



**SISTEM PEMBINAAN KARIER PEGAWAI NEGERI SIPIL
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 43 TAHUN 1999
TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 8
TAHUN 1974 TENTANG POKOK-POKOK KEPEGAWAIAN
DALAM KEBIJAKAN PENEMPATAN JABATAN STRUKTURAL
DI PROVINSI SULAWESI UTARA**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan Pada Program
Magister Ilmu Hukum**

OLEH :

JOICE DJEFFRIE SINGAL, SH.

NIM : B4A007018

Pembimbing :

Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH, MHum.

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2008**

**SISTEM PEMBINAAN KARIER PEGAWAI NEGERI SIPIL
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 43 TAHUN 1999
TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 8
TAHUN 1974 TENTANG POKOK-POKOK KEPEGAWAIAN
DALAM KEBIJAKAN PENEMPATAN JABATAN STRUKTURAL
DI PROVINSI SULAWESI UTARA.**

Disusun Oleh :

**JOICE DJEFFRIE SINGAL, SH
NIM : B4A 007 018**

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal : 20 November 2008

Tesis ini telah diterima sebagai persyaratan untuk
Memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum

Mengetahui,

Pembimbing,

Ketua Program
Magister Ilmu Hukum,

Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH, MHum.
NIP : 131 696 465

Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH, MH.
NIP : 130 531 702

Motto dan Persembahan

MOTTO :

“Makes our less as the motivation therefore we could be better, not for being tolerated”

“(Jadikanlah kekurangan kita sebagai motivasi agar kita bisa menjadi lebih baik, bukan untuk di maklumi)”

PERSEMBAHAN :

Kupersembahkan kepada orang-orang yang kucintai dan mencintaiku, terutama isteri (Yanty) dan anak-anak (Fano Franklin, Luciana), serta segenap keluarga besar yang dengan tekun mendorong dan membantu selama tugas belajar. Tiada ungkapan yang dapat disampaikan selain “ucapan terima kasih”.

Pernyataan

Dengan ini saya, Joice Djeffrie Singal, SH. Menyatakan bahwa karya Ilmiah / Tesis ini adalah asli karya saya sendiri dan karya ilmiah ini belum pernah diajukan Sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum (S2) di Universitas Diponegoro Semarang atau Perguruan Tinggi lain.

Semua informasi yang di muat dalam karya ilmiah ini yang berasal dari penulis lain baik yang di publikasikan atau tidak, telah di berikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari karya ilmiah/ Tesis ini adalah sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis.

Semarang, November 2008

Penulis

JOICE DJEFFRIE SINGAL, SH

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis sampaikan dihadapan hadirat Tuhan Yang Maha kuasa atas perkenannya yang dilimpahkan kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul “ Sistem Pembinaan Karier Pegawai Negeri Sipil Menurut Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok kepegawaian dalam Kebijakan Penempatan Jabatan Struktural Di Provinsi Sulawesi Utara. (Studi Kasus Penempatan Jabatan Struktural Di Provinsi Sulawesi Utara) tepat pada waktunya.

Pada kesempatan yang baik ini, tidak lupa penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Gubernur Sulawesi Utara yang memberikan kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan pada program Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro Semarang;
2. Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Utara yang mendukung penulis dalam memberikan kesempatan mengikuti pendidikan pada program magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
3. Kepala Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Utara (J.R. Korengkeng, SH.Msi) yang memperjuangkan serta memberikan berbagai kemudahan kepada penulis dalam melakukan penelitian hingga selesai;
4. Prof. Dr. dr. Susilo Wibowo, MSMed, Sp.And selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;

5. Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH.MH. selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang telah banyak memberikan pengetahuannya;
6. Dr. Jos Johan Utama, SH.MHum, selaku pembimbing, yang telah banyak meluangkan waktu untuk membimbing penulis, hingga tesis ini dapat terselesaikan;
7. Para dosen yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan segala ilmu pengetahuannya secara tulus ikhlas, yang akan penulis jadikan pedoman pada hari-hari mendatang;
8. Ani Purwanti, SH. MHum, selaku Sekretaris Program Bidang Akademik, dan ibu Amalia Diamantina, SH.MH, selaku sekretaris Bidang Keuangan, yang telah banyak membantu kelancaran penulis selama melaksanakan perkuliahan;
9. Rekan-rekan pada Sekretariat Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang telah banyak membantu kelancaran penulis selama proses bimbingan;
10. Sekretaris Badan Kepegawaian daerah Provinsi Sulawesi Utara, Para Kepala Bidang, Para Kepala Sub. Bidang dan Kasubid serta staf Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Utara yang berkenan meluangkan waktu kepada penulis dalam menunjang proses penyelesaian tesis;
- 11 Kedua orang tua dan saudara-saudara yang telah mendukung secara moral penulis untuk terus belajar, dan istri serta anak-anak tercinta dan tersayang yang dengan ketulusan hati selalu mendoakan penulis, sehingga dapat melaksanakan tugas belajar ini dengan sebaik-baiknya,

serta terima kasih banyak atas segala pengorbanan yang tidak penulis lupakan;

12. Rekan-rekan Mahasiswa angkatan 2007, senasib dan seperjuangan dan semua pihak yang telah membantu penulis, sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan;

Akhirnya penulis sampaikan, semoga pengetahuan yang telah penulis peroleh selama perkuliahan, penulis dapat darma bhaktikan guna kemajuan Negara dan Bangsa Indonesia.

Semarang, November 2008

Penulis,

JOICE DJEFFRIE SINGAL

ABSTRAK

Kedudukan Pegawai Negeri sipil dalam setiap organisasi pemerintahan mempunyai peranan yang sangat penting, sebab pegawai negeri merupakan tulang punggung pemerintah dalam melaksanakan pembangunan nasional. Untuk dapat mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan dituntut Pegawai Negeri sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier.

Di dalam pelaksanaan dan penyelenggaraannya yang bermacam-macam dan banyak seginya banyak mengalami kesulitan-kesulitan sehingga memerlukan pengaturan dan pembinaan yang sebaik-baiknya, termasuk dalam proses pengangkatan pegawai untuk menduduki jabatan struktural.

Berdasarkan latar belakang kedudukan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural haruslah dilakukan secara efektif atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena kedudukan jabatan struktural sangatlah rentan dengan penyimpangan-penyimpangan atau kepentingan pribadi yang mendominasi seperti kepentingan politik, kerabat keluarga dan lain-lain.

Metode penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah yuridis sosiologis atau empiris yang adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer dan juga sekunder yang lebih luas meliputi bahan rujukan seperti dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah atau risalah perundang-undangan, konsep rancangan undang-undang dibidang kepegawaian, pendapat para pakar, dan hasil penelitian. Pengumpulan data dilakukan dengan cara mengadakan telaah bahan pustaka dan studi dokumen.

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan undang-undang kepegawaian yang berlaku saat ini masih terdapat kelemahan-kelemahan dalam proses pengaturan sistem pembinaan karier atau dalam kebijakan menempatkan suatu jabatan struktural dalam birokrasi pemerintahan. Oleh sebab itu perlu adanya ketegasan hukum dalam mengatur mekanisme pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural. Atau perlu adanya revisi kembali Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian agar dapat mengurangi penyimpangan atau kepentingan kelompok atau pribadi yang selalu mewarnai dalam lingkungan kepegawaian.

Kata Kunci : Pembinaan Karier Pegawai Negeri Sipil, kebijakan penempatan Jabatan Struktural.

ABSTRACT

Position of Civil Public servant in any government organization have important role, because civil servant was the state apparatus that need transparently and neutrally handling in all aspects. Rapid alteration concerning application system of job need both skill and new ability from all of of Civil Public Servant level and global development system recently and future charge for both training and development in order to increasing existed performance and to anticipate future needs and more increasing public services.

In order to reach government assignment implementation and development charged for professional Public Civil Servant, responsible, honest, and equitable trough development which executed based on work achievement and career system.

Position of Civil Public Servant in structural function must be executed effectively or based on prevail regulation, because structural official position very susceptible by deviations or or personal importance which dominated as political, family member and others.

Many spaces of personnel departement rule which established by Government enable the local arbiter makes violation in appointment of structural official. Regulation about Personnel Principle and all government rules as the realization technical direction from that regulation was assumed have no law clearness and could be punishment easily.

Personnel staff which existed in region/territory both Baperjakat or Personnel Departement in teerritory couldn't do anything when Governor prefer to appoint other people (his choice) to occupied position of bureaucracy functtion, although that personnel already submitted some candidates that in formal jurisdiction already met the requirement. That matter because structurally position of personnel staff in both local or staf who occupied in it should charged their work result to Governor as Personnel Development Official of Province Territory. Therefore since now, that personnel staff could active optimally only tried to pacify all of policy which made by Governor.

Key Words : Establishment Career

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
MOTTO.....	iii
PERNYATAAN.	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	13
D. Kegunaan penelitian	13
E. Kerangka Pemikiran (Konseptual dan Teori)	14
F. Metode Penelitian	37
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	42
A. Kedudukan Hukum Kepegawaian dalam Tata Hukum Indonesia.....	42
B. Pengaturan Kebijakan Di Bidang Kepegawaian	47
C. Lingkup hukum Kepegawaian	50
1. Kedudukan PNS	51
2. Perencanaan Karier	52
3. Pengembangan SDM	54
4. Sistem Pembinaan Karier Pegawai	59
5. Jabatan Struktural dalam Birokrasi Daerah	63
6. Kebijakan dalam Penempatan Jabatan Struktural	66
7. Faktor yang Mempengaruhi Jabatan Struktural	67
7.1. Faktor Eksternal	67
7.1.1. Sistem Rekrutmen	68
7.1.1.1. Nepotisme Sistem	68

7.1.1.2 Patronage Sistem	69
7.2. Prosedur Pengisian Jabatan Struktural.....	70
7.3. Faktor Internal	76
8. Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat).....	81
9. Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) Provinsi Sulawesi Utara.....	85
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	89
A. Gambaran Obyek Lokasi Penelitian	89
B. Pengaruh Lain dalam Penempatan Jabatan Struktural	98
C. Implementasi Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974	103
D. Kelemahan-Kelemahan dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Dalam Pengaturan Sistem Karier PNS	106
E. Kebijakan Pemerintah dalam Menetapkan/menempatkan Suatu jabatan	110
BAB IV PENUTUP	114
A. Kesimpulan	114
B. Saran	115

DAFTAR PUSTAKA

Daftar Tabel, Bagan dan Grafik

1. Tabel 1 Eselonering dan Jenjang Kepangkatan	78
2. Bagan 1 Struktur Organisasi Baperjakat	87
3. Grafik 1 Jumlah PNS Pemerintah Provinsi Sulut dan Kabupaten/Kota di Sulawesi Utara	97
4. Tabel 2 Tingkat Eselonering Jabatan	99
5. Tabel 3 Jumlah PNS Menurut Pangkat / Golongan Ruang	100
6. Grafik 2 PNS Pemerintah Provinsi Sulut yang Telah Mengikuti Diklat Kepemimpinan	102

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan Sumber daya manusia merupakan suatu permasalahan yang dihadapi oleh Negara maju maupun negara berkembang. Pelaksanaan hukum dibidang kepegawaian yang, berperadapan modern, demokratis, adil, dan bermoral tinggi, sangat diperlukan bagi Pegawai Negeri Sipil yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyeleggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.¹ untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan diperlukan Pegawai Negeri Sipil Yang berprofesional, bertanggungjawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Sistem prestasi kerja adalah sistem kinerja objektif Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kopotensinya. Dengan demikian, diperoleh penilaian yang objektif terhadap kinerjanya.² Penyusunan standar Kompetensi jabatan merupakan kegiatan dinamis, dengan mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, standar

¹ Undang-undang kepegawaian. Sinar grafika Jakarta 2003

² Dr.Hanitif Nurcholiz Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah Pt. Grafindo 2007 Jakarta .Hal. 254

Kompetensi Jabatan harus selalu dievaluasi sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan organisasi.³

Kebijakan Manajemen Pegawai Negeri Sipil berada ditangan Presiden. Kebijakan yang dimaksud mencakup penetapan norma, standar, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban dan kedudukan hukum. Presiden dibantu Komisi Kepegawaian. Komisi Kepegawaian membantu Presiden dalam:

- a. merumuskan kebijakan umum kepegawaian
- b. merumuskan kebijakan penggajian dan kesejahteraan
- c. memberikan pertimbangan dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural tertentu yang menjadi wewenang presiden.⁴

Penyusunan aparatur negara menuju kepada administrasi yang sempurna sangat bergantung pada kualitas Pegawai Negeri dan mutu kerapihan organisasi aparatur itu sendiri. Disamping itu Pegawai Negeri dituntut untuk berkemampuan melaksanakan tugas secara profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Sebagai bagian dari pembinaan Pegawai Negeri Sipil perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dengan berdasarkan pada perpaduan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Hal ini dimaksudkan untuk memberi peluang bagi Pegawai Negeri Sipil yang

³ Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 46A tahun 2003.

⁴ Ibid. Hal 254

berprestasi tinggi untuk meningkatkan kemampuan secara profesional dan berkompetisi secara sehat.⁵

Sarana Kepegawaian memiliki kedudukan dan peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Arti penting dari sarana kepegawaian tersebut oleh **Utrecht** dikaitkan dengan pengisian jabatan pemerintahan, yang diisi oleh Pegawai Negeri Sipil. Jabatan merupakan personifikasi hak dan kewajiban dalam struktur organisasi Pemerintahan. Agar dapat berjalan (menjadi konkrit, menjadi bermanfaat bagi negara), maka jabatan (sebagai personifikasi hak dan kewajiban) memerlukan suatu perwakilan (*Vertegenwoordiging*). Yang menjalankan perwakilan itu, ialah suatu pejabat, yaitu manusia atau badan hukum.

Utrecht sebagaimana dikutip **Riawan Tjandra** menyatakan oleh karena diwakili penjabat, maka jabatan itu berjalan. Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan, ialah penjabat. Jabatan bertindak dengan perantaraan dengan perantaraan penjabatnya.

Dalam teori hukum Kepegawaian, untuk menentukan status seorang Pegawai negeri dipergunakan 2 (dua) macam kriteria, yaitu:

1. Berdasarkan adanya hubungan dinas publik, yaitu manakalah seorang mengikatkan diri untuk tunduk pada pemerintah dan melakukan jabatan atau tugas tertentu.
2. Berdasarkan pengangkatan (*aanstelling*), yaitu diangkat melalui suatu surat keputusan (*beschikking*) guna ditetapkan secara sah sebagai Pegawai Negeri.

⁵ Ibid. Undang-undang kepegawaian

Jika dikaitkan dengan teori tersebut, Undang-undang kepegawaian terlihat cenderung menggunakan ke-2 kriteria tersebut sekaligus dalam menentukan status kedudukan seseorang sebagai pegawai negeri.⁶

Dalam rangka kebijakan pengembangan dan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil perlu diatur sistem pembinaan karier yang jelas dan terpola berdasarkan peraturan perundang-undangan dibidang kepegawaian, sebagaimana sistem Pembinaan Karier Pegawai Negeri Sipil Menurut Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian, sehingga memberikan kontribusi yang baik dalam kebijaksanaan manajemen Pegawai negeri sipil mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban, dan kedudukan hukum.⁷ Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Agar pegawai negeri bisa mempertahankan prinsip netralitas ini, maka pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan /atau pengurus partai politik.⁸

Berdasarkan kenyataan tersebut diatas maka dalam rangka mewujudkan pola sistem pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil yang jelas diperlukan adanya kebijakan hukum dibidang kepegawaian terutama dalam mengimplementasikan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian. Kebijakan tersebut harus dikosentrasikan pada dua arah.

6. W. Riawan Tjandra Hukum Administrasi Negara Universitas Atmajaya Yogyakarta 2008. Hal.150

⁷ Undana-undang Kepegawaian.

⁸ Ibid hal. 246,247

Yang pertama pada kebijakan aplikatif yaitu kebijakan untuk bagaimana mengoperasionalkan perundang-undangan hukum kepegawaian yang berlaku saat ini dalam menangani permasalahan yang terjadi saat ini sedangkan yang kedua adalah kebijakan yang mengarah pada sistem karier dan sistem prestasi kerja.

Pemerintah Indonesia tampaknya juga telah sejak awal menyadari keharusan melakukan penyempurnaan administrasi itu secara berkelanjutan, baik pada dimensi organisasional maupun individual. Mungkin kesadaran ini tidak terlepas dari usaha Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk melakukan pembinaan sistem administrasi negara diberbagai negara sedang berkembang sejak tahun 1948. upaya PBB ini dimasukkan dalam program kesejahteraan (sejak tahun 1946), dan dimulai dengan dibentuknya *International Centre For Training In Public Administration*.

Pemerintah Indonesia sejak tahun 1950-an mengembangkan lembaga pendidikan administrasi negara seperti di Universitas Indonesia, Universitas 17 Agustus Makassar dan Universitas Pajajaran. Kecuali itu juga dibentuk Akademi Pemerintahan Dalam Negeri, Semua lembaga pendidikan ini sudah barang tentu dimaksudkan untuk menghasilkan ahli-ahli dibidang administrasi negara, yang oleh Tap MPRS No I/MPRS/1960 disinyalir merupakan salah satu sebab dari timbulnya mismanajemen dan korupsi.

Kebijakan Pemerintahan di bidang penyempurnaan administrasi negara (PAN) ini juga dapat dilihat pada hampir semua ketetapan MPR tentang aparatur negara yang mengamanatkan agar penempatan pegawai negeri haruslah rasional, sesuai bakat, kecakapan dan keahlian mereka.⁹

⁹ Dr. Samodra Wibawa . Reformasi Administrasi Gava Media Yogyakarta, 2005. Hal 108.

Struktur organisasi haruslah dibuat sederhana, efisien dan efektif dan ada pembatasan yang jelas terhadap wewenang serta tanggung jawab. Secara lebih khusus, kebijakan tentang hal ini mulai dibuat oleh pemerintah pada tahun 1966. Pada waktu itu dibentuk sebuah badan yang disebut Panitia Adhoc Penyempurnaan Organisasi Kementerian (PANOK) berdasar Instruksi presidium Kabinet.

