

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pegawai negeri yang merupakan unsur negara diperlukan untuk mencapai tujuan nasional yang bertugas secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah, serta meletakkan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, sehingga dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta mengarahkan segala daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Hal tersebut bahwa Pegawai Negeri Sipil sepenuhnya berada dibawah pimpinan pemerintah.¹

Pegawai negeri yang berkemampuan melaksanakan tugas pemerintah dan pembangunan sangat diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut. Untuk mendapatkan pegawai negeri yang seperti itu, maka diperlukan usaha-usaha yang dapat memacu kinerja pegawai negeri.

Pemerintah terlibat langsung dalam usaha-usaha pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan warga negaranya. Tugas-tugas pemerintah dalam menyelenggarakan pembangunan tersebut dilaksanakan melalui aparatnya, dalam hal ini adalah Pegawai Negeri Sipil.²

¹ Sudibyo triatmojo, *Hukum Kependidikan Mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban*

Sebuah penghargaan untuk setiap Pegawai Negeri Sipil yang telah menjalankan tugas-tugas yang cukup berat berhak mendapatkan Kenaikan Pangkat.

Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi syarat berhak mendapatkan kenaikan pangkat dalam jabatan tertentu. Kenaikan Pangkat dimaksudkan sebagai pendorong dan motivasi bagi Pegawai Negeri Sipil untuk lebih meningkatkan pengabdianya dalam melaksanakan tugas dan kewajiban yang di percayakan kepadanya.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 yang berisi tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil dan keputusan kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 12 Tahun 2002 tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002. Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta adalah instansi yang berkewajiban mengurus proses kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Yogyakarta.

Terdapat beberapa hal di dalam kepegawaian yang digunakan sebagai pemicu semangat kinerja pegawai yang akan menghasilkan kinerja yang baik juga yaitu:

Pertama, Sistem penggajian yang berfungsi sebagai balas jasa atau

keluarga secara layak yang bertujuan agar dia dapat memusatkan perhatiannya dan kegiatan untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya.

Kedua, dengan ditegakkannya suatu peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil untuk mengontrol perilaku mereka agar melaksanakan tugas dan tanggung jawab dengan baik dan terarah.

Cara lain dengan menggunakan sistem kenaikan pangkat diberikan kepada mereka yang telah menunjukkan prestasi kerja yang tinggi di dalam peraturan kepegawaian.

Pangkat bagi Pegawai Negeri Sipil merupakan kedudukan yang menunjukkan tingkat seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar penggajian hal tersebut terdapat didalam peraturan kepegawaian. Ada pula kenaikan pangkat dalam hal ini merupakan penghargaan yang diberikan atas pengabdian Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan terhadap negara.³

Promosi atau Kenaikan Pangkat berhubungan pula dengan kepegawaian. Promosi atau kenaikan pangkat adalah sesuatu yang di idamkan oleh masing-masing pegawai sebab memiliki hak dan kekuasaan yang lebih besar dari sebelumnya dan berarti menaikkan penghasilannya walaupun kenaikan pangkat adalah penghargaan tetap seharusnya atasan memperhatikan nasib Pegawai Negeri Sipil menjadi bawahannya, sebab kenaikan pangkat adalah satu-satunya harapan untuk dinaikkan gajinya

³ Akhmad Ghufon, Sudarsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*

dimana promosi jabatan tidak memungkinkan lagi. kalau memang sudah memenuhi syarat maka kenaikan pangkat seharusnya diajukan.⁴

Kenaikan Pangkat adalah penghargaan bagi Pegawai Negeri Sipil yang telah mengabdikan dengan tekun didalam melaksanakan tugas sehari-hari maka sepatasnya diberikan kenaikan pangkat kepadanya, atau penghargaan yang diberikan atas prestasi kerja dan pengabdian Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan terhadap negara dan dimaksudkan sebagai dorongan untuk lebih meningkatkan prestasi kerja dan pengabdianya.

Pada dasarnya setiap orang ingin dianggap ada dan ingin turut berperan dalam hubungan kepegawaian, kedua pikiran tersebut muncul dalam bentuk *basic emotional needs*, yaitu kebutuhan hidup pegawai yang meliputi 3 hal yaitu :⁵

1. *a sence of security*

adalah kebutuhan setiap pegawai untuk memperoleh kepastian.

