyelenggaraan kekuasaan dalam Negara khususnya kekuasaan pemerintahan haruslah didasarkan atas hukum. Dalam konsepsi Negara hukum kekuasaan menjalankan atau menyelenggarakan pemerintahan haruslah berdasarkan pada kedaulatan hukum atau supremasi hukum dengan tujuan utamanya adalah mewujudkan adanya ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>4</sup>

Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam Negara bukanlah manusia yang sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan perundang-undangan dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan yang menjalankan pemerintahan Negara. Oleh karena itu, yang terpenting adalah mendidik manusia menjadi warga Negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.<sup>5</sup>

Semakin pesatnya perkembangan kegiatan keilmuan yang menjadikan Islam sebagai objek penyelidikan, kebangkitan ini akan berpengaruh pada upaya untuk menjadikan Hukum

---

<sup>4</sup> Aminuddin Ilmar, 2013. *Hukum Tata Pemerintahan*. Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar. Hal. 55

<sup>5</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Sinar Bakti, Jakarta. Hal.153

Islam sebagai bahan yang tidak dapat diabaikan dalam politik hukum khususnya politik perundang-undangan.<sup>6</sup> Adapun karakteristik nomokrasi Islam adalah memiliki prinsip keadilan, prinsip kekuasaan sebagai amanah, dan prinsip kesejahteraan dan ketaatan rakyat.<sup>7</sup>

Negara hukum modern (Negara hukum kesejahteraan) memiliki karakteristik yang berbeda dengan negara hukum formal. Negara hukum kesejahteraan berkarakter pelayanan publik (pelayanan masyarakat). dengan karakteristik seperti itu, Negara hukum kesejahteraan lebih memperhatikan dan memedulikan nasib atau kemakmuran masyarakat secara keseluruhan daripada nasib (kepentingan individu).<sup>8</sup>

Tugas untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum merupakan tugas yang dibebankan ke pundak pemerintah. Pembebanan tugas yang sangat berat tersebut dengan sendirinya berakibat terhadap ruang lingkup tugas pemerintah yang semakin bertambah luas. Dalam hubungan dengan penyelenggaraan kesejahteraan tersebut, pemerintah tidak hanya bertugas sebagai penjaga ketertiban dan keamanan seperti tugas pemerintah dalam Negara hukum formal. Pemerintah juga terlibat dalam bidang sosial, ekonomi dan sebagainya yang semula merupakan urusan masing-masing individu.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Bagir Manan, 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung. Hal.20

<sup>7</sup> Tahir Azhari, 1992. *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam dan Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Bulan Bintang, Jakarta. Hal. 5

<sup>8</sup> Hotma P. Sibuea, 2010. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Penerbit Erlangga, Jakarta. Hal. 58-59

<sup>9</sup> *Ibid*, Hal. 62

Teori Negara hukum kesejahteraan dan teori Negara hukum dalam perkembangan pemikiran ilmu hukum, memiliki kaitan yang erat satu sama lain. Teori Negara hukum kesejahteraan merupakan teori yang muncul sebagai tanggapan terhadap teori Negara hukum yang tidak mampu membawa masyarakat menuju kemakmuran.

Dalam hubungan dengan perubahan fungsi Negara sebagai indikasi perubahan kedudukan dan fungsi pemerintah sebagai pelayan masyarakat, Mustamin Daeng Matutu dalam Hotma P. Sibuea mengemukakan sebagai berikut:<sup>10</sup>

“dalam rangka perkembangan aliran ini, Negara tidak lagi dipandang sebagai alat kekuasaan semata-mata (sebagai *instrument of power*), tetapi mulai dipandang sebagai alat pelayanan (*an agency of service*). Dalam suasana alam pikiran semacam itulah muncul dan berkembangnya gejala *welfare state* (modern)”.

Keterlibatan pemerintah sebagai pelayan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat seperti dikemukakan di atas menjadi suatu keniscayaan dalam Negara hukum kesejahteraan. Tanpa keterlibatan pemerintah, kesejahteraan umum yang menjadi cita-cita Negara hukum kesejahteraan hanya akan menjadi angan-angan sebab tugas untuk mewujudkan kesejahteraan umum tidak dapat diserahkan kepada masing-masing individu. Oleh sebab itu, dapat dikemukakan bahwa dalam rangka tugas servis publik atau pelayanan masyarakat hampir tidak ada aspek kehidupan masyarakat yang tidak dapat dicampuri oleh pemerintah.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid.* Hal. 64

<sup>11</sup> *Ibid.* Hal. 65

Didalam literatur hukum diakui dan diterima, bahwa pengertian pemerintah dapat dibagi dua, yaitu *pertama* pengertian pemerintah dalam arti luas (*A.M. Donner* menyebutnya pemerintah dalam arti tertinggi) dan pengertian *kedua* adalah pemerintah dalam arti sempit.

*Pertama*, konsep *Trias Politica* dari Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1748) membagi pemerintah dalam arti yang luas dalam tiga kekuasaan yaitu:

- a. Kekuasaan membuat Undang-Undang (*legislative power, la puissance legislative*);
- b. Kekuasaan menjalankan Undang-Undang atau ketentuan peraturan perundang-undangan (*executive power, la puissance executive*); dan
- c. Kekuasaan mengadili (*judicative power, la puissance de juger*).

Kedua, bahwa pemerintah dalam arti sempit menurut teori *Trias Politica*, maupun Van Vollenhoven dalam bukunya yang berjudul *Staat Recht Over Zee* (1934), hanya meliputi badan/kekuasaan eksekutif (*bestuur*) saja, tidak termasuk badan pembuat undang-undang maupun badan peradilan dan badan kepolisian.<sup>12</sup>

Pemerintah (*Government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani, *Kubernan* atau *nahkoda kapal*. Artinya, menatap ke depan. Lalu “memerintah” berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat Negara. Jadi, pemerintah adalah organ atau alat perlengkapan yang memiliki kekuasaan untuk

---

<sup>12</sup> *Ibid.* Hal. 37

melaksanakan keputusan politik dan menerapkan hukum serta undang-undang.

Utrecht mengemukakan bahwa istilah “pemerintah” itu meliputi 3 (tiga) pengertian yang tidak sama<sup>13</sup> : 1) Pemerintah sebagai gabungan dari semua badan kenegaraan yang berkuasa memerintah dalam arti kata yang luas. Jadi termasuk semua badan-badan kenegaraan yang bertugas menyelenggarakan kesejahteraan umum : badan-badan kenegaraan yang bertugas membuat peraturan, badan kenegaraan yang bertugas menyelenggarakan dan mempertahankan peraturan yang dibuat oleh badan-badan pertama, badan-badan kenegaraan yang bertugas mengadili, berarti meliputi badan-badan legislative, eksekutif, dan yudikatif; 2) Pemerintah sebagai gabungan badan-badan kenegaraan yang tertinggi ataupun (satu) badan kenegaraan tertinggi yang berkuasa memerintah di wilayah suatu Negara; dan 3) Pemerintah dalam arti Kepala Negara (Presiden) bersama-sama dengan menteri-menterinya, berarti organ eksekutif yang biasa disebut Dewan Menteri atau Kabinet.

Sementara itu, Logemann memberikan pengertian pemerintahan sebagai sebuah tindakan yang spontan tanpa menunggu peraturan perundang-undangan, demi kepentingan kesejahteraan rakyat yang diperintah, misalnya tindakan-tindakan pemerintah sewaktu ada banjir, menjaga kesehatan, menambah sandang-pangan.<sup>14</sup>

Pemerintahan dapat dilihat pada dua sudut, yaitu *pertama*; pemerintahan dalam arti fungsi, yakni kegiatan

---

<sup>13</sup> M. Solly Lubis, 2008. *Hukum Tata Negara*, CV. Bandar Maju, Bandung, Hal.110

<sup>14</sup> *Ibid.* Hal.51

mencakup aktivitas pemerintah dan *kedua*; pemerintahan dalam arti organisasi, yaitu kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan.<sup>15</sup>

Kandungan arti pemerintahan juga dapat dilihat dari sudut institusi yang dapat dibedakan dalam dua hal yakni, *pertama*; pemerintahan dalam arti luas yang mencakup seluruh wewenang yang dapat dilakukan oleh Negara dan kepentingan Negara itu sendiri yang meliputi tugas-tugas legislative, eksekutif, dan yudikatif. Atau dapat dikatakan sebagai keseluruhan organ-organnya. *Kedua*; pemerintahan dalam arti sempit, yaitu hanya meliputi kegiatan dalam bidang eksekutif (*bestuur*).<sup>16</sup>

Arti pemerintahan dalam konsep bahasa Inggris disebut dengan istilah “*government*” yang berasal dari bahasa latin “*gubernare, greek kybernan*” yang berarti mengemudikan, atau mengendalikan.<sup>17</sup>

Berdasarkan pada uraian tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa arti pemerintah dan pemerintahan adalah berbeda, di mana Arti pemerintah dan pemerintahan adalah berbeda, dimana arti pemerintah berkaitan dengan organ yang menjalankan fungsi pemerintahan yaitu Presiden dan pemerintahan yaitu proses atau bagaimana pemerintah menjalankan pemerintahan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan kata lain, arti kata pemerintah

---

<sup>15</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. Hal. 6

<sup>16</sup> Masbakar dan A.Muin Fahmal, 1984. *Hukum Administrasi Negara I (Ketetapan, Freies Ermessen, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dan Peradilan Administrasi Negara*, Zainal Bintang, Ujung Pandang. Hal.73

<sup>17</sup> Aminuddin Ilmar, 2013. *Op.Cit.* Hal.34

berkaitan atau berhubungan dengan organ atau badan, sedangkan arti kata pemerintahan berkaitan dengan fungsi pemerintahan atau bagaimana pemerintahan itu dijalankan atau dilaksanakan. Selain itu, konsep pemerintah sendiri dalam luas lingkungannya tidak hanya sekadar melaksanakan apa yang sudah ditetapkan atau digariskan oleh kekuasaan legislatif saja, akan tetapi juga meliputi tindakan atau perbuatan pemerintahan lainnya baik berupa pembentukan aturan maupun penerapan aturan hukum. dengan kata lain, bahwa tindakan atau perbuatan pemerintahan meliputi semua tindakan atau perbuatan yang tidak termasuk dalam lapangan kekuasaan legislatif maupun dalam lapangan kekuasaan judicial.<sup>18</sup>

## B. Teori Kewenangan

Istilah kewenangan berasal dari kata “wewenang”. Lubis menguraikan pengertian wewenang dengan membedakannya dengan tugas (*functie*), yakni satuan urusan pemerintahan yang dibebankan kepada organ tertentu untuk dilaksanakan, dan wewenang adalah pelaksanaan teknik urusan yang dimaksud.<sup>19</sup>

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam Bahasa Belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jerman-nya, yaitu *theorie der autoritat*. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid.* Hal.35

<sup>19</sup> M. Solly Lubis, 2008. *Op.Cit.* Hal.56

<sup>20</sup> Salim HS, 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan*

Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia,<sup>21</sup> kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang / badan lain.

Menurut H.D. Stoud, seperti yang dikutip Ridwan HB, menyajikan pengertian tentang kewenangan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>22</sup>

Menurut Bagir Manan yang dikutip oleh Muh. Hasrul dalam disertasinya bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang berarti hak dan kewajiban. Wewenang dalam kaitannya dengan otonomi daerah adalah hak yang memiliki pengertian kekuasaan mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*).<sup>23</sup>

Ateng Syafruddin menyajikan pengertian wewenang dengan membedakan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai

---

*Disertasi*. Rajawali Pers, Jakarta. Hal. 183

<sup>21</sup> Departemen Pendidikan Nasional, 2001. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta.

<sup>22</sup> Ridwan HR, 2008. *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta. Hal. 110

<sup>23</sup> Muh. Hasrul, 2013. *Kekuasaan Gubernur di Daerah*. Rangkang Education. Yogyakarta. Hal.54

suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup>

Hadjon mengemukakan bahwa wewenang merupakan faktor penting dan mendasar dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan Daerah. Kewenangan diartikan sebagai konsep hukum publik, maka kewenangan pemerintahan sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh disini bermakna bahwa penggunaan wewenang pemerintahan dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum, sedangkan komponen dasar hukum bermakna bahwa wewenang pemerintahan selalu harus dapat ditunjukan dasar hukumnya. Konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang dan standar khusus yang mencakup wewenang tertentu saja.<sup>25</sup>

Dikemukakan pula oleh Tonnaer bahwa kewenangan pemerintahan adalah kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, sehingga dengan demikian dapat pemerintah

---

<sup>24</sup> Ateng Syarifuddin, 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV Universitas Parahyangan, Bandung. Hal. 22

<sup>25</sup> Philipus M. Hadjon, 1997. *Wewenang*. Jurnal Yuridika, Edisi Nomor 5 dan 6 Tahun XII. Hal.3

dengan warga Negara.<sup>26</sup> Sementara itu, Marbun memberikan pengertian berbeda antara kewenangan dan wewenang. Menurutnya kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegheid*) hanya mengenai bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*). Menurutnya, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.<sup>27</sup>

Dilihat dari sifatnya, wewenang pemerintahan dapat dibedakan atas *expressimplied*, fakultatif dan *vrij bestuur*. Wewenang pemerintahan yang bersifat *expressimplied* adalah wewenang yang jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, isinya dapat bersifat umum dan dapat pula bersifat individual konkrit. Wewenang pemerintahan bersifat fakultatif adalah wewenang yang peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana suatu wewenang dapat dipergunakan. Wewenang pemerintahan yang bersifat *vrij bestuur* adalah wewenang yang peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup yang longgar kepada pejabat tata usaha Negara untuk mempergunakan wewenang yang dimilikinya.<sup>28</sup>

Max Weber membagi kewenangan menjadi empat

---

<sup>26</sup> S.F. Marbun, dkk, 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta. Hal. 27

<sup>27</sup> *Ibid*, Hal. 122

<sup>28</sup> *Ibid*, Hal. 123

macam, yang meliputi:<sup>29</sup>

- a. Wewenang kharismatik, tradisional dan rasional (legal);
- b. Wewenang resmi dan tidak resmi;
- c. Wewenang pribadi dan territorial; dan
- d. Wewenang terbatas dan menyeluruh.

Wewenang kharismatis merupakan wewenang yang didasarkan pada charisma yang merupakan suatu kemampuan khusus yang melekat pada diri seseorang, kemampuan mana yang diyakini sebagai pembawaan seseorang sejak lahir. Wewenang tradisional merupakan wewenang yang dapat dipunyai oleh seseorang atau kelompok orang.

Wewenang rasional atau *legal*, yaitu wewenang yang disandarkan pada sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat, sistem hukum mana dipahamkan sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta ditaati oleh masyarakat, dan bahkan yang telah diperkuat oleh Negara.

Wewenang tidak resmi merupakan hubungan-hubungan yang timbul antarpribadi yang sifatnya situasional, dan sifatnya sangat ditentukan pihak-pihak yang saling berhubungan tadi. Wewenang resmi sifatnya sistematis, dapat diperhitungkan dan rasional. Biasanya wewenang ini dapat dijumpai pada kelompok-kelompok besar yang memerlukan aturan tata tertib yang tegas dan bersifat tetap.

Wewenang pribadi lebih didasarkan pada tradisi, dan/ atau kharisma. Wewenang territorial merupakan wewenang

---

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto, 2005. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hal. 280-288

dilihat dari wilayah tempat tinggal. Wewenang terbatas adalah wewenang yang sifatnya terbatas, dalam arti tidak mencakup semua sektor atau bidang kehidupan, akan tetapi hanya terbatas pada salah satu sektor atau bidang saja. Wewenang menyeluruh merupakan wewenang yang tidak dibatasi oleh bidang-bidang kehidupan tertentu.

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.

### **C. Teori Kelembagaan**

Menurut Pratama, Kelembagaan atau institusi pada umumnya lebih diarahkan kepada organisasi, wadah atau pranata. Organisasi berfungsi sebagai wadah atau tempat, sedangkan pengertian lembaga mencakup juga aturan main, etika, kode etik, sikap dan tingkah laku seseorang atau suatu organisasi atau suatu sistem.<sup>30</sup>

Kelembagaan berasal dari kata lembaga, yang berarti aturan dalam organisasi atau kelompok masyarakat untuk membantu anggotanya agar dapat berinteraksi satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selain itu, lembaga juga dapat diartikan sebagai aturan dalam sebuah kelompok sosial yang sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial, politik dan ekonomi.<sup>31</sup>

Menurut North dalam Arsyad, institusi atau kelembagaan

---

<sup>30</sup> Pratama, 2012. *Pengembangan Kelembagaan*. LP3ES, Jakarta. Hal. 26

<sup>31</sup> *Ibid.*

adalah aturan-aturan (*constraints*) yang diciptakan oleh manusia untuk mengatur dan membentuk interaksi politik, sosial dan ekonomi. Aturan-aturan tersebut terdiri dari aturan-aturan formal misalnya peraturan-peraturan, undang-undang, konstitusi, dan aturan-aturan informal misalnya, norma sosial, konvensi, adat istiadat, sistem nilai, serta proses penegakan aturan tersebut (*enforcement*) secara bersama-sama menentukan struktur insentif bagi masyarakat.<sup>32</sup>

Menurut Hanafie, lembaga adalah badan, organisasi, kaidah dan norma-norma baik formal maupun informal sebagai pedoman untuk mengatur perilaku segenap anggota masyarakat baik dalam kegiatan sehari-hari maupun dalam usahanya mencapai suatu tujuan tertentu. Lembaga-lembaga bentukan pemerintah lebih sering disempurnakan agar mampu berfungsi sebagai tumpuan untuk menunjang terciptanya pembangunan yang mantap serta sesuai dengan iklim pembangunan pertanian dan pedesaan. Bentuk kelembagaan dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu kelembagaan primer dan kelembagaan sekunder. Unsur-unsur kelembagaan primer mencakup pemerintah, kekayaan, industry, pendidikan, agama dan keluarga.<sup>33</sup>

Menurut Anantanyu, kelembagaan adalah keseluruhan pola-pola ideal, organisasi, dan aktivitas yang berpusat di sekeliling kebutuhan dasar seperti kehidupan keluarga, Negara, agama, dan mendapatkan makanan, pakaian, dan kenikmatan serta tempat perlindungan. Suatu lembaga

---

<sup>32</sup> Arsyad, Lincolin. 2010. *Ekonomi Pembangunan*. Edisi Kelima, UPP STIM YKPN, Yogyakarta. Hal. 23

<sup>33</sup> Hanafie, Rita. 2010. *Pegantar Ekonomi Pertanian*. CV. Andi Offset, Yogyakarta. Hal. 270

dibentuk selalu bertujuan untuk memenuhi berbagai kebutuhan manusia sehingga lembaga mempunyai fungsi. Lembaga juga merupakan konsep yang berpadu dengan struktur, artinya tidak saja melibatkan pola aktivitas yang lahir dari segi sosial untuk memenuhi kebutuhan manusia, tetapi juga pola organisasi untuk melaksanakannya.<sup>34</sup>

Menurut Daymon dan Immy, teori kelembagaan (*institutional theory*) menyatakan bahwa organisasi yang menghadapi tuntutan-tuntutan yang saling berlawanan dapat mengadopsi praktik dan struktur yang mengalihkan perhatian stakeholder dari hal-hal yang mereka anggap tidak dapat diterima (*unacceptable*).<sup>35</sup>

Lembaga dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu lembaga formal dan non-formal. Lembaga formal adalah kumpulan orang-orang yang memiliki hubungan kerja rasional dan mempunyai tujuan bersama, biasanya mempunyai struktur organisasi yang jelas, contohnya perseroan terbatas, sekolah, partai politik, badan pemerintah dan sebagainya. Sedangkan lembaga non-formal adalah kumpulan orang-orang yang mempunyai tujuan bersama dan biasanya hanya memiliki ketua saja. Contohnya arisan ibu-ibu rumah tangga, belajar bersama dan sebagainya.

