

**PROFESIONALITAS SEBAGAI ASAS
PENEMPATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
DALAM MELAKSANAKAN PELAYANAN PUBLIK**

DISERTASI

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Doktor (Dr)
Bidang Ilmu Hukum
Pada**

**Program Studi Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
Dipertahankan Di hadapan Sidang Akademik Terbuka
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
Dipimpin Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
Pada Hari Selasa, Tanggal 26, Bulan Juli, Tahun 2022
Pukul 09.00, Di Ruang Sidang Doktor
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya**

Oleh:

**CHOLIDAH UTAMA
NIM. 02013681621004**



**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SRIWIJAYA
JULI 2022**

HALAMAN PENGESAHAN

Nama Mahasiswa : Cholidah Utama
NIM : 02013681621004
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum
Bidang Kajian Utama : Ilmu Hukum

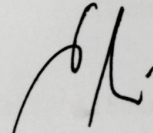
Judul Disertasi :

Profesionalitas Sebagai Asas Penempatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Melaksanakan Pelayanan Publik

Telah Berhasil Dipertahankan Dihadapan Sidang Akademik Terbuka
Dipimpin Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
Pada hari Selasa, tanggal 26, bulan Juli, tahun 2022,
Pukul 09.00, Di Ruang Sidang Doktor
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Menyetujui,

Promotor



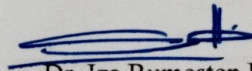
Dr. Febrian, S.H., M.S.
NIP. 196201311989031001

Co-Promotor



Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.
NIP. 196304121990031002

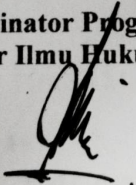
Co-Promotor



Dr. Iza Rumesten RS, S.H., M.Hum.
NIP. 198109272008012013

Mengetahui,

**Koordinator Program Studi
Doktor Ilmu Hukum,**



Dr. H. K.N. Sofyan Hasan, S.H., M.H.
NIP. 195801151983031006

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Sriwijaya,**



Dr. Febrian, S.H., M.S.
NIP. 196201311989031001

HALAMAN PERSETUJUAN TIM PENGUJI

Judul Disertasi :

Profesionalitas Sebagai Asas Penempatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Melaksanakan Pelayanan Publik

Disusun Oleh:
Cholidah Utama
NIM. 02013681621004

Disertasi ini Telah Diujikan dan Dinyatakan Lulus
Pada hari Selasa, tanggal 26, bulan Juli, tahun 2022,
Serta Telah Diperbaiki Berdasarkan dan Koreksi Dari Tim Penguji

Tim Penguji :

Tanda Tangan :

1. Dr. Febrian, S.H., M.S.

(Ketua)

.....

2. Dr. H. K.N. Sofyan Hasan, S.H., M.H.

(Sekretaris)

.....

3. Dr. Febrian, S.H., M.S.

(Promotor)

.....

4. Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

(Co-Promotor)

.....

5. Dr. Iza Rumesten RS, S.H., M.Hum.

(Co-Promotor)

.....

6. Prof. Dr. Joni Emirzon, S.H., M.Hum.

(Penguji)

.....

7. Dr. Firman Muntaqo, S.H., M.Hum.

(Penguji)

.....

8. Dr. Mada Apriandi, S.H., MCL.

(Penguji)

.....

9. Prof. Dr. H. Romli SA, M.Ag.

(Penguji)

.....

ABSTRAK

Pasal 1 Angka 6 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2018, mengatur tentang kriteria pengukuran indeks profesionalitas PNS, kriteria tersebut diarahkan agar PNS berorientasi kepada pelayanan publik secara profesional dan berkualitas. Kriteria tingkat profesionalitas PNS tersebut meliputi kualifikasi, kompetensi, kinerja, dan disiplin. Empat kriteria tersebut belum cukup, sehingga menyebabkan rendahnya tingkat profesionalitas PNS, yang akan berdampak kepada pelayanan publik, belum cukupnya kriteria pengukuran tersebut menimbulkan kekaburan norma (*vague of norm*). Berdasarkan hasil survey kepuasan masyarakat pelayanan publik tahun 2019, unsur kompetensi pelaksana pelayanan mengalami penurunan dibandingkan ditahun 2018 yaitu unsur kompetensi pelaksana pelayanan. Tahun 2018 nilai survey unsur kompetensi pelaksana pelayanan adalah 81.38, sedangkan tahun 2019 nilai survey unsur kompetensi pelaksana pelayanan adalah 80.97, terjadi penurunan sebanyak 0.41. Fokus penelitian ini yaitu berkaitan dengan kompetensi pelaksana dalam memberikan pelayanan publik. Adapun permasalahan dalam disertasi ini adalah : 1) Apa hakikat profesionalitas sebagai asas? 2) Apa kriteria pengukuran dipenuhi agar PNS profesional? 3) Bagaimana pengaturan pelayanan publik yang profesional oleh PNS pada masa yg akan datang ? Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, Pendekatan penelitian dengan melakukan pendekatan perundang-undangan, perbandingan, filsafat hukum, kasus, dan futuristik. Pengambilan kesimpulan dalam penelitian hukum normatif menekankan tehnik *deduktif*.

