

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan Negara Indonesia tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 dalam alinea ke 4 (empat) yang menyatakan bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat menyebutkan bahwa untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial merupakan tujuan Nasional yang harus diwujudkan. Untuk melaksanakan tujuan nasional itulah setiap tugas dan tanggung jawab Negara dituangkan dalam setiap peraturan perundang-undangan. Dari tujuan Nasional dan tuntutan dari masyarakat maka Indonesia menjadikan pemerintahan yang berorientasi kepada pelayanan publik.

Menurut Soerjono Soekanto Faktor – faktor yang mempengaruhi Peningkatan Pelayanan Publik adalah ¹:

1. Faktor Hukum;
2. Faktor Aparatur Pemerintah;
3. Faktor Sarana;
4. Faktor Masyarakat;
5. Faktor Kebudayaan

¹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendekia, Bandung, h.21

Pelayanan yang dilakukan negara dilakukan untuk pengabdian dan pengayoman. Sehingga semua kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh Negara harus tercermin keadaan dimana masyarakat diberikan pelayanan publik, pengabdian kepada kepentingan umum dan memberikan pengayoman kepada masyarakat lemah dan kecil.² Hal ini diadopsi dan dituangkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, Pasal 1 ayat (1) dimana disebutkan pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.³

Pelayanan publik atau yang sering dianggap sebagai pelayanan umum merupakan proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan keberhasilan dimana setiap pelayanan menghasilkan produk, baik berupa barang dan tata cara yang jasa.⁴ Pelayanan yang dilakukan oleh negara merupakan pemberian layanan atau melayani keperluan orang lain atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

Pemerintah yang menganut pelayanan publik sebagai prinsipnya seharusnya menganut paradigma *customer drive* (berorientasi kepentingan

²Thoah Miftah, 1991, *Prespektif Perilaku Birokrasi*, Rajawali, Jakarta, h.176

³Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2007, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h.4

⁴Pengembangan Kelembagaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, 2004

masyarakat) dalam memberika pelayanan kepada masyarakat luas, mempersiapkan seluruh perangkat untuk memenuhi paradigma tersebut secara sistemik (sejak masukan-proses-keluaran hasil/dampaknya), sehingga terwujud pelayanan publik yang berkualitas (yang sedapat mungkin tangibel, reliabel, responsif, aman, dan penuh empati dalam pelaksanaannya).

Segala bentuk kegiatan tersebut diperlukan “aturan main” yang jelas, tegas, lugas dan adaptif terhadap tuntutan perkembangan lingkungan, yang cirinya selalu berubah dengan cepat dan kadang penuh ketidakpastian, dan seni dari ilmu pelayanan yang harus dikembangkan masyarakat yaitu adanya suatu koordinasi yang baik antara stakeholder pembangunan dan stakeholder masyarakat.

Pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara, dimana pelayanan tersebut mempunyai tujuan untuk mensejahterakan masyarakatnya.

Kondisi masyarakat yang berkembang secara dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, empowering masyarakat yang baik, masyarakat sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, masyarakat menjadi krotis dan berani melakukan kontrol kepada pemerintah, hal ini memaksa birokrasi publik yang dilakukan oleh pemerintah harus diberikan lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat

membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat secara aktif menentukan masa depannya sendiri⁵.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayanan umum sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberika pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang denan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.⁶

Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah pengelolaan pegawai negeri sipil untuk menghasilkan pegawai negeri sipil yang professional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN). Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembagunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*)

⁵Effendi,2001, *Ilmu Teori dan Filsafat Komunikasi*, Citra Adhitya Bakti ,Bandung, h. 12

⁶Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Op.cit*, h.131

yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.⁷

Pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah dibebankan kepada Aparatur Sipil Negara (ASN). Pengaturan tentang ASN ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dimana dalam penjelasannya diuraikan dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke 4 Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diperlukan ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁸

ASN yang ideal dan kompetitif di era globalisasi merupakan tuntutan publik dan target yang harus dicapai. Tiga sasaran utama untuk mewujudkan SMART ASN ditahun 2019 yaitu ⁹ :

1. Perencanaan ASN, dengan membuka formasi/kualifikasi ASN yang sesuai dengan arah pembangunan nasional serta potensi daerah;
2. Pengadaan ASN yang transparan, obyektif dan *fairness* untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat sekaligus menjaring putra-putri terbaik bangsa;

⁷ Undang-Undang ASN Nomor 5,2014,*penjelasan UU ASN Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*.

