

**KEWENANGAN WALIKOTA BITUNG DALAM  
PENGISIAN JABATAN PIMPINAN TINGGI  
PRATAMA DI LINGKUNGAN PEMERINTAH  
KOTA BITUNG<sup>1</sup>**

**Oleh: Rosilin Masihor<sup>2</sup>**

**J. Ronald Mawuntu<sup>3</sup>**

**Dani R. Pinasang<sup>4</sup>**

**ABSTRAK**

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif atau *doctrinal*. Beberapa pendekatan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Setelah data-data terkait bahan hukum primer, sekunder dan tertier dikumpulkan, maka dilakukan deskripsi terlebih dahulu mengenai tata cara pengisian Jabata Pimpinan Tinggi Pratama, selanjutnya melakukan komparasi dengan ketentuan sebelumnya. Hasil penelitian menunjukkan Pengaturan tentang kewenangan Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) berdasarkan regulasi secara nasional sudah memberikan gambaran yang jelas tahapan-tahapan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Lingkungan Pemerintah Daerah lebih khusus lagi pada tingkatan Kota. Akan tetapi, masih ada ruang subjektivitas Walikota yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan dalam hal memberikan rekomendasi bagi Pejabat yang hendak mengikuti seleksi terbuka atau uji kompestensi. Bahkan ruang tersebut diberikan pula kepada Walikota dalam pengambilan keputusan terakhir untuk menentukan Pejabat yang hendak diangkat dalam Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama dari peserta selaksi. Dan juga yang menjadi salah satu catatan Penulis dalam uraiannya adalah masih terdapat kekosongan hukum yang tidak memberikan landasan tegas kepada Walikota sebagai PPK untuk menjadi standar waktu pengangkatan Pejabat yang lolos seleksi terbuka atau uji kompetensi dalam JPT Pratama.

Kata Kunci: Kewenangan, Walikota Bitung, Pengisian Jabatan.

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Masalah**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau disingkat UU ASN, dipandang sebagai langkah maju untuk menata penyelenggaraan pemerintahan yang lebih optimal dalam melayani masyarakat dan mewujudkan kesejahteraan rakyat. Ada banyak hal-hal baru yang diatur didalamnya terkait penataan sistem mulai dari pengadaan, pengangkatan pada jabatan tertentu sampai dengan mekanisme pemberhentian Aparatur Sipil Negara telah ditata dengan baik. Apalagi dengan penerapan sistem merit dalam pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN menjadi hal prinsip yang memberi warna tersendiri dalam UU ASN. Artinya, perangkat aturan yang tersedia dalam UU ASN sangat diharapkan dapat memberikan arah dan alur yang jelas dalam merekayasa terpilihnya Pejabat yang berkualitas.

Undang-Undang ASN tidak hanya mengkualifikasikan pegawai pemerintah dengan status sebagai Pegawai Negeri Sipil, melainkan Aparatur Sipil Negara dikualifisir dalam dua klasifikasi yakni Pegawai Negeri Sipil atau disingkat PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja atau disingkat PPPK. Lahirnya PPPK justeru memberi ciri khas tersendiri dari UU ASN sebagai pintu masuk bagi orang-orang potensial untuk turut berkontribusi dalam menata pemerintahan. Kelompok profesional yang menawarkan kompetensi menjadi salah satu target penting dari hadirnya UU ASN. Selain itu, UU ASN juga merubah jenis jabatan yang menurut undang-undang lama terdiri dari jabatan struktural, jabatan fungsional tertentu dan jabatan fungsional umum, menjadi Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi.

Faktor penting yang hendak dicapai adalah dengan adanya sistem merit yang ditentukan oleh UU ASN diharapkan kebijakan dan manajemen ASN akan berorientasi pada hasil berupa terpilihnya *the right man on the right job* (orang yang tepat pada pekerjaan yang tepat pula). Penerapan meritokrasi dalam pengisian jabatan merupakan hal yang tidak

<sup>1</sup> Artikel Tesis

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 17202108003

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

terpisahkan dari kewenangan Kepala Daerah. Apabila dikaitkan dengan Pasal 1 angka 14 UU Aparatur Sipil Negara, maka pejabat daerah yang melaksanakan kewenangan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian adalah Gubernur dalam tingkatan Provinsi, Bupati atau Walikota dalam tingkatan Kabupaten/Kota. Ketentuan ini memberikan pesan yang tegas bahwa pada prinsipnya Gubernur dan Walikota/Bupati karena jabatannya memiliki kewenangan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian. Hal mana Pejabat Pembina Kepegawaian memiliki kewenangan untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah daerah. Dengan demikian amanat Undang-Undang ini patut dimaknai kalau jabatan sentral yang memegang peran penting untuk mengimplementasikan sistem merit dalam manajemen kepegawaian yang profesional di lingkungan Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah.