Sasaran penyempurnaan administrasi menurut **Tjokroamidjojo** sebaiknya adalah pada tujuh wilayah berikut: pembiayaan, pembangunan, penyusunan program pembangunan, orientasi pegawai negeri, administrasi pembangunan daerah, partisipasi masyarakat, penjagaan stabilitas pembangunan, dan pelaksana yang bersih. Tampaknya partisipasi masyarakat dalam pembangunan mulai memperoleh perhatian yang serius, ketika proses pembangunan itu sendiri mulai memberikan berbagai dampak perubahan ekonomi dan politik.¹⁰

Dalam GBHN 1998 Bab IV disebutkan bahwa karena sasaran utama pembangunan pada PJP II nantinya adalah meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang maju, maka pada kurun waktu tersebut masyarakat harus berperan aktif dan dinamis. Kebijakan deregulasi dan debirokratisasi yang ditempuh pemerintah pada dekade 1980-an merupakan perintis kearah itu.

Untuk mengantisipasi perkembangan tersebut, **Moerdiono** berpendapat agar pembenahan administrasi dilakukan secara komprehensif, baik pada aras suprastruktur maupun infrastruktur politik. Dengan maksud, pemerintah pusat akan berkonsentrasi pada fungsi pemerintahan yang

¹⁰ Tjokroamidjojo, Pengantar Hukum administrasi Pembangunan, LP3ES 1981 Jakarta, 250,251.

bersifat strategis, sementara penjabarannya diserahkan kepada daerah tingkat I maupun tingkat II. Kebijakan yang paling mutakhir dibidang penyempurnaan administrasi negara adalah kemitraan antara pemerintah (suprastruktur politik) dan swasta (infrastruktur politik). Agar supaya tujuan pelayanan masyarakat dapat terwujud lebih baik, maka kemitraan tersebut harus dilakukan secara kelembagaan, terbuka dan sengaja. Cara ini maka para pelaku tidak melakukan politiking, dan rasionalitas yang menjamin efisiensi dapat dijaga, serta tidak akan ada kecemburuan antar kelompok.

Untuk keperluan ini tata kerja birokrasi perlu ditinjau kembali dan orientasi pegawai negeri perlu diarahkan kesemangat pelayanan (**moerdiono**) Semangat sebagai abdi masyarakat perlu lebih di tonjolkan dibandingkan abdi negara atau abdi pemerintah.¹¹

Dimensi penting dari upaya pendayagunaan aparatur Negara adalah peningkatan semangat kerja Pegawai Negeri dan penyempurnaan struktur organisasi. Diantara kedua dimensi ini, dimensi pertama selama ini diberi penekanan yang lebih besar. Asumsinya adalah dengan semangat kerja yang meningkat, diharapkan produktivitas Pegawai Negeri akan meningkat pula sehingga pelayanan yang mereka berikan kepada anggota masyarakat maupun sesama organisasi Pemerintah akan semakin baik. Tetapi, mengapa upaya ini kurang berhasil?

Dalam teori-teori klasik, semangat kerja seorang Pegawai dipandang berhubungan erat dengan penghasilan yang diterimanya. Dikatakan bahwa tujuan utama seorang bekerja sebagai Pegawai adalah untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Jika kebutuhan terpenuhi, maka

¹¹ Moerdiono, Membenahi Administrasi Negara Untuk Pembangunan Nasional Jangka Panjang II, Makalah Pada Rakernas PAN, 14 Mei 1990 di Jakarta.

semangat kerja akan tinggi sehingga prestasi dan produktivitasnya pun meningkat pula. Meski teori ini klasik, pemerintah agaknya masih memegang sebagai asumsi dasar. Sebuah penelitian dokumenter yang dilakukan oleh **Sofian Effendi** menyebutkan bahwa selama ini usaha pemerintah untuk meningkatkan produktivitas Pegawai Negeri adalah dengan memberikan tambahan gaji secara berkala setiap dua hingga tiga tahun sekali.¹²

Ironisnya, menurut penelitian tersebut hampir semua Pegawai Negeri golongan I dan II tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup minimum (KHM) keluarga mereka dengan gaji yang mereka terima. Keadaan ini sudah barang tentu mendorong para pegawai untuk mencari tambahan penghasilan diluar gaji bulanan. Kerja sembilan mereka bervariasi, dari Bertani dan Pedagang hingga mengajar les privat. Diluar pekerjaan sembilan ini, tak sedikit pula Pegawai Negeri yang mampu memperoleh penghasilan tambahan yang lumayan besarnya didalam organisasi birokrasi pemerintah itu sendiri.¹³

Semangat kerja juga dipengaruhi oleh faktor lingkungan fisik Perkantoran, jelaslah *job description*, keterbukaan Pemerintah dan iklim organisasi yang menyenangkan disamping faktor sosio kultural. Di antara berbagai faktor tersebut, tampaknya faktor penghasilan yang memadai, kepuasan pegawai terhadap kerjanya menjadi sangat rendah sehingga semangat kerja dan produktivitasnya mulai tergeser oleh materialisme (tidak dalam konotasi negatif), insentif bendawi memang menjadi semakin diperlukan, jika bukan pemerintah sendiri yang memuaskan kebutuhan

¹² Sofian Effendi, Peningkatan Produktivitas Pegawai Negeri Sipil , Laporan Penelitian Fisipol UGM, 1990.

¹³ Ibid.

materi para pegawai negeri, maka barisan birokrat ini akan memintah kepuasan dari masyarakat pengguna jasanya.¹⁴

Adanya kebebasan bertindak pada alat Administrasi Negara maka tidak jarang terjadi perbuatan alat administrasi negara tersebut menyimpang dari peraturan hukum yang berlaku yang tedensinya dapat menimbulkan kerugian pada pihak administrabele.¹⁵

Untuk mencapai gagasan pemerintahan yang kapabel, diperlukan kapasitas Sumber Daya Manusia yang multifungsional, dalam arti semua kausalitas sosial terprogram secara sistematis, terstruktur, dan metodologis, kemudian dilaksanakan secara gradual dan parsial berdasarkan prioritas dan kemampuan. Konotasi pemimpin yang baik berbeda dengan pemimpin yang benar (baik itu belum tentu benar). Kebesaran pemimpin yang benar terletak pada kesederhanaan, teliti, akurat, bijak, dan cepat menangkap fenomena atau masalah yang ada disekitarnya, sigap dalam menentukan sikap serta mengambil keputusan walau dalam situasi yang bagaimana sulitnya (pemimpin yang benar itu tetap konsisten serta konsekwen); karena pendiriannya yang kokoh tidak mudah dipengaruhi dalam bentuk apapun.¹⁶

Pegawai negeri mempunyai peranan yang amat penting sebab Pegawai Negeri merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintah dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintah dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya

¹⁴ Samodra Wibawa Ibid. Hal 83

¹⁵ Muchsan, SH Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia penerbit Liberty Yogyakarta 1982. Hal 74

¹⁶ H..F. Abraham Amos Dalam bukunya Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pt. Raja Grafindo Persada Jkt. 2005 Hal.94.

tergantung juga dari kesempurnaan pegawai negeri (sebagai bagian dari aparaturnegera).¹⁷

Kebanyakan warga negara menaruh banyak harapan pada administrator publiknya, yaitu harapan agar mereka selalu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya pada publik. Untuk dapat menjadi abdi masyarakat yang selalu memperhatikan kepentingan publik, maka administrator publik perlu memiliki semangat kepablikan. Semangat tanggungjawab administratif dan politis harus melekat juga pada diri administrator publik, sehingga ia dapat menjalankan peran profesionalnya dengan baik.

kepentingan publik adalah sentral, maka menjadikan administrator publik sebagai profesional yang proaktif adalah mutlak, yaitu administrator publik yang selalu berusaha meningkatkan tanggungjawab objektif dan subjektifnya serta meningkatkan aktualisasi dirinya. Dengan semakin bertambahnya volume dan kompleksitas tugas-tugas lembaga pemerintahan maka tanggungjawab administrasi semakin besar pula.

Hakekat fungsi pemerintah (pejabat administrasi) adalah sebagai pelayan masyarakat. Muaranya adalah kesejahteraan masyarakat yang dilandasi dengan kepastian hukum dan kesesuaian substansi hukum dengan budaya hukum masyarakat. Hal ini disertai dengan struktur sebagai pelaksana hukum yang profesional dengan cara proporsional.¹⁸

Pelaksanaan kewibawaan pemerintah akan melahirkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Hal ini berlaku jika pemerintah bertindak

¹⁷ SF, Marbun, SH Dan Moh. Mahfud MD, SH Pokok-pokok Hukum administrasi Negara Liberty Yogyakarta 1987 Hal. 98

¹⁸ Dr. M. Irfan Islamy. Prinsip-prinsip perumusan Kebijaksanaan negara, Bumi Aksara Jakarta 2007 hal .9,12

berdasarkan hukum sebagai pangkal lahirnya pemerintahan yang bersih. Pemerintahan disebut berwibawa, mana kala ketentuan perundang-undangan memuat sistem nilai masyarakat berkenaan dengan objek yang diaturnya.¹⁹

Dalam upaya mendukung terwujudnya tata pemerintahan yang baik, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) telah mengkoordinasikan penyusunan dan pelaksanaan Program Reformasi Birokrasi. Program tersebut bertujuan untuk meningkatkan daya guna, hasil guna, transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Tujuan tersebut akan dicapai antara lain melalui kegiatan, salah satu diantaranya adalah penataan Pegawai Negeri Sipil (PNS).²⁰

B. Perumusan Masalah

Bertolak dari uraian latar belakang masalah tersebut diatas, maka pada hakekatnya terdapat tiga permasalahan pokok yang akan dikaji dalam penelitian ini, yaitu :

- a. Bagaimana Implementasi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Kepegawaian dalam penanganan sistem dibidang Kepegawaian ?
- b. Kelemahan-kelemahan apa sajakah yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dalam pengaturan sistem pembinaan

¹⁹ Dr. H.A. Muin Fahmal, SH. ,MH. Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan yg Bersih UII Press Yogyakarta 2006. Hal. 70

²⁰ Lampiran Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. No. KEP/61/M.PAN/6/2000

karier pegawai negeri sipil yang jelas beserta upaya-upaya untuk mengatasinya ?

- c. Bagaimana kebijakan Pemerintah dalam menetapkan /menempatkan suatu jabatan dilingkungan pemerintahan ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan masukan gambaran serta pemahaman mengenai bagaimana sistem pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dalam penanganan hukum dibidang Kepegawaian dalam hal ini jika dikaitkan pada permasalahan pokok yang harus dihadapi saat ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa Implementasi peraturan perundang-undangan nomor 43 tahun 1999 dalam penanganan sistem dibidang kepegawaian.
2. Untuk mengetahui kelemahan-kelemahan apa sajakah yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dalam pengaturan sistem pembinaan karier pegawai negeri sipil beserta upaya-upaya untuk mengatasinya.
3. Untuk mengetahui kebijakan Pemerintah dalam menetapkan/menempatkan suatu Jabatan dilingkungan Pemerintahan.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

a. Manfaat Teoritis

untuk mendapatkan hal-hal yang dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum, dan juga sebagai upaya pendalaman ilmu hukum khususnya hukum Administrasi Negara dalam penanganan masalah hukum di bidang kepegawaian.

b. Manfaat Praktis

Memberikan masukan-masukan pemikiran bagi para pihak yang berkepentingan dalam kaitannya dengan penanganan masalah pegawai dalam penempatan jabatan struktural di Propinsi Sulawesi Utara.

E. Kerangka Pemikiran (konseptual dan teori).

Istilah hukum kepegawaian merupakan terjemahan dari istilah "*Ambtenaren recht*"²¹ dalam bahasa Belanda atau "*civil service law*" bahasa Inggris istilah tersebut dipakai secara teknik dalam ilmu hukum di Indonesia. Dalam pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 perubahan atas Undang - Undang Nomor 8 Tahun 1974 menyebutkan :

Pegawai Negari adalah warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara

²¹ E.Utrecht / Moh. Saleh Djindang,SH . Pengantar Hukum Administrasi Negara Jakarta Pt. Ictiar baru 1985. Hal,141

lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²²

Di atas tercantum istilah pejabat yang berwenang adalah pejabat mempunyai kewenangan mengangkat dan atau memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut kamus umum Bahasa Indonesia **W.J.S. Poerwadinata**, kata pegawai berarti: “orang yang bekerja pada Pemerintah (perusahaan dan sebagainya).” Sedangkan “negeri” berarti “negara” atau “pemerintah.” Jadi pegawai negeri adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.²³

Di dalam ketentuan perundangan yang pernah berlaku pengertian pegawai negeri tidak dibuat dalam suatu rumusan yang berlaku umum, tetapi hanya merupakan suatu rumusan yang khusus berlaku dalam hubungan dengan peraturan yang bersangkutan.

Di dalam KUHP, pengertian pegawai negeri ini dijelaskan dalam pasal 92 yang berbunyi:

- (1) sekalian orang yang dipilih dalam pemilihan yang didasarkan atas aturan-aturan umum, juga orang-orang yang bukan karena pemilihan menjadi anggota badan pembentukan undang-undang, Badan Pemerintah atau Badan perwakilan Rakyat yang dibentuk pemerintah atau atas nama pemerintah, juga Dewan Daerah serta semua Kepala Rakyat Indonesia asli dan kepala golongan Timur Asing yang menjalankan kekuasaan yang sah.
- (2) Yang disebut pejabat dan hakim termasuk juga ahli pemutus perselisihan, yang disebut hakim termasuk orang yang menjalankan peradilan administrasi, serta anggota dan ketua peradilan Agama
- (3) Semua anggota Angkatan Perang juga termasuk pegawai (pejabat).

²² Ny. A. Siti Soetami SH. Hukum Administrasi Negara .Penerbit Universitas Diponegoro Semarang 1997 Hal. 38

²³ Rozali Abdullah,SH. Dalam Bukunya Hukum Kepegawaian,Penerbit CV. Rajawali Jakarta.1986. Hal. 13,14.

Sedangkan di dalam Undang-Undang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (undang-undang Nomor 3/1971) pengertian pegawai negeri dirumuskan sebagai:

“ Pegawai Negeri yang dimaksud oleh undang-undang ini meliputi juga orang-orang yang menerima gaji atau upah dari suatu badan/badan hukum yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah atau badan hukum lain yang menggunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat”.

Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memperluas cakupan pengertian Pegawai Negeri, yaitu meliputi (1) Pegawai Negeri Berdasarkan Undang-Undang Kepegawaian; (2) Pegawai Negeri berdasarkan KUHP; (3) Orang yang menerima gaji/upah dari uang Negara/Daerah. (4) Orang yang menerima gaji/upah dari suatu Korporasi yang menerima bantuan dari uang Negara/Daerah; (5) orang yang menerima gaji/upah dari Korporasi lain yang menggunakan modal/fasilitas dari Negara/Masyarakat.²⁴

Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999, tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana yang tercantum dalam pasal 17 ayat 2 menyebutkan sebagai berikut:

Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu Jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan.

Dari bunyi pasal 17 ayat 2 UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian tersebut diatas, dapat gambaran bahwa Jabatan Negeri

²⁴ W. Riawan Tjandra, Ibid Hal 150,160,162 .

adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk didalamnya jabatan dalam sekretariat lembaga Tertinggi atau tinggi Negara, dan kepaniteraan pengadilan. Jabatan adalah kedudukan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam suatu satuan organisasi Negara. Jabatan dalam lingkungan birokrasi pemerintahan adalah jabatan karier, yaitu jabatan dalam lingkungan birokrasi pemerintahan yang hanya dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil atau Pegawai Negeri yang telah beralih status sebagai PNS.

Dalam praktek di birokrasi pemerintahan pengangkatan jabatan struktural belum sepenuhnya dilaksanakan sebagaimana ketentuan yang berlaku diatas dimana terjadi penyimpangan-penyimpangan atau ada kepentingan pribadi yang mendominasi Seperti, hubungan kedekatan (kekeluargaan) dan kepentingan partai politik. Hal-hal inilah yang menjadi kesenjangan dalam menerapkan undang-undang yang berlaku dalam birokrasi pemerintahan.

Praktek-praktek ini dilaksanakan terselubung dan sangat sulit untuk dihilangkan seolah-olah telah menjadi tradisi dalam lingkungan birokrasi pemerintahan saat ini, sehingga perlu adanya satu komitmen pemerintah untuk menghilangkan praktek-praktek tersebut.

Agar dapat mengoptimalkan kemampuannya dalam menjalankan tugas dan fungsinya, maka karier Pegawai Negeri Sipil perlu dikembangkan sesuai dengan kemampuannya. Pada tahap pertama Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu. Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seorang

Pegawai Negeri Sipil dalam suatu satuan organisasi negara. Pangkat adalah kedudukan yang menunjukkan seorang Pegawai Negeri Sipil berdasarkan jabatannya dalam rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar penggajian.²⁵ Undang-Undang kepegawaian menganut prinsip bahwa dalam rangka pelaksanaan sistem karier dan sistem prestasi kerja, maka harus ada pengaitan yang erat antara kepangkatan dan jabatan atau dengan perkataan lain, perlu adanya pengaturan tentang jenjang kepangkatan pada setiap jabatan.

Pembentukan lembaga pemerintah dalam menyelenggarakan administrasi kepegawaian menunjukkan setralisasi pembinaan dalam prakteknya dilakukan melalui desentralisasi fungsional pada beberapa lembaga pemerintahan. Lembaga administrasi negara disertai tanggungjawab dibidang administrasi negara tertentu sesuai dengan ketentuan aturan hukum yang berlaku. Secara fungsional lembaga administrasi negara dibidang kepegawaian bertugas membina dan menyelenggarakan pendidikan dan latihan pegawai negeri Sipil dan sebagai pembina dalam pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan dan aparatur negara.²⁶

Hukum administrasi negara juga memiliki fungsi jaminan dan fungsi perlindungan hukum, yang sudah barang tentu langsung berkaitan dengan warga negara. Disamping itu hukum administrasi negara juga mengakomodir partisipasi warga negara, terutama dalam rangka keterbukaan pemerintahan.