Lembaga formal memiliki struktur yang menjelaskan hubungan-hubungan otoritas, kekuasaan akuntabilitas dan tanggung jawab serta bagaimana bentuk saluran komunikasi

---

<sup>34</sup> Saja Anantanyu, 2011. *Kelembagaan Petani, Peran dan Strategi Pengembangan Kapasitasnya*. SEPA. Vol. 7(2), Hal. 102-109

<sup>35</sup> Christine Daymon dan Immu Holloway, 2008. *Metode-metode Riset Kualitatif dalam Public Relations dan Marketing Communications*. Benteng Pustaka, Yogyakarta. Hal. 80

berlangsung dengan tugas-tugas bagi masing-masing anggota. Lembaga formal bersifat terencana dan tahan lama, karena ditekankan pada aturan sehingga tidak fleksibel.

Lembaga non-formal biasanya sulit menentukan untuk waktu nyata seseorang untuk menjadi anggota organisasi, bahkan tujuan organisasi tidak terspesifikasi dengan jelas. Lembaga non-formal dapat dialihkan menjadi lembaga formal apabila kegiatan dan hubungan yang terjadi di dalam dilakukan secara terstruktur atau memiliki struktur organisasi yang lengkap dan terumuskan.

Lembaga atau institusi dibangun oleh manusia untuk menciptakan tatanan yang baik (*order*) dan mengurangi ketidakpastian (*uncertainty*) di dalam kehidupan masyarakat. Institusi merupakan landasan bagi keberadaan suatu masyarakat yang beradab. Tanpa adanya institusi, tidak akan pernah ada masyarakat, yang ada hanyalah sekelompok “*binatang-binatang yang berakal*” yang senantiasa akan berusaha untuk memenuhi tuntutan hasratnya yang kadang tidak terbatas, sehingga kerusakan, penjarahan dan kriminalitas menjadi sebuah hal yang biasa.

Menurut Acemoglu dalam Arsyad, karakteristik institusi atau kelembagaan yang baik adalah sebagai berikut:<sup>36</sup>

- a. Menjaga hak kepemilikan (*property rights*) untuk segenap masyarakat sehingga setiap individu memiliki insentif untuk melakukan investasi dan ambil bagian di dalam kegiatan perekonomian;
- b. Membatasi tindakan kelompok elite, politisi dan kelompok-kelompok kuat lainnya sehingga orang tersebut

---

36 *Ibid.*. Hal. 50-59

tidak bisa merampas sumber pendapatan dan investasi orang lain atau menciptakan kesempatan yang tidak sama bagi semua orang; dan

- c. Memberikan peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat sehingga setiap individu dapat melakukan investasi, khususnya dalam modal insan dan berpartisipasi dalam kegiatan produktif.

#### **D. Teori Pemerintahan Daerah**

Memahami penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak bisa dilepaskan dari pemahaman pengertian pemerintahan itu sendiri dalam artian yang lebih luas. Bagir Manan mengungkapkan pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi Negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan Negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pemerintahan yang dikemukakan diatas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).<sup>37</sup>

Perlu dijelaskan terlebih dahulu mengenai istilah penyelenggaraan pemerintahan. Terhadap penggunaan istilah penyelenggaraan pemerintahan ini terdapat pro dan kontra diantara para ahli hukum. Disatu pihak menurut M. Laica

---

<sup>37</sup> Bagir Manan, 2001. *Op.Cit.* Hal. 100-102

Marzuki menjelaskan pengalih bahasaan kata *bestuur* dengan “penyelenggaraan pemerintahan” dipandang kurang tepat, sebab hal penyelenggaraan itu bukanlah “azas”. Penyelenggaraan adalah implementasi, sedangkan yang diselenggarakan adalah azas. Tetapi hal penyelenggaraan dimaksud bukanlah asas. Pada pihak lain, Ateng Syarifuddin dalam Jazim Hamidi justru sependapat dengan kata “penyelenggaraan pemerintahan”, sebab dalam kata *bestuur* atau *steering* arti semulanya adalah “mengemudikan”. Jadi, penerjemahan ke dalam istilah “penyelenggaraan pemerintahan” disini dimaksudkan pemerintah dalam penyelenggaraan fungsinya.<sup>38</sup>

Dengan demikian, dapat ditarik suatu pemahaman bahwa yang dimaksud dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintahan daerah dalam arti luas dalam menjalankan fungsinya. Sehingga, penyelenggaraan pemerintahan meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan dan lain-lain.<sup>39</sup>

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia, sistem pemerintahan daerah telah mengalami beberapa kali perubahan sejalan dengan perubahan atau pergantian undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, terhitung 1 januari 2001 mulai diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004, kemudian direvisi menjadi UU Nomor 12 Tahun

---

<sup>38</sup> Jazim Hamidi, 1999. *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) dilingkungan Peradilan Administrasi di Indonesia (Upaya Menuju “Clean and Stable Government”)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Hal. 21

<sup>39</sup> Bagir Manan, 2001., *Op. Cit.*, Hal. 21

2008 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya diubah lagi menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diubah lagi menjadi UU Nomor 2 Tahun 2015, dan perubahan terakhir yaitu Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Maka, sistem pemerintahan daerah di Indonesia mengacu pada undang-undang tersebut yang memberikan otonomi luas nyata dan bertanggungjawab.

Menurut Tjahya Supriatna, istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani (*autos* = sendiri) dan (*nomos* = undang-undang) yang berarti perundangan sendiri (*zelf wetgeving*). Menurut perkembangan sejarah pemerintahan di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*), mengandung arti pula pemerintahan (*bestuur*).<sup>40</sup>

Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempat masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada *political aspect*, sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect*. Namun jika dilihat dari konteks *sharing of power*, dalam praktiknya kedua istilah tersebut sulit atau bahkan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah. Demikian pula sebaliknya, besaran penyerahan kewenangan ini telah masuk kedalam ranah politik.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Tjahya Supriatna, 1996. *Administrasi Birokrasi dan Pelayanan Publik*, Nimas, Jakarta. Hal. 3

<sup>41</sup> Bambang Yudhoyono, 2001. *Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar

Bagir Manan melihat kekuasaan pemerintahan daerah otonom dapat dibedakan menjadi tiga kelompok yaitu :<sup>42</sup>

- a. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi Negara;
- b. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislative tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom; dan
- c. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan Negara di bidang eksekutif, legislative dan lain sebagainya.

### **E. Teori Jabatan**

Sebuah jabatan dapat dimaknai sebagai lingkungan kerja yang awet dan digaris-batasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk mewakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas.

Menurut Logemann dalam Hasrul, jabatan muncul sebagai pribadi. Malahan jabatan adalah pribadi yang khas bagi hukum tata Negara sebab hukum tata Negara sendiri adalah keseluruhan norma khusus yang berlaku bagi tingkah laku orang-orang karena mereka memangku suatu jabatan demikian dan selama mereka memangkunya. Karena hukum khusus yang mengikat bagi mereka dalam kedudukan mereka tidak dipertanggungjawabkan kepada mereka melainkan kepada jabatan itu. pemangku suatu jabatan atas nama

---

Harapan, Jakarta. Hal. 4

<sup>42</sup> Bagir Manan, 2001., *Op.Cit.* Hal. 103

jabatannya, dengan demikian jabatan itu adalah pribadi.<sup>43</sup>

Dari pengertian diatas, Logemann menghendaki suatu kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan supaya organisasi dapat berfungsi dengan baik. Dengan demikian, pemangku jabatan mempunyai kedudukan sebagai wakil dan berbuat atas nama pribadi atas dasar jabatan yang diembannya sebagai satu kesatuan.

Hukum Tata Negara Hindia Belanda mengenal cara bagaimana menempati suatu jabatan misalnya dengan pewarisan, pemilihan dan pengakuan karena jabatan (pada gabungan jabatan yang dipegang seseorang). Metode lain menurut sejarah ialah dengan cara undian, penggantian giliran menurut susunan tingkatan tertentu.<sup>44</sup>

Menurut Dessler, analisis jabatan adalah prosedur yang dilalui untuk menentukan tanggung jawab posisi-posisi tersebut dan karakteristik orang-orang yang bekerja untuk posisi-posisi tersebut.<sup>45</sup> Analisis jabatan secara sistematis meliputi kegiatan-kegiatan mengumpulkan, mengevaluasi dan mengorganisasikan pekerjaan/jabatan. Informasi yang dikumpulkan melalui analisis jabatan berperan penting dalam perencanaan sumber daya manusia karena menyediakan data tentang kondisi kepegawaian dan lingkungan kerja.

Analisa jabatan dilakukan dengan tujuan untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan bentuk pekerjaan dan orang yang dibutuhkan pada pekerjaan tersebut. Beberapa informasi yang didapat dari analisis jabatan adalah

---

<sup>43</sup> Muh. Hasrul, 2013. *Op.Cit.* Hal.49

<sup>44</sup> *Ibid.*, Hal.53

<sup>45</sup> Gary Dessler, 2003. *Human Resource Management Tenth Edition*, Prentice Hall, New Jersey. Hal. 116

sebagai berikut: aktivitas pekerjaan, perilaku manusia, mesin perangkat, peralatan dan bantuan pekerjaan, standar prestasi, konteks pekerjaan serta persyaratan manusia.<sup>46</sup> Dengan demikian analisis jabatan adalah suatu kegiatan untuk menentukan pekerjaan dan orang yang pantas untuk melakukan tersebut. Analisis jabatan merupakan acuan bagi suatu organisasi untuk menentukan pekerjaan dan orang yang dibutuhkan. Harapannya adalah dengan adanya analisis jabatan maka setiap anggota organisasi dapat memahami apa hak dan kewajiban mereka.

Gomes membagi dua jenis analisis jabatan yaitu analisis jabatan tradisional (*traditional job description*) dan analisis jabatan berorientasikan hasil (*result-oriented job description*). Penjelasannya sebagai berikut:<sup>47</sup>

- a. *Traditional Job analysis*, yaitu dengan mencari informasi melalui tiga aspek, yaitu: (1) tanggung jawab (*responsibilities*), (2) merinci unit organisasi agar pekerja bertanggung jawab, tunduk kepada pengaruh dan bagian pengendali pelaksana; kewajiban-kewajiban (*duties*) umum seseorang yang sedang memegang suatu kedudukan; dan (3) kualifikasi-kualifikasi (*qualifications*) minimal yang diterima sebagai kelayakan;

Kelemahan dari analisis jabatan tradisional adalah perhatian perusahaan tidak ditujukan pada sifat-sifat pekerjaan secara spesifik, tidak ada syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu pekerjaan, tidak ada standar-standar performansi minimal yang dapat diterima bagi seorang pekerja, tidak

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Faustino Cardoso Gomes, 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Penerbit Andi, Yogyakarta. Hal. 95-101

merinci kualitas dan kuantitas serta ketetapan waktu dari suatu pelayanan yang diinginkan, tidak memikirkan output analisis sehingga tidak bermanfaat bagi perencana SDM yang memerlukannya;

- b. *Result-Oriented Job Description (RODs)* atau *output-oriented job description*, yang berorientasikan hasil menguraikan harapan-harapan organisasi yang jelas kepada para pekerja dan sekaligus mendorong para *supervisor* dan pekerja untuk mengetahui bahwa baik standar maupun imbalan tergantung pada persyaratan tertentu. Analisis jabatan ini memuat pertanyaan-pertanyaan tentang *tasks, conditions, standards, SKAs, qualification*.

Kelebihan dari model *Result-Oriented Job Description (RODs)* adalah bahwa model ini menyediakan sarana untuk menghubungkan input personil dan output organisasi bagi para perencana program, menyediakan sarana untuk memperkenalkan pada para pekerja baru atas harapan dan tujuan yang ditetapkan untuk evaluasi terhadap performansi pekerja bagi para manajer, memberikan gambaran yang jelas mengenai harapan performansi, kualifikasi minimal yang dibutuhkan untuk promosi dan penempatan para pegawai, dan meningkatkan dampak bagi para manajer kepegawaian terhadap produktivitas organisasi. Selain kelebihan yang telah dipaparkan, model analisis hasil juga mempunyai beberapa kelemahan yaitu perubahan dalam syarat dan standar harus dilakukan peninjauan kembali atas RODs, setiap kedudukan memerlukan RODs tersendiri, dan beberapa kedudukan tidak mempunyai standar performansi yang tidak dapat diukur.

Menurut Gomes, ada 10 tujuan analisis pekerjaan yang digunakan oleh sektor publik maupun sektor swasta, yaitu:<sup>48</sup>

- a. *Job description*, yaitu untuk mengidentifikasi pekerjaan, riwayat pekerjaan, kewajiban-kewajiban pekerjaan, dan pertanggung jawaban, serta untuk mengetahui spesifikasi pekerjaan atau informasi mengenai standar pekerjaan;
- b. *Job classification*, yaitu penyusunan pekerjaan-pekerjaan kedalam kelas, kelompok-kelompok, atau jenis-jenis berdasarkan rencana sistematika tertentu;
- c. *Job evaluation*, yaitu suatu prosedur pengklasifikasian pekerjaan berdasarkan kegunaan masing-masing di dalam organisasi dan dalam pasar tenaga kerja luar yang terikat;
- d. *Job design restructuring*, yaitu meliputi usaha-usaha untuk mengalokasikan dan merestrukturisasi kegiatan pekerjaan kedalam berbagai kelompok;
- e. *Personel requirement*, yaitu berupa persyaratan atau spesifikasi tertentu bagi suatu pekerjaan;
- f. *Performance appraisal*, yaitu merupakan penilaian sistematis yang dilakukan oleh supervisor terhadap performansi pekerjaan dari para pekerja;
- g. *Worker training*, yaitu pelatihan yang ditujukan kepada para pekerja;
- h. *Worker mobility*, yaitu dinamika keluar-masuknya seorang dalam posisi, pekerjaan-pekerjaan, dan okupasi-okupasi tertentu;
- i. *Efficiency*, ini mencakup penggabungan proses kerja yang optimal dan rancangan keamanan dari peralatan dan

---

<sup>48</sup> *Ibid.* Hal. 92

fasilitas, serta prosedur kerja, susunan kerja, dan standar kerja;

- j. *Legal*, yaitu aturan dan ketentuan lain yang berkaitan dengan organisasi.

Menurut Ardana, Mujiati dan Utama, analisa jabatan memberikan beberapa manfaat antara lain:<sup>49</sup>

- a. Membantu menghindari adanya kebingungan dan memberikan pemahaman dalam melaksanakan pekerjaan;
- b. Dapat menghindari tumpang tindih tanggung jawab dalam melaksanakan tugas;
- c. Memudahkan prosedur rekrutmen, seleksi, pelatihan dan berbagai aktivitas sumber daya manusia;
- d. Membantu pegawai dalam merencanakan karier, mengurangi praktik diskriminasi dalam promosi dan pemindahan serta memudahkan evaluasi pekerjaan untuk memastikan adanya keadilan dalam pemberian kompensasi;
- e. Penting dalam perencanaan perubahan organisasi dan reorganisasi sesuai perkembangan keadaan;
- f. Memberi arahan tentang pengalaman yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan; dan
- g. Untuk memperbaiki administrasi dan pengendalian pekerjaan.

---

<sup>49</sup> Ardana, dkk. 2012. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Cetakan Pertama, Penerbit PT. Graha Ilmu, Yogyakarta. Hal. 39

## F. Teori Penegakan Hukum

Dalam arti luas penegakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan pelaksanaan sarana hukum tertentu dalam rangka penerapan sanksi hukum guna menjamin kesesuaian terhadap ketentuan yang telah ditetapkan tersebut. Sementara itu, Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum yaitu pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum yang menjadi kenyataan.<sup>50</sup>

Secara konsepsional, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang baik yang terwujud dalam serangkaian nilai untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Lebih lanjut dikatakannya keberhasilan penegakan hukum mungkin dipengaruhi oleh beberapa faktor yang mempunyai arti yang netral, sehingga dampak negative atau positifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor ini mempunyai keterkaitan satu sama lain yang merupakan esensi serta tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum.

Adapun faktor-faktor yang mempunyai keterkaitan dengan tolok ukur efektivitas penegakan hukum sebagai berikut:<sup>51</sup>

- a. Hukum (undang-undang);

---

<sup>50</sup> Satjipto Rahardjo, 1983. *Masalah Penegakan Hukum*. Sinar Baru, Bandung. Hal. 24

<sup>51</sup> Soerjono Soekanto, 1983. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hal. 5

- b. Penegakan hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- c. Sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Masyarakat, yakni dimana hukum tersebut diterapkan; dan
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Dalam sebuah Negara berkembang, fungsi hukum tidak hanya sebagai kontrol sosial atau sarana untuk menjaga stabilitas semata, akan tetapi juga sebagai alat untuk melakukan pembaharuan atau perubahan di dalam sebuah masyarakat, sebagaimana disebutkan oleh Roscoe Pound (1870-1874) salah seorang tokoh *sociological jurisprudence*, politik hukum pidana (kebijakan hukum pidana) sebagai salah satu usaha dalam menanggulangi kejahatan dalam penegakan hukum pidana yang rasional.