Kewenangan Kepala Daerah untuk menerapkan sistem merit secara optimal dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di lingkungan Pemerintah Daerah lebih spesifik dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kota Bitung, sesungguhnya merupakan pendelegasian dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN menurut UU Aparatur Sipil Negara. Akan tetapi dengan pendelegasian kewenangan tersebut, maka bagaimana cara Walikota pada khususnya sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian pada Instansi Pemerintah Kota Bitung dalam mengimplementasikan kewenangannya merupakan objek penelitian yang menarik untuk dikembangkan. Disatu sisi, memang Walikota berkepentingan untuk merekrut kader birokrat terbaik sebagai mitra dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, namun pada sisi yang lain ada sistem yang telah digariskan konstitusi sebagai koridor hukum dalam mengangkat pejabat, sehingga pelaksanaan kewenangan Walikota dalam pengisian jabatan dimaksud seyogianya dituntut untuk dapat merealisasikannya dengan taat pada sistem merit. Adapun secara spesifik yang dikaji dalam tulisan ini adalah Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama yang jalankan

oleh Sekretaris Daerah, Sekretaris DPRD, Kepala Dinas, Kepala Badan maupun Kepala Satuan.

Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama merupakan Jabatan Eselon IIa dan IIb yang sangat memiliki pengaruh dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena termasuk dalam kualifikasi Jabatan yang Pemimpin Perangkat Daerah. Syarat kompetensi teknis, manajerial maupun sosial kultural dibebankan kepada Calon Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama atau disingkat PPT Pratama agar setiap perangkat daerah dapat bekerja secara sinergis dalam mengeksekusi setiap Visi, Misi dan Program Kepala Daerah Kota, khususnya Walikota Bitung dalam tulisan ini.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara kemudian diterjemahkan lebih rinci lagi melalui PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, sejatinya memerlukan analisa kritis lebih lanjut untuk mengevaluasi realisasinya diarah Kota oleh Walikota. Paling tidak problem intervensi politik oleh Kepala Daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian, penempatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama atas dasar hubungan kekerabatan atau hubungan keluarga, bahkan fakta empiris tentang jual beli jabatan atau kasus suap terkait mutasi, rotasi dan promosi jabatan, setidaknya dapat ditemukan solusinya dengan pelaksanaan kewenangan yang taat asas dan aturan.

Fakta tentang diangkatnya Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama secara melanggar regulasi, namun dengan tujuan mengakomodir orang-orang yang memiliki hubungan kekeluargaan dengan Walikota Bitung di periode tahun 2017 menjadi realita yang menyita perhatian publik bahkan menjadi sorotan untuk dikaji dan diberikan masukan untuk diperbaiki. Diterbitkannya Surat Keputusan Walikota Bitung Provisinsi Sulawesi Utara nomor: 821.2/ BKPPD/ SK/01/ 2017 tentang Pengangkatan Pada Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, Administrator dan Pengawas Pemerintah Kota Bitung, tanggal 5 Januari 2017, secara eksplisit menunjukkan beberapa pelanggaran yakni antara lain: *pertama*, telah dipromosikannya Pejabat Administrasi kedalam JPT Pratama tanpa melalui seleksi terbuka sekalipun regulasinya sudah ada, *kedua*, ditetapkannya beberapa Pejabat dari luar

instansi Pemerintah Kota Bitung untuk menjadi Pelaksana Tugas (Plt) secara tidak memenuhi syarat bahkan terindikasi karena didasari oleh hubungan kekerabatan (nepotisme), dan *ketiga*, penugasan beberapa Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama (PPT Pratama) definitif menjadi Pelaksana Tugas (Plt), sehingga merugikan PPT Pratama dimaksud dan bertentangan dengan ketentuan tentang aspek kepegawaian dalam pengangkatan pelaksana harian dan pelaksana tugas.

Walaupun dalam pengisian jabatan sesudah tanggal 05 Januari 2017 tersebut telah mulai terlihat perbaikan, namun penting untuk didalami sebagai objek kajian yang penting untuk pembangunan kota. Dengan demikian dapat memberikan kontribusi solusi agar aspek kekerabatan yang mengabaikan kompetensi dan kualifikasi serta kinerja dalam pengisian JPT sebagai kondisi kekinian harus dipandang sebagai realitas yang mendesak untuk dikoreksi demi perbaikan dalam manajemen ASN secara terus-menerus.