Mengenai pengertian hukum administrasi negara hingga saat ini belum ada kesatuan pendapat diantara para sarjana. Oleh sebab itu dan

²⁵ Hanif Nurcholiz. Ibid Hal. 255

²⁶ Riawan Tjandra, Ibid Hal.156,157.

untuk mendapatkan pemahaman yang dirasakan cukup memadai, berikut ini akan dikemukakan batasan pengertian Hukum Administrasi Negara dari beberapa pakar ilmu hukum.

Van Vollenhoven mengatakan bahwa, “ Hukum Administrasi Negara adalah suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenangnya yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum Tata Negara.”

Sedangkan oleh **De La Bassecour Laan** didefinisikan, “Hukum Administrasi Negara adalah himpunan peraturan-peraturan tertentu yang menjadi sebab negara berfungsi (bereaksi), maka peraturan-peraturan itu mengatur hubungan-hubungannya antara tiap-tiap warga negara dengan pemerintahannya”.

Pada bagian lain, oleh **J.H Logemann** diutarakan bahwa, “ Hukum Administrasi Negara adalah hukum mengenai hubungan-hubungan antara jabatan-jabatan satu dengan yang lainnya serta hubungan hukum antara jabatan-jabatan negara itu dengan para warga masyarakat.”

Selain batasan pengertian dari pakar-pakar luar negeri, berikut ini juga akan dikemukakan defenisi Hukum Administrasi Negara dari pakar ilmu hukum di Indonesia.

Menurut **Muchsan** bahwa, “Hukum Administrasi Negara adalah hukum Mengatur struktur dan kefungsiian administrasi negara.”

Sesuai rumusan tersebut diatas, maka bentuk Hukum Administarsi Negara dapat di bedakan dalam dua jenis, yakni:

- a. Sebagai Hukum Administrasi Negara, hukum adalah hukum mengenai operasi dan pengendalian dari pada kekuasaan-kekuasaan administrasi atau pengawasan terhadap penguasa administrasi.²⁷
- b. Sebagai hukum buatan administrasi maka hukum administrasi adalah hukum yang menjadi pedoman atau jalan dalam menyelenggarakan undang-undang.

Suatu pengertian yang lebih rinci dapat ditemukan dalam pendapat **Prajudi Atmosudirjo** , yaitu:

“Hukum Administrasi Negara adalah hukum mengenai pemerintah beserta aparaturnya yang terpenting yakni administrasi negara”.

Lebih lanjut dikatakan hukum administrasi negara dapat dibedakan menjadi dua golongan besar, yaitu:

- a. Hukum Administrasi Negara Heteronom, yakni hukum mengenai seluk beluk dari pada administrasi negara, meliputi :
 1. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum dari pada administrasi negara.
 2. Hukum tentang organisasi dari pada Administrasi Negara, termasuk pengertian dekonsentrasi dan desentralisasi;
 3. Hukum tentang aktivitas-aktivitas dari pada Administrasi Negara;
 4. Hukum tentang saran dari pada Administrasi Negara;
 5. Hukum tentang Peradilan administrasi.
- b. Hukum Administrasi negara Otonom, yakni hukum yang diciptakan oleh administrasi negara

²⁷ SF. Marbun, dkk. Hukum Administrasi Negara Yogyakarta, UII Press 2001. hal. 21, 22.

Dari berbagai batasan pengertian hukum administrasi negara tersebut diatas, maka dapatlah kiranya diketahui bahwa pada intinya Hukum Administrasi Negara adalah Hukum yang mengatur bagaimana administrasi negara menjalankan fungsi dan tugas-tugasnya. Sedangkan materi yang diaturnya adalah relatif luas. Hal ini dapat dipahami dengan mengingat betapa luasnya kegiatan maupun campur tangan administrasi negara dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat, yakni untuk meningkatkan kesejahteraan umum.

Sebagai suatu kenyataan hukum, negara itu merupakan suatu organisasi jabatan-jabatan (*ambtenorganisatie*). Yang dimaksud dengan “jabatan” ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum).²⁸

Setiap jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang dihubungkan dengan organisasi sosial tertinggi, yang diberi nama Negara. Bilamana dalam hukum negara dikatakan “jabatan”, maka yang senantiasa dimaksud ialah jabatan negara. Jabatan itu bermacam-macam seperti: pimpinan instansi adalah Menteri, Jaksa agung, Sekretaris negara, Sekretaris Kabinet, Sekretaris militer, sekretaris presiden, sekretaris wakil presiden, kepala kepolisian negara, pimpinan lembaga pemerintah non departemen, pimpinan kesekretariatan lembaga tertinggi/tinggi negara, gubernur, dan Bupati/Walikota.

Oleh karena jabatan itu suatu pendukung hak dan kewajiban, yaitu suatu subjek hukum (person), maka dengan sendirinya jabatan itu dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtstandelingen*). Perbuatan hukum itu

²⁸ Ibid .hal, 22,23.

diatur oleh baik hukum publik maupun hukum privat. Hal ini diakui juga dalam peradilan administrasi negara (*administratieve rechtspraak*).²⁹

Dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 tahun 2002 tanggal 17 juni 2002 pada angka 7 Sesuai pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan pemerintah Nomor 13 tahun 2002, tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural dinyatakan bahwa untuk menjamin kepastian arah pengembangan karier ditetapkan pola dasar karier dengan Keputusan Presiden.

Setiap pimpinan Instansi wajib menyusun dan menetapkan pola karier Pegawai Negeri Sipil dilingkungan masing-masing berdasarkan pola dasar karier.

A. Syarat pengangkatan

Untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural seorang Pegawai Negeri Sipil harus memenuhi syarat sebagai berikut:

a. Berstatus Pegawai Negeri Sipil

Jabatan struktural hanya dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil, Calon Pegawai Negeri Sipil Tidak dapat menduduki jabatan struktural karena masih dalam percobaan.

b. Serendah-rendahnya memiliki pangkat 1 (satu) tingkat dibawah jenjang pangkat yang ditentukan.

Pegawai Negeri Sipil yang telah memiliki pangkat satu tingkat lebih rendah dari jenjang pangkat untuk jabatan struktural tertentu,

²⁹ E. Utrecht./Moh Sakeh Djindang,SH. Hukum Administrasi Negara PT. Ichtar Baru 1985 Jakarta. Hal ,145.

dipandang telah mempunyai pengalaman atau kemampuan yang dibutuhkan untuk melaksanakan jabatan.

- c. memiliki kualifikasi dan tingkat yang ditentukan.

Kualifikasi dan tingkat pendidikan pada dasarnya akan mendukung pelaksanaan tugas dan jabatannya secara profesional, khususnya dalam upaya penerapan kerangka teori, analisis, maupun metodologi pelaksanaan tugas dalam jabatannya.

- d. semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir.

Penilaian prestasi kerja/Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP-3) pada dasarnya adalah penilaian dari atasan langsung terhadap pelaksanaan pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, dan digunakan sebagai salah satu dasar pertimbangan untuk dapat diangkat ke dalam jabatan yang lebih tinggi .

Dalam DP-3 memuat unsur-unsur yang dinilai, yaitu kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerja sama, prakarsa, dan kepemimpinan.

Apabila setiap unsur yang dinilai sekurang-kurangnya bernilai baik dalam jangka waktu 2 (dua) tahun terakhir, maka pegawai yang bersangkutan memenuhi salah satu syarat untuk dapat dipertimbangkan diangkat dalam jabatan struktural.

- e. memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan

kompetensi adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang Pegawai Negeri Sipil berupa pengetahuan, ketrampilan, dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya,

sehingga Pegawai Negeri Sipil tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara profesional, efektif, dan efisien.

f. sehat jasmani dan rohani

sehat jasmani dan rohani disyaratkan dalam jabatan struktural karena seseorang yang akan diangkat dalam jabatan tersebut harus mampu menjalankan tugas secara profesional, efektif, dan efisien.

sehat jasmani diartikan bahwa secara fisik seorang Pegawai Negeri Sipil tidak dalam keadaan sakit-sakitan sehingga mampu menjalankan jabatannya dengan sebaik-baiknya.³⁰

1. Disamping persyaratan sebagaimana dimaksud pada huruf a , Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah perlu memperhatikan faktor:

a. Senioritas dalam kepangkatan.

Senioritas dalam kepangkatan digunakan apabila ada dua orang atau lebih Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan struktural semuanya memiliki pangkat yang sama. Dalam hal demikian, untuk menentukan salah seorang diantara dua atau lebih calon tersebut digunakan faktor senioritas dalam kepangkatan, yaitu Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai masa kerja yang paling lama dalam pangkat tersebut di prioritaskan

Apabila calon yang memiliki kepangkatan yang lebih senior ternyata tidak dapat dipertimbangkan untuk diangkat dalam jabatan struktural maka pejabat yang berwenang wajib memberitahukan alasannya

³⁰ Lampiran Keputusan BKN Nomor 13 Tahun 2002 Tanggal 17 Juni 2002

secara langsung kepada Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan baik secara lisan maupun tertulis.

b. Usia.

Dalam menentukan prioritas dari aspek usia harus mempertimbangkan faktor pengembangan dan kesempatan yang lebih luas bagi Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan suatu jabatan struktural. Dengan demikian yang bersangkutan memiliki cukup waktu untuk menyusun dan melaksanakan rencana kerja, serta mengevaluasi kerjanya.

c. Pendidikan dan pelatihan (Diklat) jabatan.

Diklat Kepemimpinan (Diklat pim) merupakan pendidikan yang harus diikuti oleh Pegawai Negeri Sipil yang telah atau akan diangkat dalam jabatan struktural. Dalam hal demikian maka kepada Pegawai Negeri Sipil yang akan diangkat dalam Jabatan Struktural untuk pertama kali atau setingkat lebih tinggi (perpindahan jabatan secara vertikal) wajib dipertimbangkan terlebih dahulu setelah memenuhi persyaratan jabatan yang ditentukan.³¹

d. pengalaman

pengalaman jabatan dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural. Apabila terdapat beberapa calon pejabat struktural, maka pegawai memiliki pengalaman lebih banyak dan memiliki korelasi jabatan dengan jabatan yang akan diisi, lebih layak untuk dapat dipertimbangkan.

³¹ Lampiran Keputusan Kepala BKN Nomor 13 Tahun 2002 Tanggal 17 Juni 2002

2. Pelaksanaan Pengangkatan.
 - a. Pengangkatan jabatan struktural eselon I di Provinsi (Sekretaris Daerah), ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi setelah mendapat persetujuan pimpinan DPRD Provinsi yang bersangkutan, dengan ketentuan bahwa calon yang diusulkan kepada pimpinan DPRD tersebut telah mendapat pertimbangan dari Baperjakat Instansi Daerah Provinsi
 - b. Pengangkatan dalam jabatan struktural eselon II kebawah di provinsi, ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi setelah mendapat pertimbangan dari Baperjakat Instansi Daerah Provinsi.
 - c. Pengangkatan dalam jabatan struktural eselon III kebawah diprovinsi ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi setelah mendapat pertimbangan dari Baperjakat Instansi Daerah Provinsi.
 - d. Pengangkatan dalam jabatan struktural eselon IV kebawah diprovinsi ditetapkan oleh Pejabat Pembina kepegawaian Daerah Provinsi setelah mendapat pertimbangan dari Baperjakat Instansi Daerah Provinsi.
3. Keputusan pengangkatan dalam jabatan
dalam setiap keputusan tentang pengangkatan dalam jabatan struktural, harus dicantumkan nomor dan tanggal pertimbangan Baperjakat eselon, dan besarnya tunjangan jabatan struktural.
4. Pelantikan

- a. Pegawai Negeri sipil yang diangkat dalam jabatan struktural, termasuk Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural yang ditingkatkan eselonnya selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak penetapan pengangkatannya wajib dilantik dan diambil sumpahnya oleh pejabat yang berwenang.
 - b. Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural yang mengalami perubahan nama jabatan dan atau perubahan fungsi dan tugas jabatan, maka Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dilantik dan diambil sumpahnya kembali
 - c. Berita acara Sumpah Jabatan
5. Keikutsertaan dalam Diklatpim.
- a. Pegawai Negeri Sipil yang akan atau telah menduduki jabatan struktural harus mengikuti dan lulus Diklatpim sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan untuk jabatan tersebut.
 - b. Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi persyaratan kompetensi jabatan struktural tertentu dapat diberikan sertifikat sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh instansi pembina dan instansi pengendali serta dianggap telah mengikuti dan lulus Diklatpim yang ditentukan untuk jabatan tersebut.
 - c. Dalam setiap tahun anggaran, Pejabat Pembina Kepegawaian harus merencanakan jumlah Pegawai Negeri Sipil di lingkungannya untuk mengikuti Diklatpim sesuai dengan kebutuhannya.
 - d. Keikutsertaan dalam Diklatpim harus diprioritaskan bagi Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan struktural tetapi belum

mengikuti dan lulus Diklatpim sesuai dengan jabatan struktural yang diduduki.

6. Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural dapat diangkat dalam jabatan struktural setingkat lebih tinggi apabila yang bersangkutan sekurang-kurangnya telah 2 (dua) tahun dalam jabatan struktural yang pernah dan/atau masih mendudukinya, kecuali pengangkatan dalam jabatan struktural yang menjadi wewenang Presiden.

B. Perpindahan

1. Untuk kepentingan dinas dan dalam rangka memperluas pengalaman, kemampuan, dan memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa, diselenggarakan perpindahan tugas dan/atau perpindahan wilayah kerja, khususnya bagi pejabat struktural Eselon III ke atas.
2. Perpindahan tugas dan/atau perpindahan wilayah kerja sebagaimana dimaksud diprioritaskan bagi pejabat yang memimpin satuan organisasi dalam jabatan struktural Eselon III ke atas tersebut seperti kepala Kantor, Badan, Dinas. Kabupaten/Kota Kepala kantor Badan, Dinas Provinsi, serta Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota/Provinsi dan lain-lain sebagainya.
3. Dalam upaya menegakkan dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperkuat pelaksanaan otonomi Daerah dalam bingkai NKRI, perlu dilakukan perpindahan tugas dan/atau wilayah kerja:
 - a. Antara Departemen/Lembaga.
 - b. Antara Provinsi/Kabupaten /Kota dan Departemen/Lembaga,
 - c. Antar Daerah/Provinsi.

- d. Antar Daerah Kabupaten/Kota dan daerah Kabupaten/Kota Provinsi lainnya.
 - e. Antar Daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi, atau
 - f. Antar Daerah Kabupaten/kota dan Daerah Provinsi.
4. Secara normal perpindahan jabatan atau perpindahan wilayah kerja tersebut dilaksanakan secara teratur antara 2 (dua) sampai dengan 5 (lima) tahun sejak seseorang diangkat dalam suatu jabatan struktural tertentu.
 5. Dalam hal perpindahan wilayah kerja untuk kepentingan dinas, maka biaya pindah dan penyediaan perumahan bagi Pegawai Negeri Sipil beserta keluarganya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bagi Pegawai Negeri Sipil Pusat dan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah.
 6. Pegawai negeri Sipil yang pindah instansi untuk kepentingan dinas, maka biaya pindah dan penyediaan perumahan bagi Pegawai Negeri Sipil beserta keluarganya, dibebankan kepada instansi yang membutuhkan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.
 7. Perpindahan jabatan dapat dilakukan secara:
 - a. Horizontal, yaitu perpindahan jabatan struktural dalam eselon yang sama.
 - b. Vertikal, yaitu perpindahan dari eselon yang lebih rendah ke eselon yang lebih tinggi.
 - c. Diagonal, yaitu perpindahan dari:

- 1) jabatan struktural ke dalam jabatan fungsional.
 - 2) jabatan fungsional ke dalam jabatan struktural.
8. Perpindahan jabatan struktural antar instansi dalam rangka usaha penyebaran tenaga ahli atau untuk kepentingan dinas dilaksanakan dengan cara pindah instansi, dipekerjakan, atau diperbantukan.
 9. Untuk menjamin pembinaan karier yang sehat, pada prinsipnya diperbolehkan perpindahan jabatan struktural dari eselon yang lebih tinggi ke dalam eselon yang lebih rendah
 10. Prosedur perpindahan jabatan struktural dengan pindah instansi

C. Pemberhentian

Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dari jabatan struktural, karena:

a. Mengundurkan diri dari jabatannya.

Seorang Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permohonan untuk mengundurkan diri dari jabatan struktural yang diduduki, pada dasarnya dikabulkan dan diberhentikan dari jabatannya. Dalam keadaan tertentu permohonan mengundurkan diri tersebut dapat ditunda untuk paling lama 1 (satu) tahun, apabila ada alasan penundaan, antara lain Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan masih harus mempertanggungjawabkan keuangan negara.

b. Mencapai batas usia pensiun

Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural Eselon III kebawah yang mencapai batas usia pensiun 56 (lima puluh enam) tahun diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil dengan mendapat hak-hak kepegawaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural eselon II keatas yang telah mencapai batas usia pensiun 56 (lima puluh enam) tahun pada dasarnya diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perpanjangan batas usia pensiun bagi Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural Eselon II ke atas dapat dipertimbangkan setelah melalui mekanisme penilaian oleh Baperjakat sesuai ketentuan yang berlaku.

c. Diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan sebagai Pegawai negeri sipil, secara otomatis berhenti pula dari jabatan tanpa diikuti dengan penetapan keputusan pemberhentian dari jabatan struktural.

d. Diangkat dalam jabatan struktural lainnya atau jabatan fungsional.

Prinsip dalam pembianan Pegawai Negeri sipil dalam jabatan, adalah tidak diperbolehkan menduduki jabatan rangkap baik dalam jabatan struktural atau jabatan struktural dengan jabatan Fungsional, kecuali ditentukan lain dengan Undang-undang atau peraturan pemerintah.

Larangan rangkap jabatan dimaksud agar seorang Pegawai Negeri Sipil dapat secara penuh mencurahkan waktu, pikiran, dan kemampuan dalam satu jabatan, disamping harus diakui pula bahwa setiap orang memiliki keterbatasan-keterbatasan dalam menjalankan jabatan.

e. Cuti diluar tanggungan negara, kecuali cuti diluar tanggungan negara karena persalinan.