⁸ *Ibid.*

⁹ Biro Hukum dan Komunikasi Informasi Publik Kemenpan RB, 2016,*Jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara Edisi VI*,Biro Hukum Kemenpan RB, Jakarta, h. 24.

3. Meningkatkan profesionalisme, yakni meningkatkan kompetensi, kualifikasi, dan kinerja sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang ASN.

Implementasi ketiga sasaran SMART ASN harus dilakukan secara simultan agar terwujud ASN yang memiliki karakteristik berwawasan global, menguasai Teknologi Informatika dan Bahasa, memiliki kemampuan *networking* tinggi dengan kemampuan *skill multitasking* yang proporsional. Perencanaan ASN melalui *e-formasi* telah dilakukan oleh Kementerian PANRB pada tahun 2015 yang didalamnya menggambarkan kebutuhan ASN berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja, serta jenis formasi jabatan prioritas untuk 2 – 3 tahun kedepan yang sesuai dengan arah pembangunan nasional dan Nawacita.

Pengadaan ASN melalui seleksi berbasis IT yang dikenal sebagai *Computer Assisted Test (CAT)*, saat ini dilakukan untuk seleksi CPNS maupun seleksi siswa ikatan dinas telah membuktikan sebagai salah satu bentuk reformasi birokrasi di bidang Sumber Daya Manusia Aparatur. Untuk mengembangkan profesionalisme ASN terlebih dahulu dilakukan *Training Need Assessment (TNA)*, yakni pengembangan kapasitas/ diklat untuk mengisi gap kompetensi antara kompetensi individu dengan kompetensi jabatannya, sehingga akan lebih efektif dan tepat sasaran.¹⁰

Formasi, pengadaan dan pengangkatan adalah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang penting untuk adanya seorang Pegawai Negeri Sipil.

¹⁰ *Ibid*, halaman 24

Dasar Hukum mengenai formasi Pegawai Negeri Sipil yaitu Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sedangkan petunjuk pelaksanaannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Bab III Pengadaan.

Untuk menetapkan formasi diperlukan bahan untuk itu yaitu Analisa kebutuhan Pegawai Negeri Sipil yaitu suatu proses analisa secara logis dan teratur dari segala dasar-dasar / faktor – faktor yang ditentukan untuk dapat menentukan jumlah dan susunan pangkat serta kualitas Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan oleh satuan organisasi negara sehingga mampu melaksanakan tugasnya secara berdaya guna, berhasil guna, dan berkelanjutan.¹¹

Formasi masing-masing satuan organisasi negara disusun berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhi penetapan formasi tersebut yakni¹²:

1. Jenis Pekerjaan;
2. Sifat Pekerjaan;
3. Perkiraan Beban Kerja dan Perkiraan Kapasitas Seorang Pegawai Negeri Sipil Dalam Jangka Waktu Tertentu;
4. Prinsip Pelaksanaan Pekerjaan;
5. Jenjang dan Jumlah Pangkat dan Jabatan yang Tersedia Dalam Satuan Organisasi yang Bersangkutan;
6. Peralatan yang Tersedia;
7. Kemampuan Keuangan Negara.

¹¹ Surat Edaran Kepala BAKN No.04/SE/1976 tentang *petunjuk penyusunan formasi PNS*, 1976 angka 2 huruf c.

¹² Sudibyo Triatmodjo, 1983, *Hukum Kepegawaian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h.46

Dalam rangka peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia, dibutuhkan pegawai yang terampil, profesional dan menguasai tugasnya agar dapat memberikan pelayanan masyarakat secara optimal. Peran Sumber Daya Manusia dalam suatu organisasi merupakan aset yang sangat penting dan secara signifikan dapat menentukan berhasil atau tidaknya organisasi tersebut mencapai tujuan.

