

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sesuai Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia¹ lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan adanya Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut menurut Arie S. Hutagalung:

Undang-Undang No 22 Th. 1999 tentang Pemerintahan Daerah membawa harapan baru bagi daerah untuk mengaktualisasikan dirinya secara mandiri sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah. Dalam Undang-Undang tersebut, otonomi dimaknai sebagai pelaksanaan desentralisasi secara bulat dan utuh dengan wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab pada daerah kabupaten dan kota. Realitas tersebut diharapkan akan mendorong terciptanya demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat di daerah².

¹ *Sejumlah isi pokok Tap ini adalah* ; (1) Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. (2) Penyelenggaraan otonomi dilaksanakan dengan prinsip - prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah. (3) Pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efektif dan efisien, bertanggung jawab, transparan, terbuka dan dilaksanakan dengan memberi kewenangan luas kepada usaha kecil, menengah dan koperasi. (4) Kewenangan daerah dalam pengelolaan sumber daya nasional disertai tanggung jawab untuk memelihara kelestarian lingkungan

² Arie S. Hutagalung, , *Reformasi dan Reformulasi Peraturan Perundangan Dalam Mendukung Terwujudnya Desentralisasi di Bidang Pertanahan*, Makalah disampaikan dalam “Diskusi Terfokus Pengembangan Kebijakan Pertanahan dalam Era Desentralisasi dan Peningkatan Pelayanan Pertanahan

Syaukani HR, Afan Gaffar dan M Ryaas Rasyid berpendapat bahwa :

Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal. Di dalam mekanisme ini pemerintahan nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintahan dan masyarakat setempat atau lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat. Tentu saja sejumlah alasan mengapa hal itu harus dipilih sebagai salah satu pola hubungan antara pemerintah nasional dan pemerintahan lokal³.

Ada sejumlah alasan mengapa desentralisasi perlu dilaksanakan pada sebuah Negara, antara lain:

1. Dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan;
2. Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah;
3. Dalam rangka memelihara keutuhan Negara kesatuan atau integrasi nasional;
4. Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah;
5. Guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karier dalam bidang politik dan pemerintahan;
6. Sebagai wahana untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan;
7. Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan daerah, dan guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa⁴.

³ Syaukani, HR et.al, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset 2003) hal. xvii - xviii

⁴ *Ibid*

Undang-Undang tersebut kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah⁵. Sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut maka sebagian urusan yang dilaksanakan pemerintah pusat diserahkan kepada daerah termasuk di dalamnya bidang kepegawaian. Dalam bidang kepegawaian ini, yang menjadi kewenangan daerah meliputi; norma, standar dan prosedur mengenai pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan kesejahteraan, hak dan kewajiban serta kedudukan hukum Pegawai Negeri Sipil (PNS) di daerah ditetapkan dengan peraturan Undang-Undang.

Dengan adanya otonomi daerah kondisi Sumber Daya Manusia akan sangat terpengaruh dikarenakan kualitas masing-masing daerah akan sangat berbeda. Hal tersebut tidak terlepas dari sistem administrasi yang diselenggarakan pada daerah masing-masing yang terutama menyangkut kepengurusan pegawai pada lingkungan daerah tersebut. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan akan mempengaruhi pula pada kinerja pegawai terutama peranan Pegawai Negeri Sipil yang harus tampil kedepan sebagai pelopor dan pemimpin yang mengembangkan inisiatif, kreatifitas, prakarsa dan inovasi seluruh warga, sehingga pelayanan dan kemampuan kompetitif daerah dapat ditingkatkan. Namun hal ini juga harus diimbangi dengan adanya tertib administrasi pada Pemerintah Daerah yang salah satunya menyangkut mengenai kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil tersebut.

⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah, 2004*

Untuk itu perlu adanya suatu sistem yang menyeluruh dan terpadu, mulai dari perencanaannya, kenaikan pangkat sampai pada pemberhentiannya sehingga dapat terwujud Pegawai Negeri Sipil yang memiliki sikap yang tepat, berkompotensi tinggi, bertanggungjawab, mandiri, proaktif, dengan adanya *punished and reward* yang dilaksanakan dalam wujud kenaikan pangkat yang tertib dan terpadu sehingga Pegawai Negeri Sipil dapat lebih maksimal dalam melaksanakan tugas kedinasannya.