Misalnya menyangkut statusnya sebagai pegawai dan tingkat upah yang perlu dimiliki.

2. *a sence of success*

adalah kebutuhan setiap pegawai dalam bentuk keinginan untuk turut memberikan sumbangannya terhadap eksistensi kelangsungan hidup perusahaan tempat pegawai bekerja.

3. *a sence of belangingness*

⁴ Manulang, *Dasar-Dasar Manajemen*, hlm 141

adalah kebutuhan setiap pegawai untuk diakui peranannya didalam perusahaan seperti pegawai yang lain.

Manajemen demokratis perlu diterapkan untuk menampung dan memberikan kebutuhan hidup pegawai. Dengan manajemen demokratis, pimpinan sebanyak mungkin mengadakan konsultasi dengan staf atau anak buahnya, dan membuka kemungkinan untuk menerima pendapat dan saran dari staf atau bawahannya terutama yang ada hubungannya dengan kepentingan mereka. Terselenggaranya kedua hal tersebut pada dasarnya merupakan tanggung jawab pimpinan.

Sedangkan kewajiban pegawai adalah menaati dan melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya mempunyai hak untuk memperoleh imbalan dari pimpinan antara lain dalam bentuk kenaikan pangkat, penghargaan dan lainnya. Pegawai negeri dalam menduduki jabatan dan pangkatnya lebih tinggi yang berarti memikul tanggung jawab lebih besar dan penghasilannya yang semakin besar pula.

Kemajuan dalam karir seseorang tidak terjadi dengan sendirinya, karier perlu direncanakan dan dikembangkan. pengalaman banyak menunjukkan bahwa tanggung jawab untuk merencanakan dan mengembangkan karier seorang pegawai berada dipuncak ada 3 (tiga) pihak yaitu :⁶

1. Pegawai yang bersangkutan sendiri
2. Atasan langsung

3. Petugas atau pejabat dari satuan kerja yang mengelola Sumber Daya Manusia dalam organisasi

Pegawai negeri yang bersangkutan sendiri sangat berkepentingan dalam merencanakan dan mengembangkan kariernya. Perencanaan dan pengembangan kariernya itu merupakan bagian integral dari seorang agar meraih kemajuan dalam karier seorang pegawai tentunya harus menampilkan kemampuan dan produktifitas yang semaksimal mungkin disamping menunjukkan perilaku yang positif dan berfikir dan bertindak sehingga akan menghasilkan kinerja yang baik pula.

Hasil positif yang diharapkan dengan adanya perencanaan karier yang mantap antara lain adalah kegairahan bekerja dikalangan para pegawai karena mereka mengetahui bahwa apabila mereka menerima persyaratan kepegawaian dengan baik, termasuk prestasi kerja yang diharapkan dapat oleh organisasi maka karier mereka akan terjamin.

Kenaikan pangkat didalam kepegawaian digunakan sebagai salah satu usaha pemerintah untuk dapat memicu peningkatan prestasi kerja para Pegawai Negeri Sipil. Dengan adanya kenaikan pangkat maka diharapkan para pegawai tersebut akan berlomba-lomba melaksanakan pekerjaannya dengan sebaik-baiknya dan menghasilkan hasil karya yang baik pula.

Adanya kenaikan pangkat tersebut maka para pegawai tersebut diharapkan memiliki kedisiplinan yang tinggi dan semangat kerja yang tinggi pula dan melaksanakan tugas-tugas mereka karena dengan menghasilkan

kinerja yang baik para pegawai itu akan mendapatkan kesempatan diberikan kenaikan pangkat kepadanya.

Pengajuan pangkat tersebut tembusannya disampaikan kepada Kepala Badan Kepegawaian Daerah. Dengan prosedur yang panjang tersebut di atas, maka tidak sedikit Pegawai Negeri Sipil yang enggan mengurusnya belum lagi menunggu hasil yang memakan waktu cukup lama karena prosesnya yang lama. Oleh karena itu agar terwujud Pegawai Negeri Sipil yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang 1945, negara, pemerintah, untuk menyelenggarakan tersebut pemerintah dan pembangunan maka masalah kenaikan pangkat adalah masalah yang sangat penting bagi Pegawai Negeri Sipil sehingga harus di perhatikan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas maka diajukan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan kenaikan pangkat reguler Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta?
2. Hubungan Antara Kenaikan Pangkat Reguler Dengan Kinerja Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta?
3. Apakah kendala atau hambatan yang muncul dari pelaksanaan kenaikan pangkat reguler tersebut dan bagaimana untuk mengatasinya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kenaikan pangkat reguler Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta

2. Untuk menemukan hambatan-hambatan dan kendala yang muncul dari pelaksanaan kenaikan pangkat reguler tersebut dan bagaimana upaya-upaya untuk mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Bagi ilmu pengetahuan diharapkan dapat memberikan tambahan sumbangan pengetahuan hukum pada umumnya dan Hukum Administrasi Negara pada khususnya.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumbang saran atau bahan pertimbangan dan diharapkan dapat memperluas dan menambah cakrawala pengetahuan mengenai hukum di Indonesia terutama di lapangan Hukum Administrasi Negara.

E. Tinjauan Pustaka

Pegawai Negeri Sipil secara etimologi berarti orang biasa atau yang bukan tentara yang bekerja pada negara atau pemerintah. Pengertian pegawai negeri sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok kepegawaian yang dimaksud dengan pegawai negeri adalah:

“Mereka yang telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam peraturan Perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu Peraturan Perundang-undangan dan diisi menurut Peraturan Perundang-

Pegawai Negeri Sipil merupakan salah satu bagian dari pokok-pokok hukum kepegawaian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian.

Pengertian pegawai negeri sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian adalah :

“pegawai negeri adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku”

Berdasarkan pengertian di atas maka diperoleh 4 (empat) unsur yang harus dipenuhi seseorang untuk dapat disebut sebagai pegawai negeri 4 (empat) unsur tersebut adalah⁵

1. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang
3. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negara atau tugas negara lainnya
4. Digaji menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian kewajiban Pegawai Negeri Sipil adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan atau tidak dilakukan oleh seorang pegawai negeri berdasarkan sesuatu Peraturan Perundang-undangan.⁶ Dalam Undang-Undang tersebut

⁵ Sudibyo Triatmojo, *Op.Cit*, hlm 28

⁶ Soetris Diantoro dan Marseno, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, hlm 119

pengaturan mengenai Kewajiban ditempatkan dahulu daripada pengaturan hak.

Kewajiban Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dinyatakan bahwa:

“Setiap Pegawai Negeri Sipil wajib setia dan taat pada Pancasila Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Hak Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 Pasal 7,8,9 dan 10 diantaranya adalah

1. Hak untuk memperoleh gaji

Menurut Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999, terdapat pada Pasal 7 menyatakan bahwa setiap Pegawai Negeri Sipil berhak memperoleh gaji yang layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggung jawab.

2. Hak untuk cuti

Menurut Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 diperbaharui Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 dalam Pasal 8 menyatakan pegawai negeri berhak atas cuti yakni tidak masuk kerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu.

3. Hak untuk memperoleh perawatan, tunjangan cacat, dan uang duka.

Menurut Pasal 9 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974, bahwa setiap

tugas dan kewajibannya, berhak memperoleh perawatan dan segala biaya perawatan ditanggung oleh negara.

4. Hak atas pensiun

Menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 bahwa setiap pegawai negeri telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, berhak atas pensiun.

Apabila seorang Pegawai Negeri Sipil telah memenuhi syarat-syarat yang di tentukan, tanpa terikat jabatannya dapat dinaikkan pangkatnya atau dengan kata lain penghargaan yang di berikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi syarat yang ditentukan tanpa terikat jabatan, kecuali ada alasan-alasan yang sah untuk menundanya. Tujuannya adalah sebagai dorongan kepada Pegawai Negeri Sipil untuk lebih meningkatkan pengabdianya.

Kenaikan pangkat diberikan kepada pagawai negeri yang dengan tekun, penuh pengabdian dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang dibebankan kepadanya karena kenaikan pangkat merupakan penghargaan, maka sudah sepantasnya bila diberikan pada orang yang tepat dan tepat pada waktunya.