Salah satu kegiatan yang dilakukan dalam manajemen Sumber Daya Manusia, adalah mendapatkan orang-orang yang tepat untuk mengisi posisi atau jabatan dalam organisasi. Kegiatan ini dinamakan rekrutmen, penarikan atau penerimaan pegawai. Yang biasa menangani tugas ini adalah Departemen SDM (HRD = Human Resources Department/Division) dan yang juga melibatkan bagian-bagian lain yang terkait (terutama pada organisasi yang besar). Pada organisasi yang kecil pemimpin/pemilik sendiri secara langsung melakukan perekrutan tanpa bantuan orang lain atau para ahli. Rekrutmen (recruitment) dilaksanakan apabila terdapat lowongan kerja (*vacancy*), dengan kata lain apabila terdapat permintaan (*demand*) tenaga kerja. Mengapa rekrutmen penting? Sebab, jika organisasi tidak menyediakan jumlah dan mutu SDM pada waktu yang tepat, maka akan mengganggu produksi, pemasaran atau keuangan. Lowongan /kebutuhan/ permintaan akan tersedia apabila terdapat karyawan yang:

- (1) mengundurkan diri karena sesuatu alasan,
- (2) diberhentikan karena sesuatu alasan,
- (3) pindah karena sesuatu alasan
- (4) meninggal,

(5) pensiun, atau

(6) rencana pengembangan usaha.

Pada dasarnya lembaga kemasyarakatan mempunyai beberapa fungsi antara lain:

- ✓ Memberikan pedoman bagi anggota masyarakat, bagai mana mereka harus bertingkah laku atau bersikap didalam menghadapi masalah-masalah dalam masyarakat terutama yang menyangkut kebutuhan-kebutuhan.
- ✓ Menjaga keutuhan masyarakat.
- ✓ Memberikan pegangan kepada masyarakat untuk mengadakan sistem pengendalian social (social control). Artinya, sistem pengawasan masyarakat terhadap tingkah laku anggota-anggotanya.

Fungsi-fungsi diatas menyatakan bahwa apabila seseorang hendak mempelajari kebudayaan dan masyarakat tertentu maka harus pula diperhatikan secara teliti lembaga-lembaga kemasyarakatan di masyarakat yang bersangkutan. Lembaga kemasyarakatan berfungsi sebagai pedoman perilaku atau sikap tindak manusia dan merupakan salah satu sarana untuk memelihara dan mengembangkan integrasi di dalam masyarakat. Namun demikian, tidak semua norma di dalam masyarakat dengan sendirinya menjadi bagian dari suatu lembaga sosial tertentu. Hal ini tergantung pada proses pelembagaan dari norma-norma tersebut sehingga menjadi bagian dari suatu lembaga sosial tertentu (Soekanto dan Taneko, 1984).

Fungsi lembaga kemasyarakatan :

- ✓ Memberi pedoman kepada anggota masyarakat bagaimana mereka harus bersikap dalam menghadapi masalah dalam masyarakat.
- ✓ Menjaga keutuhan masyarakat yang bersangkutan.
- ✓ Memberi pegangan kepada masyarakat untuk mengadakan sistem pengendalian sosial (social control) dan sistem pengawasan masyarakat terhadap perilaku anggotanya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, pengertian Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas warga binaan pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.¹³

Petugas Pemasyarakatan merupakan Pegawai Negeri Sipil dibawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang tugas utamanya adalah mengawasi serta menjaga keamanan, keselamatan dan ketertiban para Narapidana yang ada di dalam Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara. Bisa

¹³ Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, 2013, *Pedoman Pembinaan Kepribadian Narapidana Bagi Petugas di Lapas/Rutan*, Jakarta, h.01

dikatakan merekalah yang mengurus para narapidana mulai dari bangun tidur sampai tidur kembali dan mengawasi seluruh kegiatan para narapidana sehari-hari. Singkatnya petugas pemasyarakatan mempunyai tugas sebagai Penjaga Tahanan.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 pasal 2, disebutkan bahwa program pembinaan meliputi kegiatan pembinaan kepribadian dan kemandirian. Khusus dalam hal pembinaan kepribadian, memiliki beberapa aspek kegiatan yang bertujuan membentuk mental rohani dan jasmani narapidana yang meliputi : *Pertama*; meningkatnya tingkat keimanan sebagai pengendalian diri dalam menjalankan kehidupan sehari-hari, *Kedua*; memiliki badan sehat dan berjiwa seni, *Ketiga*; memiliki kesadaran bernegara sebagai wujud cinta terhadap tanah air. Untuk mewujudkan pembinaan kepribadian yang optimal, tentunya menuntut kemampuan dan tanggung jawab dari para petugas, termasuk perlunya dukungan berupa sarana dan fasilitas yang memadai. Dengan demikian penyelenggaraan pembinaan kepribadian narapidana perlu dilaksanakan melalui program yang terencana, selaras dan sistematis.¹⁴