Implementasi kewenangan Walikota Bitung selaku Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang secara optimal menerapkan sistem meritokrasi pada hakekatnya dimaksudkan untuk menghasilkan ASN yang mengedepankan profesionalitas, karena pemerintahan yang mempraktekan prinsip ini sepenuhnya hanya akan menjatuhkan pilihan kepada pejabat yang memiliki kemampuan dan kualifikasi terbaik dari aspek kecakapan (*merit*), keterampilannya (*skill*) dan kinerjanya atau rekam jejaknya dalam melaksanakan pekerjaan sebagai dasar untuk ditempatkan pada jabatan pemerintahan.

Ditengah konsep baru yang ditawarkan UU ASN, telah ternyata harus ditunjang oleh Walikota selaku Pejabat Pembina Kepegawaian yang mumpuni dalam mengeksekusi kewenangannya, sehingga target besar dari UU ASN dapat menjadi kenyataan yang berkontribusi konkrit bagi kemajuan daerah. Apalagi dengan lahirkannya Komisi Aparatur Sipil Negara yang diberikan kewenangan salah satunya mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi. Itulah

sebabnyam seharusnya hadirnya KASN dipandang sebagai salah satu kemajuan dari aspek kelembagaan dalam menghasilkan kebijakan dan manajemen ASN yang lebih baik. Berdasarkan fakta dan harapan sebagaimana diuraikan diatas, maka dalam perspektif ini Penulis terpanggil melakukan analisis yuridis terhadap Kewenangan Walikota Bitung dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Lingkungan Pemerintahan Kota Bitung guna mengoptimalkan terakomodirnya pelayan rakyat dalam organisasi pemerintah daerah dalam melayani masyarakat dan bangsa sebagai prioritas dari cita-cita reformasi. Dengan perkataan lain, reformasi tidak hanya menyentuh dimensi perbaikan sistem, melainkan bagaimana sistem pemerintahan itu dilaksanakan Kepala Daerah melalui penempatan orang-orang tepat yang bekerja sama menyelenggarakan pemerintahan daerah demi mencapai tujuan bernegara..

#### **Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pengaturan kewenangan Walikota dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Lingkungan Pemerintah Kota menurut UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Walikota Bitung dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Lingkungan Pemerintah Kota Bitung?

#### **Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk melakukan kajian secara hukum tentang pengaturan kewenangan Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dalam pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama di lingkungan Pemerintah Kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- b. Untuk melakukan analisis hukum terhadap pelaksanaan kewenangan Walikota Bitung dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Lingkungan Pemerintah Kota Bitung.

## METODE PENELITIAN

### A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif atau *doctrinal*. Pendekatan Yuridis Normatif (*Doktrinal*) adalah pendekatan yang memandang hukum sebagai doktrin, atau seperangkat aturan yang bersifat normatif (*law in book*). Pendekatan ini dilakukan melalui upaya pengkajian atau penelitian hukum kepustakaan.<sup>5</sup> Menurut Soerjono Sukanto dan Sri Mamudji, pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam ilmu penelitian digolongkan sebagai data sekunder.<sup>6</sup> Zainuddin Ali, mengemukakan bahwa penelitian hukum normatif biasa disebut penelitian yuridis normatif.<sup>7</sup> Sedangkan, Soetandyo Wignjosebroto (dalam Bambang Sunggono) menyebutkannya sebagai penelitian doktrinal.<sup>8</sup>

### B. Pendekatan Penelitian

Beberapa pendekatan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), sebagai berikut:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan-paut dengan isu hukum dalam penelitian.<sup>9</sup> Beberapa peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum penelitian ini antara lainnya ialah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 11

Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan berdasarkan konsep-konsep, pengertian-pengertian, asas-asas, teori-teori hukum, dan prinsip-prinsip hukum yang ditemukan dari pandangan para sarjana ataupun doktrin-doktrin, konsep hukum yang dapat juga ditemukan dalam Undang-Undang.<sup>10</sup> Khususnya dalam tulisan ini mendasari kajiannya berdasarkan sistem merit sebagai pondasi manajemen Aparatur Sipil Negara yang ditemukan dalam ketentuan Undang-Undang ASN.