1). Hakikat profesionalitas sebagai adalah sebagai wujud pelayanan publik, yang terkait erat dengan tugas dan fungsi PNS sebagai aparatur pemerintah, dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya maka diarahkan PNS memberikan pelayanan secara profesional dan berkualitas. 2). Kriteria pengukuran yang dipenuhi agar PNS profesional yaitu kualifikasi, kompetensi, kinerja, disiplin, dan motivasi kerja. Motivasi kerja sebagai kriteria pelengkap untuk menentukan tingkat profesionalitas yang diinginkan dari PNS. Berdasarkan lima kriteria pengukuran inilah maka dapat dikatakan PNS bisa menunjukkan profesionalnya. 3). Pengaturan pelayanan publik yang profesional oleh PNS pada masa yg akan datang meliputi kriteria kualifikasi, kompetensi, kinerja, disiplin, dan motivasi kerja. Motivasi kerja sebagai tambahan pelengkap agar PNS bisa menunjukkan profesionalnya. Penulis memberikan gagasan melalui teori kepastian hukum terkait dengan kriteria pengukuran tingkat profesional PNS, menambahkan konsep baru yaitu motivasi kerja pada Pasal 4 huruf e di dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 38 Tahun 2018. DPR selaku pihak legislator yang punya fungsi mengubah sebagian untuk menyempurnakan peraturan undang-undang, yang berdasarkan pada profesionalitas agar PNS berkualitas dalam melaksanakan tugas sebagai pelaksana pelayanan publik.

Kata Kunci: Pegawai Negeri Sipil, Pelayanan Publik, Penempatan, Profesionalitas

DAFTAR ISI

	hlm
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERSERTUJUAN TIM PENGUJI	iv
HALAMAN PERNYATAAN	v
MOTO DAN KATA PERSEMBAHAN	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
RINGKASAN	ix
SUMMARY	xxiv
KATA PENGANTAR	xxxvii
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	xl
DAFTAR ISI	xlii
DAFTAR BAGAN	xlviii
DAFTAR TABEL	xlix
DAFTAR SINGKATAN	li
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah	16
1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	16
1. 3.1. Tujuan Penelitian	16
1. 3.2. Kegunaan Penelitian	17
1.4. Orisinalitas Penelitian.....	18
1.5. Kerangka Teori	27
1.5.1. <i>Grand Theory</i>	27
1.5.1.1. Teori Tujuan Negara	27
1.5.1.2. Teori Keadilan	29
1.5.1.3. Teori Kepastian Hukum	34

1.5.2. <i>Middle Range Theory</i>	39
1.5.2.1. Teori Jabatan	39
1.5.2.2. Teori Manfaat	42
1.5.2.3. Teori Pelayanan Publik	47
1.5.3. <i>Applied Theory</i>	50
1.5.3.1. Teori Ketetapan (<i>Beschikking</i>)	50
1.5.3.2. Teori Tanggung Jawab	54
1.5.3.3. Teori Motivasi	62
1.6. Metode Penelitian	66
1.6.1. Jenis Penelitian	66
1.6.2. Pendekatan Penelitian	67
1.6.3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	69
1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	72
1.6.5. Teknik Pengolahan Bahan Hukum	72
1.6.6. Teknik Analisis Bahan Hukum	73
1.6.7. Teknik Penarikan Kesimpulan	75
 BAB II STUDI TENTANG PEGAWAI NEGERI SIPIL, PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA, DAN PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA SEBAGAI APARATUR PENYELENGGARA NEGARA	
2.1. Pegawai Negeri Sipil	78
2.1.1. Kedudukan Pegawai Negeri Sipil	90
2.1.2. Tugas dan Fungsi Pegawai Negeri Sipil	92
2.1.3. Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil	94
2.1.4. Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	101
2.1.5. Manajemen Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014	104
2.1.5.1. Perencanaan	105
2.1.5.2. Pengadaan	111

2.1.5.3. Penempatan	112
2.1.5.4. Pemberhentian	113
2.1.6. Lembaga Pengelolaan Pegawai Negeri Sipil	116
2.1.7. Hubungan Hukum Pegawai Negeri Sipil dengan Lembaga Pengelolaan Pegawai Negeri Sipil	142
2.1.8. Jenjang Pangkat Jabatan Pegawai Negeri Sipil	148
2.1.9. Jabatan Pegawai Negeri Sipil	158
2.2. Pegawai Aparatur Sipil Negara	189
2.2.1. Prinsip-prinsip Pegawai Aparatur Sipil Negara	190
2.2.2. Kedudukan Pegawai Aparatur Sipil Negara	191
2.2.3. Tugas dan Fungsi Pegawai Aparatur Sipil Negara	192
2.2.4. Peran Pegawai Aparatur Sipil Negara	194
2.3. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja	194
2.3.1. Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja	196
2.3.2. Hak dan Kewajiban Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja	198
2.3.3. Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja	198
2.3.3.1. Penetapan Kebutuhan	199
2.3.3.2. Pengadaan	199
2.3.3.3. Penilaian Kinerja	200
2.3.3.4. Pengajian dan Tunjangan	201
2.3.3.5. Pengembangan Kompetensi	202
2.3.3.6. Pemberian Penghargaan	202
2.3.4.7. Disiplin Pegawai	203
2.3.3.8. Pemutusan Hubungan Kerja	203
2.3.3.9. Perlindungan	205