Penegakan hukum pidana yang rasional tersebut terdiri dari tiga tahap, yaitu tahap formulasi, tahap aplikasi, dan tahap eksekusi, yakni:<sup>52</sup>

- a. Tahap Formulasi, adalah tahap penegakan hukum pidana *in abstracto* oleh badan pembentuk undang-undang. Dalam tahap ini pembentuk undang-undang melakukan kegiatan memilih nilai-nilai yang sesuai dengan keadaan dan situasi masa kini dan masa yang akan datang, kemudian merumuskannya dalam bentuk peraturan perundang-

---

<sup>52</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief. Tth. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Citra Aditya Bakti, Bandung. Hal. 173

undangan pidana untuk mencapai hasil perundang-undangan yang paling baik, dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Tahap ini dapat juga disebut dengan tahap kebijakan legislatif;

- b. Tahap aplikasi, tahap penegakan hukum pidana (tahap penerapan hukum pidana) oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian, kejaksaan hingga pengadilan. Dalam tahap ini aparat penegak hukum menegakkan serta menerapkan peraturan perundang-undangan pidana yang telah dibuat oleh badan pembentuk undang-undang. Dalam melaksanakan tugas ini, aparat penegak hukum harus memegang teguh nilai-nilai keadilan dan daya guna. Tahap kedua ini dapat juga disebut tahap kebijakan yudikatif; dan
- c. Tahap Eksekusi, yaitu tahap penegakan (pelaksanaan) hukum pidana secara konkrit oleh aparat pelaksana pidana. Dalam tahap ini aparat pelaksana pidana bertugas menegakkan peraturan pidana yang telah dibuat oleh pembentuk undang-undang melalui penerapan pidana yang telah ditetapkan oleh pengadilan. Aparat pelaksana dalam menjalankan tugasnya harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan pidana yang telah dibuat oleh pembentuk undang-undang (legislator) dan nilai-nilai keadilan serta daya guna. Tahap ketiga ini dapat juga disebut tahap kebijakan eksekutif.

Ketiga tahap penegakan hukum pidana tersebut dilihat sebagai suatu usaha atau proses yang rasional yang sengaja direncanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Cita hukum bangsa dan Negara Indonesia adalah pokok-pokok pikiran

yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, untuk membangun Negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Cita hukum itulah Pancasila.<sup>53</sup>

## G. Teori Organ

Teori ini dikemukakan oleh sarjana Jerman, Otto von Gierke (1841-1921), dan teori ini menjelaskan bahwa badan hukum itu terbentuk dan bisa memenuhi kehendaknya dari kepengurusan, seperti halnya organ tubuh pada manusia. Badan hukum menurut teori ini bukan abstrak (fiksi) dan bukan kekayaan (hak) yang tidak bersubjek, tetapi badan hukum adalah sesuatu organisme yang riil, yang menjelma sungguh-sungguh dalam pergaulan hukum yang dapat membentuk kemauan sendiri dengan perantaraan alat-alat yang ada padanya (pengurus, anggota-anggotanya) seperti manusia biasa, yang mempunyai panca indera dan sebagainya. Adapun pengikut ini antara lain Mr. L.C. Polano.

Menurut teori organ, badan hukum merupakan *een bestaan, dat hun realiteit* dari konstruksi yuridis seolah-olah sebagai manusia yang sesungguhnya dalam lalu lintas hukum yang juga mempunyai kehendak sendiri yang dibentuk melalui alat-alat kelengkapannya yaitu pengurus dan anggotanya dan sebagainya.

Menurut Logemann, Badan hukum adalah suatu personifikasi, yaitu suatu perwujudan hak-kewajiban. Hukum organisasi menentukan struktur intern dari personifikasi itu. Meskipun teori-teori tentang badan hukum tersebut berbeda-

---

<sup>53</sup> Roeslan Saleh, 1996. *Pembinaan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional*, Karya Dunia Pikir, Jakarta. Hal. 15

beda dalam memahami hakikat badan hukum, namun teori itu sependapat bahwa badan-badan hukum dapat ikut berkecimpung dalam pergaulan hukum masyarakat, meskipun dengan beberapa pengecualian.

Semua pandangan teoritis diatas berusaha memberi pembenaran ilmiah terhadap keberadaan badan hukum sebagai subjek hukum yang sah dalam lalu lintas pergaulan hukum.

## H. Teori Kompetensi

Logemann mengemukakan Teori *Complementeer* bahwa Negara adalah *ambt Organisatie*, yaitu Negara merupakan gabungan dari banyaknya jabatan-jabatan yang mempunyai kewenangan/kompetensi.

Lebih lanjut Logemann mengatakan bahwa Hukum Tata Negara adalah hukum yang mempelajari hubungan kompetensi sedangkan Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang mempelajari hubungan istimewa.

Adapun rincian mengenai kompetensi dari Hukum Tata Negara yakni sebagai berikut :

- a. Hukum tata Negara mempelajari tentang jabatan-jabatan yang ada dalam suatu Negara;
- b. Hukum tata Negara mempelajari tentang siapakah yang mengadakan jabatan;
- c. Hukum tata Negara mempelajari bagaimana jabatan itu ditempati oleh pejabat;
- d. Hukum tata Negara mempelajari fungsi jabatan-jabatan;
- e. Hukum tata Negara mempelajari kekuasaan hukum jabatan-jabatan;

- f. Hukum tata Negara mempelajari hubungan antar masing-masing jabatan; dan
- g. Hukum tata Negara mempelajari batasan organ Negara dapat melaksanakan tugasnya.

Menurut Trotter dalam Saifuddin mendefinisikan bahwa seorang yang berkompeten adalah orang yang dengan keterampilannya mengerjakan pekerjaan dengan mudah, cepat, intuitif dan sangat jarang atau tidak pernah membuat kesalahan.<sup>54</sup>

Sementara itu, Boyatzis dalam Hutapea dan Nurianna Thoha mengemukakan defenisi kompetensi sebagai kapasitas yang ada pada seseorang yang bisa membuat orang tersebut mampu memenuhi apa yang disyaratkan oleh pekerjaan dalam suatu organisasi sehingga organisasi tersebut mampu mencapai hasil yang diharapkan.<sup>55</sup>

## **I. Teori Struktural dan Fungsional**

Menurut Littlejohn, teori fungsional dan struktural adalah salah satu teori komunikasi yang masuk dalam kelompok teori umum atau *general theories*. Ciri utama teori ini adalah adanya kepercayaan pandangan tentang berfungsinya secara nyata struktur yang berada diluar diri pengamat.

Fungsionalisme struktural atau lebih populer dengan 'struktural fungsional' merupakan hasil pengaruh yang

---

<sup>54</sup> Saifuddin. 2004. *Pengaruh Kompetensi Terhadap Kinerja Going Concern (Studi Kuasi Eksperimen pada Mahasiswa)*. Tesis. Universitas Diponegoro. Semarang. Hal. 52

<sup>55</sup> Parulian Hutapea dan Nuriann Thoha, 2008. *Kompetensi Plus*. PT. Gramedia, Jakarta. Hal. 28

sangat kuat dari teori sistem umum dimana pendekatan fungsionalisme yang diadopsi dari ilmu alam khususnya ilmu biologi, menekankan pengkajiannya tentang cara mengorganisasikan dan mempertahankan sistem.

Pendekatan strukturalisme berasal dari linguistik, menekankan pengkajiannya pada hal-hal yang menyangkut pengorganisasian bahasa dan sistem sosial. Fungsionalisme struktural atau 'analisa sistem' pada prinsipnya berkisar pada beberapa konsep, namun yang paling penting adalah konsep fungsi dan konsep struktur.

Jabatan struktural adalah jabatan yang secara jelas terdapat pada struktur organisasi. Urutan jabatan struktural terendah adalah eselon IVb, sedangkan tertinggi adalah eselon Ia. Sedangkan jabatan fungsional adalah jabatan yang tidak tercantum dalam struktur organisasi tetapi dalam menjalankan tugas pokok fungsi tidak bisa terlepas dari keberadaan organisasi tersebut. Pemegang jabatan fungsional akan melaksanakan tugas sesuai keahlian atau keterampilan yang sifatnya mandiri sesuai tupoksi suatu profesi.

Perkataan fungsi digunakan dalam berbagai bidang kehidupan manusia, menunjukkan kepada aktivitas dan dinamika manusia dalam mencapai tujuan hidupnya. Secara kualitatif fungsi dilihat dari segi kegunaan dan manfaat seseorang, kelompok, organisasi atau asosiasi tertentu.

Fungsi juga menunjuk pada proses yang sedang atau yang akan berlangsung, yaitu menunjukkan pada benda tertentu yang merupakan elemen atau bagian dari proses tersebut, sehingga terdapat perkataan "masih berfungsi" atau "tidak berfungsi". Fungsi tergantung pada predikatnya, misalnya pada fungsi mobil, fungsi rumah, fungsi organ tubuh, dan lain-

lain. Secara kuantitatif, fungsi dapat menghasilkan sejumlah tertentu, sesuai dengan target, proyeksi, atau program yang telah ditentukan.

Pengangkatan jabatan fungsional diatur dalam PP Nomor 16 Tahun 1994 yang kemudian diubah dalam PP Nomor 40 Tahun 2010 dan Keppres Nomor 87 Tahun 1999 yang diubah dalam PP Nomor 97 tahun 2012 tentang Rumpun Jabatan Pegawai Negeri Sipil.

Menurut Michael J. Jucius dalam Soesanto mengungkapkan bahwa fungsi sebagai aktivitas yang dilakukan oleh manusia dengan harapan dapat tercapai apa yang diinginkan.<sup>56</sup> Jucius dalam hal ini lebih menitikberatkan pada aktivitas manusia dalam mencapai tujuan.

Coser dan Rosenberg melihat bahwa kaum fungsionalisme struktural berbeda satu sama lain dalam mendefinisikan konsep-konsep sosiologi mereka, sekalipun demikian adalah mungkin untuk memperoleh suatu batasan dari dua konsep kunci berdasarkan atas kebiasaan sosiologis standar. Struktur menunjuk pada seperangkat unit-unit sosial yang relatif stabil dan berpola, atau suatu sistem dengan pola-pola yang relatif abadi.<sup>57</sup>

Selama beberapa dasawarsa, fungsionalisme struktural telah berkuasa sebagai suatu paradigma atau model teoritis yang dominan di dalam sosiologi kontemporer Amerika. Pada tahun 1959 Kingsley Davis di dalam pidato kepemimpinannya dihadapan anggota "*American Sociological Association*",

---

<sup>56</sup> Astrid S Susanto. 1974. *Komunikasi dalam Teori dan Praktik*. Bina Aksara, Jakarta. Hal.57

<sup>57</sup> Coser dan Rosenberg. 1976. *An Introduction to International Politics*. Prentice Hall, New Jersey. Hal. 490

bahkan melangkah lebih jauh dengan menyatakan bahwa fungsionalisme struktural sudah tidak dapat lagi dipisahkan dari sosiologi itu sendiri. Tetapi dalam sepuluh tahun terakhir ini teori fungsionalisme struktural itu semakin banyak mendapat serangan sehingga memaksa para pendukungnya untuk mempertimbangkan kembali pernyataan mereka tentang potensi teori tersebut sebagai teori pemersatu dalam sosiologi.

### **J. *Role Theory***

Istilah peran dalam “Kamus Besar Bahasa Indonesia” mempunyai arti pemain sandiwara (film), tukang lawak pada permainan makyong, perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat. Peran adalah suatu kompleksitas pengharapan manusia terhadap cara dari individu atau setiap orang untuk bersikap dan berbuat dalam situasi tertentu berdasarkan status dan fungsi sosialnya.

Teori Peran (*Role Theory*) adalah teori yang merupakan perpaduan berbagai teori, orientasi, maupun disiplin ilmu. Istilah “peran” diambil dari dunia teater. Dalam teater, seseorang actor harus bermain sebagai seorang tokoh tertentu dan dalam posisinya sebagai tokoh itu ia diharapkan untuk berperilaku tertentu.

Selain itu, peranan atau *role* juga memiliki beberapa bagian, yaitu:<sup>58</sup>

- a. Peranan nyata (*Anacted Role*) adalah suatu cara yang betul-betul dijalankan seseorang dalam menjalankan suatu

---

<sup>58</sup> Bruce J. Cohen, 1992. *Sosiologi; Suatu Pengantar*, Rineka Cipta, Jakarta. Hal. 25

- peran;
- b. Peranan yang dianjurkan (*Prescribed Role*) adalah cara yang diharapkan masyarakat dari kita dalam menjalankan peranan tertentu.
  - c. Konflik peranan (*Role Conflict*) adalah suatu kondisi yang dialami seseorang yang menduduki suatu status atau lebih yang menuntut harapan dan tujuan peranan yang saling bertentangan satu sama lain;
  - d. Kesenjangan Peranan (*Role Distance*) adalah pelaksanaan peranan secara emosional;
  - e. Kegagalan Peran (*Role Failure*) adalah kegagalan seseorang dalam menjalankan peranan tertentu;
  - f. Model peranan (*Role Model*) adalah seseorang yang tingkah lakunya kita contoh, tiru diikuti;
  - g. Rangkaian atau lingkup peranan (*Role Set*) adalah hubungan seseorang dengan individu lainnya pada saat dia sedang menjalankan perannya; dan
  - h. Ketegangan peranan (*Role Strain*) adalah kondisi yang timbul bila seseorang mengalami kesulitan dalam memenuhi harapan atau tujuan peranan yang dijalankan dikarenakan adanya ketidakserasian yang bertentangan satu sama lain.

Menurut Soerjono Soekanto, peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Soerjono Soekanto, 2002. *Teori Peranan*, Bumi Aksara, Jakarta. Hal. 243

Hakikatnya, peran juga dapat dirumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku tertentu yang ditimbulkan oleh suatu jabatan tertentu. Kepribadian seseorang juga memengaruhi bagaimana peran itu harus dijalankan. Peran yang dimainkan hakikatnya tidak ada perbedaan, baik yang dimainkan / diperankan pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawah akan mempunyai peran yang sama.

Dalam teori sosiologi, peranan merupakan proses dinamis kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan. Perbedaan antara kedudukan dan peranan adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Keduanya tidak dapat dipisah-pisahkan karena yang satu tergantung pada yang lain dan sebaliknya.<sup>60</sup>

Merton dalam Raho mengatakan bahwa peranan didefinisikan sebagai pola tingkah laku yang diharapkan masyarakat dari orang yang menduduki status tertentu. Sejumlah peran disebut sebagai perangkat peran (*role-set*).<sup>61</sup>

Lain halnya dengan Wirutomo yang mengemukakan pendapat David Berry bahwa dalam peranan yang berhubungan dengan pekerjaan, seseorang diharapkan menjalankan kewajiban-kewajibannya yang berhubungan dengan peranan yang dipegangnya. Peranan didefinisikan sebagai seperangkat harapan-harapan yang dikenakan kepada individu yang menempati kedudukan sosial tertentu. Peranan ditentukan oleh norma-norma dalam masyarakat, maksudnya

---

<sup>60</sup> ..... , 2009. *Peranan Sosiologi Suatu Pengantar*, Edisi Baru, Rajawali Pers, Jakarta. Hal212-213

<sup>61</sup> Raho Bernard, 2007. *Teori Sosiologi Modern*. Prestasi Pustaka, Jakarta. Hal. 67

kita diwajibkan untuk melakukan hal-hal yang diharapkan masyarakat di dalam pekerjaan kita, di dalam keluarga dan di dalam peranan-peranan yang lain.<sup>62</sup>

Pendapat lain Alvin L. Bertran dalam Soeleman B. Taneko bahwa peranan adalah pola tingkah laku yang diharapkan dari orang yang memangku status atau kedudukan tertentu.<sup>63</sup>

Dari beberapa pendapat ahli tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa peran merupakan orang, badan, lembaga, subjek atau pemain (dalam teater), sedangkan peranan merupakan aspek dinamis berupa tindakan atau perilaku yang dilaksanakan oleh orang atau badan atau lembaga yang menempati suatu posisi dalam sistem sosial.

---

<sup>62</sup> Paulus Wirutomo, 1981. *Pokok-Pokok Pikiran dalam Sosiologi*. Rajawali Press, Jakarta. Hal. 99-101

<sup>63</sup> Soeleman B. Taneko, 1986. *Konsepsi Sistem Sosial*, Rajawali, Jakarta. Hal. 220



## **BAB III**

# **PERANGKAT DAERAH**

### **A. Pengertian**

Pengertian mengenai Perangkat Daerah tidak dijelaskan secara eksplisit dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, namun penulis akan mencoba mendefinisikan pengertian organisasi sebagai sebuah kelompok orang dalam suatu wadah untuk tujuan bersama, dan perangkat daerah merupakan unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Jadi, Organisasi Perangkat Daerah adalah sebuah kelompok orang yang terdiri dari unsur pembantu kepala daerah yakni Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan yakni kesejahteraan masyarakat.

### **B. Unsur Perangkat Daerah**

#### **1. Unsur Staf**

Sekretariat Daerah merupakan unsur staf dalam perangkat daerah. Sekretariat Daerah dipimpin oleh sekretaris daerah yang selanjutnya disebut Sekda yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun

kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah.

Sekretaris daerah propinsi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekretaris daerah kabupaten/kota diangkat diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati/Walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, Sekda bertanggungjawab kepada kepala daerah.

Sekretariat Daerah Provinsi terdiri atas sebanyak-banyaknya 5 (lima) asisten, dan masing-masing asisten terdiri dari paling banyak 3 (tiga) biro, dan masing-masing biro terdiri dari paling banyak 4 (empat) bagian, dan masing-masing bagian terdiri dari paling banyak 3 (tiga) subbagian. Sedangkan Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sebanyak-banyaknya 3 (tiga) asisten, masing-masing asisten terdiri dari paling banyak 4 (empat) bagian, dan masing-masing bagian terdiri dari paling banyak 3 (tiga) subbagian.