Kenaikan Pangkat Reguler di berikan pada Pegawai Negeri Sipil yang:⁷

1. Tidak menduduki jabatan struktural atau jabatan fungsional tertentu.

⁷ *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Hery Sukirwananti, Manajemen Pegawai negeri sipil, hlm 78

2. Melaksanakan tugas belajar dan sebelumnya tidak menduduki jabatan struktural atau fungsional tertentu.
3. Dipekerjakan atau diperbantukan secara penuh diluar instansi induk dan tidak menduduki jabatan pimpinan yang telah ditetapkan persamaan eselonya atau jabatan fungsional tertentu.

Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil setiap kali dipertimbangkan berdasar syarat-syarat tertentu yang meliputi adanya formasi yang lowong, daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan, masa kerja dan daftar urut kepangkatan.

Seorang pegawai negeri dapat mendapatkan kenaikan pangkat harus sekurang-kurangnya memperoleh penilaian "Baik" dalam penilaian pelaksanaan pekerjaan berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1952 yang meliputi kemampuan kerja, kerajinan kepatuhan (disiplin) kerja, hubungan kerja sama prakarsa kemampuan, yang di sesuaikan dengan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 yang meliputi prestasi kerja, disiplin kerja, kesetiaan, pengabdian, jabatan, latihan jabatan, dan syarat-syarat objektif lainnya.

Seorang Pegawai Negeri Sipil berhak dalam menjalankan tugas dan berhak mendapatkan kenaikan pangkat dalam jabatannya tertentu, apabila telah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan tanpa terikat jabatan yang dipangkunya.

Kedudukan tersebut menunjukkan tingkat seseorang Pegawai Negeri Sipil berdasar jabatannya dan digunakan sebagai dasar penggajian. Hal

tersebut berarti gaji yang diberikan kepada seseorang Pegawai Negeri Sipil berdasarkan pangkat yang didudukinya.

Kenaikan pangkat merupakan penghargaan, maka sudah sepantasnya bila diberikan pada orang yang tepat dan mempunyai tanggung jawab yang besar pada jabatannya.

Dalam rangka untuk meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan pegawai negeri, maka pegawai negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawab.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pengumpulan Data

a. Data Sekunder

Yaitu dilakukan dengan cara mempelajari, membaca, memahami dan menganalisis Peraturan Perundang-undangan, buku-buku literatur, dan dokumen-dokumen yang dimaksudkan sebagai referensi bagi penulisan untuk memperoleh data sekunder tentang permasalahan yang erat hubungannya dengan obyek yang akan diteliti. Bahan-bahan yang dipergunakan adalah:

1) Bahan Hukum Primer

Yaitu dengan mempelajari Undang-Undang dan peraturan yang berlaku yang sesuai dengan obyek penelitian.

- a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

- b) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1975 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, Khususnya Bab III tentang Kenaikan Pangkat

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan ini merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, serta dapat membantu dalam menganalisis dan memahami bahan hukum sekunder. Bahan hukum sekunder terdiri dari:

- a) Buku-buku yang membahas tentang kepegawaian
- b) Buku-buku yang membahas tentang kenaikan pangkat.
- c) Makalah-makalah dari internet dan sumber lain
- d) Peraturan Perundang-undangan

e) Buku-buku dan literatur lainnya

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan ini merupakan bahan hukum primer dan sekunder terdiri dari buku-buku tentang kepegawaian, kamus hukum, ejaan yang disempurnakan.

b. Data Primer

Penelitian dilakukan dengan cara memberikan kuisisioner dan wawancara dari obyek penelitian yang bertujuan untuk memperoleh data yang diperlukan.

1) Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Kota Yogyakarta.

2) Responden

Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah

3) Nara Sumber

Kepala Badan Kepegawaian Daerah

4) Teknik Pengumpulan Data

Adapun data yang akan dikumpulkan oleh peneliti adalah dengan cara wawancara, yaitu dengan melakukan tanya jawab secara lisan dengan narasumber dan memberikan daftar pertanyaan berupa kuisisioner yang diajukan kepada pegawai.

5) Metode Pengambilan Sample

Yang digunakan yaitu Purposive Random Sampling yaitu teknik

subyektif atau penelitian dalam hal ini peneliti menentukan sendiri responden mana yang dianggap dapat mewakili populasi.

2. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah dengan pendekatan kuantitatif informasi dan data yang berhasil diperoleh baik data primer maupun diklasifikasikan dan secara baik untuk dianalisis dengan menggunakan teknik analisis data secara deskriptif atau kuantitatif sehingga tidak menjawab permasalahan yang ada