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian⁶ bahwa untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijaksanaan mengenai Pegawai Negeri Sipil di bentuk Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya pegawai negeri sipil, pengawasan, pengendalian, penyelenggaraan, dan pemeliharaan administrasi kepegawaian mendukung perumusan kebijaksanaan kesejahteraan pegawai negeri sipil serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani kepegawaian pada instansi pemerintah daerah. Untuk itu Badan Kepegawaian Daerah mempunyai misi menyelenggarakan manajemen sumber daya aparatur negara, pengembangan aparatur negara, kemanfaatan dan kesejahteraan.

⁶ Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaain*. Jakarta, 2004

Sehubungan dengan hal tersebut, maka peranan Badan Kepegawaian Daerah dalam perumusan kebijaksanaan di bidang kepegawaian sangat besar dan menentukan di tingkat Kabupaten Magelang, terutama dalam menentukan prosedur dan standar yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang. Kondisi yang terjadi saat ini proses penanganan kenaikan pangkat banyak mengalami permasalahan di lapangan menyangkut prosedur kelengkapan, serta lamanya proses perjalanan berkas kenaikan pangkat pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang dan mekanisme administrasi kenaikan pangkat itu sendiri.

Berdasarkan pemikiran itu maka penulis dalam usulan penelitian ini membatasi pada lingkup kenaikan pangkat di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang. Dengan mengambil judul :

“MEKANISME PENYELESAIAN MASALAH KENAIKAN PANGKAT PEGAWAI NEGERI SIPIL DI BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH KABUPATEN MAGELANG.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah maka bisa dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme penyelesaian masalah kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang ?.

2. Unsur-unsur apa saja yang mempengaruhi timbulnya masalah kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang ?.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan mekanisme penyelesaian masalah kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang.
2. Untuk menemukan unsur-unsur yang mempengaruhi timbulnya masalah kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini semoga dapat memberi manfaat sebagai berikut :

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 ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumbang saran atau bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Magelang dalam pembinaan Pegawai Negeri Sipil.

E. Tinjauan Pustaka

Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara, khususnya pegawai negeri sipil. Karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional, yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadapan modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pembinaan Pegawai Negeri Sipil perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dengan berdasarkan pada perpaduan sistem prestasi kerja dan sistem karier. Hal ini dimaksudkan untuk memberi peluang bagi Pegawai Negeri Sipil yang berprestasi tinggi untuk meningkatkan kemampuan secara profesional dan berkompetisi secara sehat. Dengan demikian, pengangkatan dalam jabatan harus didasarkan pada sistem prestasi kerja yang didasarkan atas penilaian obyektif terhadap prestasi, kompetensi dan pelatihan Pegawai Negeri Sipil. Dalam

pembinaan kenaikan pangkat, di samping berdasarkan sistem prestasi kerja juga diperhatikan sistem karier.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah harus didorong desentralisasi urusan kepegawaian kepada daerah. Untuk memberi landasan yang kuat bagi pelaksanaan desentralisasi kepegawaian tersebut, diperlukan adanya pengaturan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil secara nasional tentang norma, standar dan prosedur yang sama dan bersifat nasional dalam setiap unsur manajemen kepegawaian.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil perlu diatur secara menyeluruh, dengan menerapkan norma, standar dan prosedur yang seragam dalam penetapan formasi, pengadaan, pengembangan, kenaikan pangkat, penetapan gaji, dan pemberhentian yang merupakan unsur dalam manajemen Pegawai Negeri Sipil, baik Pegawai Negeri Sipil pusat maupun Pegawai Negeri Sipil daerah. Dengan adanya keseragaman tersebut, diharapkan akan dapat diciptakan kualitas Pegawai Negeri Sipil yang seragam di seluruh Indonesia. Di samping memudahkan penyelenggaraan manajemen kepegawaian, manajemen yang seragam dapat pula mewujudkan keseragaman perlakuan dan jaminan kepastian hukum bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian diamanatkan untuk membentuk Badan Kepegawaian Daerah untuk kelancaran pelaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil. Menindaklanjuti amanat Undang-

