

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan Negara sebagaimana disebutkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 antara lain melindungi segenap bangsa dan seluruh tanah tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta melaksanakan perdamaian dunia. Upaya untuk mencapai tujuan negara tersebut dilakukan dengan proses yang disebut dengan pembangunan. Pelaksanaan pembangunan memerlukan sumber daya manusia sebagai sumber pelaksanaan utama proses tersebut. Sumber daya manusia dalam pembangunan di Negara Indonesia adalah aparatur pemerintah. Bahwa kepegawaian adalah merupakan bagian dari pembangunan aparatur Negara, abdi Negara, abdi masyarakat. Menurut Undang-Undang No.43 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian bahwa unsur salah satu dari aparatur Pemerintah adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bertugas sebagai abdi masyarakat harus menyelenggarakan pelayanan secara adil kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan, ketaatan pada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Undang-Undang No.43 tahun 1999 Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa Pegawai Negeri adalah setiap warga Negara Indonesia yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan diangkat oleh pejabat yang berwenang diberi tugas dalam jabatan Negeri dan mendapatkan gaji sesuai peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Berkaitan dengan peran penting PNS dalam penyelenggaraan pelaksanaan pembangunan maka PNS yang diperlukan adalah PNS yang mempunyai standar tertentu guna penting organisasi. Menurut teori manajemen Sumber Daya Manusia yang dibutuhkan oleh organisasi pada dasarnya adalah Sumber Daya Manusia yang mampu memberikan tambahan nilai (*added value*) sebagai tolok ukur keberhasilan organisasi. Kemampuan sumber Daya Manusia merupakan *competitive advantage* (manfaat kompetisi) bagi organisasi. Untuk mencapai suatu organisasi pun sangat diperlukan Sumber Daya Manusia yang sempurna baik dari segi kualitas maupun kuantitas, sehingga mampu menjadi human capital yang bernilai bagi organisasi. Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 yang menyebutkan bahwa dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional maka diperlukan pegawai Negeri sipil yang mampu bertanggung jawab serta bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme.

Untuk mencapai suatu yang optimal sebagai Pegawai Negeri Sipil dalam meningkatkan pelayanan publik seperti yang telah teruarai diatas maka diperlukan manajemen yang baik dan disiplin, tetapi dalam hal penting juga dengan pemimpin yang mampu untuk dapat menjalankan suatu organisasi. Yang dimaksud organisasi disini ialah alat untuk mencapai tujuan, dengan demikian tugas pokok organisasi tersebut, sebab tugas pokoknya dapat berkembang dari waktu ke waktu. Hal ini berkaitan dengan pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 menyebutkan bahwa " Pegawai Negeri Sipil Diangkat dalam Pangkat dan Jabatan tertentu." Selanjutnya dalam pasal 20 menyebutkan bahwa " untuk lebih menjamin obyektifitas dalam jabatan dan kenaikan pangkat diadakan penilaian prestasi kerja".

Dengan adanya ketentuan peraturan mengenai penilaian prestasi kerja yang selama ini mempergunakan instrument Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan atau DP3, tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1979, menyebutkan bahwa Prestasi kerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seseorang PNS dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya. Sehingga untuk mencapai prestasi kerja harus dengan mempunyai pedoman yang dapat memberikan penilaian prestasi kerja itu baik, maka hal ini harus dimiliki oleh seorang Pegawai Negeri Sipil dengan melaksanakan tugas yang harus mempunyai kecakapan dan menguasai segala seluk-beluk dalam bidang tugasnya, keterampilan yang baik, selalu bersungguh-sungguh dalam melaksanakan tugasnya. Serta mempunyai tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa, dan kepemimpinan. Dengan demikian Pegawai Negeri Sipil yang berprestasi kerja adalah orang yang benar-benar memiliki pengalaman dalam pelaksanaan tugasnya khusus terhadap memberikan pelayanan publik yang terbaik.