Yang menjadi permasalahan saat ini adalah perbandingan antara jumlah Petugas Pemasyarakatan dengan Tahanan atau Narapidana baik di Lembaga Pemasyarakatan maupun Rumah Tahanan Negara sangat mencolok. Masalah over kapasitas bukan menjadi satu-satunya pemicu kerap terjadi keriuhan ataupun tahanan yang kabur. Idealnya 1 (satu) petugas menjaga 20 s/d 25 orang narapidana, sementara prakteknya sekitar 70 (tujuh puluh) narapidana bahkan

¹⁴ *Ibid*,h.2

lebih yang harus dijaga oleh 1 (satu) petugas. Permasalahan Moratorium dalam penerimaan pegawai oleh pemerintah juga semakin menambah turunnya perbandingan petugas masyarakat dengan Narapidana, padahal setiap tahun petugas masyarakat selalu ada yang memasuki masa purna tugas atau pensiun. Dengan pertimbangan dan alasan tersebut, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI mengajukan usulan penambahan petugas masyarakat atau rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil kualifikasi jabatan Penjaga Tahanan melalui Kementerian Pemberdayaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi.

Selain itu tantangan Masyarakat dalam pembinaan dan keamanan pada saat ini telah memasuki tantangan yang terbaharukan. Perlawanan-perlawanan yang bersifat individual maupun massal merupakan dampak kumulatif dari buruknya bentuk pelayanan yang diberikan. Selain itu adanya masalah dalam keluarga dan proses hukum panjang yang dialami narapidana dan tahanan menimbulkan rasa ingin memberontak dan melakukan penerobosan pada sistem keamanan di lapas/rutan/cabrut. Mayoritas penghuni lapas se-Indonesia adalah narapidana narkoba dan juga bandar narkoba yang saat ini sudah mulai dilengkapi dengan senjata. Perlawanan ini bergantung pada hegemoni dan kekuatan dana yang diperoleh dari transaksi narkoba. Hal tersebut harus secara tegas harus dihindari serta menghindari perilaku buruk suap dan pungli. Runtuhnya kekuatan penegakan aturan di lapas/rutan akibat runtuhnya mental petugas karena ketidakberdayaan petugas untuk mengatakan “TIDAK” terhadap tawaran maupun imbalan dari bujuk rayu narapidana. Beberapa langkah penting

perlu dipersiapkan dalam menjaga stabilitas keamanan dan ketertiban di lapas/rutan antara lain : ¹⁵

1. Perlunya penegakan aturan yang tegas, WBP yang melanggar hukum harus diebrikan sanksi tegas;
2. Lakukan perubahan disetiap lini dengan cepat dan tepat;
3. Tingkatkan layanan kepada WBP, lakukan pengawasan ketat terhadap penyediaan bahan makanan napi dan air minum yang menjadi kebutuhan dasar;
4. WBP merupakan warga negara dibawah pengendalian lapas.
5. Peningkatan produk layanan kontak dunia luar seperti kunjungan keluarga, wartel, dsb;
6. Pengaktifan kembali ruang pengaduan dan informasi;
7. Mapenaling sebagai kegiatan penyampaian pesan dan informasi;
8. Memperlakukan setiap WBP dengan hak dan kewajiban yang sama;
9. Melengkapi petugas dengan perlengkapan keamanan yang telah disediakan;
10. Melakukan briefing dengan petugas minimal satu kali dalam sebulan.

Kementerian Hukum dan HAM RI akan mulai memberdayakan petugas baru sehingga diharapkan para senior dapat menjadi trainer yang teladan bukan malah menjadi pecundang yang mengotori mereka yang “masih suci” Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah merupakan pusat

¹⁵ Lapaspekanbaru.com / jadilah -petugas- pemyarakatan- yang – dihormati -karena-perbuatan -dan – perilaku - yang - baik /

pemerintahan di Jawa Tengah yang mempunyai satuan kerja atau mempunyai Unit Pelaksana Teknis yang tersebar di seluruh kota dan Kabupaten Se-Jawa Tengah yang meliputi Lembaga Pemasyarakatan (Lapas), Rumah Tahanan Negara (Rutan), Balai Pemasyarakatan (Bapas), Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (Rupbasan), Kantor Imigrasi, Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) dan Balai Harta Peninggalan (BHP) yang total keseluruhan berjumlah 66 satuan kerja. Untuk Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara sendiri berjumlah 44 satuan kerja yang tersebar di Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.