Sekretariat daerah sebagai unsur staf menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- a. Penyusunan kebijakan pemerintahan daerah;
- b. Pengoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah;
- c. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah;
- d. Pembinaan administrasi dan aparatur pemerintahan daerah; dan
- e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sekda sebagai unsur staf dalam perangkat daerah diangkat dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah memenuhi persyaratan. Sekda juga merupakan Pembina PNS di daerahnya sebab Sekda merupakan jabatan paling puncak dalam pola karier PNS di Daerah.

## 2. Unsur Pengawas

Istilah pengawasan diturunkan dari kata asing “*toezicht*”, “*supervision* atau *controlling*” yang juga bisa diartikan pengendalian.<sup>1</sup> Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “awas” diartikan dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, tidak meleng (memperhatikan baik-baik), dan hati-hati.

Kata “mengawasi” diartikan melihat dan memperhatikan, mengamati-amati dan menjaga baik-baik. “pengawasan” adalah penilikan dan penjagaan atau penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan.<sup>2</sup>

Selanjutnya, Manullang memberikan suatu definisi pengawasan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana.<sup>3</sup>

Pengawasan pada hakekatnya merupakan fungsi yang

---

<sup>1</sup> Bagir Manan, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH, Fakultas Hukum, UII, Yogyakarta. Hal.153

<sup>2</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1991. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Depdikbud Balai Pustaka, Jakarta. Hal. 68

<sup>3</sup> Dr. Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2011. *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point of Local Autonomy)*. UB Press, Malang. Hal. 41

melekat pada seorang *leader* atau *top management* dalam setiap organisasi, sejalan dengan fungsi-fungsi dasar manajemen lainnya yaitu perencanaan dan pelaksanaan. Dalam hal organisasi perangkat daerah, seperti di lingkup pemerintah kabupaten dan kota merupakan tugas dan tanggung jawab bupati dan walikota. Namun karena keterbatasan kemampuan seseorang, mengikuti prinsip-prinsip organisasi, maka tugas dan tanggung jawab pimpinan tersebut diserahkan kepada pembantunya yang mengikuti alur *distribution of power* sebagaimana yang diajarkan dalam teori-teori organisasi modern.

Pada pemerintah daerah, pengawasan dilakukan oleh Inspektorat Daerah yang merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintah daerah. Inspektorat Daerah dipimpin oleh seorang Inspektur dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab langsung kepada Kepala daerah dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah, diangkat dan diberhentikan oleh Kepala daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota.

Dalam melaksanakan tugasnya, Inspektorat menyelenggarakan fungsi:

- a. Perencanaan program pengawasan;
- b. Perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan

- c. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian, dan penilaian tugas pengawasan.

Victor M. Situmorang dan Jusuf Jukir merumuskan tujuan pengawasan di lingkungan pemerintah meliputi:<sup>4</sup>

- a. Agar tercipta aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah efektif dan efisien serta ditunjangnya oleh partisipasi masyarakat yang konstruktif dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat yang objektif, sehat, dan bertanggungjawab; dan
- b. Agar terselenggara tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar ada kelugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuh budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah, dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Dengan demikian, Inspektorat sebagai unsur pengawas dari perangkat daerah bertujuan mengetahui jalannya pekerjaan apakah lancar atau tidak, memperbaiki kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengusahakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru, mengetahui penggunaan *budget* yang telah ditetapkan dalam rencana awal (*planning*) terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang direncanakan, mengetahui

---

<sup>4</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Jukir, 1998. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta. Hal.26-27

pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase/tingkat pelaksanaan), dan mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan.<sup>5</sup>

### 3. Unsur Perencana

Badan perencanaan pembangunan daerah yang selanjutnya disebut Bappeda merupakan unsur perencana penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bappeda dipimpin oleh kepala badan yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah yang mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah.

Dalam melaksanakan tugasnya, Bappeda menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan teknis perencanaan;
- b. Pengoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan;
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang perencanaan pembangunan daerah; dan
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah melalui sekretaris daerah.

### 4. Unsur Pendukung tugas Kepala Daerah

Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah. Lembaga teknis daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik. Dalam melaksanakan tugasnya,

---

<sup>5</sup> Dr.Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2011. *Op.Cit.* Hal.50-51

Lembaga teknis daerah menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan tugasnya; dan
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Lembaga teknis daerah dapat berbentuk badan, kantor, dan rumah sakit Lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dipimpin oleh kepala badan, yang berbentuk kantor dipimpin oleh kepala kantor, dan yang berbentuk rumah sakit dipimpin oleh direktur. Kepala badan, kepala kantor, dan direktur berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Pada lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dapat dibentuk unit pelaksana teknis tertentu untuk melaksanakan kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan.

## **5. Unsur Pelaksana Urusan Daerah**

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam melaksanakan tugasnya, Dinas daerah menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Pada dinas daerah dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis yang selanjutnya disebut UPT adalah unsur pelaksana tugas teknis pada dinas dan badan yang melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan.

## **BAB IV**

### **STAF AHLI KEPALA DAERAH**

#### **A. Pengertian**

Staf Ahli Kepala Daerah merupakan sebuah jabatan dalam suatu struktur pemerintah daerah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Pengertian Staf Ahli tidak dijelaskan secara jelas dalam PP 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah namun penulis memberikan pengertian bahwa Staf Ahli Kepala Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah di bidang keahlian tertentu, yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Dalam pelaksanaan tugasnya, secara administratif staf ahli dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah.

#### **B. Tugas dan Fungsi**

Utrecht mengartikan “tugas” itu sebagai *functie* atau kekuasaan dan bahwa pembagian tugas (*functie*) adalah pembagian kekuasaan (*functie verdeling, machtenverdeling*).<sup>1</sup>

Sementara itu, A.L.N. Kramer S.r menerjemahkan “tugas” menjadi *functie, taak*, dan menyebut tugas pemerintah sebagai *regeeringstaak*. Kamus itu menerjemahkan “wenang” menjadi

---

<sup>1</sup> M. Solly Lubis, 2008. *Op.Cit.* Hal.51

*macht en recht hebbend*, dan pada bagian lain menerjemahkan *competentie* menjadi “kuasa”.<sup>2</sup>

Lemaire dalam bukunya “*Het Recht in Indonesia*”, halaman 103, dengan maksud menunjukkan beberapa aspek saja dari tugas pemerintah, sudah menyebutkan banyak sekali hal-hal yang harus diatur oleh pemerintah, seperti misalnya memperbesar pendapatan nasional, membagi-bagikan pendapatan diantara para warga Negara secara adil, irigasi, kesehatan, pertanian, perikanan, perindustrian, perusahaan dan perdagangan, lapangan kerja, perdamaian sosial, memajukan ilmu pengetahuan dan kesenian.<sup>3</sup>

Secara konseptual, staf ahli melaksanakan tugas dan fungsinya setelah mendapatkan wewenang atau dalam istilah Belanda “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa) oleh Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Pemerintahan khususnya Pemerintahan Daerah, karena pemerintahan daerah baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid*, Hal.111

perbuatan hukum.<sup>4</sup>

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandate. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan Negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.<sup>5</sup>

Adapun nomenklatur jabatan Staf Ahli Kepala Daerah dapat terdiri dari:

- a. Staf Ahli bidang Pemerintahan, Hukum dan Politik;
- b. Staf Ahli bidang Pembangunan, Ekonomi, dan Keuangan; dan
- c. Staf Ahli bidang Kemasyarakatan dan Sumber daya Manusia;

Staf Ahli bidang Pemerintahan, Hukum dan Politik mempunyai tugas memberikan telaahan mengenai pemerintahan, hukum dan politik; Staf Ahli bidang Pembangunan, Ekonomi dan Keuangan mempunyai tugas memberikan telaahan mengenai ekonomi dan keuangan; dan Staf Ahli bidang Kemasyarakatan dan Sumber daya Manusia mempunyai tugas memberikan telaahan mengenai kemasyarakatan dan sumber daya manusia.

---

<sup>4</sup> SE. Marbun, 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta. Hal.154

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon, 1994. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Suarabaya. Hal.7

Dalam setiap daerah, jumlah dan nomenklatur staf ahli tidak mutlak harus terpenuhi namun jumlah dan nomenklatur jabatan staf ahli dapat disesuaikan dengan kebutuhan, dan kemampuan daerah masing-masing. Sehingga, tidak semua daerah jumlah staf ahlinya sama tergantung kondisi kebutuhan dan kemampuan daerah itu sendiri.

Adapun fungsi dari setiap nomenklatur Jabatan Staf Ahli antara lain: *Pertama* Staf Ahli bidang pemerintahan, hukum dan politik menyelenggarakan fungsi inventarisasi, analisis dan telaahan permasalahan bidang pemerintahan, hukum dan politik serta rekomendasi pemecahannya; penyusunan konsep telaahan pemecahan masalah di bidang pemerintahan, hukum dan politik sebagai bahan kebijakan kepala daerah; pengoordinasian penyiapan bahan keperluan rapat, seminar dan kegiatan dinas lain bagi kepala daerah sesuai dengan bidang tugasnya; dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah.

*Kedua*, Staf Ahli bidang Pembangunan, Ekonomi, dan Keuangan menyelenggarakan fungsi inventarisasi, analisis dan telaahan permasalahan bidang Pembangunan, ekonomi dan keuangan serta rekomendasi pemecahannya; penyusunan konsep telaahan pemecahan masalah di bidang pembangunan, ekonomi dan keuangan sebagai bahan kebijakan kepala daerah; pengoordinasian penyiapan bahan keperluan rapat, seminar dan kegiatan dinas lain bagi kepala daerah sesuai dengan bidang tugasnya; dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah.

*Ketiga*, Staf Ahli bidang Kemasyarakatan dan Sumber daya manusia menyelenggarakan fungsi inventarisasi, analisis dan telaahan permasalahan bidang kemasyarakatan dan

sumber daya manusia serta rekomendasi pemecahannya; penyusunan konsep telaahan pemecahan masalah di bidang kemasyarakatan dan sumber daya manusia sebagai bahan kebijakan kepala daerah; pengoordinasian penyiapan bahan keperluan rapat, seminar dan kegiatan dinas lain bagi kepala daerah sesuai dengan bidang tugasnya; dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah.

Jadi, fungsi dari jabatan Staf Ahli Kepala Daerah adalah memberikan pertimbangan dan pengkajian mengenai setiap proses pengambilan kebijakan maupun ide dan gagasannya terhadap penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah sesuai dengan visi dan misi Kepala Daerah.

### **C. Kewenangan Kepala Daerah**

Menurut Friedman dalam A. Muin Fahmal, hukum merupakan salah satu komponen sistem dalam kehidupan bernegara pada suatu Negara hukum. Agar berjalan dengan maksimal, maka hal tersebut ditentukan oleh proses bekerjanya komponen-komponen struktur, substansi dan komponen kultural.<sup>6</sup> Komponen-komponen tersebut harus diwujudkan dengan kepastian hukum dan perwujudan keadilan yang sesungguhnya.

Hakikat fungsi pemerintah (pejabat administrasi) adalah sebagai pelayan masyarakat. Muaranya adalah kesejahteraan masyarakat yang dilandasi dengan kepastian hukum dan kesesuaian substansi hukum dengan budaya hukum masyarakat. Hal ini disertai dengan struktur sebagai pelaksana

---

<sup>6</sup> A. Muin Fahmal, 2013. *Op.Cit.* Hal.99

hukum yang professional dengan cara proporsional.<sup>7</sup>

Landasan kewenangan para pejabat administrasi bersumber dari tiga hal, yaitu: *pertama*, kewenangan atributif yakni kewenangan yang ada pada pejabat administrasi sifatnya melekat, tidak bisa dialihkan dan tidak dapat dibagi-bagi; *kedua*, kewenangan mandat yaitu wewenang atas dasar pelimpahan dari pejabat kepada subjek hukum lain untuk melakukan tindakan atas nama pemberi mandat dan atas tanggung jawab pemberi mandat; *ketiga*, kewenangan atas dasar delegasi yaitu pelimpahan wewenang dari pejabat administrasi kepada subjek hukum lain untuk bertindak atas nama sendiri dan atas tanggung jawabnya sendiri. Pelimpahan wewenang tersebut dilakukan kepada pejabat lain yang bersifat horizontal.<sup>8</sup>

Perubahan struktur kekuasaan pemerintahan adalah akibat diletakkannya sebagian besar kewenangan pemerintahan pada daerah, melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang meletakkan otonomi daerah pada daerah otonom dan seluruh kabupaten atau kota dinyatakan sebagai daerah otonom dan propinsi selain sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah administratif. Hal tersebut yang mengakibatkan kewenangan dalam membuat ketentuan organik dari berbagai ketentuan perundang-undangan akan mewujudkan fungsi administrasi untuk menciptakan masyarakat madani, yakni masyarakat sejahtera.<sup>9</sup>

Staf ahli merupakan jabatan baru pada era otonomi

---

<sup>7</sup> *Ibid.* Hal.101

<sup>8</sup> *Ibid.* Hal.102

<sup>9</sup> *Ibid.* Hal.105

daerah dan merupakan kewenangan baru dalam struktur pemerintah daerah setelah perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa susunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah dilakukan dengan berpedoman pada peraturan pemerintah dimana kewenangan tersebut atas dasar delegasi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Hal tersebut yang melatarbelakangi pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang memasukkan jabatan staf ahli dalam organisasi perangkat daerah, sebab pada saat keberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dianggap belum cukup untuk memberikan pedoman yang menyeluruh bagi penyusunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah yang dapat menangani seluruh urusan pemerintahan, sehingga perlu dicabut dan dibentuk peraturan pemerintah yang baru.

Adapun kedudukan susunan organisasi, perincian tugas dan fungsi, serta tata kerja Perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah. Dalam standarisasi struktur pemerintah daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, staf ahli kepala daerah termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren dimana urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan

pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.<sup>10</sup> Hal tersebut dibuktikan dengan mekanisme penempatan pejabat kedalam jabatan staf ahli kepala daerah melalui sistem lelang jabatan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota dan hasilnya diserahkan kepada pemerintah pusat untuk diputuskan.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.<sup>11</sup> Staf ahli yang sebelumnya mempunyai 5 (lima) nomenklatur jabatan yaitu pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan sumber daya manusia, hukum & politik, dan ekonomi & keuangan. Namun, setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, jumlah nomenklatur jabatan staf ahli maksimal 3 (tiga) nomenklatur jabatan. Semuanya secara implisit masuk kedalam semua urusan pemerintahan wajib dan pilihan sesuai dengan bidangnya masing-masing.

Pada pelaksanaan tugas pemerintahan oleh kepala daerah dalam hal ini adalah bupati, tentunya kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan haruslah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Namun demikian, tidak semua kepala daerah mampu mengeluarkan kebijakan yang akurat dan sesuai dengan keinginan rakyat dikarenakan kemampuan (*intelligence*) kepala daerah pada tiap daerah tentunya berbeda.

Oleh karena itu, kepala daerah dalam melaksanakan

---

<sup>10</sup> Lihat Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>11</sup> Lihat Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

tugasnya dapat dibantu staf ahli untuk menginventarisasi segala program kepala daerah sehingga kebijakan yang akan dikeluarkan oleh kepala daerah bersifat paripurna. Akan tetapi, bukan merupakan suatu kewajiban bagi tiap daerah untuk memiliki staf ahli kepala daerah. Namun demikian, tugas pembangunan daerah yang dilakukan oleh kepala daerah tidak akan bisa dilaksanakan dengan baik dan benar jika tidak ada faktor pendukung yang memberikan pertimbangan dan saran dalam rangka pelaksanaan tugas kepala daerah.

Staf Ahli Kepala Daerah merupakan suatu jabatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang secara teoritik suatu jabatan yang sangat strategis, karena merupakan otak atau konsultan kepala daerah di bidang tertentu atau bisa disebut juga tim creator di pemerintah daerah.

Kedudukan staf ahli dalam struktur pemerintah daerah telah tertuang secara eksplisit baik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 maupun dalam peraturan pelaksanaannya yakni Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 061/2911/Sj Tahun 2016 tentang Tindak Lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Sedangkan peraturan teknis lebih lanjut diatur dalam Peraturan Kepala Daerah.

Dari sisi struktural, staf ahli kepala daerah mempunyai kedudukan yang sama dengan kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yaitu menduduki jabatan eselon IIB. Adapun perbedaan yang mendasar antara staf ahli kepala daerah dengan kepala SKPD terletak pada garis komando yaitu staf ahli bertanggungjawab langsung kepada kepala daerah. Akan tetapi, kepala SKPD bertanggungjawab kepada

Sekretaris Daerah. Dari sisi fungsional, staf ahli kepala daerah menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan keahliannya. Kemudian, staf ahli kepala daerah tidak mempunyai bawahan secara struktural, hanya sebagai tenaga administrasi saja.

Pada pelaksanaan tugas staf ahli kepala daerah, selain memberikan telaahan kepada kepala daerah dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan, juga menginventarisir permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan daerah sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya. Adapun perincian tugas staf ahli kepala daerah sebagai berikut:

- a. Mengoordinasikan permasalahan yang terkait dengan pelaksanaan tugas pemerintah daerah dan memberikan telaahan kepada kepala daerah;
- b. Menginventarisasi permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan daerah serta mencarikan solusi pemecahannya melalui telaahan yang disampaikan kepada Kepala Daerah;
- c. Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah mengenai permasalahan actual yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah;
- d. Menganalisa tingkat resistensi masyarakat terhadap penerapan kebijakan pemerintah daerah;
- e. Melakukan koordinasi dengan instansi terkait dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas;
- f. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah.

Selanjutnya, dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana

dimaksud diatas, staf ahli mempunyai fungsi yaitu:

- a. Pengoordinasian pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah;
- b. Pemantauan evaluasi pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah;
- c. Pemberian saran dan pertimbangan kepada kepala daerah;
- d. Penyelenggaraan tugas lain yang diberikan oleh bupati dan wakil bupati sesuai dengan tugas dan bidangnya.

Perincian tugas pokok dan fungsi staf ahli kepala daerah diatur dalam Peraturan Kepala Daerah yang terdiri dari: *Pertama*, Staf ahli bidang pemerintahan, hukum dan politik mempunyai tugas pokok memberikan telaahan kepada kepala daerah berkaitan dengan bidang pemerintahan, hukum dan politik meliputi urusan kependudukan dan catatan sipil, pertanahan, otonomi daerah, pemerintahan umum (termasuk didalamnya pelayanan publik), kepegawaian, persandian, pemerintahan desa dan kelurahan, kesatuan bangsa, politik dalam negeri dan mengenai produk hukum Negara, produk hukum daerah dan dasar hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas / urusan pemerintahan daerah serta menyelenggarakan tugas kedinasan lain yang diperintahkan oleh kepala daerah.