Berdasarkan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), maka dilakukan kajian kesesuaian penerapan regulasi dalam pelaksanaan kewenangan Walikota Bitung dalam bentuk beberapa Surat Keputusan tentang Pengangkatan Pejabat Pimpinan Tinggi, termasuk didalamnya Surat Keputusan Walikota Bitung Provisinsi Sulawesi Utara nomor: 821.2/ BKPPD/ SK/01/ 2017 tentang Pengangkatan Pada Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, Administrator dan Pengawas Pemerintah Kota Bitung, tanggal 5 Januari 2017.

### C. Teknik Pengumpulan Data

Adapun sumber data dalam penelitian ini dari buku- buku literatur, jurnal online dan sumber-sumber lainnya. Selanjutnya, data yang dikumpulkan kemudian diolah menggunakan beberapa bahan hukum yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, masing-masing sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, yakni bahan hukum utama yang diperoleh dan

<sup>5</sup> Soejono Soekanto - Sri Mamudi, 2007. *Metolodi Penelitian Hukum*, Jakarta UI Perss. hal 27

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 24.

<sup>7</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 12.

<sup>8</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 43.

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 93.

<sup>10</sup> Ibid, hlm. 138.

dikumpulkan dari peraturan perundang-undangan seperti di dalam ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan, seperti: Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

2. Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini dikumpulkan dari berbagai buku literatur yang relevan dengan penelitian ini.
3. Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum yang dapat memberikan arti atau makna kata dari kalimat tertentu pada bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum ini diperoleh dan dikumpulkan dari Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum "Black's Law Dictionary.

#### **D. Teknik Pengolahan Data**

Setelah data-data terkait bahan hukum primer, sekunder dan tertier dikumpulkan, maka dilakukan deskripsi terlebih dahulu mengenai tata cara pengisian Jabata Pimpinan Tinggi Pratama, selanjutnya melakukan komparasi dengan ketentuan sebelumnya. Data komparatif tersebut dianalisis kembali dengan memperhatikan adakah kekosongan hukum atau adanya ruang yang tidak diatur dalam instrumen yang tersedia untuk menjadi dasar dalam memberikan masukan legal konstruktif bagi perbaikan atau penambahan redaksional dalam ketentuan atau produk hukum baru.

#### **E. Analisis Data**

Berdasarkan pendekatan dan data yang telah ada, maka data dianalisis secara spesifik dengan memperbandingkan antara pengaturan dan pelaksanaan kewenangan kepala daerah kabupaten/kota dalam proses pengangkatan pejabat dikaitkan implementasi teori-teori dan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apartur Sipil Negara beserta aturan pelaksana lainnya. Selanjutnya, penelitian ini diuraikan dengan metode penulisan yang induktif dan deduktif, sehingga menjadi karya tulis yang paripurna.

### **III HASILDANPEMBAHASAN**

#### **A. Pengaturan Tentang Kewenangan Walikota Dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama pada Instansi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara**

Sumber kewenangan Kepala Daerah Kabupaten/Kota pada prinsipnya telah ditegaskan dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang berbunyi:

"Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama kepada:

- a. menteri di kementerian;
- b. pimpinan lembaga di lembaga pemerintah nonkementerian;
- c. sekretaris jenderal di sekretariat lembaga negara dan lembaga nonstruktural;
- d. gubernur di provinsi; dan
- e. bupati/walikota di kabupaten/kota".

Mengacu pada ketentuan Pasal 53 UU ASN diatas, Walikota mendapatkan delegasi wewenang untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya. Dengan demikian, kedudukan Walikota pada hakekatnya tidak berbeda dengan apa yang tercantum dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang, Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan

Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang, Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, yakni Bupati/Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota. Walaupun berdasarkan Pasal 362 angka 14 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, telah mencantumkan ketentuan PP No. 9 Tahun 2003 *jo* PP No. 63 Tahun 2009 telah dinyatakan dicabut, akan tetapi kedudukan Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian ditingkat Kabupaten/Kota sesuai Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, tetap dimiliki.

Sementara berkaitan dengan pengangkatan Pejabat pada Jabatan Struktural diuraikan dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, menyebutkan: "Presiden menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural eselon I, jabatan fungsional Jenjang Utama atau jabatan lain yang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentiannya menjadi wewenang Presiden, kecuali pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat struktural eselon I di lingkungan Pemerintah Daerah Propinsi.