Pegawai Negeri sipil yang menduduki jabatan struktural dan menjalani cuti di luar tanggungan negara harus diberhentikan dari jabatannya, karena cuti yang dijalani adalah untuk kepentingan pribadi dan dalam waktu relatif lama.

Dikecualikan dari ketentuan tersebut di atas adalah Pegawai Negeri Sipil wanita yang menjalani cuti di luar tanggungan negara untuk persalinan ke 3 dan seterusnya.

f. Tugas belajar lebih dari 6 (enam) bulan.

Meninggalkan jabatannya karena menjalani tugas belajar selama lebih dari 6 (enam) bulan, cukup alasan untuk memberhentikan seorang Pegawai Negeri Sipil dari jabatan strukturalnya, karena jabatan yang ditinggalkan dalam waktu yang relatif lama akan mengganggu pelaksanaan fungsi dan tugas organisasi yang dipimpinnya.

Hal demikian juga berdasarkan suatu pertimbangan, bahwa tugas belajar untuk mencapai ijazah atau gelar kesarjanaan yang lebih tinggi (S1, S2, S3) memerlukan waktu yang relatif lama, juga memerlukan konsentrasi pikiran tenaga secara penuh, dengan demikian untuk menjamin kelancaran tugas rutin sehari-hari, yang bersangkutan harus diberhentikan dari jabatan strukturalnya dan digantikan orang lain.

Pemberhentian dari jabatan struktural bagi pegawai negeri Sipil yang melaksanakan tugas belajar lebih 6 (enam) bulan, ditetapkan mulai berlaku sejak yang bersangkutan tugas belajar. Tugas belajar adalah untuk kepentingan dinas. Oleh karena itu, harus diperhitungkan formasi jabatan bagi yang bersangkutan, agar setelah menjalani tugas

belajar Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dapat diangkat kembali dalam jabatan yang sekurang-kurangnya setingkat dengan jabatan semula atau jabatan yang lebih tinggi sesuai dengan persyaratan jabatan atau kompetensi yang ditentukan.

Dalam seorang pejabat struktural mengikuti tugas belajar didalam negeri tanpa meninggalkan tugas jabatannya, mengikuti tugas belajar di luar jam kedinasan, atau mengikuti kursus kedinasan dan tidak sepenuhnya meninggalkan tugas pokoknya, maka Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan tidak diberhentikan dari jabatan strukturalnya.

g. Adanya perampingan organisasi pemerintah.

Apabila ada perampingan organisasi dan berdasarkan organisasi yang baru terdapat jabatan yang dihapus, maka dimungkinkan pemberhentian dari jabatan setelah melalui proses penyaluran ke instansi lain sudah tidak dimungkinkan lagi.

Apabila penyaluran ke instansi lain tidak dimungkinkan lagi maka pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil dilakukan dengan proses pemberian uang tunggu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

h. Tidak memenuhi persyaratan kesehatan jasmani dan rohani.

Kesehatan jasmani dan rohani merupakan persyaratan untuk menduduki jabatan struktural, sehingga apabila seorang Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural ternyata tidak sehat jasmani dan/atau rohani, cukup alasan untuk memberhentika dari jabatannya.

Keadaan tidak sehat jasmani dan/atau rohani harus berdasarkan penilaian objektif, yaitu dengan kondisi kesehatan jasmani dan/atau rohani seorang Pegawai Negeri Sipil tidak mungkin lagi menjalankan jabatannya secara profesional, efektif, dan efisien.

- i. Hal-hal lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal-hal lain yang menyebabkan seorang Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dari jabatannya, antara lain dinyatakan hilang oleh pihak yang berwajib.

D. Perangkapan Jabatan

1. untuk optimalisasi kinerja, disiplin, dan akuntabilitas pejabat struktural serta menyadari keterbatasan kemampuan manusia, Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural tidak dapat menduduki jabatan rangkap, baik dengan jabatan struktural lain maupun jabatan fungsional.
2. rangkap jabatan hanya diperbolehkan apabila ketentuan perangkapan jabatan tersebut diatur dengan Undang-undang atau peraturan Pemerintah.

Persyaratan pengangkatan dalam jabatan struktural diatas sudah jelas diatur dalam uraian-uraian tersebut., namun seiring dengan perkembangan saat ini untuk menghasilkan birokrasi yang sehat dan sesuai dengan hakekat visi dan misinya sebagai public servant, maka perlu dilakukan analisis ulang atas kompetensi dan profesionalitas Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan jabatan dan kepangkatan yang ada sekarang. Karena sampai saat ini belum pernah dilakukan audit kualitas pekerjaan secara transparan dan job analysis dilingkungan birokrasi yang dipublikasikan

secara periodik untuk mengevaluasi perimbangan jumlah Pegawai Negeri Sipil yang terdaftar dan jumlah pekerjaan yang pantas disediakan, karena kenyataan yang terjadi banyak jabatan-jabatan dalam pemerintahan yang tidak sesuai dengan kualifikasi pendidikan formal, persyaratan pangkat, dan diklat pim. Hal inilah yang menjadi salah satu kendala struktural untuk mencapai atau menerapkan prinsip dasar secara profesional.

F. Metode Penelitian

a. Metode Pendekatan

Mengingat penelitian ini berhubungan dengan Implementasi Peraturan perundang-undangan maka metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis atau empiris adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer tentang pelaksanaan Perundang-undangan hukum positif dan perundang-undangan non hukum administrasi negara yang memuat ketentuan hukum kepegawaian dan yang berupa rancangan perundang-undangan hukum kepegawaian yang baru.³²

b. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis Data

Dalam penelitian ini jenis data yang digunakan dititikberatkan pada data Sekunder dan juga didukung dengan data Primer yang diperoleh dari penelitian secara empiris untuk menjawab permasalahan pokok yang di kaji dalam penelitian ini.

2. Sumber Data

³² Soerjono Soekanto / Sri mamuji Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Sinkat Rajawali 1986 Jakarta Cetakan Kedua. Hal, 14,15

Berkaitan dengan penelitian ini maka data yang digunakan yaitu sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder. Sumber hukum primer antara lain berupa peraturan-peraturan yang mengatur tentang pokok-pokok Kepegawaian sedangkan sumber hukum sekunder yang lebih luas meliputi bahan rujukan seperti dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah atau risalah perundang-undangan, konsep rancangan undang-undang dibidang kepegawaian, pendapat para pakar, hasil penelitian dan kegiatan ilmiah lainnya

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini, akan dilengkapi oleh data primer yang menjadi sumber data yang diperoleh dari penelitian empiris di Badan Kepegawaian Daerah Propinsi Sulawesi Utara. Sarana utama yang akan digunakan untuk memperoleh data primer ini, adalah dengan melakukan serangkaian wawancara. Kepada : Sekretaris Badan, Para Kepala Bidang.

c. Teknik Pengumpulan Data

Mengenai penelitian ini bertitik tolak pada data sekunder, maka langkah pertama dalam pengumpulan data yaitu dilakukan dengan cara mengadakan telaah bahan pustaka dan studi dokumen. Bahan pustaka dan dokumen yang diteliti berkaitan dengan permasalahan, baik yang berkaitan penanganan masalah penempatan jabatan struktural, terhadap pengaturan sistem pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil maupun yang berkaitan dengan Implementasi Peraturan dibidang Kepegawaian tersebut. Di samping itu, juga dilakukan studi

lapangan melalui serangkaian wawancara di Badan Kepegawaian Daerah Propinsi Sulawesi Utara, wawancara dilakukan setelah melakukan inventarisasi permasalahan secara lebih konkrit, yang berkaitan dengan pendapat para sarjana mengenai hukum Administrasi, literatur-literatur yang berkaitan dengan Sistem Pembinaan Karier Pegawai Negeri Sipil Dalam Penempatan Jabatan Struktural Di Propinsi Sulawesi Utara, dan Dokumen yang bersifat Publik untuk selanjutnya memperoleh data sebanyak-banyaknya mengenai sumber maupun bahan informasi, yang relevan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini³³

d. Metode Analisis Data

Data yang ada sebagai hasil penelitian akan dianalisa secara kualitatif dengan penguraian secara deskriptif dan preskriptif, agar penelitian ini tidak hanya menggambarkan data-data semata, tetapi juga mengungkapkan realitas mengenai Sistem Pembinaan Karier menurut Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian dalam penempatan Jabatan Struktural Di Propinsi Sulawesi Utara sebagai suatu analisis, maka terdapat 3 (tiga) alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Reduksi data dapat

³³ Data Sekundr dapat digolongkan dalam 3 (tiga) bagian, yaitu : (1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat (2) Bahan hukum Sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, dan (3) bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Ibid Hal. 28.

diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Agar data yang diperoleh di lapangan dapat dibaca dengan baik, maka hasil reduksi data tersebut disajikan dalam berbagai bentuk, seperti : bagan maupun dalam bentuk teks naratif. Dari rangkaian kegiatan seperti itu, kemudian ditarik kesimpulan-kesimpulan yang juga sekaligus diverifikasi, baik selama penelitian berlangsung maupun setelah penelitian itu dilaksanakan.

Analisis data kualitatif yang bersifat deskriptif dan preskriptif ini, merupakan suatu kegiatan analisa yang bertumpu dari analisis yuridis normatif dan selanjutnya secara sistematis dihubungkan dengan data empiris. Penggunaan analisis yuridis normatif ditujukan untuk mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Sistem Pembinaan Karier Pegawai Negeri Sipil menurut Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Kepegawaian dalam penempatan jabatan Struktural Di Propinsi Sulawesi Utara. Kemudian melalui analisis yuridis empiris, diharapkan dapat mengungkapkan kebijakan penempatan suatu jabatan struktural.

G. Sistematika Penulisan

Dalam Bab I tentang Pendahuluan berisi mengenai Latar belakang penelitian, perumusan masalah , Tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori, metode penelitian, sistematika. Sedangkan Bab II akan

diuraikan tentang Tinjauan Pustaka. Dan Bab III pembahasan hasil penelitian di Badan Kepegawaian Daerah Propinsi Sulawesi Utara. Dan Bab terakhir dari Tesis ini tentang Penutup. Berisi Kesimpulan dan Saran .

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kedudukan Hukum Kepegawaian Dalam Tata Hukum Indonesia

Hukum Kepegawaian merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara yang bertindak pada Hukum Tata Negara. Sebagaimana diketahui dalam sistem Hukum Nasional pada garis besarnya terdiri dari tiga bidang pengaturan hukum, yaitu Hukum Perdata, Hukum Pidana dan Hukum Tata Negara.³⁴ Hukum Perdata adalah segala hukum pokok yang mengatur kepentingan-kepentingan pribadi.³⁵ Hukum Pidana adalah keseluruhan peraturan-peraturan yang menentukan perbuatan apa yang merupakan tindakan pidana dan hukuman apa yang dapat dijatuhkan terhadap yang melakukannya.³⁶ sedangkan Hukum Tata Negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antar alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horisontal, serta kedudukan warga negara dan hak-hak azasinya.³⁷

³⁴ Abdullah Rozali, Ibid. Hal. 1

³⁵ Subekti, Pokok-Pokok Hukum Perdata, Intermasa, Jakarta 1975, Hal. 9

³⁶ Syahrani Riduan, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Pustaka Kartini, Jakarta 1991, Hal. 78

³⁷ Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta 1988, Hal. 29.

Keterkaitan antara hukum tata negara, hukum administrasi negara dan hukum kepegawaian, dapat dijelaskan bahwa Hukum administrasi Negara dan Hukum Tata Negara mempunyai hubungan yang sangat erat, yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. **W.G Vegting** dalam buku *Het Algemeen Nederland Administratiefrecht I*, sebagaimana dikutip oleh Abdoel Djamali dalam buku Pengantar Hukum Indonesia, mengemukakan bahwa :

“ Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara mempelajari satu bidang peraturan yang sama, tetapi cara pendekatan yang dipergunakan berbeda. Ilmu Hukum Tata Negara bertujuan untuk mengetahui tentang organisasi negara dan pengorganisasian alat-alat perlengkapan negara, sedangkan ilmu Hukum Administrasi Negara bertujuan untuk mengetahui tentang cara tingkah laku negara dan alat-alat perlengkapan negara.”³⁸

Oppenheim, memberikan pendapat, terkait dengan hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara, dengan mengatakan bahwa Hukum Tata Negara adalah keseluruhan aturan-aturan hukum yang mengadakan alat-alat perlengkapan dan mengatur kekuasaannya. Jadi pada dasarnya mengatur negara dalam keadaan diam (*staat in rust*), sedangkan Hukum administrasi Negara adalah keseluruhan aturan-aturan yang harus diperhatikan oleh alat perlengkapan negara jika ia menjalankan kekuasaannya. Jadi pada dasarnya mengatur negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*).³⁹ Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara menurut **Prajudi Atmosudirdjo**, sebagaimana dikutip oleh Kansil, dalam buku Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, berpendirian bahwa :

“ Tidak ada perbedaan yuridis prinsipil antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara. Menurut beliau, perbedaannya

³⁸ Abdoel Djamali, Pengantar Hukum Indonesia, CV. Rajawali, Jakarta, 1984, Hal. 108.

³⁹ Nata Saputra. M, Hukum Administrasi Negara, CV. Rajawali, Jakarta 1988, Hal. 7.

hanyalah terletak pada titik berat daripada pembahasannya. Dalam mempelajari Hukum Tata Negara kita membuat fokus terhadap konstitusi negara sebagai keseluruhan, sedangkan dalam membahas Hukum Administrasi Negara kita menitikberatkan perhatian kita secara khas kepada administrasi saja daripada negara.

administrasi merupakan salah satu bagian yang terpenting dalam Konstitusi Negara disamping legislasi, yudikasi dan eksaminasi. Dapatlah dikatakan, bahwa hubungan antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara adalah mirip dengan hubungan antara hukum dagang terhadap hukum perdata, dimana hukum dagang merupakan pengkhususan atau spesialisasi daripada hukum perikatan di dalam hukum perdata.

Hukum Administrasi Negara adalah sebagai suatu pengkhususan atau spesialisasi daripada hukum Tata Negara yakni bagian hukum mengenai administrasi dari pada negara.”⁴⁰

Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum administrasi Negara dikalangan para sarjana sebenarnya telah terdapat kesamaan pandangan bahwa antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara memiliki keterkaitan yang erat, hukum tata negara dan hukum administrasi negara, merupakan dua jenis hukum yang dapat dibedakan akan tetapi tidak dapat dipisahkan yang satu dari yang lainnya. ⁴¹ **Amrah Muslimin**, dalam bukunya Beberapa Azas-Azas dan Pengertian-Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi menyebutkan bahwa keterkaitan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara disebabkan kedua bidang hukum memiliki obyek yang sama, yaitu gejala yang disebut Negara. Hukum Tata Negara mengatur pada umumnya struktur negara dan kewenangan dari pada organ-organ negara. Sedangkan Hukum Administrasi mengatur cara-cara organ-organ negara bertindak melakukan kewenangannya. Disebutkan juga bahwa kedua bidang hukum ini tidak

⁴⁰ C.S.T. Kansil, Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta 1986, Hal. 26,27.

⁴¹ Bahsan Mustafa, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Citra Aditya Bakti, Bandung 1990, Hal. 60.

dapat dipisahkan secara tajam.⁴² Keterkaitan antar kedua hukum tersebut dapat disimak juga dari perkataan **Van Vollenhoven**, sebagaimana yang dikutip oleh Rdwan, HR, dalam bukunya Hukum administrasi Negara, menyebutkan :

“ Badan pemerintah tanpa aturan hukum negara akan lumpuh, oleh karena badan ini tidak mempunyai wewenang apapun atau wewenangnya tidak berketentuan, dan badan pemerintah tanpa hukum administrasi negara akan bebas sepenuhnya, oleh karena badan ini dapat menjalankan wewenangnya menurut kehendaknya sendiri.”⁴³

Hukum Administrasi Negara (*administratief recht*) itu sendiri yang sering juga disebut dengan hukum tata usaha negara atau hukum tata pemerintahan. Menurut **Kusumadi Pudjosewojo** dalam buku pedoman pelajaran Tata Hukum Indonesia, mendefenisikan bahwa :

“Hukum Administrasi Negara sebagai keseluruhan aturan hukum yang menentukan cara bagaimana negara sebagai penguasa itu menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugas-tugasnya, atau cara bagaimana penguasaan itu seharusnya bertingkah laku dalam mengusahakan tugas-tugasnya.”⁴⁴

Sejalan dengan pendapat tersebut, **Muchsana**, memberikan pendapat bahwa Hukum Administrasi Negara adalah rangkaian aturan-aturan hukum yang mengatur cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara

⁴² Amrah Muslimin, Beberapa Azas-Azas dan Pengertian-Pengertian Pokok tentang administrasi dan Hukum Administrasi, Alumni, Bandung 1980, Hal. 27.

⁴³ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara,, UII Press, Yogyakarta 2003, Hal. 34.

⁴⁴ Kusumadi Pudjosewojo, Pedoman pelajaran Tata Hukum Indonesia, Aksara Baru Jakarta 1976, Hal. 144.

menjalankan tugasnya.⁴⁵ Abdoel Djamali, dalam bukunya berjudul pengantar Hukum Indonesia menyatakan bahwa :

“ Hukum Administrasi Negara sebagai peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antar warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab sampai negara itu berfungsi. Maksudnya, merupakan gabungan petugas secara struktural berada di bawah pimpinan pemerintahan yang melaksanakan tugas sebagai bagiannya, yaitu bagian dari pekerjaan yang tidak ditujukan kepada lembaga legislatif, yudikatif, dan atau lembaga pemerintahan otonomi daerah (mengurus daerahnya sendiri).”⁴⁶

Sebagai aturan hukum yang mengatur alat-alat administrasi negara dalam melaksanakan fungsinya, dengan sendirinya menimbulkan hubungan-hubungan yang disebut hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) baik antara sesama alat administrasi negara sendiri maupun antara alat administrasi negara dengan pihak perseorangan (individu). Dalam suatu negara hukum seperti Indonesia, hubungan-hubungan tersebut disalurkan dalam kaidah-kaidah hukum tertentu, dan kaidah-kaidah hukum inilah yang merupakan materi Hukum Administrasi Negara, Yang pada prinsipnya berisikan :

1. Aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat- alat administrasi negara mengadakan kontrak satu sama lain;
2. Aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara alat administrasi negara dengan para warganya.⁴⁷

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, maka **Hukum Kepegawaian** masuk dalam ranah Hukum administrasi Negara, disebabkan karena dalam hukum kepegawaian merupakan keseluruhan

⁴⁵ Muchsan, Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1981, Hal. 11

⁴⁶ Abdoel Djamali. Ibid. Hal. 104.