Berdasarkan latar belakang yang telah kami uraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan usul penelitian dengan judul: **“Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Dalam Mewujudkan Transparansi Rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil Formasi Jabatan Penjaga Tahanan Di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka peneliti dapat mengambil rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kriteria terbaik CPNS Formasi Jabatan Penjaga Tahanan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah ?
2. Bagaimana pelaksanaan rekrutmen CPNS yang ideal dan transparan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah ?

3. Apa saja hambatan dan upaya yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam pelaksanaan rekrutmen CPNS Formasi Jabatan Penjaga Tahanan ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan sebagaimana yang telah disebutkan dalam permasalahan, sehingga tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana kriteria terbaik CPNS Formasi Jabatan Penjaga Tahanan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan rekrutmen CPNS yang ideal dan transparan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dan menentukan upaya yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam pelaksanaan rekrutmen CPNS Formasi Jabatan Penjaga Tahanan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

1. Manfaat teoritis, hasil penelitian ini memberikan manfaat dalam bentuk perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan untuk rekrutmen CPNS jabatan Penjaga Tahanan pada khususnya ;

2. Manfaat praktis :

- a) Bagi Kantor Wilayah, ini memberikan manfaat dalam melaksanakan rekrutmen CPNS di lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah;
- b) Bagi pengambil kebijakan, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk membantu bagi para pihak yang berwenang mengambil keputusan di bidang kepegawaian dalam rangka pelayanan publik penjagaan tahanan.

E. Kerangka Konseptual

1. Aparatur Sipil Negara (ASN)

Pengertian Aparatur Sipil Negara (ASN) sesuai dengan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Dari pengertian ASN tersebut dijabarkan lebih lanjut sebagai Pegawai Negeri Sipil atau sering disingkat dengan PNS yang merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

2. Rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS)

Menurut Henry Simamora (1997:212) Rekrutmen (Recruitment) adalah serangkaian aktivitas mencari dan memikat pelamar kerja dengan motivasi, kemampuan, keahlian, dan pengetahuan yang diperlukan

guna menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan kepegawaian. Menurut Schermerhorn, 1997 Rekrutmen (Recruitment) adalah proses penarikan sekelompok kandidat untuk mengisi posisi yang lowong. Perekrutan yang efektif akan membawa peluang pekerjaan kepada perhatian dari orang-orang yang berkemampuan dan keterampilannya memenuhi spesifikasi pekerjaan. Menurut Faustino Cardoso Gomes (1995:105) Rekrutmen merupakan proses mencari, menemukan, dan menarik para pelamar untuk dipekerjakan dalam dan oleh suatu organisasi. Rekrutmen merupakan proses komunikasi dua arah. Pelamar - pelamar menghendaki informasi yang akurat mengenai seperti apakah rasanya bekerja di dalam organisasi bersangkutan. Organisasi-organisasi sangat menginginkan informasi yang akurat tentang seperti apakah pelamar-pelamar tersebut jika kelak mereka diangkat sebagai pegawai.

Pasal 58 sampai dengan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengatur tentang pengadaan Pegawai Negeri Sipil yaitu :

1. Pengadaan dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, masa percobaan, dan pengangkatan menjadi PNS;
2. Perencanaan meliputi berbagai kegiatan yaitu adanya pendataan kebutuhan pegawai dan mendapatkan persetujuan dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara;
3. Pengumuman lowongan;

4. Pelamaran;
5. Seleksi pengadaan PNS diselenggarakan oleh instansi pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi dan persyaratan lain yang dibutuhkan jabatan;
6. Pengumuman hasil seleksi;
7. Masa percobaan dilaksanakan melalui proses pendidikan dan pelatihan integritas untuk membangun integritas moral, kejujuran, semangat dan motivasi nasionalis dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggung jawab dan memperkuat profesionalisme serta kompetensi bidang; dan
8. Pengangkatan menjadi PNS.