Dengan demikian, bentuk perolehan kewenangan PPK Daerah Kabupaten/Kota apabila merujuk pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, patut untuk dikualifisir sebagai kewenangan yang diatribusi oleh perintah Undang-Undang. Konkritnya dalam pengaturan tersebut telah menunjukkan adanya pemisahan kewenangan yang tegas antara mana wilayah berlakunya kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat, Gubernur sebagai PPK Daerah Provinsi dan Bupati/Walikota sebagai PPK Daerah Kabupaten/Kota.

Adapun kewenangan-kewenangan tersebut tidak disertai kewenangan mendelegasikan

misalnya dari PPK Pusat kepada PPK Daerah Provinsi, selanjutnya PPK Daerah Provinsi tidak diberikan wewenang untuk mendelegasikan kewenangannya kepada PPK Daerah Kabupaten/Kota. Bahkan jika mencermati lagi justru dengan dimilikinya kewenangan secara atribusi kepada PPK Daerah Kabupaten/Kota dalam hal ini Bupati/Walikota, bersamaan pula diberikan kewenangan untuk mendelegasikan ke Pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (7) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Artinya, kewenangan PPK Daerah Kabupaten/Kota tidak dilahirkan oleh proses delegasi dari kewenangan yang lebih tinggi, malah diberikan kewenangan untuk dapat mendelegasi kewenangannya kepada bawahannya.

Kewenangan Walikota sebagai PPK yang didelegasi oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi manajemen ASN terutama dalam hal mengangkat, memindahkan dan memberhentikan Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama pada instansi daerah Kota pada prinsipnya wajib dilaksanakan dengan tunduk pada sistem dan mekanisme yang diatur dalam regulasi. Bahkan dalam pelaksanaan kewenangannya, terdapat fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara. Pasal 32 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menyebutkan salah satu kewenangan KASN adalah mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi. Selain itu, Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menegaskan Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang untuk wajib ditindaklanjuti. Eksistensi kata "wajib" dalam Pasal 32 ayat (3) diperkuat dengan ketentuan adanya sanksi-sanksi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Terdapat dua prinsip dasar dalam pengangkatan jabatan ASN dengan menerapkan sistem merit. *Pertama*, adanya transparansi; ini dilakukan sebagai upaya dalam rangka memenuhi tuntutan reformasi yaitu adanya prinsip keterbukaan dalam mekanisme seleksi mulai dari penyampaian informasi jabatan yang lowong, pendaftaran, pelaksanaan tes, pengumuman, pelantikan dan pengambilan sumpah, sampai dengan penempatannya. Prinsip ini bisa dinilai oleh para pegawai di lingkungan kerjanya dan masyarakat pada umumnya, sehingga mereka dapat memberikan penilaian yang lebih obyektif dan rasional. *Kedua*, adanya akuntabilitas; ini dilakukan mengingat seleksi jabatan akan berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas. Prinsip ini diambil sebagai pertanggungjawaban kepada publik, karena seluruh tindakan, perbuatan, perilaku, dan aktivitas dalam rangka untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat dalam bentuk pelayanan publik.<sup>11</sup>

Memperhatikan beberapa praktek penyelenggaraan pemerintahan dalam hal pengangkatan, promosi, dan mutasi jabatan yang masih banyak menuai kritik, tentunya ini menjadi substansi menarik untuk dikaji dan didiskusikan. Problem dalam pengangkatan jabatan, mulai dari sistem seleksi, tim seleksi/baperjakat, politisasi, KKN, kualitas pejabat, dan lain sebagainya. Upaya yang harus dilakukan pemerintahan untuk meminimalisir segala bentuk penyimpangan dalam rangka proses seleksi JPT adalah dengan cara menerapkan sistem merit. Hal ini sebagaimana merujuk pada UU Nomor 5 Tahun 2014 bahwa pengangkatan JPT harus berdasarkan pada asas "merit" yang mendapatkan perbandingan obyektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dimiliki oleh calon JPT. Merit sistem merupakan suatu model perekrutan dimana calon yang lulus seleksi benar-benar didasarkan pada prestasi kerja, kompetensi, keahlian, kemampuan, dan pengalamannya.

Salah satu kriteria sistem merit menurut Pasal 4 huruf a Peraturan Menteri

Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merti Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara, yaitu seluruh jabatan sudah memiliki standar kompetensi jabatan. Dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 409 Tahun 2019 tentang Standar Kompetensi Jabatan Pimpinan Tinggi di Lingkungan Instansi Daerah, memberikan kepastian hukum bagi pelaksanaan uji kompetensi.