⁴⁷ Muchsan, Ibid. Hal. 11,12.

aturan hukum yang berfungsi untuk menentukan bagaimana aparatur negara menjalankan tugasnya, serta bertingkah laku, sehingga dalam hal ini hukum kepegawaian mengatur tentang kedudukan, kewajiban, dan hak serta pembinaan pegawai⁴⁸ sebagai suatu manajemen kepegawaian.

B. Pengaturan Kebijakan Dibidang Kepegawaian di Indonesia

Keberadaan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia dirasakan semakin penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, kelancaran dan kemandegan pemerintahan dan pembangunan yang sedang dilaksanakan tidak terlepas dari keikutsertaan Pegawai Negeri khususnya Pegawai Negeri Sipil.⁴⁹ Oleh sebab itu, maka sangat perlu adanya rumusan-rumusan kebijakan untuk mengatur Pegawai Negeri Sipil.

Perumusan kebijakan tertuang dalam suatu undang-undang, sebagaimana yang telah diwujudkan sekarang ini yaitu dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, merupakan suatu kemajuan pengaturan dibidang kepegawaian tersebut, tidak terlepas dari perjalanan panjang untuk mewujudkan suatu kebijakan dibidang kepegawaian dalam sebuah undang-undang.

Sejak Indonesia merdeka, dan dalam waktu yang relatif cukup lama landasan hukum yang dipakai sebagai dasar yang kuat dalam pembinaan dibidang kepegawaian, khususnya Pegawai Negeri Sipil, belum dimiliki oleh bangsa Indonesia. Setelah diundangkannya Undang-Undang No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, pada tanggal 6 Nopember 1974 tersebut, pengaturan hukum kepegawaian di Indonesia, menurut

⁴⁸ Abdullah Rozali, Op.Cit, Hal. 2

⁴⁹ Ahmad Ghufon dan Sudarsono, Hukum Kepegawaian di Indonesia, PT. Rineka Cipta, Jakarta 1991, Hal. 1

Utrecht, dalam bukunya Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, menyebutkan bahwa hukum kepegawaian Indonesia masih diatur dalam peraturan-peraturan "*incidenteel*", peraturan-peraturan hukum administrasi negara kebiasaan (*administratief gewoonterechtsregels*) dan surat-surat edaran (*rondschrijven*) beberapa departemen (kementrian) dan dari Kepala Kantor Urusan Kepegawaian.⁵⁰

Besarnya kewenangan daerah dalam mengatur masalah kepegawaian, maka di daerah disebutkan dalam pasal 34 A Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, " Untuk kelancaran pelaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah dibentuk Badan Kepegawaian Daerah " Akibat Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, kewenangan seakan-akan terkonsentrasi pada daerah terutama pada daerah kabupaten/kota, sehingga koordinasi ke propinsi dan ke pusat hampir diabaikan, sehingga dalam pengaturan pelaksanaan yang tertuang dalam peraturan pemerintah termasuk juga petunjuk teknisnya harus diganti dan/atau diubah, karena ada tarik ulur kewenangan dibidang kepegawaian. Terkosentrasinya kewenangan di daerah terutama di kabupaten /kota oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, agar lebih adanya koordinasi diantara kabupaten/kota dengan provinsi, provinsi dengan pusat, maka Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang pemerintahan daerah yang baru ini, menarik kembali beberapa kewenangan termasuk juga kewenangan dalam hal pengaturan masalah kepegawaian. Pengaturan bidang kepegawaian daerah dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, ini antara lain :

⁵⁰ Utrecht. E, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Pustaka Tinta Mas, Surabaya 1986, Hal. 192

1. Pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen Pegawai Negeri Sipil secara nasional. Manajemen Pegawai Negeri Sipil daerah tersebut meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak, dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah.
2. Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah provinsi ditetapkan oleh Gubernur, sedangkan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi kepada Gubernur.
3. perpindahan pegawai negeri sipil antar kabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh Gubernur setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara. Perpindahan pegawai negeri sipil antar kabupaten/kota dan antar provinsi ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara, dan perpindahan pegawai negeri sipil provinsi/kabupaten/kota ke departemen/lembaga pemerintah non departemen atau sebaliknya, ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan kepegawaian Negara.
4. Penetapan formasi pegawai negeri sipil daerah provinsi/ kabupaten/ kota setiap tahun anggaran dilaksanakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara atas usul Gubernur.⁵¹

⁵¹ Lihat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 129 dan Pasal 132

Pengaturan tersebut terlihat adanya koordinasi dari pemerintah kabupaten/kota provinsi dan pemerintah pusat, karena disadari bahwa otonomi suatu daerah tidaklah mungkin bersifat mutlak, akan tetapi harus sedemikian rupa agar dapat serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.⁵²

C. Lingkupan Hukum Kepegawaian

Hukum Kepegawaian merupakan spesialisasi dari hukum administrasi negara, yaitu khusus mengatur dibidang kepegawaian, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 8 tahun 1974 yang diubah lagi dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 1999. kehadiran hukum kepegawaian yang berfungsi untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang dapat bertubrukan satu sama lainnya, dapat ditekan sekecil-kecilnya.⁵³

Mengenai ruang lingkup hukum kepegawaian adalah pada umumnya mengenai kedudukan, kewajiban, hak-hak, dan manajemen pegawai negeri sipil.⁵⁴

1. Kedudukan Pegawai Negeri Sipil

kedudukan Pegawai Negeri Sipil adalah mengenai hubungan Pegawai Negeri Sipil dengan Negara dan Pemerintah serta mengenai

⁵² Abdurrahman, Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah, Media Sarana Press, Jakarta 1987, Hal. 22

⁵³ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, PT. Citra aditya Bakti, Bandung 2000, Hal. 53

⁵⁴ Moh. Mahfud MD, Hukum Kepegawaian Indonesia, Liberty Yogyakarta 1988, Hal. 22

loyalitas kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah.

Disadari bahwa kedudukan Pegawai Negeri khususnya Pegawai Negeri Sipil merupakan salah satu penentu kelancaran penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan. Sehingga untuk mencapai tujuan pembangunan, diperlukan adanya Pegawai Negeri Sipil sebagai, warga negara, unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat, dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah. Untuk keperluan tersebut, Pegawai Negeri Sipil harus bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.⁵⁵

Munculnya konsep mengenai otonomi daerah, merupakan bentuk kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.⁵⁶ pemberian otonomi ini dirasakan sebagai suatu yang sangat urgen berkaitan dengan pemberdayaan, terlebih lagi pada pemerintahan yang mengedepankan demokrasi. Hal ini berarti terjadinya pendelegasian kewenangan kepada segala aspek potensi yang ada. Demikian halnya pada otonomi daerah, maka berarti daerah tersebut memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh

⁵⁵ Sastra Djatmika dan Marsono, Hukum Kepegawaian di Indonesia, Djambatan Jakarta 1987, Hal. 3,4

⁵⁶ Nugroho, R, Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi Kajian dan Kritik atas kebijakan Desentralisasi di Indonesia. PT. Elex Media Komputindo. Jakarta 2000, Hal. 35

pemerintah setempat, sehingga terkandung azas-azas dan prinsip kemandirian/kemampuan daerah dalam pelaksanaannya.⁵⁷

2. Perencanaan Karier

Perencanaan karier dalam rangka manajemen sumber daya manusia bertitik tolak dari asumsi dasar bahwa seseorang yang mulai bekerja setelah penempatan dalam suatu organisasi akan terus bekerja untuk organisasi tersebut selama masa aktifnya hingga ia memasuki usia pensiun. Berarti ia ingin meniti karier dalam organisasi itu.

Berangkat dari asumsi demikian, merupakan hal yang logis dan wajar apabila dalam kehidupan kekaryaannya seseorang menanyakan berbagai pertanyaan yang menyangkut karier dan prospek pengembangannya di masa depan. Berbagai pertanyaan tersebut berkisar pada :

1. Kemampuan, pengetahuan dan ketrampilan apa yang dituntut oleh organisasi agar meraih kemajuan dalam kariernya?
2. Sistem promosi apa yang berlaku dalam organisasi: apakah promosi berdasarkan prestasi kerja, ataukah berdasarkan senioritas ataukah gabungan dari keduanya?
3. Jika promosi menuntut pelatihan tambahan, apakah organisasi menyelenggarakan pelatihan tersebut ataukah pekerja yang bersangkutan sendiri yang mencari kesempatan untuk itu?
4. Apakah promosi dimasa depan menuntut keikutsertaan dalam program pengembangan yang diselenggarakan oleh organisasi?

⁵⁷ Syaukani, Menatap Masa Depan Otonomi Daerah, Gerbang Dayaku Tenggara Kaltim 2000, Hal 147

5. Sampai sejauh mana faktor keberuntungan berperan dalam promosi seseorang dalam organisasi?
6. Apakah organisasi menganut kebijaksanaan “promosi orang dalam” atau membuka “pintu masuk lateral” untuk berbagi kedudukan dan jabatan?
7. Mana yang lebih penting: kemampuan kerja atau kesediaan beradaptasi terhadap keinginan pejabat yang berwenang memutuskan promosi seseorang?⁵⁸

Bahwa jawaban terhadap pertanyaan tersebut tergantung antara lain pada filsafat, kultur dan tradisi organisasi yang bersangkutan, sumber jawaban terhadap berbagai pertanyaan itu bukan hanya satuan pengelola sumber daya manusia, akan tetapi juga pada para manajer dan pegawai yang bersangkutan sendiri. Artinya, bagian yang mengelola sumber daya manusia memberikan jawaban sepanjang yang menyangkut pola karier yang terdapat dalam organisasi serta cara-cara yang tersedia untuk memenuhi tuntutan pola tersebut. Para manajer memberikan jawaban antara lain tentang identifikasi potensi untuk promosi. Sedangkan pegawai yang bersangkutan sendiri memberikan jawaban tentang apa yang mungkin dilakukannya agar ia layak dipertimbangkan untuk promosi dalam rangka meniti karier di masa depan.⁵⁹

3. Pengembangan Sumber Daya manusia

Pengembangan sumber daya manusia merupakan keharusan mutlak bagi suatu organisasi dalam menghadapi tuntutan tugas sekarang maupun dan terutama untuk menjawab tantangan masa depan.⁶⁰ Kondisi

⁵⁸ Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, PT. Bumi Aksara Jakarta 2008, Hal. 204,205.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Siagian S.P, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara Bandung 1996, Hal. 182

ini dapat dikategorikan sebagai bentuk investasi yaitu *human Investasi*. Meskipun program orientasi pengembangan ini memakan waktu dan dana, semua organisasi mempunyai keharusan untuk melaksanakannya, dan menyebut biaya-biaya untuk berbagai program tersebut sebagai investasi dalam Sumber Daya Manusia. Ada dua tujuan utama dalam hal ini, pertama, pengembangan dilakukan untuk menutup “*gap*” antara kecakapan dan kemampuan karyawan dengan permintaan jabatan. Kedua, program tersebut diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas kerja karyawan dalam mencapai sasaran-sasaran kerja yang ditetapkan.⁶¹

Pencapaian keselarasan tujuan tersebut tentunya harus ditempuh melalui suatu proses tahapan panjang yang dimulai dari perencanaan sampai dengan pengelolaan dan pemeliharaan potensi sumber daya manusia. Karena secara makro pengembangan sumber daya manusia (*Human Resources Development*) merupakan suatu proses peningkatan kualitas atau kemampuan manusia, yaitu mencakup perencanaan, pengembangan dan pengelolaan sumber daya manusia.⁶² Dalam hal ini pengembangan sumber daya manusia mempunyai ruang lingkup lebih luas dalam upaya memperbaiki dan meningkatkan pengetahuan, kemampuan, sikap, dan sifat-sifat kepribadian, sehingga dapat memegang tanggung jawab dimasa yang akan datang.⁶³

Pada sisi lain pengembangan sumber daya manusia tidak hanya sebatas menyangkut internal sumber daya manusia sendiri (yaitu antara lain pengetahuan, kemampuan, sikap, tanggung jawab) namun juga terkait

⁶¹ Handoko, T, Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia, BPFE. Yogyakarta 1998, Hal. 103.

⁶² Notoatmodjo, S, Pengembangan Sumber Daya Manusia, Rineke Cipta Jakarta 1998, Hal. 2,3.

⁶³ Handoko, T, Ibid. Hal 104.

dengan kondisi eksternal, seperti lingkungan organisasi dan masyarakat. Hal ini tercermin dari tuntutan pengembangan sumber daya manusia sendiri yang pada dasarnya timbul karena pertimbangan: (1) pengetahuan karyawan yang perlu pemuktahiran, (2) masyarakat selalu berkembang dinamis dengan mengalami pergeseran nilai-nilai tertentu, (3) persamaan hak memperoleh pekerjaan, (4) kemungkinan perpindahan pegawai yang merupakan kenyataan dalam kehidupan organisasional.⁶⁴ Berbagai tuntutan tersebut secara bersamaan saling mempengaruhi pelaksanaan dan arah pengembangan sumber daya manusia, baik menyangkut internal manusianya maupun lingkungan eksternal. Pada bagian lain dalam Skup organisasi, faktor yang mempengaruhi pengembangan sumber daya manusia ini dapat dibagi kedalam faktor internal yaitu mencakup keseluruhan kehidupan yang dapat dikendalikan organisasi, meliputi: (1) misi dan tujuan organisasi, (2) strategi pencapaian tujuan, (3) sifat dan jenis pekerjaan dan (4) jenis teknologi yang digunakan. Serta faktor eksternal, yang meliputi: (1) kebijaksanaan pemerintah, (2) sosio budaya masyarakat, (3) perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.⁶⁵

Secara khusus dalam pengembangan sumber daya manusia yang menyangkut peningkatan secara potensi internal kemampuan diri manusia ini adalah didasarkan fakta bahwa seseorang karyawan akan membutuhkan serangkaian pengetahuan, keahlian dan kemampuan yang berkembang untuk bekerja dengan baik dalam suksesi posisi yang ditemui selama karier. Dalam hal ini merupakan persiapan karier jangka panjang seseorang. Sehingga cakupan pengembangan sumber daya manusia

⁶⁴ Siagian, S.P, Ibid. 199.

⁶⁵ Notoatmodjo, S, Ibid. Hal. 8, 10.

selanjutnya adalah terkait dengan sistem karier yang diterapkan oleh organisasi dan bagaimana sumber daya manusia yang ada dapat mengakses sistem yang ada dalam rangka mendukung harapan-harapan kerjanya.⁶⁶

Mengenai sistem karier yang dilaksanakan oleh suatu organisasi, maka harus dimulai dari konsep dasar mengenai karier itu sendiri. Ada beberapa konsep karier yang dapat diajukan dalam hal ini, yaitu : (1) karier sebagai suatu urutan promosi atau pemindahan (transfer) lateral ke jabatan-jabatan yang lebih menurut tanggung jawab atau kelokasi yang lebih baik dalam atau menyilang hirarki hubungan kerja selama kehidupan kerja seseorang; (2) karier sebagai penunjuk pekerjaan-pekerjaan yang membentuk suatu pola kemajuan yang sistemik dan jelas jalur karier; (3) karier sebagai sejarah seseorang atau serangkaian posisi yang dipegang selama kehidupan kerja. Dari konsep-konsep dasar tersebut, terkait dengan sistem karier, karier merupakan suatu rangkaian urutan pekerjaan dalam pola kemajuan tertentu pada kehidupan karyawan.

Dalam sistem karier ini terdapat beberapa hal yang perlu dicermati oleh setiap karyawan agar terjadi keselarasan antara keinginan dan harapan individu dengan sistem yang ada. Yaitu mencakup: (1) jalur karier (*career path*) yaitu pola pekerjaan-pekerjaan berurutan yang membentuk karier seseorang; (2) sasaran-sasaran karier (*career goal*). Merupakan posisi diwaktu yang akan datang dimana seseorang berusaha mencapai sebagai bagian dari kariernya; (3) perencanaan karier (*career planning*) proses melalui mana seseorang memilih sasaran karier dan jalur

⁶⁶ Simamora, H., Manajemen Sumber Daya Manusia, STIE YKPN. Yogyakarta 1995, Hal. 287,323.

kesasaran tersebut; (4) pengembangan karier (*career development*) merupakan peningkatan-peningkatan pribadi yang dilakukan seseorang untuk mencapai suatu rencana karier.

Dalam mensikapi sistem karier ini untuk selalu siap menggunakan kesempatan karier yang ada, harus dimulai dari perencanaan karier meskipun pada kenyataannya tidak selalu menjamin selalu keberhasilan karier. Namun karier harus tetap dikelola melalui perencanaan yang cermat, agar siap memanfaatkan berbagai kesempatan karier ataupun memudahkan penyusunan *staffing* (personalia organisasi).⁶⁷

Banyak orang gagal mengelola karier mereka, karena tidak memperhatikan konsep-konsep dasar perencanaan karier ini. Meskipun pemahaman konsep tersebut tidak sekaligus menjamin kegiatan, tetapi bila hal itu mengarah pada penetapan sasaran karier, perencanaan karier lebih cenderung terlaksana. Dengan proses ini memungkinkan para karyawan untuk mengidentifikasi sasaran-sasaran karier dan jalur-jalur menuju sasaran tersebut. Kemudian melalui kegiatan-kegiatan dan pengembangan, karyawan mencari cara-cara untuk meningkatkan dirinya dan mengembangkan sasaran-sasaran karier mereka.