Pada dasarnya teori pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural dengan mempertimbangkan faktor-faktor pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seorang Pegawai Negeri Sipil pengangkatan pertama dalam jabatan struktural. Namun demikian dalam kenyataannya syarat-syarat yang ditetapkan untuk pengangkatan pejabat dalam jabatan struktural tidak hanya murni berdasarkan penilaian atas bobot tugas tanggung jawab dan wewenang tetapi kadang justru malah lebih ditentukan karena faktor diluar tersebut antara lain kedekatan pegawai dengan pimpinan adanya faktor Kolusi dan Nepotisme.

Pada prakteknya untuk pengangkatan suatu jabatan seorang Pegawai Negeri Sipil tidak dengan semata-mata hasil dari prestasi kerja yang didapat, tetapi data yang diperoleh secara empirik bahwa menunjukkan terdapat Pegawai Negeri Sipil tidak memenuhi pengangkatan secara prosedur yang ada dan tidak memenuhi kriteria yang telah ditentukan, dalam hal ini disebabkan karena faktor adanya kedekatan supaya dapat diangkat dalam suatu jabatan struktural, kemudian ada pula dalam pengangkatan Pegawai Negeri Sipil yang tidak melalui secara prosedur yang ada dan tidak memenuhi dengan mendasarkan pada ketentuan persyaratan secara formal sebagaimana peraturan perundang-undang yang ada. Sehingga apabila dalam pengangkatan jabatan struktural Pegawai Negeri Sipil secara terus-menerus berlanjut, maka akan mengakibatkan terhadap sistem pola dan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil yang secara menyeluruh kurang baik. Dalam hal yang menimbulkan masalah kepegawaian kerana merasa pengangkatan tersebut tidak adil. Rasa tidak senang ini seringkali berakibat menurunnya tingkat kerja dengan pejabat yang menjadi tanggung jawab bersama antara pegawai yang satu dengan pejabat tersebut kurang baik hasilnya selain itu kurang puas dari pegawai yang lain akhirnya berakibat pada menurunnya prestasi kerja.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana prosedur pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural di lingkungan Kantor Regional I Badan Kepegawaian Negara berdasarkan Peraturan Pemerintah No.13 Tahun 2002?
2. Faktor-faktor apakah yang menjadi pertimbangan Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam jabatan struktural?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui :

1. Untuk mengetahui prosedur pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural di Kantor Regional I Badan Kepegawaian Negara Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural secara obyektif .

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, bahwa penelitian ini dapat digunakan untuk bahan pustaka dalam bidang hukum Kepegawaian.
2. Secara Praktis, bahwa Penelitian ini dapat menjadi suatu pertimbangan pada Pegawai Negeri Sipil dalam meningkatkan kualitas

pengangkatan jabatan struktural dengan jalan prosedur yang baik di Kantor Regional I Badan Kepegawaian Negara Yogyakarta.

E. Tinjauan Pustaka

Negara kita berdiri diatas landasan hukum dan bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka. Penerapan dan pelaksanaan hukum menjadi semakin kompleks dengan adanya Undang-Undang, Peraturan Perundang-undangan sebagai petunjuk pelaksanaan. Hal ini memungkinkan bertambah banyaknya tanggung jawab dari aparatur Pemerintah, pengabdianya kepada masyarakat sesuai dengan kemampuannya. Aparatur Pemerintah melayani kepentingan umum, bukan untuk mencari keuntungan pribadi bagi aparatur itu sendiri. Aparatur Pemerintah sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat perlu makin ditingkatkan pengabdian dan kesetiaannya. Pembangunan aparatur Pemerintah diarahkan untuk menciptakan aparatur yang lebih efisien-efektif, bersih dan berwibawa serta mampu melaksanakan seluruh tugas umum Pemerintahan dan Pembangunan dengan sebaik-baiknya dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian pada masyarakat, bangsa dan Negara. Sedangkan jabatan Fungsional adalah tercantum dalam penjelasan Pasal 17 Undang-Undang No.8 tahun 1974, menyebutkan bahwa, "jabatan fungsional adalah jabatan yang ditinjau dari sudut fungsinya dalam satu-satuan organisasi, seperti peneliti, dokter ahli jantung, juru ukur". Dalam hubungan ini kemampuan aparatur Pemerintah untuk merencanakan, melaksanakan, mengendalikan pembangunan itu perlu di tingkatkan mutu, kemampuan dan kesejahteraan

manusianya, organisasi dan tata kerja termasuk koordinasi serta penyediaan sarana dan prasarana.