Uji kompetensi untuk semua pegawai yang akan menduduki jabatan struktural maupun jabatan fungsional pada prinsipnya dilaksanakan melalui *fit and proper test* untuk mengetahui kelayakan para calon-calon yang akan menduduki posisi jabatan tertentu untuk dipilih sebagai kandidat-kandidat pemimpin. Yang diuji antara lain : sikap, minat, motivasi, ketrampilan dan watak yang tepat untuk jabatan yang harus diduduki secara profesional. Sistem merit yang terdapat pada Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, berkaitan dengan pelaksanaan *fit and proper test* adalah untuk menguji pegawai secara obyektif dan terbuka.<sup>12</sup> Dan berdasarkan kompetensi dari para calon-calon pejabat yang akan dipromosikan untuk diangkat dan untuk menduduki jabatan terlebih dahulu diuji oleh pejabat penilai tanpa diintervensi dari manapun.

## **B. Pelaksanaan Kewenangan Walikota Bitung Dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Lingkungan Pemerintah Kota Bitung**

Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) melalui seleksi secara terbuka dan kompetitif merupakan *quick wins* dari pelaksanaan UU Aparatur Sipil Negara. Manfaat pengisian JPT secara terbuka dan kompetitif antara lain: (1) mengurangi nepotisme dan peluang untuk melakukan "transaksi" dalam pengangkatan, promosi dan mutasi dalam jabatan birokrasi, (2) membuat karier pegawai (ASN) terlindungi, dan (3) mewujudkan "*the right man on the right*

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

<sup>12</sup> Rr. Susana Andi Meyrina, *Implementasi Peningkatan Kinerja Melalui Merit Sistem Guna Melaksanakan Undang-*

*Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2014 di Kementerian Hukum dan HAM, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Volume 10, Nomor 2, Juli 2016, hal. 177.*

place” dan pentingnya manajemen kinerja dalam pengembangan karier pegawai.

Kewenangan Walikota sebagai PPK terkait pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama merupakan faktor yang sangat menentukan bagi lahirnya PPT Pratama yang berkualitas. Menurut Pasal 1 angka 14 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, mencantumkan Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Prodak dari kewenangan Walikota sebagai PPK untuk menetapkan pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama terwujud dalam bentuk Rekomendasi dan Keputusan.

Mencermati kewenangan PPK dalam pengisian JPT Pratama sebagaimana diuraikan diatas, maka terdapat peran Komisi ASN yang sangat menonjol untuk mengawasi jalannya pengisian JPT Pratama oleh Walikota. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Pasal 32 ayat (1) huruf a disebutkan bahwa KASN berwenang mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi.

Keterlibatan KASN untuk memastikan kesesuaian proses dan tahapan pengisian JPT dilaksanakan berdasarkan regulasi, prosedur, dan ketentuan peraturan perundang-undangan. KASN akan menerbitkan rekomendasi persetujuan apabila pelaksanaannya telah memenuhi ketentuan UU ASN, dan akan memberikan catatan perbaikan apabila masih belum memenuhi ketentuan UU ASN. Tingkat kepatuhan Instansi Pemerintah dalam pengisian JPT meningkat cukup signifikan pada tahun 2020 setelah perbaikan berkelanjutan pada periode 2015 sampai 2020.<sup>13</sup> Peningkatan tersebut dipengaruhi oleh optimalnya upaya pengawasan yang dilakukan oleh KASN serta masifnya diseminasi ketentuan terkait pelaksanaan seleksi terbuka JPT di berbagai daerah di Indonesia. Selain itu,

ketegasan sanksi pelanggaran ketentuan dalam manajemen ASN semakin meningkatkan kesadaran Pejabat Pembina Kepegawaian dalam hal memenuhi persyaratan administratif dan substantif dalam kebijakan manajemen ASN di Instansi Pemerintah. Hal tersebut dapat dilihat dari meningkatnya jumlah pengajuan dan penerbitan rekomendasi pengisian JPT. Peningkatan kepatuhan pengisian JPT ini berbanding lurus dengan peningkatan pengajuan pengisian JPT melalui aplikasi Sistem Informasi Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (SIJAPTI).<sup>14</sup>

Harus diakui bahwa tata cara atau prosedur yang diatur oleh UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pada faktanya telah membawa perubahan-perubahan mendasar yang dapat diamati antara lain pengisian JPT melalui seleksi terbuka dan uji kompetensi. Tidak hanya prosedur atau tata cara pengisian JPT yang diatur akan tetapi pula dibentuk satu Lembaga bernama Komisi Aparatur Sipil Negara yang diberikan kewenangan untuk menjaga pelaksanaan prosedur. Bahkan selain prosedur dan Lembaga yang diatur dalam UU ASN, terdapat pula sanksi bagi PPK yang tidak menaati prosedur, sehingga hal-hal ini menjadi instrumen terlaksananya pengisian JPT yang sejalan dengan substansi sistem merit.