Dalam rangka pelaksanaan tugas pokoknya, staf ahli bidang pemerintahan, hukum dan politik mempunyai fungsi pemberian telaahan yang berkaitan dengan bidang pemerintahan, hukum dan politik, dan penyelenggaraan tugas kedinasan lain yang diperintahkan oleh kepala daerah sesuai dengan bidang tugasnya.

Adapun rincian tugas staf ahli bidang pemerintahan, hukum dan politik sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana kegiatan sebagai pedoman pelaksanaan tugas;
- b. Mengikuti rapat-rapat sesuai dengan bidang tugasnya;
- c. Menyelenggarakan koordinasi dan konsultasi dengan satuan kerja perangkat daerah untuk penyiapan bahan perumusan telaahan;
- d. Merumuskan dan memberikan telaahan di bidang pemerintahan, hukum dan politik, baik diminta maupun tidak diminta oleh kepala daerah;
- e. Menyelenggarakan tugas mewakili kepala daerah pada kegiatan-kegiatan ilmiah berdasarkan penugasan dari kepala daerah;
- f. Menyusun laporan hasil pelaksanaan tugas dan memberikan saran pertimbangan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah;
- g. Menyelenggarakan tugas kedinasan lain yang diperintahkan oleh kepala daerah sesuai dengan bidang tugas staf ahli bidang pemerintahan, hukum dan politik.

*Kedua*, Staf ahli bidang pembangunan, ekonomi dan keuangan yang mempunyai tugas pokok memberikan telaahan kepada kepala daerah berkaitan dengan bidang pembangunan, ekonomi dan keuangan meliputi urusan pekerjaan umum, perumahan, penataan ruang, perencanaan pembangunan, statistik, penelitian dan pengembangan, perindustrian, perdagangan, energi dan sumber daya mineral, pertanian dan ketahanan pangan, perikanan dan kelautan, kehutanan,

komunikasi dan informatika, administrasi keuangan daerah, penanaman modal, koperasi dan usaha kecil menengah, perhubungan, serta menyelenggarakan tugas kedinasan lain yang diperintahkan oleh kepala daerah.

Dalam rangka pelaksanaan tugas pokoknya, staf ahli bidang pembangunan, ekonomi dan keuangan mempunyai fungsi pemberian telaahan yang berkaitan dengan bidang pembangunan, ekonomi dan keuangan, dan penyelenggaraan tugas kedinasan lain yang diperintahkan oleh kepala daerah sesuai dengan bidang tugasnya.

Adapun rincian tugas staf ahli bidang pembangunan, ekonomi dan keuangan sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana kegiatan sebagai pedoman pelaksanaan tugas;
- b. Mengikuti rapat-rapat sesuai dengan bidang tugasnya;
- c. Menyelenggarakan koordinasi dan konsultasi dengan satuan kerja perangkat daerah untuk penyiapan bahan perumusan telaahan;
- d. Merumuskan dan memberikan telaahan di bidang pembangunan, baik diminta maupun tidak diminta oleh kepala daerah;
- e. Menyelenggarakan tugas mewakili kepala daerah pada kegiatan-kegiatan ilmiah berdasarkan penugasan dari kepala daerah;
- f. Menyusun laporan hasil pelaksanaan tugas dan memberikan saran pertimbangan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah;
- g. Menyelenggarakan tugas kedinasan lain yang diperintahkan oleh kepala daerah sesuai bidang tugas staf ahli bidang

pembangunan, ekonomi dan keuangan.

*Ketiga*, Staf ahli bidang kemasyarakatan dan sumber daya manusia mempunyai tugas pokok memberikan telaahan kepada kepala daerah berkaitan di bidang kemasyarakatan dan sumber daya manusia meliputi urusan pendidikan, kesehatan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, keluarga berencana dan keluarga sejahtera, sosial, ketenagakerjaan dan ketransmigrasian, kebudayaan, kepemudaan dan olahraga, pemberdayaan masyarakat dan desa, perpustakaan serta menyelenggarakan tugas kedinasan lain yang diperintahkan oleh kepala daerah.

Dalam rangka pelaksanaan tugas pokoknya, staf ahli bidang kemasyarakatan dan sumber daya manusia mempunyai fungsi pemberian telaahan yang berkaitan dengan bidang kemasyarakatan dan sumber daya manusia, dan penyelenggaraan tugas kedinasan lain yang diperintahkan oleh kepala daerah sesuai dengan bidang tugasnya.

Adapun rincian tugas staf ahli bidang kemasyarakatan dan sumber daya manusia sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana kegiatan sebagai pedoman pelaksanaan tugas;
- b. Mengikuti rapat-rapat sesuai dengan bidang tugasnya;
- c. Menyelenggarakan koordinasi dan konsultasi dengan satuan kerja perangkat daerah untuk penyiapan bahan perumusan telaahan;
- d. Merumuskan dan memberikan telaahan di bidang kemasyarakatan dan sumber daya manusia, baik diminta maupun tidak diminta oleh kepala daerah;

- e. Menyelenggarakan tugas mewakili kepala daerah pada kegiatan-kegiatan ilmiah berdasarkan penugasan dari kepala daerah;
- f. Menyusun laporan hasil pelaksanaan tugas dan memberikan saran pertimbangan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah;
- g. Menyelenggarakan tugas kedinasan lain yang diperintahkan oleh bupati/wakil bupati sesuai bidang tugas staf ahli bidang kemasyarakatan dan sumber daya manusia.

Dalam pelaksanaan tugasnya, masing-masing staf ahli bekerja secara mandiri mulai dari kegiatan pengumpulan data dan informasi, analisis situasi dan permasalahan sampai pada kegiatan pengetikan hasil-hasil telaahan dibidangnya masing-masing. Untuk kelancaran kegiatannya, staf ahli dibantu oleh tenaga administrasi yang melayani pengetikan surat-surat, agenda dan distribusi surat-surat, penataan ruang kerja Staf Ahli dan lain-lain. Staf ahli dalam pelaksanaan tugasnya bekerja secara kolektif dan memberikan telaahan staf juga secara kolektif namun tetap melihat dari aspek masing-masing bidangnya.

Hal yang penting kita ketahui bahwa sesungguhnya staf ahli tidak perlu terlibat secara teknis. Staf ahli hanya memberikan telaahan dan bila disetujui oleh kepala daerah, yang menindaklanjuti adalah SKPD atau unit kerja yang bersangkutan.

Staf Ahli bukanlah tempat pembuangan melainkan jabatan yang sangat strategis yang tugasnya jauh lebih sibuk dibanding kepala SKPD sebab staf ahli menepi lebih dari 1 (satu) instansi. Jabatan staf ahli merupakan jabatan yang

penuh dengan tantangan, sebab jabatan staf ahli harus selalu melakukan koordinasi dengan seluruh SKPD di bidangnya masing-masing.

Staf Ahli dalam memberikan telaahan kepada kepala daerah harus bersifat tertulis yang biasa disebut dengan telaahan staf. Dalam membuat sebuah telaahan staf, staf ahli tidak selamanya memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam hal kekurangan-kekurangan yang terjadi dilapangan, akan tetapi staf ahli juga harus membuat telaahan staf yang sifatnya adalah *reward* atau penghargaan bagi aparatur atau masyarakat yang telah membuat sebuah inovasi dalam hal pembangunan dan pengembangan potensi daerah.

Namun demikian, keterlibatan staf ahli juga kadang-kadang disalahartikan oleh para staf ahli itu sendiri, sebab staf ahli merasa kewenangannya sama dengan asisten. Disinilah peran penting Kepala Daerah sangat dibutuhkan dalam rangka memperjelas pembagian tugas masing-masing staf ahli yaitu memberikan masukan atau telaahan kepada kepala daerah baik diminta maupun tidak diminta.

Dalam rangka pelaksanaan tugas staf ahli, peran kepala daerah sangat urgen dalam melihat situasi dan kondisi untuk selalu fleksibel dalam menempatkan pejabat kedalam jabatan yang sangat strategis dewasa ini. Dari sisi etika struktural pemerintah di daerah, staf ahli tidak boleh membocorkan apa-apa yang telah diketahui dari kepala daerah apalagi disebar ke media massa, kecuali atas kehendak kepala daerah itu sendiri. Jadi, masukan kepada kepala daerah sebaiknya tidak dibaca oleh orang lain.

Meskipun demikian, staf ahli tidak boleh kecewa jika masukan atau telaahan yang telah ia sampaikan kepada kepala

daerah tidak dilaksanakan oleh kepala daerah dikarenakan ada pertimbangan lain, yakni masukan staf ahli merupakan sebuah pertimbangan oleh kepala daerah, dan yang bertanggungjawab adalah kepala daerah, bukan staf ahli.

#### **D. Seleksi Jabatan Staf Ahli**

Penempatan jabatan staf ahli merupakan kewenangan kepala daerah yang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pada pasal 71 dijelaskan bahwa untuk menjamin keselarasan potensi PNS dengan kebutuhan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan perlu disusun pola karier PNS yang terintegrasi secara nasional. Pola karier yang dimaksud disini adalah pemerintah daerah membentuk pola karier PNS secara khusus yaitu promosi dan mutasi. Setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi,<sup>12</sup> termasuk jabatan Staf Ahli Kepala Daerah.

Jabatan pimpinan tinggi adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah.<sup>13</sup> Jabatan pimpinan tinggi terdiri atas jabatan pimpinan tinggi utama; jabatan pimpinan tinggi madya; dan jabatan pimpinan tinggi pratama.<sup>14</sup>

Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan

---

<sup>12</sup> Lihat Pasal 72 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>13</sup> Lihat Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>14</sup> Lihat Pasal 19 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup> Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif pada tingkat nasional atau antar kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi.<sup>16</sup>

Jabatan staf ahli kepala daerah merupakan jabatan pimpinan tinggi pratama. Adapun pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dengan terlebih dahulu membentuk panitia seleksi (pansel).<sup>17</sup> Panitia seleksi memilih 3 (tiga) nama calon pejabat pimpinan tinggi pratama untuk setiap 1 (satu) lowongan jabatan atau nomenklatur jabatan.<sup>18</sup>

Selanjutnya, tiga nama calon pejabat pimpinan tinggi pratama terpilih disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian yaitu Menteri Dalam Negeri melalui pejabat yang berwenang<sup>19</sup> yakni Kepala Daerah. Kemudian, Pejabat Pembina Kepegawaian memilih 1 (satu) dari 3 (tiga) nama calon untuk ditetapkan dan dilantik sebagai pejabat pimpinan tinggi pratama<sup>20</sup>, namun tetap memperhatikan pertimbangan

---

<sup>15</sup> Lihat Pasal 108 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>16</sup> Lihat Pasal 108 ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>17</sup> Lihat Pasal 115 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>18</sup> Lihat Pasal 115 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>19</sup> Lihat Pasal 115 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>20</sup> Lihat Pasal 115 ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

dari pejabat yang berwenang.

Seleksi jabatan staf ahli tersebut yang menguatkan potensi peningkatan kualitas staf ahli bahwa kehadiran panitia seleksi (pansel) sangat membantu menelurkan staf ahli yang betul-betul ahli di bidangnya masing-masing.

Sistem lelang jabatan atau *assessment* khususnya kepada staf ahli merupakan sesuatu hal yang sangat positif, sebab sistem ini mengukur sumber daya seorang aparatur, menghindari *like and dislike*, dan memahami kemampuan aparatur mengenai kompetensi penempatan jabatannya. Staf ahli yang merupakan jabatan paten yang mempunyai tugas pokok membantu kepala daerah dalam memikirkan daerah bukan merupakan batu loncatan untuk menjadi kepala SKPD. Sebab jabatan staf ahli merupakan tempat konsultasi bagi kepala daerah apabila ada persoalan-persoalan yang tidak bisa diselesaikan oleh kepala daerah.

Staf Ahli sendiri, jika mereka menyikapi jabatan staf ahli adalah sebuah amanah dan sesuai dengan keahliannya, maka ia bisa bekerja dengan profesional sesuai dengan tupoksinya masing-masing. Namun apabila, jika mereka tidak mempunyai kapabilitas sebagai staf ahli, maka staf ahli akan menjadi jabatan kurungan bagi dirinya. Terlebih lagi jika pejabat yang menjadi staf ahli tersebut merupakan mantan pejabat kepala SKPD yang masih merasa mempunyai kekuatan, bawahan, berbagai fasilitas, dan tidak mampu beradaptasi dengan jabatan baru yakni staf ahli, maka dapat dipastikan staf ahli tersebut tidak akan produktif dan akan meminta kepada kepala daerah untuk segera pensiun dini.

## E. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>21</sup> Dalam hal ini dimaksudkan bahwa pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintah daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Asas desentralisasi dalam hal ini sebagai suatu penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan dan kepentingan masyarakat.

Penyelenggaraan otonomi daerah pada hakikatnya adalah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, pemerataan keadilan dan kesejahteraan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkaitan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah.

Pemerintah daerah merupakan subsistem dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk itu maka tugas-tugas pemerintah merupakan tugas-tugas pemerintah daerah namun tidak semua tugas ataupun urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah namun harus melalui pertimbangan keadaan dan kemampuan daerah serta kepentingan nasional.

Pemerintah daerah merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur pada tingkat

---

<sup>21</sup> Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Propinsi, Bupati pada tingkat Kabupaten, dan Walikota pada tingkat Kotamadya.

Terjadinya perubahan pada tatanan bernegara melalui proses Amandemen UUD NRI Tahun 1945 khususnya dalam pasal 18 angka (2), (3), (4) dan (5) membawa akibat hukum pada proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dimana pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>22</sup>

Peran pemerintah daerah sangat penting dalam menciptakan iklim pemerintahan daerah yang lebih maju dan mampu menghasilkan pembangunan yang merata, luas dan bertanggungjawab.

Pemerintah Daerah dan DPRD adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah menurut 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. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsure penyelenggara pemerintahan daerah.

Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai

---

<sup>22</sup> Aminuddin Ilmar, 2014. *Membangun Negara Hukum Indonesia*. Phinatama Media, Makassar. Hal.110

urusan Pemerintah Pusat.<sup>23</sup>

Kepala Daerah sebagai Kepala Pemerintah Daerah mempunyai tugas memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah mempunyai peranan yang sangat penting dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan yang baik di daerah.

DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota; membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Lihat Pasal 65 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

oleh bupati/walikota; melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota; memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota; meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>25</sup>

## **F. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Staf Ahli**

### **1. Pendidikan**

Menurut Langeveld, pendidikan adalah setiap usaha, pengaruh, perlindungan dan bantuan yang diberikan kepada anak tertuju kepada pedewasaan anak itu, atau lebih tepat membantu anak agar cukup melaksanakan tugas hidupnya sendiri. Pengaruh itu datangnya dari orang dewasa (atau yang diciptakan oleh orang dewasa seperti sekolah, buku, putaran hidup sehari-hari, dan sebagainya) dan ditujukan kepada orang yang belum dewasa.

Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional memberikan pengertian mengenai pendidikan sebagai usaha sadar

---

<sup>25</sup> Lihat Pasal 154 ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan Negara.<sup>26</sup>

Pendidikan bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Faktor pendidikan merupakan faktor utama dalam menunjang seseorang dalam mencapai tujuannya. Faktor tujuan dewasa ini merupakan sebuah target atau *goal* yang akan dicapai, dengan menetapkan suatu tujuan maka kita bisa memiliki tolok ukur keberhasilan dalam menjalankan sebuah pendidikan yang baik.

Pendidikan yang baik akan menghasilkan penalaran dan analisa yang baik dalam menunjang kinerja dari seorang staf ahli dalam menjalankan perannya sebagai pemberi pertimbangan kepada kepala daerah. Sebaliknya, pendidikan yang buruk juga akan menghasilkan penalaran dan analisa yang buruk bagi seorang staf ahli dalam memberikan sebuah pertimbangan kepada kepala daerah yang berimbas kepada keputusan kepala daerah atau kebijakan yang dikeluarkan oleh kepala daerah bersifat tidak rasional.

---

<sup>26</sup> Lihat Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

## 2. Pengalaman

Pengalaman ialah hasil persentuhan alam dengan panca indra manusia. Berasal dari kata peng-*alam*-an. Pengalaman memungkinkan seseorang menjadi tahu dan hasil tahu ini kemudian disebut pengetahuan.<sup>27</sup>

Dalam dunia kerja, istilah pengalaman juga digunakan untuk merujuk pada pengetahuan dan keterampilan tentang sesuatu yang diperoleh lewat keterlibatan atau berkaitan dengannya selama periode tertentu. Secara umum, pengalaman menunjuk kepada mengetahui bagaimana atau pengetahuan secara prosedural, daripada pengetahuan proporsional. Pengetahuan yang berdasarkan pengalaman juga diketahui sebagai pengetahuan empirikal atau pengetahuan posteriori. Seorang dengan cukup banyak pengalaman di bidang tertentu dipanggil ahli.

John Locke dalam teori Empirisme-nya mengatakan bahwa kepribadian ditentukan oleh pengalaman atau lingkungannya. Hal ini berarti bahwa pengalaman mempunyai pengaruh yang sangat penting bagi kepribadian individu.

Dalam ilmu pemerintahan, seseorang memperoleh pengetahuan dapat melalui konteks pengalaman, dimana semakin besar konteksnya, maka semakin besar variasi pengalaman yang bisa ditarik darinya. Semakin besar seseorang memahami pokok perihal, seseorang tersebut semakin bisa menunjukkan pengalaman masa lalu ke dalam pengetahuan baru dengan metode menyerap (*absorbing*), melakukan (*doing*), berinteraksi (*interacting*), dan berefleksi (*reflecting*).

---

<sup>27</sup> Dani Vardiansyah, 2008. *Filsafat Ilmu Komunikasi: Suatu Pengantar*, Indeks, Jakarta. Hal.3

Pengalaman dalam konteks ilmu pengetahuan juga disebut dengan pengetahuan implisit yang memberikan pengertian bahwa kegiatan yang dilakukan pada masa lampau dapat dijadikan pelajaran berharga dan mengetahui sesuatu secara langsung walaupun tidak melalui pendidikan formal.