Salah satu perwujudan dari sistem prestasi kerja adalah pengangkatan pegawai dalam jabatan, yang terdiri dari jabatan struktural dan fungsional, jabatan struktural adalah kedudukan yang menunjukkan tugas tanggung jawab hak dan wewenang yang secara tegas tercantum dalam struktur, seperti sekretaris, Jenderal, kepala Biro, Pegawai Negeri Sipil. Pada setiap kedudukan dalam struktur organisasi terlihat adanya rentang kendali yang menunjukkan adanya peranan pembinaan dan pengawasan dari pejabat yang setingkat lebih tinggi. Berangkat dari pemikiran ini, dapat diambil kesimpulan bahwa pejabat struktural sekurang-kurangnya harus mempunyai kemampuan untuk mengarahkan bawahannya (stap) kearah tujuan yang akan dicapai. Dalam rangka mencapai tujuan nasional tersebut, Pegawai Negeri sipil sebagai aparatur Negara mempunyai peran yang sangat strategis dalam mengemban tugas dan pembangunan.

Pengangkatan pegawai dalam jabatan struktural memerlukan seleksi yang obyektif, apabila yang diinginkan adalah adanya suasana yang berkeadilan. Seleksi dilakukan oleh tim yang terdiri dari beberapa orang sebagai instrument yang membantu pimpinan. Sedangkan keputusan tentang siapa yang akan dipilih tetap berada dibawah kewenangan pimpinan. Sehingga didalam organisasi Pemerintah Pemimpin organisasi dapat disebut sebagai pejabat struktural.¹

¹ Tayibnapis, Burhannudin, A, *Administrasi Kepegawaian Suatu Tinjauan Analitik*, Jakarta, 1995, Hlm. 170

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintahan Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural. Menyebutkan pengertian mengenai " Jabatan Struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi Negara". Pada angka 3 maka disebutkan bahwa " Eselon adalah tingkatan jabatan struktural". Dalam Eselon dan jenjang pangkat jabatan struktural dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1
Eselon dan Jenjang Pangkat Jabatan Struktural

No	Eselon	Tertinggi		Terendah	
		Pangkat	Gol/Ruang g	Pangkat	Gol/Ruang
1.	Ia	Pembina Utama	IV/e	Pembina Utama	IV/e
2.	Ib	Pembina Utama Madya	IV/	Pembina Utama Madya	IV/d
3.	IIa	Pembina Utama Muda	IV/b	Pembina Utama Madya	IV/c
4.	IIb	Pembina Tk I	IV/b	Pembina Utama Muda	IV/c
5.	IIIa	Pembina	IV/a	Pembina Tk I	IV/b
6.	IIIb	Penata Tk I	III/d	Pembina	IV/a
7.	IVa	Penata	III/c	Penata Tk I	III/d
8.	IVa	Penata Muda Tk I	III/b	Penata	III/c
9.	Va	Penata Muda	III/a	Penata Muda Tk I	III/b
10.	Vb	Penata TK I	II/d	Penata Muda	III/a

Sumber: Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002

Berdasarkan pada pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 menjelaskan mengenai untuk menjamin kepastian arah pengembangan karier yang ditetapkan dalam pola dasar karier dengan menetapkan oleh pimpinan instansi yang berwenang. Sehingga pola dasar karier adalah pedoman yang memuat teknik dan metode penyusunan pola karier dengan menggunakan unsur-unsur antara lain pendidikan formal, pendidikan dan pelatihan, usia, masa kerja, pangkat, golongan ruang, dan tingkat jabatan. Dalam hal ini yang menyangkut pada pola karier Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi kewenangan pejabat yang berwenang harus sesuai dengan kompetensi serta pada pangkat juga golongan ruang yang ditetapkan.