**BAB III ASAS DAN NILAI, KODE ETIK DAN KODE PRILAKU,
ASAS DAN HAKIKAT PROFESIONALITAS PEGAWAI
NEGERI SIPIL DALAM PENYELENGGARA
KEBIJAKAN DAN MANAJEMEN PEGAWAI NEGERI
SIPIL**

3.1. Nilai Dasar Penyelenggara Kebijakandan Manajemen Pegawai Negeri Sipil	206
3.1.1. Nilai Keadilan	211
3.1.2. Nilai Kepastian Hukum	215
3.2. Asas Penyelenggara Kebijakan dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil	217
3.2.1. Asas Penyelenggara Kebijakan dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian	222
3.2.2. Asas Penyelenggara Kebijakan dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara	225
3.3. Kode Etik dan Kode Prilaku Penyelenggara Kebijakan dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil	235
3.4. Asas Profesionalitas dalam Penyelenggara Kebijakan dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil	261
3.5. Hakikat Profesionalitas Pegawai Negeri Sipil Sebagai Asas	275
BAB IV KRITERIA PENGUKURAN PROFESIONALITAS, PERBANDINGAN PENERAPAN ASAS PROFESIONALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DI BERBAGAI NEGARA	
4.1. Pengukuran Profesionalitas Pegawai Negeri Sipil	283
4.1.1. Pengukuran Profesionalitas Pegawai Negeri Sipil dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara Nomor 38 Tahun 2018 Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 8 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara ..	292
4.1.2. Skema Pengukuran Profesionalitas Pegawai Negeri Sipil	294
4.1.3. Kategori Pengukuran Profesionalitas Pegawai Negeri Sipil ...	300
4.1.4. Pelaksanaan dan Tata Cara Pengukuran Profesionalitas	

Pegawai Negeri Sipil	303
4.1.5. Evaluasi, Hasil dan Pelaporan Pengukuran Profesionalitas Pegawai Negeri Sipil	303
4.2. Perbandingan Penerapan Asas Profesionalitas Pegawai Negeri Sipil di Korea Selatan, Jepang, dan Indonesia	313
4.3. Kriteria pengukuran Profesionalitas Pegawai Negeri Sipil	346
4.3.1. Kualifikasi	349
4.3.2. Kompetensi	352
4.3.3. Kinerja	362
4.3.4. Disiplin	370
4.3.5. Motivasi Kerja	373

BAB V PENGATURAN PELAYANAN PUBLIK YANG PROFESIONAL OLEH PEGAWAI NEGERI SIPIL

5.1. Pegawai Negeri Sipil sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik	411
5.1.1. Prinsip-prinsip Pegawai Negeri Sipil sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik	415
5.1.2. Kewajiban dan Larangan Pegawai Negeri Sipil sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik	419
5.1.3. Tugas dan Fungsi Pegawai Negeri Sipil sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik	420
5.1.4. Strategi Pelayanan Publik oleh Pegawai Negeri Sipil dalam Membangun Praktik <i>Good Governance</i>	425
5.1.5. Pengawasan Penyelenggara Pelayanan Publik terhadap Pegawai Negeri Sipil dalam Pelayanan Publik	435
5.2. Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Publik	440
5.3. Pelayanan Publik Pegawai Negeri Sipil	485
5.3.1. Standar Pelayanan Publik	485
5.3.2. Tujuan Pelayanan Publik	493
5.3.3. Kinerja Pelayanan Publik	495
5.3.3.1. Sifat dan Bentuk Kinerja Pelayanan Publik	496
5.3.3.2. Indikator Kinerja Pelayanan Publik	497

5.3.4. Model Pelayanan Publik	502
5.3.5. Kualitas Pelayanan Publik	504
5.3.6. Indeks Kepuasan Masyarakat	507
5.3.7. Pelayanan Publik sebagai Pertanggungjawaban	523
5.3.8. Pengaturan Pelayanan Publik Pegawai Negeri Sipil Pada Masa Yang Akan Datang	528

BAB VI PENUTUP

6.1. Kesimpulan	544
6.2. Rekomendasi	545
6.3. Implikasi Penelitian	546
6.3.1. Implikasi Filosofis	546
6.3.2. Implikasi Teoritis	547
6.3.3. Implikasi Yuridis	549
6.3.4. Implikasi Sosiologis	549

DAFTAR PUSTAKA	551
-----------------------------	-----

GLOSARIUM	572
------------------------	-----

DAFTAR INDEKS	575
----------------------------	-----