

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Keberadaan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia dirasakan semakin penting untuk menyelenggarakan Pemerintahan dan Pembangunan, Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan nasional seperti apa yang telah diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Tujuan nasional tersebut yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social.

Tujuan nasional dalam rangka usaha untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hokum, ber peradaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsure Aparatur Negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka Pemerintah perlu lebih meningkatkan hubungan

fungsional kerja antara Pegawai Negeri baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Salah satu sifat hubungan kerja Pegawai Negeri yaitu pemberi kerja Pegawai Negeri adalah Pemerintah Negara Republik Indonesia dengan tujuan dan maksud untuk menyelenggarakan kepentingan umum, masyarakat, negara, dan pemerintah.¹

Pegawai Negeri menurut Pasal 1 butir (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Unsur penting untuk menjadi seorang Pegawai Negeri yaitu :

1. Memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang
3. Diserahi tugas dalam suatu Jabatan Negara atau Tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundangan
4. Digaji menurut peraturan perundangan yang berlaku

Adapun yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pegawai Negeri terdiri dari :

¹ Sastra Djatmika, Marsono, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1979, hal. 40

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat; dan
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Agar menjamin penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna oleh karena itu Pembinaan Pegawai Negeri Sipil perlu diatur secara menyeluruh, yaitu dengan pengaturan pembinaan yang seragam bagi segenap Pegawai Negeri Sipil, baik pusat maupun daerah. Tujuan manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah :

- (1) Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna.
- (2) Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Oleh sebab itu Pemerintah telah berupaya sungguh-sungguh untuk merumuskannya dalam suatu kerangka peraturan perundang-undangan yang

² Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pasal 12, Hlm. 7

semakin lama bertambah sempurna. Sejak Indonesia merdeka telah ada beberapa Undang-Undang yang mengatur tentang Pegawai Negeri dalam segala aspeknya. Hal ini dapat dilihat di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Upaya untuk meningkatkan pelaksanaan pembinaan Pegawai Negeri Sipil atas dasar sistem prestasi kerja dan sistem karier. Pemerintah mengatur kembali ketentuan mengenai pengangkatan dalam pangkat Pegawai Negeri Sipil dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 Tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.

Kenaikan Pangkat menurut Pasal 1 butir (3) Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 Tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil adalah penghargaan yang diberikan atas prestasi kerja dan pengabdian Pegawai Negeri Sipil terhadap Negara. Kenaikan pangkat dilaksanakan berdasarkan sistem kenaikan pangkat reguler dan sistem kenaikan pangkat pilihan.

Pada dasarnya kenaikan pangkat yang obyektif berkaitan erat dengan pendidikan atau latihan, disamping itu, promosi dan kenaikan pangkat berhubungan pula dengan penghasilan. Promosi atau kenaikan pangkat adalah sesuatu yang pada umumnya diidam-idamkan oleh masing-masing Pegawai,

sebab dengan demikian ia memiliki hak-hak dan kewenangan. Kewenangan yang lebih besar dari sebelumnya dan berarti menaikkan penghasilannya.

Menjamin obyektifitas dalam mempertimbangkan dan memberikan kenaikan pangkat, maka perlu ditentukan syarat-syarat kenaikan pangkat. Syarat-syarat kenaikan pangkat antara lain adalah prestasi kerja, disiplin kerja, kesetiaan, pengabdian, pengalaman jabatan, latihan jabatan dan syarat-syarat obyektif lainnya. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil, Periode Kenaikan Pangkat Pegawai negeri Sipil ditetapkan pada tanggal 1 April dan 1 Oktober setiap tahun, kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Pemerintah ini.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 Tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil Pasal 7, Persyaratan yang harus dipenuhi agar seorang Pegawai Negeri Sipil dapat diberikan kenaikan pangkat reguler setingkat lebih tinggi dari pangkat yang dipangkunya adalah :

- a. sekurang-kurangnya telah 4 (empat) tahun dalam pangkat terakhir; atau
- b. setiap unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir.