3. Lembaga Pemasyarakatan / Rumah Tahanan Negara

Lembaga Pemasyarakatan disebut LAPAS adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan. (*Pasal 1 Angka 3 UU Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan*). Sebelum dikenal istilah lapas di Indonesia, tempat tersebut di sebut dengan istilah penjara. Lembaga Pemasyarakatan merupakan Unit Pelaksana Teknis di bawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (dahulu Departemen Kehakiman).¹⁶

Lembaga Pemasyarakatan merupakan tahap akhir dari sistem peradilan pidana. Sistem peradilan pidana sendiri terdiri dari 4 (empat) sub-sistem yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Lembaga

¹⁶ http://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_Pemasyarakatan

Pemasyarakatan sebagai wadah pembinaan narapidana yang berdasarkan sistem pemasyarakatan berupaya untuk mewujudkan pemidanaan yang integratif yaitu membina dan mengembalikan kesatuan hidup masyarakat yang baik dan berguna. Dengan perkataan lain Lembaga Pemasyarakatan melaksanakan rehabilitasi, reedukasi, resosialisasi dan perlindungan baik terhadap narapidana serta masyarakat di dalam pelaksanaan sistem pemasyarakatan. Dengan sistem pemasyarakatan sebagai dasar pola pembinaan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan diharapkan dapat berhasil dalam mencapai tujuan resosialisasi dan rehabilitasi pelaku tindak pidana/narapidana, maka pada gilirannya akan dapat menekan kejahatan dan pada akhirnya dapat mencapai kesejahteraan sosial seperti tujuan sistem peradilan pidana (jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang). Dengan demikian keberhasilan sistem pemasyarakatan di dalam pelaksanaan pembinaan terhadap narapidana di Lembaga Pemasyarakatan akan berpengaruh pada keberhasilan pencapaian tujuan sistem peradilan pidana.

4. Petugas Penjaga Tahanan / Petugas Pemasyarakatan

Pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan sistem, kelembagaan, dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana. Petugas Penjaga Tahanan atau lebih sering kita kenal dengan istilah Petugas Sipir dan Petugas Pemasyarakatan sesuai dengan Undang – Undang Nomor 12 Tahun 1995 pasal 8 ayat(1) adalah Pejabat Fungsional Penegak Hukum yang melaksanakan tugas dibidang pembinaan,

pengamanan dan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan. Pekerjaan menjadi petugas penjaga tahanan bukanlah pekerjaan yang mudah karena kita tahu bahwa penjara merupakan kurungan bagi orang-orang yang pernah terlibat kejahatan sehingga potensi timbulnya perselisihan dan keributan sangat besar.

F. Kerangka Teoritis

Teori ilmu administrasi negara mengajarkan bahwa pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (*legal state*), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*). Baik fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan pelaksanaannya dipercayakan kepada aparatur pemerintah tertentu yang secara fungsional bertanggungjawab atas bidang-bidang tertentu kedua fungsi tersebut.¹⁷

Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.¹⁸

F.P.C.L. Tonner dalam Ridman HR berpendapat bahwa “*Kewenangan Pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara*

¹⁷ Sondang Siagian, 2001, *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*, Rieneka Cipta, Jakarta, h. 128

¹⁸ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, Jakarta, h.1.

pemerintahan dengan warga negara".¹⁹ Setiap tindakan pemerintahan dan atau pejabat umum harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui 3 (tiga) sumber yaitu ²⁰:

1. Atribusi : wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu, dengan demikian wewenang atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan;
2. Delegasi : wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan dan mandat;
3. Wewenang yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah (atasan bawahan) .

Rawls mengemukakan suatu ide dalam bukunya *A Theory of Justice* bahwa teori keadilan merupakan suatu metode untuk mempelajari dan menghasilkan keadilan. Selain itu Rawl juga mengemukakan teori bagaimana mencapai *public conception*, yaitu harus ada *well ordered society (roles by public conception of justice)* dan *person moral* yang keduanya dijumpai oleh *the original position*. Bagi Rawl setiap orang itu moral subyek, bebas menggagas prinsip kebaikan, tetapi bisa bertolak belakang kalau dibiarkan masyarakat tidak tertata dengan baik. Agar masyarakat tertata dengan baik maka harus melihat *the original position*. Bagi Rawl *public Conception of Justice* bisa diperoleh dengan *original position*. Namun bagi Habermas prosedur yang diciptakan bukan untuk melahirkan prinsip publik tentang keadilan tetapi tentang etika komunikasi,

¹⁹ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 100.