### **3. Kualitas Sumber Daya Manusia**

Sumber Daya Manusia yang selanjutnya disebut SDM adalah salah satu faktor yang sangat penting bahkan tidak dapat dilepaskan dari sebuah organisasi, baik institusi maupun perusahaan. Pada hakikatnya, SDM berupa manusia yang dipekerjakan di sebuah organisasi sebagai penggerak untuk mencapai tujuan organisasi itu.

Kondisi saat ini menunjukkan bahwa SDM aparatur yang ada saat ini jauh dari apa yang diharapkan. Potret SDM saat ini yang menunjukkan profesionalisme rendah, banyaknya praktik KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) yang melibatkan aparatur, tingkat gaji yang tidak memadai, pelayanan kepada masyarakat yang berbelit-belit, hidup dalam pola *patronklien*, kurang kreatif dan inovatif, bekerja berdasarkan juklak dan juknis serta mungkin masih banyak potret negative lainnya yang intinya adalah menunjukkan bahwa aparatur di Indonesia masih rendah khususnya aparatur yang berada dalam konteks pemerintah daerah.

Hal yang sering digembar-gemborkan adalah melakukan perubahan pada sumber daya manusia aparatur Indonesia yang sering disebut Reformasi Birokrasi. Sebab pengembangan SDM aparatur sangat signifikan dalam meningkatkan kinerja (*performance*) organisasi dan merupakan alat manajemen untuk mewujudkan sosok dan profesionalisme seorang

aparatur khususnya dalam jabatan organisasi pemerintah daerah.

Salah satu hambatan yang cukup serius yang sering dihadapi oleh Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan serta pemberian pelayanan kepada masyarakat adalah belum sesuai kualitas kinerja aparatur dengan apa yang diinginkan masyarakat, kurang tersedianya tenaga manusia dalam hal ini sumber daya manusia yang ahli dan sesuai dengan bidang kerjanya, kurang terampilnya aparatur pemerintah daerah dalam menangani tugas-tugas yang dibebankan kepadanya, dan kondisi kapasitas administrative pegawai yang tidak pegawai.

Dalam sebuah organisasi pemerintah daerah, perlu dilakukan pengembangan sumber daya manusia aparatur dengan tujuan agar dapat meningkatkan kemampuan aparatur baik kemampuan profesionalnya, kemampuan wawasannya, kemampuan kepemimpinannya maupun kemampuan pengabdianya sehingga pada akhirnya akan meningkatkan kinerja seorang aparatur pemerintah daerah.

#### **4. Budaya Organisasi**

Dalam kehidupan sehari-hari, masyarakat tidak terlepas dari ikatan budaya yang diciptakan. Ikatan budaya tercipta oleh masyarakat yang bersangkutan, baik dalam keluarga, organisasi dan sebagainya. Budaya membedakan masyarakat yang satu dengan yang lain dengan cara berinteraksi dan bertindak dalam menyelesaikan suatu pekerjaan. Budaya mengikat anggota kelompok masyarakat sehingga menjadi satu kesatuan pandangan yang menciptakan keseragaman berperilaku atau bertindak. Hal inilah yang menjadi tolak

ukur dari budaya sebuah organisasi yang dapat dirasakan manfaatnya dalam member kontribusi bagi efektivitas organisasi secara keseluruhan.

Menurut Wood, Wallace, Zeffane, Schermerhorn, Hunt dan Osborn dalam Dehan Supandi, budaya organisasi adalah sistem yang dipercayai dan nilai yang dikembangkan oleh organisasi dimana hal tersebut menuntun perilaku dari anggota organisasi itu sendiri.<sup>28</sup>

Sementara itu, Tosi, Rizzo, Carrol oleh Munandar menegaskan bahwa budaya organisasi adalah cara-cara berpikir, berperasaan dan bereaksi berdasarkan pola-pola tertentu yang ada dalam organisasi atau yang ada pada bagian-bagian organisasi.<sup>29</sup>

Schein memberikan pengertian budaya organisasi sebagai pola dasar yang diterima oleh organisasi untuk bertindak dan memecahkan masalah, membentuk karyawan yang mampu beradaptasi dengan lingkungan dan mempersatukan anggota-anggota organisasi. Untuk itu harus diajarkan kepada anggota termasuk anggota yang baru sebagai suatu cara yang benar dalam mengkaji, berpikir dan merasakan masalah yang dihadapi.<sup>30</sup>

## **G. Staf Ahli Suatu Jabatan**

Jabatan staf ahli merupakan suatu jabatan yang ditempati oleh pejabat yang berkompeten dibidangnya

---

<sup>28</sup> Dehan Supandi dan Alain D. Wiatmana, 2009. *Organization Culture*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Hal. 391

<sup>29</sup> A.S. Munandar, 2001. *Psikologi Industri dan Organisasi*, UI Press, Depok. Hal.263

<sup>30</sup> Edgar H Schein, 1992. *Organizational Culture and Leadership, Second Edition*, Jossey Bass Publishers, San Fransisco. Hal.12

masing-masing dan mempunyai arti tersendiri yang berbeda dari anggapan masyarakat bahwa staf ahli adalah masuk kedalam kurungan, bukan merupakan persoalan jika pejabat ditempatkan sebagai staf ahli dan jabatan staf ahli bukan untuk dijelek-jelekan.

Ada dua kemungkinan perasaan seseorang yang memperoleh jabatan staf ahli, *pertama* pejabat yang ditempatkan kedalam jabatan staf ahli merasa dirinya dibuang / dikurung, *kedua* pejabat yang ditempatkan kedalam jabatan staf ahli merasa dibutuhkan untuk pengembangan potensi daerah. Namun demikian, setiap pejabat staf ahli seharusnya mempunyai semangat yang tinggi untuk bekerja. Jika ada staf ahli yang kinerjanya buruk, maka hampir dipastikan pejabat tersebut hanya ingin melakukan sesuatu hal yang menyimpang.

Latar belakang pendidikan pejabat staf ahli yang tidak sesuai dengan jabatan keahlian yang ditempati tidak menjadi halangan bagi pejabat staf ahli untuk memberikan kinerja yang produktif dalam menulis sebuah telaahan kepada kepala daerah. Hal tersebut disebabkan kurangnya sumber daya aparatur di daerah yang sesuai dengan nomenklatur jabatan staf ahli. Hal inilah yang menjadikan staf ahli harus lebih bekerja keras dan meningkatkan koordinasi untuk selalu bisa mendapatkan informasi dan memberikan telaahan secara komprehensif kepada bupati guna memaksimalkan kinerja staf ahli kepala daerah.

Staf ahli karena bekerja sendiri, seharusnya juga selalu menjalin komunikasi dengan staf ahli lainnya. Sebab dengan koordinasi yang baik antar staf ahli akan meningkatkan motivasi dan gairah dalam berkreasi membangun daerahnya.

Staf Ahli bisa bekerja dengan efektif jika semua data/informasi yang ada di pemerintah daerah tersebut transparan, maka semua unit atau SKPD harus terbuka dalam memberikan informasi baik lisan maupun data kepada staf ahli. Namun, informasi yang dibutuhkan oleh staf ahli tidak selalu tersedia. Sehingga, staf ahli harus proaktif dalam mengumpulkan data dan informasi sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing misalnya informasi yang bersumber dari Koran lokal, Koran nasional dan Koran daerah lain, internet dan sumber lainnya. Dengan mengkaji informasi tersebut, staf ahli sudah mempunyai *problem solving* dalam memberikan telaahan kepada kepala daerah sehingga kepala daerah tidak terduduk dengan keadaan yang tidak diinginkan.

Untuk menunjang peningkatan produktivitas kinerja staf ahli, peningkatan sarana dan prasarana staf ahli juga harus diperhatikan termasuk pengadaan staf khusus dari masing-masing staf ahli guna mewujudkan percepatan kinerja staf ahli kepala daerah.

Staf ahli juga harus mengamati dan mencermati perkembangan di daerah lain. Hal tersebut bertujuan agar staf ahli dapat mengembangkan ide-ide kreatif dalam hal pembangunan daerah. Dengan demikian, bila ide tersebut bisa diterima oleh kepala daerah, tentu akan ditindak lanjuti oleh SKPD yang bersangkutan.

# **BAB V**

## **STRUKTUR**

### **PEMERINTAH DAERAH**

#### **A. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Struktur pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan wakil kepala daerah yang merupakan satu kesatuan dalam sistem pemerintah daerah. Kepala daerah merupakan kepala pemerintahan daerah pada setiap daerah. Kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut wali kota. Masa jabatan kepala daerah adalah 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah untuk daerah provinsi disebut wakil gubernur, untuk daerah kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk daerah kota disebut wakil wali kota.

Menelisik Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan penguatan mengenai eksistensi wakil kepala daerah dan memberikan

ruang bagi wakil kepala daerah untuk terlibat langsung dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama-sama dengan kepala daerah hingga akhir masa jabatannya.

## **B. Sekretaris Daerah**

Dalam struktur pemerintah daerah, sekretaris daerah terdiri dari sekretaris daerah provinsi dan sekretaris daerah kabupaten/kota. Sekretaris daerah provinsi merupakan jabatan eselon Ib atau jabatan pimpinan tinggi madya. Sedangkan sekretaris daerah kabupaten/kota merupakan jabatan eselon IIa atau jabatan pimpinan tinggi pratama.

Sekretaris daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif.

Sekretaris daerah dalam melaksanakan tugas, menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- a. Pengoordinasian penyusunan kebijakan daerah;
- b. Pengoordinasian pelaksanaan tugas satuan kerja perangkat daerah;
- c. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah;
- d. Pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi daerah;
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh kepala daerah yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya.

Bilamana sekretaris daerah provinsi berhalangan dalam

menjalankan tugasnya, maka tugas sekretaris daerah provinsi dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atas persetujuan menteri paling lama 6 (enam) bulan dalam hal sekretaris daerah tidak dapat melaksanakan tugas atau paling lama 3 (tiga) bulan dalam hal terjadi kekosongan jabatan sekretaris daerah. Secara mutatis mutandis, bilamana sekretaris daerah kabupaten/kota berhalangan dalam menjalankan tugasnya, maka tugas sekretaris daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh bupati/walikota atas persetujuan gubernur selaku wakil pemerintah pusat paling lama 6 (enam) bulan dalam sekretaris daerah tidak bisa melaksanakan tugas atau paling lama 3 (tiga) bulan dalam hal terjadi kekosongan jabatan sekretaris daerah.

Sekretaris daerah merupakan organisasi yang selalu menghadapi tantangan tugas yang cukup besar, karena kewenangan yang besar telah melekat dalam diri sekretaris daerah sebagai konsekuensi dari pelbagai perubahan politik dan pemerintahan yang terjadi dimana kepala daerah dapat terekrut dari pelbagai golongan yang tentunya akan membuka kemungkinan terekrutnya kepala daerah yang kurang memahami seluk beluk organisasi pemerintah daerah.

### **C. Asisten**

Secara etimologi, asisten adalah orang yang bertugas membantu orang lain dalam melaksanakan tugas profesional misalnya dalam pekerjaan, profesi, dan kedinasan. Dalam struktur pemerintah daerah, asisten terdiri dari asisten sekretaris daerah provinsi dan asisten sekretaris daerah kabupaten/kota. Asisten sekretaris daerah provinsi merupakan jabatan eselon

Ila atau jabatan pimpinan tinggi pratama. Sedangkan asisten daerah kabupaten/kota merupakan jabatan eselon IIB atau jabatan pimpinan tinggi pratama.

#### **D. Kepala Dinas**

Dinas merupakan unsur pelaksana pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. dinas terbagi atas dua yaitu dinas daerah provinsi dan dinas daerah kabupaten/kota. Dinas daerah provinsi dipimpin oleh kepala dinas daerah provinsi yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah provinsi. Sedangkan dinas daerah kabupaten/kota dipimpin oleh kepala dinas kabupaten/kota yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota.

Kepala dinas daerah provinsi merupakan jabatan eselon Ila atau jabatan pimpinan tinggi pratama. Sedangkan kepala dinas daerah kabupaten/kota merupakan jabatan eselon IIB atau jabatan pimpinan tinggi pratama.

Kepala dinas mempunyai tugas membantu kepala daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada daerah. dalam melaksanakan tugasnya, kepala dinas menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. Pelaksanaan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d. Pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup

tugasnya; dan

- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh kepala daerah terkait dengan tugas dan fungsinya.

## **E. Kepala Badan**

Badan daerah merupakan unsur penunjang pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Badan daerah dipimpin oleh kepala badan daerah yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Untuk wilayah daerah provinsi, kepala badan daerah provinsi bertanggungjawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah provinsi. Sedangkan untuk wilayah daerah kabupaten/kota, kepala badan daerah kabupaten/kota bertanggungjawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota.

Kepala badan daerah provinsi merupakan jabatan eselon IIa atau jabatan pimpinan tinggi pratama. Sedangkan kepala badan daerah kabupaten/kota merupakan jabatan eselon IIb atau jabatan pimpinan tinggi pratama.

Kepala badan mempunyai tugas membantu kepala daerah melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. dalam melaksanakan tugasnya, badan daerah menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- a. Penyusunan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. Pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;

- d. Pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh kepala daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

## **F. Inspektur**

Inspektorat daerah merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inspektorat daerah terdiri dari inspektorat daerah provinsi dan inspektorat daerah kabupaten/kota. Inspektorat dipimpin oleh inspektur. Inspektur daerah provinsi merupakan jabatan eselon IIa atau jabatan pimpinan tinggi pratama. Sedangkan inspektur daerah kabupaten/kota merupakan jabatan eselon IIb atau jabatan pimpinan tinggi pratama.

Inspektur daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah. Dalam pelaksanaan tugasnya, inspektorat daerah menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan;
- b. Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
- c. Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan dari kepala daerah;
- d. Penyusunan laporan hasil pengawasan;

- e. Pelaksanaan administrasi inspektorat daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota; dan
- f. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh kepala daerah terkait dengan tugas dan fungsinya.

### **G. Sekretaris Dinas/Badan**

Sekretaris dinas daerah terdiri dari sekretaris dinas provinsi dan sekretaris dinas kabupaten/kota. Sekretaris dinas provinsi dan sekretaris dinas kabupaten/kota merupakan jabatan eselon IIIa atau jabatan administrator.

Sekretaris badan terdiri dari sekretaris badan daerah provinsi dan sekretaris badan daerah kabupaten/kota. Sekretaris badan daerah provinsi dan sekretaris badan daerah kabupaten/kota merupakan jabatan eselon IIIa atau jabatan administrator.

### **H. Kepala Bidang**

Kepala bidang terdiri dari kepala bidang pada dinas provinsi dan kepala bidang pada dinas kabupaten/kota. Kepala bidang pada dinas provinsi merupakan jabatan eselon IIIa atau jabatan administrator. Sedangkan kepala bidang pada dinas kabupaten/kota merupakan jabatan eselon IIIb atau jabatan administrator.



## **BAB VI**

# **PEMERINTAH DAERAH DALAM KONSEP AAUPB**

Pada dasarnya, pelaksanaan pemerintahan di daerah tidak lepas dari adanya peran desentralisasi oleh pemerintah daerah yang merupakan bentuk dari penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam hal pembuatan peraturan daerah, maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah itu sendiri.

Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*<sup>1</sup>, asas mengandung beberapa arti. Asas dapat mengandung arti sebagai dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat), dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi), hukum dasar. Jika bertitik tolak dari arti harfiah asas yang dikemukakan diatas, asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dipahami sebagai dasar umum dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik lahir dari praktik penyelenggaraan Negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu lembaga Negara seperti undang-undang. Asas-asas umum pemerintahan yang baik lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu. Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi

---

<sup>1</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999. Hal.60

pemerintah atau pejabat administrasi Negara dalam rangka pemerintahan yang baik.<sup>2</sup>

Asas umum pemerintahan yang layak, sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara Negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.<sup>3</sup>

Menurut Crinice le Roy, ada beberapa asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik yaitu:<sup>4</sup>

- a. Asas kepastian hukum (*principle of legal security; rechtszekerheidsbeginsel*);
- b. Asas keseimbangan (*principle of proportionality; evenredigheidsbeginsel*);
- c. Asas kesamaan (*principle of equality; gelijkheidsbeginsel*);
- d. Asas kecermatan (*principle of carefulness; zorgvuldigheidsbeginsel*);
- e. Asas motivasi pada setiap keputusan pemerintah (*principle of motivation; motiveringsbeginsel*);
- f. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan (*principle of non misuse of competence; verbod van detournement de pouvoir*);
- g. Asas permainan yang wajar (*principle of fair play; fair play beginsel*);
- h. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness; redelijkheidsbeginsel or verbod van willekeur*);

---

<sup>2</sup> Hotma P. Sibuea, 2010. *Op.Cit.* Hal.151

<sup>3</sup> A. Muin Fahmal, 2013. *Op.Cit.* Hal.60

<sup>4</sup> M. Solly Lubis, 2008. *Op.Cit.* Hal. 143

- i. Asas menanggapi harapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation; opgewerke verwachtingen*);
- j. Asas peniadaan akibat keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision; herstelbeginsel*); dan
- k. Asas perlindungan atas pandangan hidup atau cara hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life; bescherming van de persoonlijke levenssfeer*).

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintah daerah terkait dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, pelayanan publik oleh pemerintah daerah seharusnya menjadi lebih responsive terhadap kepentingan publik atau kepentingan umum dengan fokus kepada kepuasan penerima layanan dalam hal ini adalah masyarakat.

*Public Service* (penyelenggaraan kepentingan umum) adalah istilah cakupan meliputi seluruh peranan dan fungsi pemerintah baik sebagai *political state* (negara politik) ataupun sebagai *legal state* (negara hukum) maupun sebagai *administrative state* (negara administrasi).<sup>5</sup>

Sebagai *political state* (semata-mata Negara politik), Pemerintah menjalankan 4 fungsi pokok (*the classical functions of government*), yaitu :<sup>6</sup>

- a. *Maintenance of peace and order* (memelihara ketertiban dan ketenangan) yaitu mengatasi gangguan-gangguan terhadap ketertiban baik gangguan yang datangnya dari

---

<sup>5</sup> M. Solly Lubis, 2008. *Op.Cit* Hal. 133

<sup>6</sup> S.P. Siagian, 1985. *Filsafat Administrasi*. Gunung Agung, Jakarta. Hal. 37

warga masyarakat sendiri maupun dari sumber-sumber lainnya;

- b. Fungsi pertahanan dan keamanan;
- c. Fungsi diplomatic; dan
- d. Fungsi perpajakan.