Setelah mencermati tahapan Pengisian Jabatan yang dilaksanakan Pemerintah Kota Bitung sesuai data diatas, terdapat keputusan pengangkatan JPT Pratama sesuai kewenangan Walikota Bitung selaku PPK yang tidak sejalan atau tidak patuh dengan beberapa ketentuan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah;
3. Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor: B/3116/M.PANRB/09/2016, tanggal 20 September 2016, hal Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi di Lingkungan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah

<sup>13</sup> Komisi Aparatur Sipil Negara, *Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara Tahun 2020*, KASN, Jakarta, 2020, hal. 38.

<sup>14</sup>*Ibid*, hal. 38.

Kabupaten/Kota Terkait dengan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah; dan

4. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka Di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Semangat yang melandasi pengisian JPT Pratama secara terbuka dan kompetitif dalam pengisian JPT Pratama berdasarkan Surat Keputusan Walikota Bitung Provisinsi Sulawesi Utara nomor: 821.2/ BKPPD/ SK/01/ 2017 tentang Pengangkatan Pada Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, Administrator dan Pengawas Pemerintah Kota Bitung, tanggal 5 Januari 2017, terlihat sekali diabaikan oleh Pejabat yang Berwenang dan Walikota selaku PPK. Amanat Pasal 108 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, mensyaratkan: "Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

Produk dari kewenangan Walikota Bitung sebagai PPK adalah Keputusan Pengangkatan Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama, sehingga menarik untuk menjadi objek kajian hukum. Dalam tindakan hukum administrasi dianut asas "*Presumptio Justae Causa*" yang maksudnya bahwa suatu keputusan Tata Usaha Negara harus selalu dianggap benar dan dapat dilaksanakan, sepanjang hakim belum membuktikan sebaliknya. Bahwa secara umum syarat-syarat untuk sahnya suatu keputusan Tata Usaha Negara syarat materiil sebagai berikut:<sup>15</sup>

- a. Keputusan harus dibuat oleh alat negara (organ) yang berwenang;
- b. Karena keputusan itu suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*) maka pembentukan

kehendak itu tidak boleh memuat kekurangan yuridis;

- c. Keputusan harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan dasarnya dan pembuatnya harus memperhatikan cara (prosedur) membuat keputusan itu, bilamana hal ini ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut;
- d. Isi dan tujuan keputusan harus sesuai dengan peraturan dasar.

Setelah mencermati Keputusan Walikota Bitung sebagai PPK dalam mengisi JPT Pratama tidak melakukan seleksi terbuka terdapat beberapa Pejabat Administrasi yang dipromosikan dalam JPT Pratama yang lowong padahal mekanisme tersebut telah diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 13 Tahun 2014, seharusnya dipandang sebagai bentuk kekurangan yuridis dalam pengambilan keputusan sebagai PPK

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Pengaturan tentang kewenangan Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) berdasarkan regulasi secara nasional sudah memberikan gambaran yang jelas tahapan-tahapan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Lingkungan Pemerintah Daerah lebih khusus lagi pada tingkatan Kota. Akan tetapi, masih ada ruang subjektivitas Walikota yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan dalam hal memberikan rekomendasi bagi Pejabat yang hendak mengikuti seleksi terbuka atau uji kompetensi. Bahkan ruang tersebut diberikan pula kepada Walikota dalam pengambilan keputusan terakhir untuk menentukan Pejabat yang hendak diangkat dalam Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama dari peserta seleksi. Dan juga yang menjadi salah satu catatan Penulis dalam uraiannya adalah masih terdapat kekosongan hukum yang tidak memberikan landasan tegas

<sup>15</sup> Sergio Dotulong, *Analisis Yuridis Keputusan Tata Usaha Negara Yang Dikeluarkan Tanpa Wewenang Sebagai*

*Objek Gugatan Di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Lex Administratum, Vol. VI, No. 4, Sept-Des, 2018, hal. 183.

kepada Walikota sebagai PPK untuk menjadi standar waktu pengangkatan Pejabat yang lolos seleksi terbuka atau uji kompetensi dalam JPT Pratama.