Selanjutnya dalam pengembangan karier, berarti pegawai yang mengikuti program ini dipersiapkan untuk kedudukan yang lebih tinggi yang direncanakan oleh instansi atau organisasi dalam waktu yang panjang. Hal ini berbeda dengan promosi, yang hanya berlaku singkat dalam waktu itu.⁶⁸ Program pengembangan karier itu sendiri harus mengandung tiga unsur pokok yaitu: (1) membantu pegawai dalam menilai kebutuhan karier

⁶⁷ Handoko, T, op.cit. Hal. 120-124

⁶⁸ Notoatmodjo, S., Op.cit, Hal. 96

internnya sendiri; (2) mengembangkan dan memberitahukan kesempatan-kesempatan karier yang ada dalam organisasi; dan (3) menyesuaikan kebutuhan dan kemampuan pegawai dengan kesempatan karier. Unsur tersebut perlu dipenuhi karena pada dasarnya karier seseorang merupakan unsur kehidupan yang sangat penting dan pribadi, dalam hal ini organisasi harus mengizinkan tiap orang mengambil keputusannya sendiri. Tugas manajer personalia hanyalah membantu dalam proses pengambilan keputusan dengan memberikan informasi dan menggambarkan jalur-jalur karier dalam organisasi. Selanjutnya apabila pegawai telah menilai dengan seksama kebutuhan-kebutuhan atau kariernya dan telah mengetahui kesempatan-kesempatan karier organisasi, maka tinggal penyesuaian keduanya saja. Tekanan terutama diberikan kepada teknik-teknik pengembangan individu dengan memasukkan tujuan pengembangan pribadi disamping tujuan-tujuan pekerjaan yang lebih penting. Keputusan pemindahan dan promosi khusus yang diambil oleh manajemen untuk masing-masing pegawai merupakan hasil terakhir dari program pengembangan karier.⁶⁹

4. Sistem Pembinaan Karier Pegawai

Dalam hal mengenai pembinaan Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pasal 12 yang menyatakan bahwa manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasil guna, dan untuk mewujudkan hal tersebut, diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang Profesional, bertanggung

⁶⁹ Moekijat, *Perencanaan Dan Pengembangan Karier Pegawai*, Remaja Rosdakarya Bandung 2001, Hal. 196,106.

jawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Sistem pembinaan karier pegawai harus disusun sedemikian rupa, sehingga menjamin terciptanya kondisi objektif yang dapat mendorong peningkatan prestasi pegawai. Hal tersebut dapat dimungkinkan apabila penempatan pegawai negeri sipil didasarkan atas tingkat keserasian antara persyaratan jabatan dengan kinerja pegawai yang bersangkutan. Menurut **Hardianto** dalam makalah yang dikutip dari internet mendefenisikan sistem pembinaan karier pegawai sebagai berikut:

Sistem pembinaan karier pegawai pada hakekatnya adalah suatu upaya sistematis, terencana yang mencakup struktur dan proses yang menghasilkan keselarasan kompetensi pegawai dengan kebutuhan organisasi.

Komponen yang terkait dengan sistem pembinaan karier pegawai meliputi :

1. Misi, Sasaran dan Prosedur Organisasi, yang merupakan indikator umum kinerja, kebutuhan prasarana dan sarana termasuk kebutuhan kualitatif dan kuantitatif sumber daya manusia.
2. Peta jabatan, yang merupakan refleksi komposisi jabatan, yang secara vertikal menggambarkan struktur kewenangan tugas dan tanggung jawab jabatan dan secara horisontal menggambarkan pengelompokan jenis dan spesifikasi tugas dalam organisasi.
3. Standar kompetensi, yaitu tingkat kebolehan, lingkup tugas dan syarat jabatan yang harus dipenuhi untuk menduduki suatu jabatan agar dapat tercapai sasaran organisasi yang menjadi tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab dari pemangku jabatan.

4. Alur karier, yaitu pola alternatif lintasan perkembangan dan kemajuan pegawai negeri sepanjang pengabdian dalam organisasi. Sesuai dengan filosofi bahwa perkembangan karier pegawai harus mendorong peningkatan prestasi pegawai.

Untuk dapat menciptakan sistem pembinaan karier pegawai, perlu dirancang suatu pola karier pegawai yang sesuai dengan misi organisasi, budaya organisasi dan kondisi perangkat pendukung sistem kepegawaian yang berlaku bagi organisasi, sesuai dengan peraturan perundangan pegawai negeri sipil yang berlaku.⁷⁰

Sistem karier adalah suatu sistem kepegawaian, dimana untuk pengangkatan pertamanya didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, sedangkan dalam pengembangan lebih lanjut, masa kerja, pengalaman, kesetiaan, pengabdian, dan syarat-syarat obyektif lainnya juga turut menentukan. Sistem karier dapat dibagi dua yaitu sistem karier terbuka dan tertutup. Sistem karier terbuka adalah bahwa untuk menduduki suatu jabatan yang lowong dalam suatu unit organisasi, terbuka bagi setiap warga negara, asalkan ia mempunyai kecakapan dan pengalaman yang diperlukan untuk jabatan tersebut. Sistem karier tertutup adalah bahwa suatu jabatan yang lowong dalam suatu organisasi hanya dapat diduduki oleh pegawai yang telah ada dalam organisasi tersebut. Ada beberapa arti sistem karier tertutup yaitu sistem karier tertutup dalam arti departemen, sistem karier tertutup dalam provinsi, sistem karier tertutup dalam arti negara.

⁷⁰ Hardianto, Makalah Yang di Kutip dari Internet dengan Judul, Pembinaan Karier Pegawai Negeri Sipil , hal. 1, 2.

Sistem prestasi kerja adalah suatu sistem kepegawaian dimana untuk mengangkat seseorang dalam suatu jabatan didasarkan atas kecakapan dan prestasi yang telah dicapainya. Kecakapan tersebut dibuktikan dengan lulus ujian, dan prestasi dibuktikan secara nyata. Penyelegaraan ujian, bukan saja pengangkatan dalam jabatan, tetapi juga untuk kenaikan pangkat dan gaji harus lulus ujian.

Kedua sistem tersebut masing-masing mempunyai keuntungan dan kerugian, seperti :

- a. Keuntungan sistem karier adalah bahwa masa kerja, kesetiaan dan pengabdian, dihargai secara wajar, sehingga pegawai yang berpengalaman, setia dan mengabdikan kepada Negara, Pemerintah dan tugas kewajibannya, mendapatkan penghargaan yang selayaknya. Selain dari itu dalam sistem karier seseorang dapat naik pangkat dan jabatan berdasarkan masa kerja, sudah tentu dengan memperhatikan kecakapan, prestasi kerja dan kesetiaan.
- b. Daftar Urut Kepangkatan (DUK) mempunyai pengaruh yang besar dalam mempertimbangkan kenaikan pangkat dan jabatan.
- c. Kerugian sistem karier adalah sukarnya diadakan ukuran yang tegas untuk kenaikan pangkat dan jabatan. Biasanya masa kerja adalah menentukan. Apabila pembinaan kurang baik, kenaikan pangkat dan jabatan dapat dianggap seakan-akan hak, sehingga kurang mendorong orang untuk meningkatkan prestasinya.
- d. Keuntungan sistem prestasi kerja adalah adanya ukuran yang tegas yang dapat digunakan untuk mempertimbangkan kenaikan pangkat dan jabatan seseorang, karena kenaikan pangkat dan jabatan hanya didasarkan atas kecakapan yang dibuktikan dengan lulus ujian dan prestasi terbukti dengan nyata. Sistem prestasi kerja dapat mendorong pegawai untuk mempertinggi kecakapan dan memperbesar prestasi kerjanya.
- e. Kerugian sistem prestasi kerja adalah bahwa kesetiaan, pengabdian dan masa kerja tidak dapat penghargaan yang selayaknya, sehingga menimbulkan rasa tidak puas bagi pegawai yang telah mempunyai masa kerja yang lama serta menunjukkan kesetiaan dan pengabdian terhadap Negara dan Pemerintah. Pegawai yang trampil dalam praktek tetapi kurang pengetahuan dibidang teori ada kemungkinan ketinggalan dibidang kepangkatan dan jabatan karena tidak lulus ujian dinas, yang pada umumnya materi ujian dinas adalah pengetahuan teoritis.
- f. mempertimbangkan keuntungan dan kerugian tersebut diatas, maka Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, menganut sistem perpaduan yaitu perpaduan antara unsur-unsur yang baik dalam system karier dan system prestasi kerja. Sehingga untuk melaksanakan pembinaan Pegawai Negeri Sipil, maka

perlu adanya pengaturan: Formasi, Pengadaan, Pengujian Kesehatan, Peggajian, Kepangkatan, Jabatan, Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan, Daftar Urut Kepangkatan, Cuti, Perawatan, Pendidikan dan Latihan, Penghargaan, Peraturan Disiplin, Pemberhentian dan Pensiun.⁷¹

Dalam pembinaan dibidang Pegawai Negeri Sipil, diperlukan adanya kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana yang tercantum dalam pasal 13 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, yaitu mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil, Pemindahan, Gaji, Tunjangan, Kesejahteraan, Pemberhentian, Hak, Kewajiban dan Kedudukan Hukum. Dalam hal kepangkatan dan jabatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 17, maka dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan.

5. Jabatan Struktural Dalam Birokrasi Daerah

Pengisian pejabat struktural pada birokrasi seharusnya lebih mengedepankan pertimbangan kompetensi jabatan seperti apa yang menjadi amanah Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

Apabila mengacu pada Peraturan Perundangan tersebut, seharusnya sistem rekrutmen dalam mengisi jabatan terutama jabatan struktural didaerah membuka peluang untuk dilaksanakan dengan *Merit System* . Namun hal tersebut kemudian terabaikan dan terdistorsi dengan

⁷¹ Nainggolan, H, Pembinaan Pegawai Negeri Sipil, PT. Pertja Jakarta 1987, Hal. 27,29.

sistem yang lainnya sehingga ada beberapa sistem rekrutmen yang ikut mewarnai dalam mengisi jabatan struktural pada birokrasi pemerintahan khususnya pada birokrasi daerah.

Merit System sebenarnya merupakan reaksi dari sistem rekrutmen tertutup. Karenanya pada sistem rekrutmen ini persyaratan pada proses pemilihan dan pengangkatan pejabat struktural sangatlah menekankan pada keahlian dan kompetensi seseorang untuk menduduki posisi jabatan tertentu. Objektivitas, kompetensi dan keahlian merupakan persyaratan tetap yang harus dipenuhi dalam menentukan seseorang untuk menduduki jabatan struktural dalam organisasi birokrasi di daerah. Dengan demikian sebaiknya birokrasi di daerah lebih menekankan pada *Merit System* dalam menetapkan sistem rekrutmen pejabat struktural dan pertimbangan-pertimbangan lain seperti sukuisme, etnis, saudara, dan lain sebagainya dapat dihindarkan, sehingga tujuan birokrasi untuk menghasilkan pejabat struktural yang profesional terjaga kredibilitasnya.

Kompetensi jabatan merupakan kemampuan dan karakteristik yang dimiliki seorang Pegawai Negeri Sipil sebagai calon pejabat yang akan dipromosikan untuk menduduki jabatan struktural tertentu berupa pengetahuan, ketrampilan, dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya. Hal tersebut dimaksudkan agar para pejabat struktural dapat melaksanakan tugas secara profesional, efisien dan efektif.

Namun sistem yang telah diatur dalam peraturan perundangan tersebut dalam pelaksanaannya di daerah belum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Hampir di tiap-tiap daerah di Indonesia sampai

saat ini masih mengacu pada sistem sebelumnya (system rekrutmen tertutup). Di daerah Sulawesi Utara sebagaimana daerah-daerah lainnya di Indonesia, sistem rekrutmen masih dilakukan dengan model rekrutmen tertutup. Meskipun kompetensi jabatan tetap menjadi hal yang masih dipertimbangkan sebagai persyaratan bagi calon pejabat struktural, namun ternyata pertimbangan-pertimbangan seperti kesamaan bahasa, adat istiadat, dan kesamaan agama tetap menjadi hal yang paling penting dalam pengangkatan pejabat struktural pada birokrasi pemerintah provinsi Sulawesi Utara.

Dalam pengangkatan pejabat struktural pada pemerintah provinsi Sulawesi Utara komitmen bahwa jabatan-jabatan tertentu merupakan milik atau tempat bagi pejabat yang berasal dari etnis tertentu masih sangat dirasakan. Perangkat kepegawaian daerah baik Baperjakat maupun BKD Propinsi tidak dapat berbuat banyak ketika Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi (Gubernur) menentukan calon yang dipilihnya sendiri, meskipun calon tersebut tidak memenuhi persyaratan yuridis formal. Hal yang harus dikerjakan oleh perangkat kepegawaian daerah adalah mencari celah dalam aturan formal, sehingga apa yang menjadi keinginan Gubernur selaku Pejabat Pembina Kepegawaian menjadi bukan sebuah pelanggaran atau penyimpangan dalam aturan kepegawaian.

Birokrasi merupakan organisasi yang bersifat netral dalam menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Karenanya pengangkatan personil yang ada dalam birokrasi termasuk pejabat strukturalnya harus dilaksanakan atas dasar objektivitas tanpa dipengaruhi

oleh faktor lain yang mengarah pada nilai subjektivitas, sehingga netralitas fungsi pelayanan birokrasi lebih dapat terjamin.

Pengangkatan pejabat struktural dalam birokrasi seharusnya dilakukan secara lebih selektif dengan mempertimbangkan keahlian dan kompetensi dalam jabatan. Namun dalam pelaksanaannya hal tersebut sangat sulit untuk dilaksanakan. Birokrasi berada ditengah masyarakat, dan personil yang ada di birokrasi merupakan bagian dari sebuah komunitas masyarakat. Sehingga dalam menempatkan suatu jabatan dalam birokrasi pemerintahan terjadi duplikasi antara kepentingan orang-orang tertentu yang menduduki jabatan yang sangat strategi sehingga terjadi kebijakan dalam penempatan suatu jabatan dilingkungan birokrasi yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

6. Kebijakan Dalam Penempatan Jabatan Struktural

Kebijakan terhadap jabatan-jabatan tertentu sangat dipengaruhi oleh partai politik yang masuk dan ikut mewarnai kedalam tubuh birokrasi. Sementara dukungan partai politik menjadi hal yang sangat penting bagi seseorang untuk dapat menduduki jabatan struktural yang strategis dalam birokrasi. Meskipun dalam pengisian dan pengangkatan pejabat struktural telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, namun dalam prakteknya pengisian dan pengangkatan pejabat struktural pada birokrasi daerah banyak dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan lain yang berimplikasi kurang baik pada hasil pengisian dan pengangkatan pejabat struktural.

Komitmen daerah terhadap jabatan-jabatan tertentu yang harus dipegang oleh pegawai yang mempunyai kredibilitas yang sesuai dengan

disiplin ilmu atau ketentuan yang berlaku, atau kemampuan pejabat yang seharusnya mempunyai persyaratan utama dalam pengangkatan pejabat struktural, kemudian menjadi persyaratan yang diabaikan.

7. Faktor Yang Mempengaruhi Jabatan Struktural

Pada dasarnya dalam pengisian jabatan struktural pada birokrasi dipengaruhi oleh 2 faktor yaitu faktor eksternal dan internal. Faktor-faktor tersebut ikut mempengaruhi terhadap calon pejabat yang akan menduduki jabatan struktural.

7.1. Faktor Eksternal

Faktor eksternal merupakan faktor yang menjadi pertimbangan dalam merekrut Pegawai Negeri Sipil sebagai pejabat struktural, dimana faktor-faktor tersebut tidak bersinggungan langsung dengan hal-hal utama yang dimiliki PNS dalam kapasitasnya untuk dapat diangkat menjadi pejabat struktural. Faktor-faktor tersebut antara lain :

7.1.1. Sistem Rekrutmen

sistem rekrutmen merupakan cara untuk mendapatkan calon pejabat untuk mengisi jabatan struktural dan bentuknya biasanya sangat dipengaruhi oleh lingkungan sosial budaya dan politik yang melingkupinya.

Rekrutmen menurut **Siagian** yang dikutip dari buku Ambar Teguh Sulistiyani mengatakan proses mencari, menemukan dan menarik para pelamar untuk dipekerjakan dalam dan oleh suatu organisasi. Sementara menurut Eugene Mckenna, rekrutmen merupakan proses penarikan sekelompok kandidat untuk mengisi posisi yang lowong. Dari pengertian tersebut dapat dipahami rekrutmen adalah suatu proses ataupun kegiatan mencari, dan menemukan serta menarik para pelamar

untuk mengisi posisi ataupun jabatan tertentu dalam suatu organisasi baik itu organisasi publik maupun swasta.⁷² Rekrutmen juga banyak memiliki relevansi dengan konsep-konsep birokrasi modern, dimana dalam sistem kepegawaian dikenal adanya *spoils sistem*, *nepotisme sistem*, dan *patronage sistem* yang kesemuanya berbasis pada budaya masyarakat (feodal) yang kemudian melahirkan bentuk rekrutmen tertutup (*closed recruitment*).

7.1.1.1. *Nepotism System*

Nepotism system merupakan sistem untuk menentukan pilihan kepada seseorang untuk menduduki jabatan struktural tertentu yang didasarkan hubungan *kekeluargaan* atau *kelompok sosialnya* sehingga pada sistem ini kurang memperhatikan kualitas dan ketrampilan seseorang yang dipersyaratkan bagi seseorang untuk menduduki jabatan tertentu. Seperti yang diungkapkan oleh Iver dan Charles dalam bukunya Soekanto, mengatakan hubungan yang terjadi diantara kelompok dapat berupa jaringan intim yaitu jaringan yang terdiri atas orang-orang yang berhubungan erat dengan langsung ataupun jaringan luas yaitu hubungan yang terdiri atas orang-orang yang tidak dikenal langsung tetapi memang berhubungan dengan dia seperti teman dengan teman.⁷³

Sehingga hubungan keluarga pada *nepotism sistem* lebih diperluas pada persamaan daerah, sanak famili dan kawan dekat sebagai pertimbangan utama dalam menentukan pejabat yang akan menduduki jabatan struktural. Dalam sistem ini persyaratan (juridis formal) yang

⁷² Ambar Teguh Sulistiyani, Memahami Good Governance Dalam Prespektif Sumber Daya Manusia, Gava Media Yogyakarta 2004, Hal. 134.