Pengertian kepentingan umum adalah pengertian yang sangat luas dan abstrak. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, kata kepentingan umum kadangkala digunakan sebagai alasan untuk membebaskan suatu hak seseorang dan penguasaan selanjutnya oleh pemerintah atau badan-badan usaha swasta yang ditunjuk atau yang diberi kesempatan oleh pemerintah.<sup>7</sup>

Di Negeri Belanda, kepentingan diartikan “*belang*” dan dibagi dalam berbagai macam kepentingan, yakni *pertama; algemene belang*. Artinya, kepentingan yang berkaitan dengan kepentingan secara sama untuk semua orang, dalam berbagai kelompok atau golongan secara sama. *Kedua; publiek belang*. Artinya, kepentingan yang menyangkut semua orang secara bersama-sama. *Ketiga; staats belang*, kepentingan yang berkaitan dengan identitas Negara. Dalam makna, bahwa identitas Negara akan berubah jika hal tersebut tidak dilakukan, yang disebut dengan kepentingan pelaksanaan pemerintahan. *Keempat; open baar belang*. Artinya, kepentingan yang bermakna kepentingan umum yang dapat dilihat, ditonton atau dinikmati oleh semua orang. *Kelima; volks belang* (kepentingan rakyat), artinya betul-betul menyangkut rakyat secara menyeluruh tanpa ada kelompok

---

<sup>7</sup> A. Muin Fahmal, 2013. *Op.Cit.* Hal.56

atau golongan tertentu yang lebih diuntungkan.<sup>8</sup>

Namun, hukum positif di Indonesia tidak membedakan kepentingan umum antara kepentingan umum, kepentingan pemerintah, kepentingan rakyat dan kepentingan Negara. Kecuali hanya mengatur secara abstrak dengan hanya menyebut objek peruntukannya saja.

Crinice le Roy dalam M. Solly Lubis mengemukakan pendapatnya bahwa:<sup>9</sup>

*“when an administrative organs has a power to decide, this power may not be used for an other aim, then the aim for which the power is given. In the jurisprudence of the French and Belgian Conseil d’Etat this is called “detournement de pouvoir”.*

Menurut pendapat Crinice le Roy, ketika suatu organ atau badan administrative mempunyai kekuasaan untuk mengambil sebuah kebijakan, kekuasaan ini tidak mungkin digunakan untuk hal yang lain, kemudian kekuasaan ini digunakan untuk tujuan yang lain. Di dalam jurisprudensi Perancis dan Belgia Conseil d’Etat ini disebut “penyalahgunaan kewenangan”.

Istilah *Detournement de pouvoir* diartikan sebagai penggunaan wewenang pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum yang lain dari kepentingan umum yang telah ditentukan dalam peraturan dasarnya. Doktrin tersebut semula diakui dalam Hukum Administrasi, termasuk di Indonesia. Namun, dalam perkembangannya, ternyata hukum positif di Indonesia telah menetapkan, bahwa *Detournement*

---

<sup>8</sup> *Ibid*, Hal.58

<sup>9</sup> M. Solly Lubis, 2008. *Op.Cit.* Hal. 146

*de pouvoir* adalah perbuatan pemerintah (*bestuur*) yang melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*).<sup>10</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa dalam konsep Hukum Administrasi, pemerintahan yang bersih tidak dirumuskan dalam norma hukum positif. Akan tetapi, dapat disinonimkan dengan pemerintahan yang sesuai dengan hukum. Dapat juga diperlawankan dengan tindakan-tindakan yang bersifat melanggar hukum (*onrechtmatigheid*) sebagai lawan dari (*rechtmatigheid*).<sup>11</sup>

Masyarakat menginginkan agar bentuk Negara Hukum Indonesia seyogyanya ideal. Negara hukum ideal tersebut adalah Negara hukum material. Negara hukum material atau Negara hukum kesejahteraan juga disebut Negara hukum social (*social service state*).<sup>12</sup> Negara hukum material disebut dengan istilah “*welvaarstaats*” yang kemudian dikenal dengan nama “*verzorgingsstaats*”.<sup>13</sup> Dalam konteks Negara Hukum Indonesia, para pelaksana hukum diingatkan, bahwa dalam melaksanakan tugasnya agar mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.<sup>14</sup>

Salah satu prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan Negara adalah pemerintahan yang baik atau yang dikenal dengan istilah *good governance*. *Good Governance* yang dimaksud adalah merupakan proses penyelenggaraan

---

<sup>10</sup> A. Muin Fahmal, 2013. *Op. Cit.* Hal. 63

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon, 1994. *Op. Cit.* Hal. 7-9

<sup>12</sup> Hotma P. Sibuea, 2010. *Op. Cit* Hal.37

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon, 1997. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya. Hal.77

<sup>14</sup> Achmad Ali, 2001. *Harapan Untuk Mahkamah Agung Republik Indonesia di Era Reformasi*. Seminar Nasional, Makassar.

kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *governance* (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktik terbaiknya disebut “*good governance*” (kepemerintahan yang baik). Agar *Good Governance* dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat. *Good Governance* yang efektif menuntut adanya *alignment* (koordinasi) yang baik dan integritas, professional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Dengan demikian penerapan konsep *good governance* dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah Negara merupakan tantangan tersendiri.<sup>15</sup>

Namun, dengan adanya desentralisasi yang berlaku, peran serta pemerintah daerah dalam penyelenggaraan asas-asas umum pemerintahan yang baik atau dalam istilah Belanda *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (AB3)* telah mempunyai tempat tersendiri dalam proses penerapannya.

*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* terjemahannya belum terdapat keseragaman terutama istilah “*behoorlijk*” dapat diartikan antara lain sebagai sesuatu yang baik atau sesuatu yang patut ataukah sesuatu yang wajar, sesuatu yang pantas, bahkan juga diartikan sebagai hal yang layak.<sup>16</sup>

Attamimi dalam A. Muin Fahmal mengingatkan pentingnya penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang layak, karena dewasa ini makin banyak ketentuan perundang-

---

<sup>15</sup> Hj. Sedarmayanti, 2012. *Good Governance “Kepemerintahan Yang Baik” bagian pertama Edisi Revisi dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisiensi melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, CV. Mandar Maji, Bandung, Hal.3

<sup>16</sup> A. Muin Fahmal, 2013. *Op. Cit.* Hal.79

undangan yang dibuat oleh pemerintah cenderung keluar dari aturan dasarnya.<sup>17</sup>

Adapun tujuan asas-asas umum pemerintahan yang layak adalah sebagai sarana perlindungan hukum terhadap penggunaan dan pelaksanaan wewenang bebas (*diskresioner*) pemerintah dalam melaksanakan wewenangnya, misalnya penggunaan wewenang dalam membuat kebijakan (*beschikking*).<sup>18</sup>

Dalam lingkungan badan peradilan, asas-asas umum pemerintahan yang layak berguna dan digunakan oleh hakim sebagai tolok ukur pengujian hukum untuk menilai tentang ada atau tidak adanya cacat yuridis dalam pembentukan hukum dari pejabat yang bersangkutan.<sup>19</sup>

Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di daerah diharapkan dapat diimplementasikan lebih baik dibanding dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di pusat selama ini. Dengan demikian, indikator dalam pengukuran kinerja instansi pemerintah tersebut dapat diwujudkan, yang pada akhirnya akan dijadikan instrument, baik dalam pengukuran produktivitas di instansi pemerintah tersebut, maupun pengendalian operasional program-program yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, menuju *good governance*.

---

<sup>17</sup> *Ibid.* Hal.60

<sup>18</sup> *Ibid.* Hal. 80

<sup>19</sup> *Ibid.* Hal. 81

## **BAB VII**

### **PENUTUP**

Kedudukan staf ahli dalam struktur pemerintah daerah merupakan unsur dalam perangkat daerah yang sangat strategis dalam membantu kinerja kepala daerah. Dari segi kelembagaan, staf ahli bertanggungjawab langsung kepada kepala daerah tetapi tetap berkoordinasi dengan sekretaris daerah dan kepala SKPD yang mempunyai kedudukan yang sama yakni sebagai pejabat pimpinan tinggi pratama.

Dalam menjalankan tugasnya yakni memberikan telaahan staf dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan serta menginventarisasi permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan daerah sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya masing-masing, staf ahli berpedoman kepada peraturan daerah dan peraturan kepala daerah sebagai pengejawantahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Dalam pelaksanaan tugasnya, masing-masing staf ahli bekerja secara mandiri mulai dari kegiatan pengumpulan data dan informasi, analisis situasi dan permasalahan sampai pada kegiatan pengetikan hasil-hasil telaahan dibidangnya masing-masing. Kolektivitas staf ahli dalam pelaksanaan tugas dan

fungsinya tetap mengedepankan profesionalitas dalam membuat telaahan staf dibidangnya masing-masing serta kewenangannya sebagai staf ahli kepala daerah tetap mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas staf ahli dalam membantu kinerja kepala daerah yakni *pertama*, faktor rekrutmen jabatan. Perubahan rekrutmen jabatan dengan melalui seleksi terbuka bagi PNS yang telah memenuhi persyaratan sangat mempengaruhi peningkatan produktivitas kinerja staf ahli dalam pelaksanaan tugasnya sebagai pemberi telaahan dan pertimbangan kepada kepala daerah, *Kedua*, faktor pendidikan. Kurangnya sumberdaya aparatur staf ahli dibidang keahliannya masing-masing menjadikan staf ahli harus mempunyai semangat yang tinggi untuk bekerja dan meningkatkan koordinasi untuk selalu bisa mendapatkan informasi secara komprehensif dalam memberikan telaahan kepala daerah. *Ketiga*, faktor pengalaman. Staf ahli yang merupakan tempat konsultasi bagi kepala daerah tentunya lebih memahami seluk beluk pemerintahan dan harus membutuhkan sepak terjang yang mumpuni bagi seorang staf ahli. *Keempat*, faktor hubungan antar unsur perangkat daerah. Staf ahli dapat bekerja secara efektif jika semua data/informasi yang ada di pemerintah daerah terbuka, sehingga semua unit SKPD harus terbuka dalam memberikan informasi baik lisan maupun data kepada staf ahli. *Kelima*, faktor budaya organisasi. Staf ahli tidak hanya menjalin komunikasi aktif dengan staf ahli lainnya, akan tetapi staf ahli juga harus selalu menjalin komunikasi secara aktif dengan kepala daerah sebab dengan koordinasi yang baik akan meningkatkan motivasi dan gairah dalam berkreasi untuk membangun daerahnya.

Kedudukan staf ahli kepala daerah yang dilematis antara sebagai pejabat struktural dan juga sebagai pejabat fungsional menimbulkan kebingungan sehingga diharapkan agar pemerintah sebaiknya menjadikan staf ahli kepala daerah sebagai pejabat yang menduduki jabatan fungsional.



## DAFTAR PUSTAKA

- A. Muin Fahmal, 2013. Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Layak. Total media, Yogyakarta.
- A. S. Munandar, 2001. Psikologi Industri dan Organisasi, UI Press, Depok.
- Achmad Ali, 2001. Harapan Untuk Mahkamah Agung Republik Indonesia di Era Reformasi. Seminar Nasional, Makassar.
- Aminuddin Ilmar, 2014. Membangun Negara Hukum Indonesia. Phinatama Media, Makassar.
- ....., 2013. Hukum Tata Pemerintahan. Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Ardana, dkk. 2012. Manajemen Sumber Daya Manusia. Cetakan pertama, Penerbit PT. Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Arsyad, Lincolin. 2010. Ekonomi Pembangunan. Edisi Kelima, UPP STIM YKPN, Yogyakarta.
- Astrid S. Susanto. 1974. Komunikasi dalam Teori dan Praktik. Bina Aksara, Jakarta.
- Ateng Syarifuddin, 2000. Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, Jurnal Pro Justisia Edisi IV Universitas Parahyangan, Bandung.

- Bagir Manan, 2001. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. PSH, Fakultas Hukum, UII, Yogyakarta.
- ....., 1995. Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara. Mandar Maju, Bandung.
- Bambang Yudhoyono, 2001. Otonomi Daerah. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Bruce J. Cohen, 1992. Sosiologi; Suatu Pengantar, Rineka Cipta, Jakarta.
- Coser dan Rosenberg, 1976. An Introduction to International Politics. Prentice Hall, New Jersey.
- Christine Daymon dan Immy Holloway, 2008. Metode-Metode Riset Kualitatif dalam Public Relations dan Marketing Communications. Bentang Pustaka, Yogyakarta.
- Dani Vardiansyah, 2008. Filsafat Ilmu Komunikasi: Suatu Pengantar, Indeks, Jakarta.
- Dehan Supandi dan Alain D. Wiatmana, 2009. Organization Culture. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2001. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta.
- Didi Nazmi Yunas, 1992. Konsepsi Negara Hukum. Angkasa Raya Padang, Padang.
- Edgar H Schein, 1992. Organizational Culture and Leadership, Second Edition, Jossey Bass Publishers, San Fransisco.
- Faozan Haris, 2007. Menyingkapi Issue Kelembagaan Kerjasama Antar Daerah Di Tengah Kolaborasi Stratejik Global, Lembaga Pengembangan Administrasi STIA LAN, Bandung.

- Gary Dessler, 2003. *Human Resource Management Tenth Edition*, Prentice Hall, New Jersey.
- Hj. Sedarmayanti, 2012. *Good Governance “Kepemerintahan Yang Baik” bagian pertama Edisi Revisi dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisiensi melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, CV. Mandar Maji, Bandung.
- Hotma P. Sibuea, 2010. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Husni Thamrin, 2013. *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*. Aswaja Pressindo, Yogyakarta.
- Hutapea Parulian & Nurianna Thoaha, 2008. *Kompetensi Plus*. PT. Gramedia, Jakarta.
- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2011. *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point of Local Autonomy)*. UB Press, Malang.
- Jazim Hamidi, 1999. *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) dilingkungan Peradilan Administrasi di Indonesia (Upaya Menuju “Clean and Stable Government”)*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Lili Romli, 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- M. Solly Lubis, 2008. *Hukum Tata Negara*, CV. Bandar Maju, Bandung.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2010. *Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal*

dan ayat), Sekretaris Jenderal MPR RI, Jakarta.

Masbakar dan A. Muin Fahmal, 1984. Hukum Administrasi Negara I (Ketetapan, Freies Ermessen, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dan Peradilan Administrasi Negara, Zainal Bintang, Ujung Pandang.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988. Hukum Tata Negara Indonesia. Sinar Bakti, Jakarta.

Muh. Hasrul, 2013. Kekuasaan Gubernur di Daerah. Rangkang Education, Yogyakarta.

Muhammad Ryaas Rasyid. 1988. Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru. Yarsif Watampone, Jakarta.

Muladi dan Barda Nawawi Arief, Tth. Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Paulus Wirutomo, 1981. Pokok-Pokok Pikiran dalam Sosiologi. Rajawali Press, Jakarta.

Philipus M. Hadjon, 1997. Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Bina Ilmu, Surabaya

....., 1994. Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Suarabaya.

Philipus M. Hadjon, dkk, 1994. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Pratama, 2012. Pengembangan Kelembagaan, LP3ES, Jakarta.

Raho Bernard, 2007. Teori Sosiologi Modern. Prestasi

Pustaka, Jakarta.

- Ridwan HR, 2008. Hukum Administrasi Negara, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Rita Hanafie. 2010. Pengantar Ekonomi Pertanian. CV.Andi Offset, Yogyakarta.
- Robert L. Mathis dan John H Jackson, 2001. Manajemen Sumber Daya Manusia, Grasindo, Jakarta
- Roeslan Saleh, 1996. Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional, Karya Dunia Pikir, Jakarta.
- S.P.Siagian, 1985. Filsafat Administrasi, Gunung Agung, Jakarta.
- Saifuddin, 2004. Pengaruh Kompetensi terhadap Kinerja Going Concern (Studi Kasus Eksperimen pada Mahasiswa). Tesis. Universitas Diponegoro, Semarang.
- Salim HS, 2013. Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi. Rajawali Pers, Jakarta.
- Sapja Anantanyu. 2011. Kelembagaan Petani : Peran dan Strategi Pengembangan Kapasitasnya, SEPA, Vol. 7(2).
- Satjipto Rahardjo, 1983. Masalah Penegakan Hukum. Sinar Baru, Bandung.
- S.F. Marbun, dkk. 2001. Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta.
- SF. Marbun, 1997. Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia, Liberty, Yogyakarta.
- Soeleman B. Taneko, 1986. Konsepsi Sistem Sosial, Rajawali, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 2009. Peranan Sosiologi Suatu Pengantar, Edisi Baru, Rajawali Pers, Jakarta.