2. Walikota Bitung dalam pelaksanaan kewenangannya untuk mengisi JPT Pratama di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Bitung pada Januari 2017 masih menunjukkan ketidakpatuhan yang menonjol terhadap aturan-aturan kepegawaian dalam pengisian JPT Pratama dan cenderung dipengaruhi oleh *Spoil System* dalam menentukan JPT Pratama. Walaupun demikian, dalam pengisian jabatan selanjutnya sudah mulai perlahan-perlahan secara konsisten menerapkan tata cara seleksi terbuka dan uji kompetensi yang sesuai ketentuan sejak akhir Januari sampai dengan September 2020. Akan tetapi, karena ada celah hukum terkait tidak adanya batasan tegas waktu pelantikan Pejabat yang telah lolos seleksi terbuka, sekalipun sudah terdapat hasil seleksi terbuka, namun Pejabat dimaksud belum juga didefinitifkan. Fakta ini memang dipahami bukan karena persoalan celah aturan semata, tetapi pula adanya kewajiban untuk mendapatkan persetujuan Menteri Dalam Negeri dalam melakukan pelantikan dimasa 6 (enam) bulan sebelum penetapan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sampai dengan berakhirnya masa jabatan. Selain itu, pelaksanaan uji kompetensi dan seleksi terbuka yang dilaksanakan Pemerintah Kota Bitung sebagai amanat peraturan perundang-undangan menunjukkan masih berjalan secara formalistik, dan masih terdapat hal substantif yang diabaikan, terutama menyangkut pentingnya langkah maksimal panitia seleksi dalam menelusuri rekam jejak dan kesesuaian pengalaman calon JPT Pratama untuk dijadikan dasar dalam menempatkan seseorang sebagai Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Bitung.

## B. Saran

1. Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama perlu mendapatkan payung hukum yang jelas terkait dasar-dasar Walikota sebagai PPK dalam memberikan persetujuan atau tidak bagi calon peserta seleksi terbuka dalam mendapatkan rekomendasi PPK. Bahkan perlu adanya penegasan tentang prioritas pilihan PPK untuk memutuskan Pejabat yang akan diangkat dalam JPT Pratama yakni dengan mempertimbangkan nilai tertinggi dan loyalitas secara kumulatif, sehingga pengaruh subjektif tidak akhirnya mengorbankan Pejabat berkompentensi dalam menduduki JPT Pratama. Selain itu, perlu dipertegas apakah dalam regulasi Peraturan Menteri atau Perwalikota tentang batas waktu pelantikan bagi JPT Pratama yang sudah mengikuti seleksi terbuka dan kompetitif, sehingga proses seleksi yang juga menggunakan uang negara, bahkan kesediaan Pejabat yang masuk dalam ruang tes dapat memiliki kepastian hukum sebagai salah satu asas dalam manajemen kepegawaian;
2. Perlu untuk dibentuknya Peraturan Walikota Bitung untuk memberikan payung hukum terhadap ruang kosong atau ruang subjektivitas agar dapat menyempurnakan proses pengisian JPT Pratama. Termasuk didalamnya adalah ketentuan mengenai syarat pemberian rekomendasi kepada Pejabat untuk menjadi peserta seleksi terbuka, kepastian syarat untuk memilih Pejabat dengan nilai terbaik untuk dipilih dari tiga orang peserta yang direkomendasikan kepada PPK. Bahkan demi kepastian hukum perlu ditegaskan regulasi tentang waktu pelantikan pejabat yang sudah lolos dalam seleksi terbuka dan/atau uji kompetensi untuk dilantik dalam JPT Pratama, sehingga dengan segera dapat langsung melaksanakan kerja.

## DAFTAR PUSTAKA

- Soejono Soekanto - Sri Mamudi, 2007. Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta UI Perss.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan

- Singkat, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010.
- Rr. Susana Andi Meyrina, Implementasi Peningkatan Kinerja Melalui Merit Sistem Guna Melaksanakan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2014 di Kementerian Hukum dan HAM, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Volume 10, Nomor 2, Juli 2016.
- Komisi Aparatur Sipil Negara, *Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara Tahun 2020*, KASN, Jakarta, 2020.
- Sergio Dotulong, Analisis Yuridis Keputusan Tata Usaha Negara Yang Dikeluarkan Tanpa Wewenang Sebagai Objek Gugatan Di Pengadilan Tata Usaha Negara, *Lex Administratum*, Vol. VI, No. 4, Sept-Des, 2018.