⁷³ Soekanto Soerjono, Sosiologi Suatu Pengantar, Raja Grafindo Persada Jakarta 2000, Hal. 125

seharusnya dipenuhi oleh calon pejabat struktural menjadi pesyaratan yang bersifat formalitas.

7.1.1.2. *Patronage System*

Pada sistem ini pemilihan pejabat didasarkan atas keinginan untuk membantu pejabat yang diduduki pada suatu posisi tertentu, dimana usaha untuk membantu tersebut didasarkan atas *hubungan politik* maupun *hubungan keluarga*. Dalam sistem ini dapat dikatakan merupakan perpaduan dari *spoils system* dan *nepotisme sistem* dan sama-sama kurang memperhatikan keahlian dan ketrampilan seseorang dalam menunjang seseorang untuk menduduki jabatan tertentu.

Pada sistem ini dimungkinkan munculnya kebijakan-kebijakan yang tidak relevan ketika Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah memiliki obsesi untuk mengangkat atau memunculkan calon pejabat yang mempunyai hubungan kekeluargaan atau kepentingan politik dengannya. Maka hubungan politik dan hubungan keluarga akan menjadi pertimbangan atau kebijakan yang tersendiri dalam sistem rekrutmen seperti ini.

7.1. 2. Prosedur Pengisian Jabatan Struktural

Prosedur pengisian jabatan struktural yang bersifat objektif seharusnya menjadi sebuah prosedur tetap sebagai mata rantai yang harus dipenuhi guna mengetahui sejauhmana kompetensi calon pejabat yang akan diangkat. Namun pada pelaksanaannya prosedur tersebut selama ini dianggap sebagai suatu hal yang dipandang sebelah mata oleh organisasi birokrasi. Baperjakat yang seharusnya menjadi Badan yang menentukan dalam memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina

Kepegawaian Daerah tentang Pegawai Negeri Sipil yang harus mengisi jabatan kosong ternyata tidak dapat melaksanakan fungsi tersebut.

Sehingga prosedur pengisian pejabat struktural hanyalah sebuah prosedur yang bersifat formalitas. Pada pembahasan di Baperjakat banyak intervensi Pejabat Pembina Kepegawaian dan pertimbangan-pertimbangan lain guna meloloskan seseorang untuk menjadi pejabat struktural. Sebuah konvensi atau kesepakatan para pembuat keputusan sebelumnya membahas tentang siapa yang harus menduduki jabatan apa untuk eselon berapa tetap berlaku sampai sekarang ini.

Menurut **Anderson** yang dikutip oleh Hanif Nurcholis kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. selanjutnya Anderson menjelaskan bahwa terdapat lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. Pertama, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi. Kedua, kebijakan merupakan pola-model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. Ketiga, kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, bukan apa yang mereka maksud untuk berbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan. Keempat, bentuk kebijakan bisa berupa, hal yang positif atau negatif. Dan kelima, kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan.⁷⁴

Dengan kebijakan-kebijakan tersebut dapat diharapkan tercapainya suatu keputusan yang konkrit khususnya dalam pengambilan keputusan

⁷⁴ Hanif Nurcholis, Op.cit, Hal. 264.

tentang penempatan jabatan struktural namun terkadang pada tingkat pelaksanaan menjadi terganggu dengan hadirnya hubungan personal atau alasan politis yang memobilisasi pelaksanaan penempatan pejabat struktural dibirokrasi.

Sementara itu pakar lain yaitu **Thomas R. Dye** menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dalam arti apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya.⁷⁵

Dengan kata lain setiap keputusan pemerintah terlebih khusus dalam merekrutmen suatu jabatan dilakukan sesuai dengan ketentuan dengan menghindari hubungan personal (kepentingan pribadi) atau tujuan politik, juga persamaan kultur, ideologi dan agama. Para kandidat pejabat struktural yang lain akan menerima konsekwensi apabila sistem tersebut digunakan, meskipun memang apabila ditinjau dari persyaratan formal (pangkat, pendidikan, senioritas, kesehatan, DP3, dan lain-lainnya) dianggap lebih baik dari pada kandidat lainnya. Tetapi pada keputusan akhir tidak jarang para kandidat yang dianggap lebih baik, ternyata justru tidak dilantik atau dengan kata lain gugur dalam pembahasan Baperjakat.

Dapat dijelaskan prosedur pengisian pejabat struktural tersebut sebagai berikut:

Pejabat yang membidangi kepegawaian baik instansi pusat maupun daerah menginventaris lowongan jabatan struktural yang ada disertai persyaratan jabatan yang ada.

⁷⁵ Dye Thomas R, *Understanding of Public Policy*, New Jersey, Prentice Hall 1996, Hal. 3

Pada fase ini dapat dikatakan tidak terlalu rumit para pejabat untuk menginventarisir lowongan jabatan yang ada. Juga halnya dengan persyaratan jabatan. Hal tersebut dikarenakan para pejabat struktural belum menetapkan siapa dan akan menduduki jabatan apa. Persyaratan yang dicantumkan adalah persyaratan seperti yang tertulis dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2002 yaitu:

Lowongan formasi jabatan struktural tersebut diinformasikan kepada seluruh pimpinan satuan organisasi eselon I, II, III di lingkungan masing-masing.

Seperti pada fase sebelumnya pada fase ini pejabat struktural hanya memberikan surat edaran kepada unit kerja atau instansi yang ada ditanda tangani oleh Ketua Baperjakat Perihal lowongan jabatan struktural yang akan dipersiapkan untuk diisi personilnya. Namun pimpinan instansi telah mengetahui apa yang menjadi komitmen daerah, bahwa ada kebijakan khusus yang mendapat pertimbangan tersendiri dalam promosi jabatan struktural. Sehingga ketika pimpinan instansi akan mengajukan calon pejabat pada akhirnya kepentingan pribadi tetap menjadi hal yang diperhitungkan.

Berdasarkan lowongan formasi jabatan tersebut, para pejabat struktural eselon, I, II, III secara hirarkhi mengajukan calon yang memenuhi syarat dengan tembusan kepada Baperjakat u.p. sekretaris.⁷⁶

Pada fase ini kebanyakan para pejabat struktural telah menggunakan hak dan kewenangannya untuk mengajukan calon pejabat struktural. Pada kenyataannya banyak pejabat yang mengajukan calon pejabat struktural berdasarkan pertimbangan-pertimbangan pribadi semata. Dengan adanya campur tangan politik menjadi alasan yang kuat bagi

⁷⁶ Lampiran Keputusan Kepala BKN Nomor 13 Tahun 2002 Tanggal 17 Juni 2002 Pada Kumpulan Peraturan Di Bidang Kepegawaian Sinar Grafika Jakarta 2003 Hal. 372.

pimpinan instansi atau pejabat struktural untuk mencalonkan ataupun menjadikan seseorang sebagai calon kuat untuk menduduki jabatan struktural.

Sekretaris Baperjakat menyiapkan 2 calon yang diusulkan untuk diajukan dalam sidang Baperjakat dengan didukung data seorang calon berupa Daftar Riwayat Hidup sebagai identitas dan untuk mengetahui sejarah karier calon pejabat yang bersangkutan selama menjadi PNS. Dilampirkan pula DP3 calon pejabat 2 tahun terakhir sebagai bukti kondisi baik paling tidak selama kurun waktu 2 tahun terakhir.⁷⁷

Pada fase ini sekretaris Baperjakat yang didaerah dijabat oleh Pejabat yang membidangi Kepegawaian, menyiapkan 2 calon usulan untuk dirapatkan dalam sidang Baperjakat. Sehingga calon yang telah diajukan oleh pimpinan unit kerja / instansi daerah belum dapat dipastikan akan lolos salah satunya, dikarenakan dalam rapat baperjakat tersebut akan muncul pertimbangan-pertimbangan lain diluar pertimbangan dari persyaratan yuridis yang harus dipenuhi. Dengan kata lain apabila Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi memiliki calon sendiri dan tidak berkenan dengan calon yang diajukan Baperjakat, maka yang harus diluluskan adalah calon yang dikehendaki oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah meskipun tidak memenuhi persyaratan formal.

Hal tersebut dikarenakan antara lain bahwa Ketua Baperjakat melekat pada Sekretaris Daerah dibawah Pejabat Pembina Kepegawaian yaitu seorang Kepala Daerah (Pejabat Politik). sehingga campur tangan politik dan hubungan personal sangat berpengaruh dalam penempatan suatu jabatan struktural yang ada.

⁷⁷ Ibid. Hal. 372

Sehingga dalam penempatan kebijakan karier Pegawai Negeri Sipil sangat ditentukan oleh Pejabat yang berwenang untuk mengangkat dan menempatkan suatu jabatan dilingkungan pemerintah.

Apabila yang diajukan hanya satu orang calon, maka Sekretaris Baperjakat berkewajiban menyiapkan calon lain yang memenuhi syarat sehingga yang diajukan untuk dibahas dalam sidang Baperjakat sekurang-kurangnya 3 orang calon.

Pada fase ini meskipun Baperjakat telah menyiapkan calon atas dasar kompetensi jabatan, namun hal tersebut tidak dapat mengabaikan apa yang menjadi pengaruh kepentingan pribadi dalam penempatan jabatan struktural. Sehingga dewan yang bernama Baperjakat hanya merupakan alat formal dari Pejabat Pembina Kepegawaian untuk mengatur orang-orangnya menduduki suatu jabatan struktural, dalam rangka memperkuat posisinya dan mendukung program kerjanya. Dalam mempersiapkan calon-calon tandingan pertimbangan-pertimbangan pribadi lebih banyak digunakan dari pada persyaratan yuridis formil.

Sehingga untuk jabatan-jabatan tertentu Dewan Baperjakat akan memberikan tandingan sesuai dengan komitmen atau konvensi yang berlaku sebelumnya. Yang pada kenyataannya tak pernah lepas dari suasana politik ataupun hubungan personal disamping pengaruh etnis atau suku yang mendominasi dalam jabatan struktural. Dimana ketika Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah berasal dari etnis tertentu, maka penempatan jabatan banyak diduduki oleh etnis tersebut. Dimana sistem pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 hanya menjadi formalitas dalam kebijakan penempatan pejabat struktural dilingkungan pemerintah.

Baperjakat yang seharusnya merupakan sebuah Badan yang dapat memberikan kontribusi tentang kandidat pejabat struktural kepada Pejabat Pembina Kepegawaian, namun pada fase-fase tertentu dalam pengangkatan pejabat struktural tidak dapat berbuat banyak. Kepentingan Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komitmen politik daerah serta budaya organisasi birokrasi tetap menjadi sebuah tantangan yang sulit dirubah. pertimbangan-pertimbangan lainnya seperti hubungan famili, pertemanan, dan pertimbangan politik ataupun pertimbangan etnis tetap menjadi sebuah budaya yang terus berjalan sampai sekarang ini.

7.2. Faktor Internal

faktor yang menjadi pertimbangan dalam merekrut Pegawai Negeri Sipil dalam mengisi jabatan struktural dimana faktor-faktor tersebut melekat dan bersinggungan langsung dengan hal-hal yang dimiliki Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dalam kapasitasnya untuk dapat diangkat menjadi pejabat struktural, yakni kemampuan dan karakteristik yang dimiliki seorang Pegawai Negeri Sipil atau mencakup seluruh kemampuan manajerial dan kemampuan teknis seseorang (kompetensi jabatan) sebagai calon pejabat yang akan dipromosikan untuk menduduki jabatan struktural tertentu.

Namun demikian hal-hal tersebut diatas (kompetensi jabatan) tidak berarti apa-apa ketika Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) menentukan atau memilih calon yang lain meskipun Baperjakat telah mengajukan beberapa calon yang dipandang memiliki kompetensi yang cukup.

Juga kemampuan seorang calon pejabat dapat diajukan untuk menduduki jabatan struktural tertentu yang diperoleh sebelum yang bersangkutan menduduki jabatan yang akan diberikan. Pengalaman jabatan dapat menjadi pertimbangan dalam rekrutmen Pegawai Negeri Sipil untuk menduduki jabatan struktural.

Pada prakteknya tidak sedikit Pegawai Negeri Sipil yang memiliki pengalaman sangat terbatas dapat menduduki jabatan-jabatan strategis di daerah karena memiliki hubungan kedekatan (keluarga, pertemanan, politik dan suku) dengan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah.

Disamping itu pangkat juga sangat menentukan sekali pada formasi jabatan, sehingga para calon pejabat yang akan direkrut untuk menduduki jabatan tertentu harus disesuaikan dengan persyaratan eselonering. Untuk itu antara pangkat dan eselonering jabatan sangatlah kuat kaitannya, karena derajat pangkat Pegawai Negeri Sipil merupakan syarat yang menentukan eselonering jabatan.

Persyaratan kepangkatan minimal dan jenjang tingkat jabatan struktural yang dapat diduduki oleh seorang pejabat struktural tertentu selanjutnya diatur dalam **Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002** tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan struktural Sebagaimana di bawah ini :

Tabel 1

Eselonering dan Jenjang Kepangkatan

No	Eselon	Jenjang Pangkat, Golongan Ruang			
		Terendah		Tertinggi	
		Pangkat	Gol.	Pangkat	Gol.

			Ruang		Ruang
1	I.a	Pembina Utama Madya	IV/d	Pembina Utama	IV/e
2	I.b	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama	IV/e
3	II.a	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama Madya	IV/d
4	II.b	Pembina Tkt. I	IV/b	Pembina Utama Muda	IV/c
5	III.a	Pembina	IV/a	Pembina Tkt. I	IV/b
6	III.b	Penata Tkt. I	III/d	Pembina	IV/a
7	IV.a	Penata	III/c	Penata Tkt. I	III/d
8	IV.b	Penata Muda Tkt. I	III/b	Penata	III/c

Berdasarkan jenjang pangkat yang dibutuhkan dalam menduduki jabatan sebagaimana yang termuat dalam table diatas, syarat pangkat yang harus dimiliki oleh para calon pejabat serendah-rendahnya memiliki pangkat setingkat lebih rendah dari pangkat yang ditentukan struktural tertentu karena dipandang telah mempunyai pengalaman dan kemampuan yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas jabatannya.

Aturan seperti ini sangat membuka peluang bagi Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah untuk memilih pejabat yang dianggap dapat mengamankan posisi serta kedudukan penguasa daerah. Meskipun ada Pegawai Negeri Sipil yang telah memiliki pangkat Yang tepat untuk jabatan tertentu, Gubernur selaku Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi dapat saja memilih orang lain yang memiliki pangkat lebih rendah dengan catatan secara yuridis tidak melanggar aturan. Dengan demikian ketika Pegawai yang telah memenuhi syarat dalam jenjang pangkat atau memiliki pangkat yang mencukupi dapat saja tidak menduduki jabatan struktural dikarenakan Gubernur memilih pegawai yang mempunyai hubungan

kedekatan yang meskipun secara kepangkatan berada dibawah pegawai yang kepangkatan yang memenuhi syarat.

Kualifikasi tingkat pendidikan pada dasarnya akan mendukung pelaksanaan tugas dalam jabatannya secara profesional. Justru yang menjadi kendala adalah belum ada ketentuan seorang Pegawai Negeri Sipil harus memiliki pendidikan tertentu untuk dapat menduduki jabatan tertentu. Dengan demikian Pejabat Pembina Kepegawaian dapat menentukan Pejabat tertentu. Namun sebenarnya daerah dapat membuat peraturan daerah tentang jenjang pendidikan yang menjadi persyaratan untuk menduduki jabatan struktural. Hal tersebut tidak dilaksanakan dikarenakan akan mempersulit Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam mengangkat orang-orang yang sesuai dengan pilihan.

Faktor senioritas dinilai dengan membandingkan pangkat dan usia calon pejabat struktural untuk diajukan menduduki suatu jabatan tertentu dimana tingkat senioritas dalam pangkat dan usia diberikan nilai lebih tinggi dibandingkan dengan pangkat dan usia yang lebih rendah. Dengan demikian untuk menentukan salah satu dari beberapa calon yang akan direkrut menjadi pejabat digunakan faktor senioritas.

Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 dijelaskan bahwa jabatan struktural hanya dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil. Maka calon PNS tidak dapat menduduki jabatan struktural dikarenakan masih dalam masa percobaan dan dianggap belum memiliki pengalaman juga belum memiliki pangkat. Demikian juga bahwa jabatan struktural tidak dapat diduduki oleh

para anggota TNI ataupun Polri sepanjang belum ada pengahlian menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Kondisi kesehatan para calon pejabat struktural untuk diajukan menduduki jabatan struktural yang dinyatakan dokter yang memiliki otoritas dalam menentukan sehat atau tidaknya para calon pejabat baik jangka pendek maupun jangka panjang merupakan syarat yang harus ada.

Hal tersebut penting karena apabila ada salah satu calon pejabat terlanjur diangkat dan ternyata tidak mampu menjalankan tugas dan tanggung jawabnya sebagai pejabat, maka dapat dipastikan efektifitas fungsi organisasi sedikit banyak terganggu. Sehat jasmani diartikan secara fisik seorang PNS tidak dalam sakit-sakitan sehingga mampu menjalankan tugas jabatannya secara profesional, efektif dan efisien dan sehat rohani diartikan seorang PNS tidak dalam gangguan mental atau jiwa sehingga mampu berfikir secara baik dan rasional.

Aspek usia juga harus dipertimbangkan karena faktor pengembangan dan kesempatan yang lebih luas bagi PNS dalam melakukan tugas dan tanggung jawab sebagai pejabat struktural. Namun banyak pemberian jabatan diberikan kepada PNS yang mendekati usia pensiun sebagai bentuk penghargaan masa kerja terakhir. Dengan demikian menjadikan visi dan misi organisasi terlebih dalam pengembangan karier terhambat karena pejabat telah pensiun sebelum target waktu pelaksanaan visi dan misi organisasi birokrasi.