Kenaikan pangkat pilihan bagi Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural, jabatan fungsional tertentu, atau jabatan tertentu yang pengangkatannya ditetapkan dengan keputusan Presiden diberikan dalam batas jenjang pangkat yang ditentukan untuk jabatan yang bersangkutan. Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Kenaikan Pangkat, Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural dan pangkatnya masih satu tingkat dibawah jenjang pangkat terendah yang ditentukan untuk jabatan itu, dapat dinaikkan pangkatnya setingkat lebih tinggi apabila :

- a. Telah 1 (satu) tahun dalam pangkat yang dimilikinya;
- b. sekurang-kurangnya telah 1 (satu) tahun dalam jabatan struktural yang didudukinya;
- c. setiap unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 dan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000 Tentang Kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 prosedur dari permohonan pengusulan kenaikan pangkat melewati jalur yang berbeda sesuai dengan status Pegawai Negeri Sipil (sebagai PNS Pusat atau PNS Daerah), dan

golongan ruang Pegawai Negeri Sipil yang diusulkan. Karena Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Yogyakarta adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas penulis terdorong untuk menyusun skripsi ini dengan judul "Pelaksanaan Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil Daerah Di Pemerintah Kota Yogyakarta"

B. Perumusan Masalah

Untuk dapat mencapai sasaran yang diharapkan penulis memandang perlu untuk merumuskan masalah yang akan diteliti yaitu :

1. Bagaimana pelaksanaan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil Daerah di Pemerintah Kota Yogyakarta?
2. Apa faktor penghambat dan faktor pendukung dalam kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil Daerah di Pemerintah Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil Daerah di Pemerintah Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dan faktor pendukung kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil Daerah di Pemerintah Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

- a. Bagi Ilmu Pengetahuan, dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan hukum pada umumnya dan hukum administrasi negara khususnya.

- b. Bagi Pembangunan, dapat memberikan dorongan kepada pemerintahan daerah agar pembangunan bisa merata menuju masyarakat yang nyaman dan sejahtera.

E. Tinjauan Pustaka

Pegawai Negeri sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat berkewajiban mengangkat sumpah/janji yang secara otentik diatur di dalam Peraturan Pemerintah. Pegawai Negeri Menurut Pasal 1 butir (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pegawai Negeri menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil;
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 2 ayat (2) Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf , terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat; dan
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Usaha dalam rangka untuk meningkatkan pembinaan Pegawai Negeri Sipil tertentu ditempuh kebijaksanaan tersendiri dalam proses penetapan Kenaikan Pangkat. Pembinaan Pegawai adalah proses pembentukan sosok Pegawai yang diinginkan organisasi. Kegiatannya meliputi pembentukan sikap dan mental yang loyal dan setia pada Pemerintah dan Negara yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, peningkatan keterampilan dan kecakapan melaksanakan tugas organisasi.

Kenaikan Pangkat Menurut Pasal 1 butir (3) dan butir (4) Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 Tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil, Kenaikan Pangkat dibagi 2 (dua) yaitu :

1. Kenaikan Pangkat Reguler
2. Kenaikan Pangkat Pilihan

Kenaikan pangkat ada 2 yaitu kenaikan pangkat reguler dan kenaikan pangkat pilihan. Penulis akan lebih menjelaskan tentang kenaikan pangkat reguler. Periode kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil ditetapkan pada tanggal 1 April dan 1 Oktober setiap tahun, kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Pemerintah ini. Bagi Pegawai Negeri Sipil yang dalam daftar penilaian pelaksanaan pekerjaannya terdapat unsur penilaian yang bernilai sedang atau kurang, tidak dapat dipertimbangkan kenaikan pangkatnya.

Hubungan hukum antara Pegawai Negeri merupakan hubungan dinas publik. Hubungan dinas publik ini timbul semenjak seseorang mengikatkan dirinya untuk tunduk pada perintah untuk melakukan suatu atau beberapa

macam jabatan tertentu. Melakukan suatu atau beberapa jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain.