Undang Nomor 43 Tahun 1999 tersebut maka Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang membentuk Badan Kepegawaian Daerah melalui Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 28 Tahun 2001 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi, Struktur Organisasi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang⁷

Dengan Penetapan Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi, Struktur Organisasi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah ini, diharapkan akan lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna serta lebih meningkatkan mutu pelayanan penyelenggaraan tugas tertentu bidang manajemen pegawai pada Pemerintah Kabupaten Magelang.

Badan Kepegawaian Daerah mempunyai fungsi :

- a) Koordinasi, bimbingan, pemberian petunjuk teknis, dan pengendalian terhadap peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.
- b) Pemberian pertimbangan dan atau penetapan mutasi kepegawaian bagi Pegawai Negeri Sipil daerah di wilayah kerjanya sesuai perundang-undangan yang berlaku.
- c) Penetapan pensiun Pegawai Negeri Sipil pusat dan penetapan status kepegawaian di wilayah kerjanya.
- d) Pemberian pertimbangan pensiun Pegawai Negeri Sipil daerah dan penetapan status di wilayah kerjanya.

⁷ Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 28 Tahun 2001 tentang *Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi, Struktur Organisasi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang*, 2004

- e) Penyelenggaraan dan pemeliharaan jaringan informasi dan kepegawaian Pegawai Negeri Sipil pusat dan daerah di wilayah kerjanya
- f) Penetapan pemindahan Pegawai Negeri Sipil antar propinsi atau antara daerah kabupaten/kota lain propinsi.
- g) Tugas-tugas lain ditetapkan oleh Badan Kepegawaian Daerah.

Dalam masa reformasi ini, pembinaan Aparatur Negara termasuk pembinaan Pegawai Negeri Sipil haruslah lebih ditingkatkan dan disempurnakan, karena walaupun kita telah memiliki rencana pembangunan yang baik, realitis, dan terperinci serta tersedia dana yang cukup, tetapi rencana pembangunan yang baik itu tidak akan dapat mencapai hasil yang memuaskan apabila tanpa adanya Sumber Daya Manusia dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil yang berkualitas.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang akan diteliti, dalam penelitian skripsi ini penulis menggunakan penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang mencakup, penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis), serta proses interaksi sosiologis dalam pembentukan dan penerapan hukum (efektifitas hukum).

Penelitian ini akan dilakukan dengan mempelajari, meneliti, wawancara dan menghimpun data dari Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penyusunan data atau mengumpulkan data untuk keperluan penelitian dilakukan dengan :

a. Wawancara dan pengisian kuisisioner

Penelitian ini dilakukan di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang dengan melalui wawancara nara sumber dan pengisian kuisisioner, antara lain kepada:

- 1) Kepala/Pejabat Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang.
- 2) Kepala Sub Bagian Penggajian dan Kepangkatan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang.
- 3) Kepala Sub Bagian Umum dan Tata Usaha Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang.
- 4) Para Staf Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang.

b. Penyusunan Data

Dalam menyusun data untuk keperluan penelitian dilakukan dengan :

– Data Primer

Data yang dikumpulkan langsung dari hasil wawancara dan pengisian kuisisioner dengan pihak Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang.

– Data Sekunder

Data yang diperlukan atau diperoleh melalui buku, literatur, dokumen dan data dari internet yang ada hubungannya dengan masalah yang dibahas dalam penulisan skripsi ini.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif. Analisis data secara kualitatif menggunakan dua metode yaitu:

a. Analisis Deduktif

Yaitu cara berpikir yang bertolak dari hal yang umum untuk menarik kesimpulan yang bersifat khusus.

b. Analisis Induktif

Yaitu cara berpikir yang bertolak dari hal yang khusus untuk menarik kesimpulan yang bersifat khusus.