- ....., 2005. Sosiologi Suatu Pengantar. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- ....., 2002. Teori Peranan, Bumi Aksara, Jakarta.
- ....., 1983. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Tahir Azhari, 1992. Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam dan Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini. Bulan Bintang, Jakarta.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1991. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Depdikbud Balai Pustaka, Jakarta.
- Tjahya Supriatna, 1996. Administrasi Birokrasi dan Pelayanan Publik, Nimas, Jakarta.
- Victor M. Situmorang dan Jusuf Jukir, 1998. Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah, Rineka Cipta, Jakarta.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistim

Muh. Hasrul & H. Syafa'at Anugrah Pradana

Pendidikan Nasional

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun  
2016 tentang Perangkat Daerah



# Indeks

## A

Acemoglu 26  
administrasi Negara 1, 30, 96  
administrative aspect 29  
aktivitas pemerintah 17  
akuntabilitas v, 25, 102  
A.L.N. Kramer S.r 57  
Alvin L. Bertran 47  
Ardana, Mujiati dan Utama, 35  
Aristoteles 12  
Arsyad 23, 24, 26, 107  
Ateng Syafruddin 19  
Ateng Syarifuddin dalam Jazim  
Hamidi 28  
atribusi 59  
authority of theory 18

## B

badan hukum 39, 40  
badan kenegaraan 16  
Bagir Manan 13, 19, 27, 28, 30,  
51, 108  
bentuk organisasi 2  
bestuur 15, 17, 20, 21, 28, 29,  
100

## C

Coser dan Rosenberg 43, 108

## D

David Berry 46  
Daymon dan Immy 25, 108  
delegasi 59, 62, 63  
desentralisasi daerah 2  
Dewan Perwakilan Rakyat 5,  
17, 78  
Dinas Daerah 49  
Doelmatigheids 4

## E

een bestaan, dat hun realiteit 39  
eksekutif 15, 16, 17, 27, 30, 38  
executive power 15  
expressimplied 21

## F

fakultatif 21  
fungsional 1, 41, 42, 43, 66, 105

## G

government in the broad sense  
27

## H

Hadjon 17, 20, 59, 100, 110  
hak otonomi 2  
H.D. Stoud 19  
Hotma P. Sibuea 13, 14, 96,  
100, 109  
hukum modern 13  
hukum positif 3, 20, 99, 100  
hukum publik 19, 20, 21, 23

## J

judicative power 15

## K

Kecamatan 49  
kekuasaan akuntabilitas 25  
kepala daerah 5, 6, 7, 8, 9, 49,  
50, 54, 55, 56, 57, 60, 61,  
63, 64, 65, 66, 67, 68, 69,  
70, 71, 72, 73, 74, 75, 76,  
78, 80, 85, 86, 87, 88, 89,  
90, 91, 92, 93, 103, 104,  
105  
kesejahteraan umum 13, 14, 16  
ketatanegaraan 6, 28  
kompleksitas 7, 44  
konsepsional 36  
konstruksi yuridis 39

## L

la puissance de juger 15  
la puissance executive 15  
la puissance legislative 15  
legislatif 18, 27, 38

legislative power 15  
lembaga formal 25, 26  
lembaga non-formal 25  
Lembaga Teknis Daerah 49  
Logemann 16, 30, 31, 39, 40

## M

Max Weber 21  
Michael J. Jucius 43  
M. Laica Marzuki 27  
Mustamin Daeng Matutu 14

## N

Negara vi, vii, 1, 2, 4, 7, 11, 12,  
13, 14, 15, 16, 17, 19, 20,  
21, 22, 24, 27, 30, 31, 37,  
38, 39, 40, 41, 58, 59, 61,  
67, 73, 74, 75, 76, 77, 80,  
95, 96, 97, 98, 99, 100,  
101, 107, 108, 109, 110,  
111, 112, 120  
Negara hukum 4, 11, 12, 13, 14,  
61, 100  
nomenklatur v, 2, 8, 59, 60, 64,  
74, 85  
nomenklatur jabatan 8, 59, 60,  
64, 74, 85  
nomokrasi Islam 13

## O

organisasi Negara 27  
otonomi 1, 2, 3, 4, 5, 19, 29, 55,  
62, 67, 76, 77  
Otto von Gierke 39

## P

pelayanan publik 3, 4, 13, 67, 97

- pemerintah daerah v, 1, 2, 5, 6,  
7, 9, 52, 57, 61, 63, 65,  
66, 73, 76, 77, 82, 83, 86,  
87, 88, 89, 95, 97, 101,  
102, 103, 104
- Perangkat Daerah vii, 5, 7, 8, 9,  
49, 57, 58, 63, 64, 65, 77,  
103, 113
- peraturan Daerah 20
- Philipus M. Hadjon 17, 20, 59,  
100, 110
- policy adviser 6
- political aspect 29
- politik 1, 4, 6, 13, 16, 23, 24, 25,  
29, 37, 59, 60, 64, 67, 68,  
89, 97
- politik hukum pidana 37
- politik praktis 6
- politik teoritik 6
- R**
- rechtsbe voegdheden 20
- regeeringstaak 57
- Result-Oriented Job Description  
33
- Ridwan HB 19
- S**
- Satjipto Rahardjo 36, 111
- Sekretariat Daerah 49, 50
- society empowerment 3
- sociological jurisprudence 37
- Soeleman B. Taneko 47, 111
- Soerjono Soekanto 22, 36, 45,  
111
- Soesanto 43
- staf ahli v, 5, 6, 7, 8, 9, 57, 58,  
60, 63, 64, 65, 66, 67, 68,  
69, 70, 71, 72, 73, 74, 75,  
80, 84, 85, 86, 103, 104,  
105
- Staf Ahli Kepala Daerah 57, 59,  
61, 65, 73
- struktural 7, 41, 42, 43, 44, 65,  
66, 72, 105
- struktur pemerintahan 9
- struktur pemerintah daerah 5, 9,  
57, 63, 65, 88, 89, 103
- subjek hukum publik 19
- supremasi hukum 11, 12
- T**
- Traditional Job analisis 32
- U**
- Utrecht 16, 57
- V**
- vrij bestuur 21
- W**
- Wirutomo 46, 47, 110
- Y**
- yudikatif 16, 17, 27, 38



## DAFTAR RIWAYAT HIDUP



### I. Keterangan Pribadi

1. Nama : **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.**
2. Tempat/  
Tanggal Lahir : Sungguminasa, 18 April 1981
3. Pekerjaan : Dosen Fak Hukum Unhas
4. N I P : 19810418 200212 1004
5. NIDN : 0018048101
6. Jabatan Akademik : Lektor Kepala
7. Pangkat : Pembina IV. a
8. Alamat Rumah : Jl.Syech Yusuf Komp.  
Makassar Satelit Blok A1 No.5  
Makassar
9. Telp./HP : 08152512581  
085299786349

### II. Data Keluarga

## Eksistensi Staf Ahli Kepala Daerah

1. Nama Istri : Nila Martini, S.Pd
2. Nama Anak : Sophia Aluna Azzahrah
3. Nama Ayah : Passe'reang Dg. Bantang
4. Nama Ibu : St. Harmi Dg. Caya
5. Nama Ayah Mertua : Rusli Dg. Tapala
6. Nama Ibu Mertua : Hj. Rosniah Dg. Mapaccing

### **III. Pendidikan Dasar dan Menengah**

1992 : Lulus SDN Karampuang, Kab. Gowa

1995 : Lulus SMP Negeri 1 Limbung, Kab. Gowa

1998 : Lulus SMUN 8 Makassar

### **IV. Pendidikan Tinggi**

2002 : Luazlulus Sarjana Hukum (SH) pada Fakultas Hukum di Makassar

2008 : Lulus Magister Hukum (MH) pada Program Pasca Sarjana Unhas Prog Studi Ilmu Hukum

2013 : Lulus Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Pada Program Pasca Sarjana Fak. Hukum Unhas

### **V. Riwayat Pekerjaan**

2002 : CPNS Dosen Fakultas Hukum Unhas

2003- Sekarang : PNS Dosen Fakultas Hukum Unhas

2013 : Dosen Fak. Agama Islam Unismuh Makassar

2014 : Dosen IPDN Makassar

2014 : Tenaga Pengajar Diklat Kemendagri Regional

2015 : Dosen FIP UIM Makassar

2016 : Pengajar Diklat PIM

## **VI. Riwayat Jabatan / Organisasi**

1. Wakil Ketua bidang Kaderisasi Badan Perwakilan Mahasiswa (BPM) Fak. Hukum Unhas;
2. Wakil Ketua Dewan Racana Pramuka Unhas;
3. Dewan Pendiri Hasanuddin Law Study Center (HLSC);
4. Ketua Umum Hasanuddin Law Study Center (HLSC);
5. Dewan Pendiri Garda TIPIKOR Fak. Hukum Unhas;
6. Wakil Ketua HMI Komisariat Fak. Hukum Unhas;
7. Wakil Ketua Hipma Gowa Komisariat Unhas;
8. Ketua Dewan Pramuka Saka Bahari Lantamal-IV Sulsel;
9. Sekretaris Dewan Kerja Daerah Sulsel Kwartir Daerah Gerakan Pramuka Sulsel;
10. Anggota Badan Hukum & HAM Kosgoro Sulsel;
11. Anggota Badan Pekerja Center for Empowering Legislative Drafting Studies (CELDIS);
12. Anggota Badan Pekerja Pusat Studi Hukum dan Otonomi Daerah Fak. Hukum Unhas;
13. Anggota badan Pekerja Pusat Studi Peradilan Fak. Hukum Unhas;
14. Koord Kecamatan Pemantau Pemilu UNFREL;

15. KoordKabupaten Data Entry Pemilu pada KPU Sulsel;
16. Sekretaris Jenderal Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Makassar (MAPPI);
17. Koordinator Tim Kerja Perekaman Kasus Korupsi Kerjasama KPK dengan Unhas;
18. Staf Redaksi Jurnal Ilmiah Hukum Amannagappa Fakultas Hukum Unhas;
19. Pembantu Pengelola bidang kemahasiswaan Program Non Reguler S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unhas;
20. Staf Khusus Pembantu Dekan III Fak. Hukum Unhas;
21. Sekretaris Pusat Studi dan Bantuan Hukum/Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Unhas;
22. Anggota, Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Indonesia;
23. Anggota, Asosiasi Pengajar Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara Indonesia;
24. Anggota Badan Pekerja Centre for Empowering Legislative Drafting Studies (CELDIS)
25. Anggota Badan Pekerja Pusat Studi Hukum dan Otonomi Daerah Fak. Hukum Unhas;
26. Anggota Badan Pekerja Pusat Studi Peradilan Fak. Hukum Unhas;
27. Direktur Pusat Kajian Anti Korupsi (PANKAS) Fak. Hukum UNHAS
28. Anggota Tim Percepatan Pengembangan Koperasi Pemprov Sulsel
29. Badan Pekerja LBH KORPRI Pemprov Sulsel;

30. Dewan Pembina Abdi Merah Putih (AMP) Sulsel.
31. Ketua Umum DPD Keluarga Besar Pemuda Justitia Prov. Sulsel.,
32. Wakil Ketua Bid. Hukum, HAM dan Lingkungan KNPI Sul-Sel;
33. Ketua Majelis Pemuda Indonesia (MPI) KNPI Sulsel
34. Pengurus HKTI Sul-Sel;
35. Director Makassar Law Institut.
36. Tim Penasihat Hukum Rektor UNHAS.
37. Kepala Pusat Konsultasi dan Bantuan Hukum UNHAS
38. Tenaga Ahli Dinas Pemuda dan Olahraga Pemprov Sulsel
39. Tenaga Ahli Satuan Polisi Pamong Praja Pemprov Sulsel
40. Tenaga Ahli Badan Pendapatan Daerah Pemprov Sulsel
41. Tenaga Ahli DPRD ProvSulsel
42. Tenaga Ahli Bidang Hukum Pemkot Pare-Pare
43. Tenaga Ahli Bidang Hukum Pemda Kab. Gowa

## **VII. Diklat/Pelatihan/Workshop**

1. Diklat Prajabatan Tahun 2003;
2. Diklat PEKERTI Unhas Tahun 2003;
3. Diklat Perancangan Perda kerjasama Pemkab Sidrap Tahun 2003;
4. Diklat Perancangan Perda, CELD Unhas Tahun 2003;
5. Pelatihan Hukum Kepailitan, Fak. Hukum Unhas - PSHK - AusAID Tahun 2003;

6. Diklat AA Unhas Tahun 2004;
7. Legal Drafter Training, CELD Unhas dan AusAID Tahun 2006;
8. Pelatihan pelatih (TOT) Pembimbing Penalaran Mahasiswa, Unhas - Dikti Tahun 2007;
9. TOT Basic Study Skills, Unhas Tahun 2008;
10. Pelatihan Perekaman Audio dan Video Persidangan, KPK Tahun 2008;
11. Workshop penguatan Pengelolaan Jurnal Berkala Ilmiah, Jurnal AmannaGappa Fak. Hukum Unhas – DP2M Ditjen Dikti Tahun 2009;
12. Pelatihan Pendampingan Bantuan Hukum berbasis masyarakat. UNHAS. 2010
13. Workshop: Lokakarya Pengembangan Kurikulum Prodi Dan Pembuatan Buku Ajar Fakultas Hukum Unhas. UNHAS 2010
14. Diklat Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi yang dilaksanakan di Jakarta Oleh MK Tahun 2011;
15. Workshop Penulisan Studi Kebijakan (Policy Paper). Pasca Unhas- Bakrie Foundation Tahun 2012.
16. Workshop Penguatan Peran DPD-RI , DPD RI Jakarta 2013
17. Workshop Perlindungan Saksi dan Korban. LPSK-Denpasar Bali 2014
18. Workshop Penulisan Jurnal Ilmiah Nasional dan Internasional, UNHAS 2015
19. Pelatihan Mediasi dan Sertifikasi Mediator, UNHAS AUSAID 2015

20. Workshop Anti Corruption Summit, UGM Yogyakarta-KPK. RI2016
21. Workshop Peran Legislasi DPD. RI UNHAS-DPD.RI 2016
22. Workshop Optimaslisasi Kelembagaan Kejaksaan R.I UNHAS-KEJAGUNG.RI 2017

### **VIII. Penelitian**

1. Peneliti Utama, Pelaksanaan Undang-Undang Pengelolaan lingkungan hidup dalam pemanfaatan lahan untuk industri batu merah di kabupaten Gowa, 2005 UNHAS
2. Anggota Peneliti, Hak Kepemilikan (Sudi Hak Kepemilikan Tanah) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2007;
3. Peneliti Utama, Efektivitas Pengawasan DPRD Propinsi di Era Otonomi Daerah, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Tahun 2008;
4. Anggota Peneliti, Inventarisasi Peraturan Daerah Bermasalah dalam lingkup Kabupaten/Kota se Sulawesi Selatan Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) Prov. Sul-SelTahun 2009;
5. Anggota Peneliti, Study Implikasi Hukum Pengaturandan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut Kabupaten/Kota melalui Instrumen Peraturan Daerah, Fakultas Hukum Universitas HasanuddinTahun 2009;
6. Peneliti Utama, Narkoba dan pengaruhnya terhadap Kriminalitas di kalangan Remaja, Fak. Hukum

Universitas Hasanuddin Tahun 2009

7. Peneliti Utama, Study Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Tahun 2012.
8. Peneliti Utama, Post Doctoral Penataan Hubungan Kelembagaan Antara Pemerintah Provinsi Dengan Provinsi Kabupaten/Kota, LPPM UNHAS-BOPTN 2014
9. Tim Peneliti pada Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). R.I 2014
10. Anggota Peneliti, Tanggung jawab pidana pelaku usaha dalam pelanggaran lebel pangan, 2014.UNHAS
11. Anggota Peneliti, Perlindungan Hukum Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Terluar, UNHAS 2015
12. Tim Peneliti Mitra antara Univ. Hasanuddin dan Univ. Darussalam Ambon, Legislasi Daerah yang Responsif. Dikti 2016
13. Tim peneliti kerjasama BPK.R.I dan UNHAS 2017

#### **IX. Publikasi**

1. Eksistensi Lembaga Legislatif Daerah dalam rangka Demokratisasi Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 32 Thn 2004. Jurnal Ilmiah Amannagappa, Tahun 2004;
2. Pengawasan DPRD di Era Otonomi Daerah. Jurnal Ilmiah Amannagappa, Tahun 2008;
3. Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, Jurnal Humanis, Universitas Negeri

Makassar, Tahun 2012;

4. Anggota tim penulis, Buku “Hak Kepemilikan” Terbitan Komnas HAM R.I Tahun 2007;
5. Editor Buku, “Cara Praktis Pembuatan Perda” oleh Dr. Hamzah Halim dkk Tahun 2010.
6. Anggota Tim Penulis Buku; Tanggung jawab pidana pelaku usaha dalam pelanggaran label pangan, 2014. Pustaka Pena Press Makassar
7. Penulis Buku, “ Kekuasaan Gubernur di Daerah “ 2015. Renggang Education dan Republik Institute Yogyakarta.

#### **X. Karya Ilmiah**

1. Tinjauan Yuridis UU No.22/1999 terhadap Pemberdayaan fungsi DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah di Kab. Gowa, Tahun 2002 (Skripsi);
2. Eksistensi Lembaga Legislatif Daerah dalam rangka Demokratisasi Pemerintahan Daerah Menurut UU No.32/ 2004. Thn 2004. Jurnal Ilmiah Amannagappa;
3. Efektivitas pengawasan DPRD Propinsi di era Otonomi Daerah (Thesis);
4. Pengawasan DPRD di Era Otonomi Daerah, 2008. Jurnal Ilmiah Amannagappa;
5. Implementation of The Control Function of The Local House of Representative Province in Era Of Local Autonomy, 2009. Jurnal Of Civilization Malaysia;
6. Optimalisasi Peran Gubernur Dalam Era Otonomi Daerah, 2012. Jurnal Humanis FIS UNM

7. Tanggung jawab pidana pelaku usaha dalam pelanggaran label pangan, 2014. Pustaka pena Press Makassar
8. Jabaran Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia, 2015. Jurnal Supremasi UNM
9. Editor buku “Cara Praktis Pembuatan Perda” oleh Dr. Hamzah Halim, S.H., M. Hdck.
10. Legislasi Daerah yang Responsif; Peranan DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi yang Responsif, 2016. Tadulako Law Review.

## **XI. Penghargaan**

1. Lencana Panca Warsa I dari Kwartir Nasional Gerakan Pramuka
2. Satya Lencana kesetiaan 10 Tahun dari Presiden R.I



Nama Lengkap : H. Syafa'at Anugrah Pradana, S.H.,M.H.

NIDN : 0926049301

Tempat & tgl lahir : Pare-Pare, 26 Mei 1993

Unit Kerja : Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Amsir  
Parepare

Alamat Rumah : Barugae, Kel. Padaidi, Kec. Mattiro  
Bulu, Kab. Pinrang.

Nomor HP : 081355335243

Alamat e-mail : [anugrah\\_syafaat@yahoo.com](mailto:anugrah_syafaat@yahoo.com)

### **Riwayat Pendidikan**

1. Fakultas Hukum UNHAS, tamat tahun 2014

2. Program Magister UNHAS, tamat tahun 2016
3. Program Doktor UNHAS, angkatan tahun 2017

### **Riwayat Pekerjaan**

1. Sekretaris Eksekutif Lembaga Kajian dan Pengembangan Pendidikan Kabupaten Pinrang tahun 2012-2013.
2. Tenaga Pengajar STIH Cokroaminoto Pinrang Tahun 2013-2015.
3. Tenaga Pendamping SHAT Kementerian Koperasi dan UKM Republik Indonesia wilayah Kabupaten Pinrang tahun 2015-2016.
4. Dosen Tetap Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Amsir Pare-Pare tahun 2016 - sekarang.

### **Buku**

1. Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah (bersama Andi Pangerang Moenta) 2017. Rajawali Pers. Depok.
2. Pendidikan Pancasila (bersama Sunardi Purwanda). 2017. Sampan Institute. Parepare.