Kenaikan Pangkat Reguler adalah kenaikan pangkat bagi Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan tanpa terikat pada jabatan yang dipangkunya. Syarat-syarat kenaikan pangkat reguler adalah SK terakhir, semua unsur DP3 bernilai baik 76-90. Unsur-unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan (*conduitestaat*) meliputi kemampuan kerja, kerajinan, kepatuhan (disiplin) kerja, hubungan kerja sama, prakarsa (inisiatif) dan kepemimpinan (khusus untuk pegawai yang menjabat jabatan pimpinan).

Hubungan dinas publik itu mewujudkan Pegawai yang bersangkutan tidak menolak (jadi, menerima dengan tiada syarat) pengangkatannya dalam suatu jabatan yang telah ditentukan oleh Pemerintah. Timbul dan akhirnya hubungan dinas publik itu tidak tergantung pada suatu pengangkatan atau suatu pemberhentian dalam/dari suatu jabatan tertentu. Pegawai yang diberi gaji non aktif/uang tunggu (*wachtgeld*) tidak memangku jabatan, tetapi tetap mempunyai suatu hubungan dinas publik dengan Pemerintah sebaliknya seorang Pejabat yang bekerja untuk Pemerintah berdasarkan suatu perjanjian kerja menurut hukum privat tidak mempunyai suatu hubungan dinas dengan Pemerintah tersebut.

F. Metode Penelitian

Agar memperoleh data yang akurat dan faktual menggunakan metode sebagai berikut :

1. Metode Pengumpulan Data

i. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh secara langsung berdasarkan hasil penelitian di lapangan dengan wawancara dan pedoman wawancara, kuesioner dan pedoman kuesioner.

b. Data Sekunder

Yaitu data secara tidak langsung yang diperoleh dari :

- 1) bahan hukum primer, yaitu Laporan Pelaksanaan Kegiatan Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta tahun 2006, Undang-Undang Dasar 1945; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian; Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian; Undang-Undang Nomor 99 Tahun 2000 Tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.
- 2) bahan hukum sekunder, yaitu buku-buku Hukum Kepegawaian di Indonesia; Administrasi Kepegawaian Suatu Pengantar; Administrasi Negara Suatu Tinjauan Analitik; Pengangkatan Dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil; Hukum Kepegawaian;

Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban
Pegawai Negeri Sipil; Pengantar Hukum Administrasi Negara.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kota Yogyakarta

3. Responden dan narasumber

a) Narasumber, Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta

b) Responden, 36 orang Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintahan Kota Yogyakarta (Dinas Kesejahteraan Sosial, Dinas Perindustrian dan Koperasi, Bagian Perekonomian dan Pendapatan Daerah SETDA Kota Yogyakarta)

4. Metode Pemilihan Sampel

Metode pemilihan sampel dalam penelitian ini adalah purposive random sampling yaitu penentuan sampel tersebut ditentukan secara tidak acak. Dalam hal ini semua responden tidak mempunyai kesempatan yang sama untuk dijadikan sampel dalam penelitian ini.

5. Analisis Data

Setelah data terkumpul maka dianalisis secara sistematis dengan menggunakan analisa data kualitatif yaitu penulis berusaha mengumpulkan data yang diperoleh dari sumber data, kemudian data tersebut dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk mendapatkan kesimpulan, kemudian disajikan secara deskriptif

yaitu penulis mencoba menggambarkan secara tepat dan jelas suatu keadaan atau suatu peristiwa yang diperoleh dari teori, maupun dari hasil penelitian, serta yang dinyatakan oleh responden berdasarkan kualitasnya, benar atau tidaknya jawaban yang diberikan oleh responden. Selanjutnya untuk menarik kesimpulan dengan menggunakan metode berfikir deduktif secara normative yaitu cara berpikir secara umum untuk mendapatkan kesimpulan yang bersifat khusus sesuai aturan yang berlaku.