Sehubungan pada pola karier tersebut mengenai ketentuan ada persyaratan yang harus dipenuhi dalam pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.100 Tahun 2000 pada pasal 5 bahwa persyaratan sebagai berikut :

1. Berstatus Pegawai Negeri Sipil
2. Serendah-rendahnya menduduki pangkat 1 (satu) tingkat dibawah jenjang pangkat yang ditentukan
3. Memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan
4. Semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik
5. Memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan
6. Sehat jasmani dan rohani

Menurut Peraturan Pemerintah No.100 Tahun 2000. Terdapat dalam pasal 6 bahwa ada persyaratan tambahan yang harus dipenuhi sebagai dari faktor senioritas

dalam kepangkatan, usia, pendidikan dan pelatihan jabatan serta pengalaman yang dimiliki.

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

KABUPATEN SLEMAN

2. Metode Jenis data

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh dari responden serta nara sumber dengan melakukan wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara.

b. Data sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan atau studi pustaka. Data sekunder ini terdiri dari tiga bahan hukum, yaitu :

1) Bahan hukum primer yaitu

- a. Undang-undang Dasar 1945
- b. UU Nomor. 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas undang-undang Nomor.8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian
- c. Peraturan Pemerintah Nomor.10 Tahun 1979 tentang Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan
- d. Peraturan Pemerintah Nomor. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural

- e. Peraturan Pemerintah Nomor.13 Tahun 2002 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil

2) Bahan hukum sekunder

Yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut terhadap bahan hukum primer yang meliputi buku-buku yang berkaitan dengan pokok permasalahan

3) Bahan hukum tertier

Yaitu berupa kamus-kamus hukum, kamus lain yang ada kaitannya dengan materi hukum, Koran, dan bacaan lainnya.

3. Metode Pengumpulan data

a. Studi Pustaka

Mengumpulkan data dari melalui beberapa buku dan segala bacaan yang berhubungan dengan penelitian.

b. Wawancara

Bahwa penulis melakukan wawancara yaitu dengan cara proses tanya jawab secara lisan antara dua pihak yang mempunyai kaitan dengan masalah yang akan diteliti untuk mendapatkan keterangan yang diperlukan. Maka wawancara dilakukan dengan menggunakan dua jenis pertanyaan. Yang pertama wawancara terstruktur yaitu daftar pertanyaan yang dibuat oleh penulis sebagai panduan, dan kedua melalui wawancara tidak terstruktur adalah dengan menggunakan pertanyaan yang ada sebelumnya dimana sifatnya informal atau ada narasumber (informan) yang dimaksud disini

yaitu semua pihak terkait baik primer (pihak yang menjadi fokus utama wawancara) maupun sekunder (pihak yang menjadi fokus sebagai pelengkap dalam wawancara).

Wawancara melalui beberapa hal meliputi :

1). Responden

Pegawai Negeri Sipil yang berada dilingkungan kantor Regional I Badan Kepegawaian Negara di Yogyakarta.

2). Narasumber

a. Kepala Kantor Regional Badan Kepegawaian Negara Yogyakarta

4. Metode Penentuan Sampel

Penentuan responden berdasarkan metode purposive sampling yaitu penentuan sampel berdasarkan ciri mencerminkan populasi yang ditentukan sendiri oleh peneliti.

5. Analisis Data

Analisis data yang diperoleh dari penelitian lapangan kemudian yang bersifat deskriptif kualitatif yaitu data yang di peroleh dari lapangan dan data pustaka dengan dikelompokkan, dikategorikan, digolongkan-golongkan, dan disusun secara sistematis untuk menjawab atau memecahkan masalah yang melukiskan dengan kenyataan mengenai prosedur kebijakan terhadap pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural yang disesuaikan dengan wawancara dan dokumentasi yang dihubungkan pada teori-teori dan peraturan-peraturan yang berlaku. Sehingga kesimpulan yang dipergunakan melalui metode berfikir secara logika dan deduktif maupun induktif.