²⁰ *Ibid*, halaman 101

sehingga muncul prinsip publik tentang keadilan dengan cara *consensus* melalui percakapan diruang *public* atau diskursus.²¹

Arti *good* dalam *good governance* mempunyai pengertian nilai yang menjunjung tinggi keinginan rakyat, kemandirian, berdayaguna dan berhasil guna dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai suatu tujuan, serta aspek fungsional dan pemerintahan yang efektif dan efisien. Secara umum penyelenggaraan pemerintahan *good governance* itu sangat erat kaitannya dengan isu transparansi, akuntabilitas publik, dan sebagainya.

Menurut Daniri secara harfiah, *governance* kerap diterjemahkan sebagai “pengaturan”. Adapun dalam konteks *good governance*, *governance* sering juga disebut “tata pamong”.²² Sementara itu ada juga yang memahami *good governance* sebagai suatu kondisi yang menjamin tentang adanya proses kesejajaran, kesamaan, dan keseimbangan peran serta, saling mengontrol yang dilakukan oleh komponen-komponen seperti pemerintahan (*government*), rakyat (*citizen*), dan usahawan (*business*). Ketiga komponen itu mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat. Jika kesamaan ini tidak sebanding, dipastikan terjadi pembiasan dari konsep *good governance* tersebut.²³

Salah satu bentuk *Good Governance* adalah dengan adanya tata cara Rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 197 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Calon PNS Bagi Jabatan yang

²¹ *Ibid*, halaman 102.

²² Daniri, 2006, *Konsep dan Penerapan Good Corporate Governance Dalam Konteks Indonesia*, Ray Indonesia, Jakarta, h.106

²³ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op.cit*, h.82

dikecualikan Dalam Penundaan Sementara Penerimaan CPNS, Model pengadaan CPNS yang diusulkan untuk Rekrutmen PNS adalah pengadaan berbasis karakteristik daerah dan kompetensi yaitu dalam pelaksanaan CPNS harus memperhatikan keinginan dan kebutuhan dilingkungan Pemerintahan itu sendiri selain itu pelaksanaan pengadaan CPNS harus mampu mengukur kompetensi yang dimiliki oleh masing-masing pelamar. Penyusunan formasi dilakukan oleh masing – masing Instansi Kementerian/Lembaga yang nantinya direkapitulasi oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) untuk diusulkan ke Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi untuk ditetapkan sebagai penetapan formasi secara nasional.

G. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisis. Penelitian hukum dengan menggunakan metode dan teknik yang lazim dipergunakan didalam penelitian ilmu – ilmu sosial.²⁴

1. Metode Pendekatan

Metode yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah metode pendekatan yang bersifat yuridis empiris (yuridis sosiologis). Menurut Soerjono Soekanto, pada penelitian hukum sosiologis atau empiris, maka

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, 2005, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 9.

yang dapat diteliti pada awalnya adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan.²⁵

Metode merupakan tata cara memecahkan suatu masalah sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun, dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses, prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.²⁶

Penelitian yang dilaksanakan yaitu untuk memperoleh data yang teruji kebenaran ilmiahnya. Namun untuk mencapai kebenaran ilmiah, tersebut ada dua buah pola berpikir menurut sejarahnya, yaitu berpikir secara rasional dan berpikir secara empiris atau melalui pengalaman.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian secara deskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis dan lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.²⁷ Dalam hubungannya dengan spesifikasi penelitian yang deskriptif ini, *J. Vrendenberg* dalam bukunya “*Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*” menguraikan sebagai berikut:

“Dalam tipe penelitian ini diusahakan untuk memberi suatu uraian yang deskriptif mengenai suatu kolektifitas dengan syarat bahwa representatifitas harus terjamin. Kalau kolektifitas tersebut besar maka penelitian mendasarkan diri atas suatu sampel yang selektif. Tujuan utama dari penelitian yang deskriptif ialah melukiskan realitas social yang

²⁵Soerjono Soekanto, 2005, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, h.52

²⁶*Ibid*, h. 06

²⁷Soerjono Soekanto, *op.cit.*, h. 250

kompleks sedemikian rupa, sehingga relevansi sosiologis antropologis tercapai”.²⁸

Penelitian yang dilakukan secara spesifik dan terarah terhadap pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang mengatur mengenai Rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil dengan kualifikasi jabatan Penjaga Tahanan.

3. Sumber Data dan Jenis Data

Berkaitan dengan perumusan masalah dan pemecahan masalah serta pendekatan masalah maka data yang dibutuhkan dalam penelitian ini berupa :

1. Data Primer

Data ini merupakan data yang diperoleh langsung dari obyek penelitian. Dalam hal ini memperoleh data primer dengan melakukan wawancara.

2. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui penelitan dari pustaka baik buku maupun peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan tema penulisan, yang terdiri dari :

a) Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat, meliputi :

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;

²⁸J.Vrendenberg, 2005, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat* , PT.Gramedia,Jakarta, 2005, h. 34

- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
 - 3) Undang – Undang RI Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan.
- b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang isinya memberikan informasi mengenai bahan hukum primer, misalnya buku-buku literatur hukum, hukum pemerintahan daerah, artikel, jurnal, laporan penelitian dan sebagainya.
- c) Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan penunjang yang menjelaskan/memberikan informasi mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya Kamus Hukum, Ensiklopedia, dan sebagainya.

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang dipergunakan adalah sebagai berikut :

- 1) Data Primer diperoleh melalui :
 - a) *Observasi* / Pengamatan

Pengamatan (observasi) dilakukan dengan cara mengamati dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang tampak pada obyek penelitian.²⁹ Observasi atau pengamatan dilakukan untuk memperoleh data non verbal (ekspresi informan, penampilan fisik dan sebagainya) yang digunakan untuk

²⁹ Hadari Nawawi, 1995, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press , Yogyakarta, h.100

melengkapi hasil wawancara atau data lain yang tak terjangkau oleh wawancara. Observasi tak berperan atau keterlibatan pasif dalam penelitian ini dilakukan oleh para aktor pelaku yang diamati dan juga tak melakukan suatu bentuk interaksi sosial dengan pelaku yang diamati, jadi peneliti hanya mengamati saja.

b) Wawancara / *Interview*

Wawancara adalah suatu cara yang dipergunakan untuk tujuan tertentu guna mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari seseorang responden, dengan bercakap-cakap berhadapan muka dengan orang tersebut.³⁰

Wawancara menurut *Freed N Kerlinger* adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face to face*), ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan – pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada orang responden. Dalam penelitian ini, teknik wawancara adalah wawancara bebas terpimpin yaitu sebelum wawancara peneliti mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan namun demikian tidak mengurangi kebebasan dalam proses wawancara.

2) Data Sekunder diperoleh melalui :

Studi Kepustakaan

³⁰ Koentjoroningrat, 2005, *Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, h.129

Pengumpulan data dengan menggunakan cara kepustakaan dilakukan untuk membandingkan antara peraturan perundang-undangan dengan teori-teori hukum yang ada. Peraturan perundang-undangan serta teori-teori hukum yang dikumpul merupakan bahan kepustakaan yang berkaitan baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap kasus yang sedang diteliti. Hal ini dilakuka untuk mendapatkan data sekunder.

Sementara itu sampel diambil secara *Pourposior Sampling* yaitu sampel yang diambil oleh peneliti merupakan orang-orang yang melakukan pekerjaan dalam bidang penentu kebijakan mengenai Rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil, Peneliti benar-benar menjamin unsur-unsur yang hendak diteliti masuk ke dalam sampel yang digunakan.³¹ Adapun yang menjadi responden dalam penelitian adalah sebagai berikut :

- a) Panitia pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah;
- b) Pegawai pada Sub Bidang Kepegawaian dan TU di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah ;
- c) Calon Pegawai Negeri Sipil yang mengisi formasi jabatan Penjaga Tahanan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah.

³¹Sumitro Hadi, 2003, *Metodologi Research*, Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, h.196

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data pada penelitian ini dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu dari data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis kemudian dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas. Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.³² Dari hasil tersebut kemudian ditarik suatu simpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

H. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan, yang memuat tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teoritis, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan / Kajian Pustaka, yang memuat tentang tentang Pelayanan Publik, Good Government, Pengertian Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Tata Cara Pelaksanaan Rekrutmen Pegawai Negeri Sipil secara umum, Sistem Perekrutan Pegawai dalam prespektif islam.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang memuat tentang Pelaksanaan Rekrutmen CPNS yang ideal dan transparan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017, Kriteria terbaik CPNS Formasi Jabatan Penjaga Tahanan, Hambatan dan menentukan upaya yang dilakukan oleh Kantor

³² Ashofa Burhan, 2000, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 15.

Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam pelaksanaan Rekrutmen CPNS Formasi Jabatan Penjaga Tahanan.

Bab IV Penutup, yang terdiri dari Simpulan dan Saran.