8. Badan Pertimbangan Jabatan Dan Kepangkatan (Baperjakat)

Untuk menjamin kualitas dan obyektivitas Pengangkatan, Pemindahan Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dari jabatan

struktural eselon II kebawah maka dibentuk Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat).

Baperjakat terdiri dari :

1. Baperjakat Instansi Pusat
2. Baperjakat Instansi Daerah Provinsi
3. Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota.

Pembentukan Baperjakat Instansi daerah Provinsi maupun Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota (Gubernur, Bupati/Walikota). Baik Baperjakat Instansi Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota memiliki tugas memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam :

- a. Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural eselon II kebawah.
- b. Pemberian kenaikan pangkat bagi yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya atau menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara.
- c. Perpanjangan batas usia pensiun bagi Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural eselon I dan II.
- d. Pengangkatan Sekretaris Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota .

1. Keanggotaan Baperjakat

susunan keanggotaan Baperjakat terdiri dari :

- a. Seorang Ketua merangkap anggota
- b. Paling banyak 6 (enam) orang anggota
- c. Seorang Sekretaris

untuk menjamin obyektivitas dan kepastian dalam pengambilan keputusan, anggota Baperjakat ditetapkan dalam jumlah ganjil. Untuk Daerah Provinsi Ketua Baperjakat dijabat oleh Sekretaris Daerah Provinsi, dengan anggota para pejabat eselon II sedangkan Sekretaris Baperjakat dijabat oleh Pejabat Eselon III yang membidangi Kepegawaian. Selanjutnya masa keanggotaan Baperjakat paling lama 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali untuk masa keanggotaan berikutnya. Apabila posisi Ketua Baperjakat Kosong, maka Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah menunjuk anggota Baperjakat yang paling senior untuk menjadi Ketua.

2. Tata Kerja Baperjakat

Tata kerja Baperjakat diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 yang dijelaskan dengan petunjuk pelaksanaan melalui Surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2002 :

1. Pembagian Tugas

Pembagian tugas dalam tata kerja Baperjakat terbagi antara lain apa yang menjadi tugas Ketua, Sekretaris dan anggota Baperjakat.

1.1. Tugas Ketua:

Dalam Baperjakat seorang Ketua memiliki tugas antara lain :

1.1.1. Memimpin sidang Baperjakat

1.1.2. Memberikan hasil pertimbangan kepada Pejabat yang berwenang dalam Pengangkatan, Pemindahan dan Pembehentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural serta kenaikan pangkat Pegawai Negeri

sipil yang berada dalam wewenangnya disertai dengan alasan-alasannya.

1.1.3. Memberikan pertimbangan perpanjangan batas usia pensiun Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural eselon I dan eselon II.

1.1.4. Memberikan bimbingan dan pengarahan kepada sekretaris.

1.2. Tugas Sekretaris

Sekretaris Baperjakat memiliki tugas:

1.2.1. Membantu Ketua dalam melaksanakan tugasnya

1.2.2. Memimpin Sekretaris

1.2.3. Menerima tembusan surat usul tentang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri sipil dalam dan dari jabatan struktural dan kenaikan pangkat tertentu, serta pertimbangan perpanjangan batas usia pensiun

1.2.4. Menyiapkan bahan sidang

1.2.5. Mengundang pejabat lain yang diperlukan untuk didengar penjelasannya dalam sidang sesuai hasil rapat Baperjakat

1.2.6. Menyiapkan pertimbangan Baperjakat untuk di sampaikan kepada pejabat yang berwenang

1.2.7. Melaksanakan tugas lain yang ditentukan oleh Ketua.

1.3. Tugas Anggota

1.3.1. Menghadiri sidang-sidang Baperjakat

1.3.2. Turut serta aktif memberikan pertimbangan dan saran

1.3.3. Melakukan tugas lain yang ditentukan Ketua.

Baperjakat bersidang sekurang-kurangnya sekali dalam sebulan atau sewaktu-waktu sesuai keperluan, dan sidang Baperjakat dinyatakan sah apabila dihadiri oleh Ketua, dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota serta sekretaris. Setelah melakukan sidang Baperjakat menyampaikan secara tertulis hasil sidang kepada Pejabat yang berwenang, yaitu Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi Kabupaten/Kota. Penyampaian hasil sidang yang disampaikan secara tertulis:

- a. Pertimbangan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan struktural, kenaikan pangkat karena prestasi kerja atau penemuan baru serta pertimbangan batas usia pensiun bagi Pegawai Negeri sipil yang menduduki jabatan struktural eselon I dan II
- b. Pertimbangan Baperjakat dalam pengangkatan jabatan struktural sekaligus menetapkan urutan ranking dari 3 (tiga) orang calon yang terpilih
- c. Pertimbangan Baperjakat dalam pemindahan dari jabatan struktural harus dijelaskan alasan atau pertimbangan obyektif baik dari aspek yuridis dan atau aspek lainnya
- d. Hasil pertimbangan Baperjakat bersifat rahasia.

9. Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) Provinsi Sulawesi Utara

Sebagai tindak lanjut dari kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah melalui pasal (16) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, maka Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara membentuk

Baperjakat yang berfungsi memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural eselon II kebawah.⁷⁸

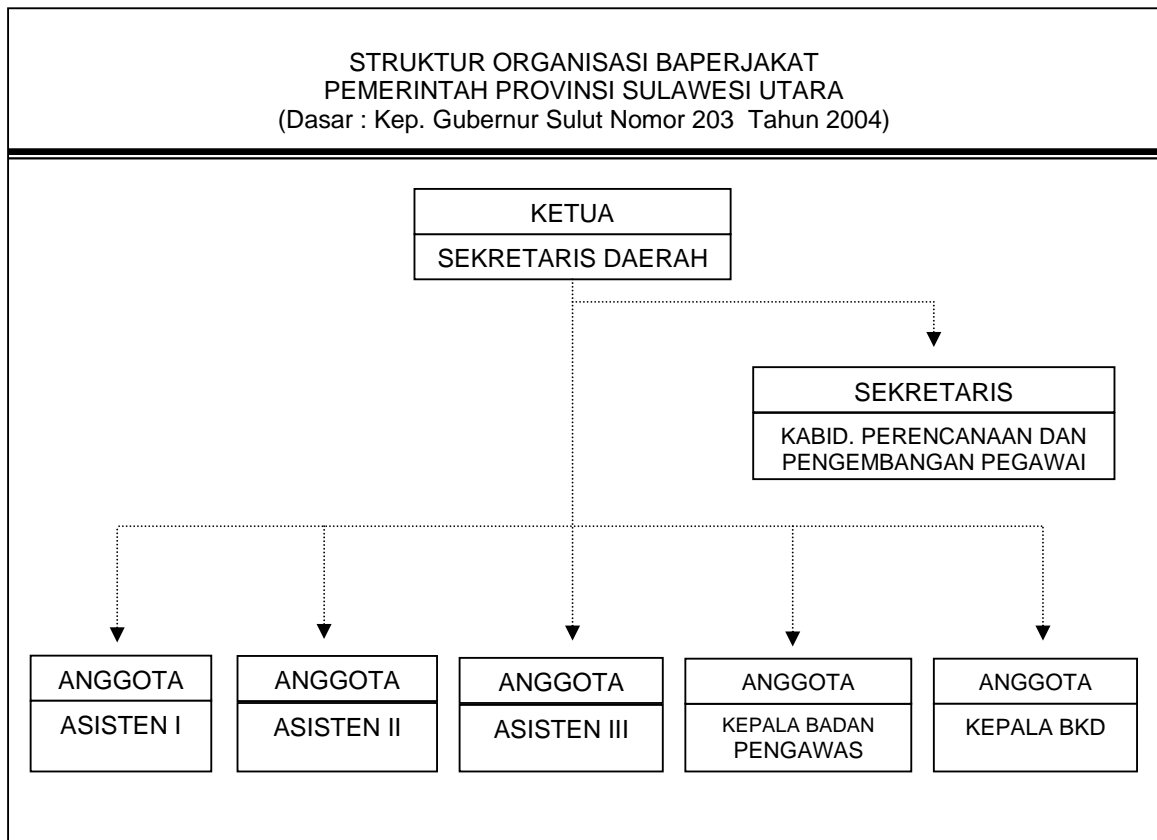
Selain hal tersebut Baperjakat Daerah Provinsi Sulawesi Utara juga memberikan pertimbangan dalam kenaikan pangkat bagi Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural yang dalam kerjanya menunjukkan prestasi kerja luar biasa serta terhadap perpanjangan batas usia pensiun bagi Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural eselon I dan II.

Struktur Baperjakat Provinsi Sulawesi Utara berdasarkan Surat ***Keputusan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 203 Tahun 2004*** adalah sebagai berikut:

1. Ketua : Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Utara
2. Sekretaris : Kepala Bidang Perencanaan dan Pengembangan
3. Anggota : - Assisten I (Bidang Pemerintahan dan Kemasyarakatan)
- Assisten II (Bidang Ekonomi dan Pembangunan)
- Assisten III (Bidang Administrasi)
- Kepala Badan Pengawas Provinsi Sulawesi Utara
- Kepala Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulut

⁷⁸ Undang-undang Kepegawaian Lengkap ,Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 Sinar Grafika Jakarta Hal. 115.

Bagan I



Apabila dilihat pada tabel diatas maka keputusan Gubernur sulawesi Utara Nomor 203 tahun 2004 Tentang Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) mengenai masa tugas dalam jabatan di Baperjakat Propinsi Sulawesi Utara tidak sesuai dengan pasal (16) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 dimana masa berlaku tugas jabatan sebagai Badan Pertimbangan jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) adalah selama 3 (tiga) tahun dan dibuatkan Keputusan Gubernur yang baru.

79

⁷⁹ Keputusan Gubernur Sulut Nomor 203 Tahun 2004

Dimana samapai saat belum ada Keputusan yang baru sehingga tugas jabatan Baperjakat masih di pegang oleh pimpinan yang lama. Keterlambatan tersebut ketika di tanya kepada Sekretaris Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Utara hal tersebut masih dalam proses.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Obyek Lokasi Penelitian

Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Utara dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 13 Tahun 2002 adalah salah satu instansi di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara yang mempunyai tugas pokok seperti yang telah diatur dalam Keputusan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 15 Tahun 2003 yaitu membantu Gubernur sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam menyelenggarakan manajemen pegawai Pegawai Negeri Sipil. Untuk menjalankan tugas pokok tersebut Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Sulawesi Utara mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Penyiapan Peraturan Perundang-undangan Daerah di bidang Kepegawaian sesuai norma, standar dan prosedur yang ditetapkan pemerintah;
- b. Perencanaan dan pengembangan Kepegawaian daerah;
- c. Penyiapan kebijaksanaan teknis pengembangan Kepegawaian daerah;
- d. Penyiapan dan pelaksanaan pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil daerah sesuai dengan norma standar dan prosedur dan peraturan perundang-undangan;
- e. Pelayanan administrasi Kepegawaian dan Pengangkatan, Kenaikan pangkat, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural dan fungsional sesuai dengan norma standar dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;

- f. Penyiapan penetapan pensiun Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
- g. Penyiapan penetapan gaji, tunjangan dan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, Standar dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
- h. Penyelenggaraan administrasi Pegawai Negeri Sipil Daerah;
- i. Pengelolaan sistem Informasi Kepegawaian Daerah dan penyampaian informasi kepegawaian daerah kepada Badan Kepegawaian Negara;
- j. Mengelola penyampaian informasi kepegawaian dari Kabupaten/Kota;
- k. Melaksanakan pengawasan administrasi kepegawaian dan karier PNS di wilayahnya;
- l. Penyiapan kebijakan pembina dan pengawasan teknis kepegawaian daerah pada pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;⁸⁰
- m. Penyiapan calon peserta pendidikan dan pelatihan;
- n. Penetapan perpindahan Pegawai Negeri Sipil antar Kabupaten/Kota/Provinsi serta mengusulkan perpindahan Pegawai Negeri Sipil antar provinsi;
- o. Penyiapan dan pelaksanaan administrasi kedudukan hukum Pegawai Negeri Sipil;

⁸⁰ Keputusan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 15 Tahun 2003

- p. Pelaksanaan tugas wilayah yang ditetapkan Gubernur sesuai bidang tugasnya;
- q. Penyelenggaraan ketatausahaan BKD.

Berdasarkan tugas pokok dan fungsi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Utara, maka visi BKD Provinsi Sulawesi Utara adalah terwujudnya manajemen kepegawaian yang unggul dalam peningkatan pelayanan untuk menciptakan sumber daya aparatur yang profesional, akuntabel, dan sejahtera. Adapun misi dari BKD adalah :

- a. Melaksanakan tata usaha kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan program pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Utara.
- b. Melaksanakan administrasi perencanaan dan pengembangan karier PNS yang tepat berdasarkan kopetensi sesuai ketentuan.
- c. Melaksanakan administrasi kenaikan pangkat, pemindahan dan pensiun PNS yang tepat waktu dan tepat pada orangnya.
- d. Melaksanakan administrasi kedudukan hukum PNS dan data base kepegawaian.
- e. Melaksanakan administrasi kesejahteraan pegawai dan pemberian penghargaan/tanda jasa.

Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Utara dipimpin oleh seorang Kepala Badan sebagai Pejabat eselon IIa dan dibantu oleh 5 orang pejabat eselon IIIa yang masing-masing terdiri dari:

Sekretaris Badan, dibantu oleh 4 orang pejabat eselon IV yaitu:

1. Kepala Sub Bagian Umum;
2. Kepala Sub Bagian Kepegawaian;
3. Kepala Sub Bagian Keuangan;

4. Kepala Sub Bagian Program.

Kepala Bidang Perencanaan dan Pengembangan, dibantu oleh 4 orang pejabat eselon IV, yaitu :

1. Kepala Sub Bidang Jabatan Struktural dan Fungsional;
2. Kepala Sub Bidang Pendidikan dan Pelatihan;
3. Kepala Sub Bidang Perencanaan Pegawai;
4. Kepala Sub Bidang Pengadaan Pegawai.

Kepala Bidang Mutasi dan Pensiun, dibantu oleh 3 orang pejabat eselon IV yaitu:

1. Kepala Sub Bidang Mutasi, Kepangkatan dan Penggajian;
2. Kepala Sub Bidang Pemindahan;
3. Kepala Sub Bidang Status dan Pensiun Pegawai Negeri Sipil.

Kepala Bidang Hukum dan Jaringan Informasi Kepegawaian, dibantu oleh 3 orang pejabat eselon IV, yaitu:

2. Kepala Sub Bidang Perundang-undangan Kepegawaian;
3. Kepala Sub Bidang Kedudukan Hukum;
4. Kepala Sub Bidang Jaringan Informasi Kepegawaian.

Kepala Bidang Kesejahteraan pegawai, dibantu 2 orang pejabat eselon IV yaitu:

1. Kepala Sub Bidang Pembinaan Mental dan Kesejahteraan materiil;
2. Kepala Sub Bidang Penghargaan tanda Jasa.⁸¹

Jumlah Pegawai Negeri Sipil yang berada di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Utara 77 orang dengan perincian berdasarkan

⁸¹ Ibid.

tingkat pendidikan yaitu S2 sebanyak 13 orang, S1 35 orang, dan SMA sebanyak 29 orang.

Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Utara memperlihatkan jabatan struktural yang dipangku oleh Pegawai Negeri Sipil, yang dapat diklasifikasikan yaitu Pejabat Eselon IIa sebanyak 1 orang yaitu Kepala BKD Provinsi Sulut, Pejabat Eselon IIIa sebanyak 5 Orang yaitu Sekretaris, Kepala Bidang Perencanaan dan Pengembangan, Kepala Bidang Mutasi dan Pensiun, Kepala Bidang Hukum dan Jaringan Informasi Kepegawaian, Kepala Bidang Kesejahteraan Pegawai, sedangkan pejabat struktural Eselon IVa sebanyak 16 orang, yang membantu kepala BKD dalam melaksanakan manajemen kepegawaian Daerah Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara.

Selain melaksanakan amanah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 ini, menjadi landasan yang kuat bagi penyempurnaan pembinaan Pegawai Negeri sipil yang dapat digunakan antara lain :

1. Menyempurnakan dan menyederhanakan peraturan perundang-undangan di bidang Kepegawaian;
2. Melaksanakan pembinaan Pegawai Negeri Sipil atas dasar sistem karier dan sistem prestasi kerja;
3. Memungkinkan penentuan kebijaksanaan yang sama bagi segenap Pegawai Negeri Sipil, baik Pegawai Negeri Sipil Pusat maupun Pegawai Negeri Sipil Daerah;
4. Memungkinkan usaha-usaha untuk pemupukan jiwa korsa yang bulat dan pembinaan keutuhan serta kekompakan segenap Pegawai Negeri Sipil.

Sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian maka dikeluarkannya beberapa peraturan pemerintah antara lain :

1. PP. No. 24 Tahun 1976 tentang Cuti Pegawai Pegawai Negeri sipil
2. PP. No. 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.
3. PP. No. 32 tahun 1979 jo Peraturan 65 Tahun 2008 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.
4. PP. No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil
5. PP. No. 11 tahun 1981 tentang Perawatan, Tunjangan Cacat, dan uang Duka Pegawai Negeri Sipil.
6. PP. No. 10 1983 Jo PP. No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi pegawai Negeri Sipil.
7. PP. Nomor 15 Tahun 1979 tentang Daftar Urut kepangkatan Pegawai Negeri Sipil,
8. PP. Nomor 25 Tahun 1994 tentang satya Lencana Karya Satya
9. PP. Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil
10. PP. Nomor. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil
11. PP. Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.
12. PP. Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural
13. PP. Nomor 101Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS

14. PP Nomor 11 Tahun 2002 tentang Perubahan PP No. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan PNS
15. PP. Nomor 12 Tahun 2002 tentang Perubahan PP. No. 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat PNS
16. PP. Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan PP. No. 100 tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural
17. PP Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS
18. PP. Nomor 54 Tahun 2003 tentang Formasi PNS.

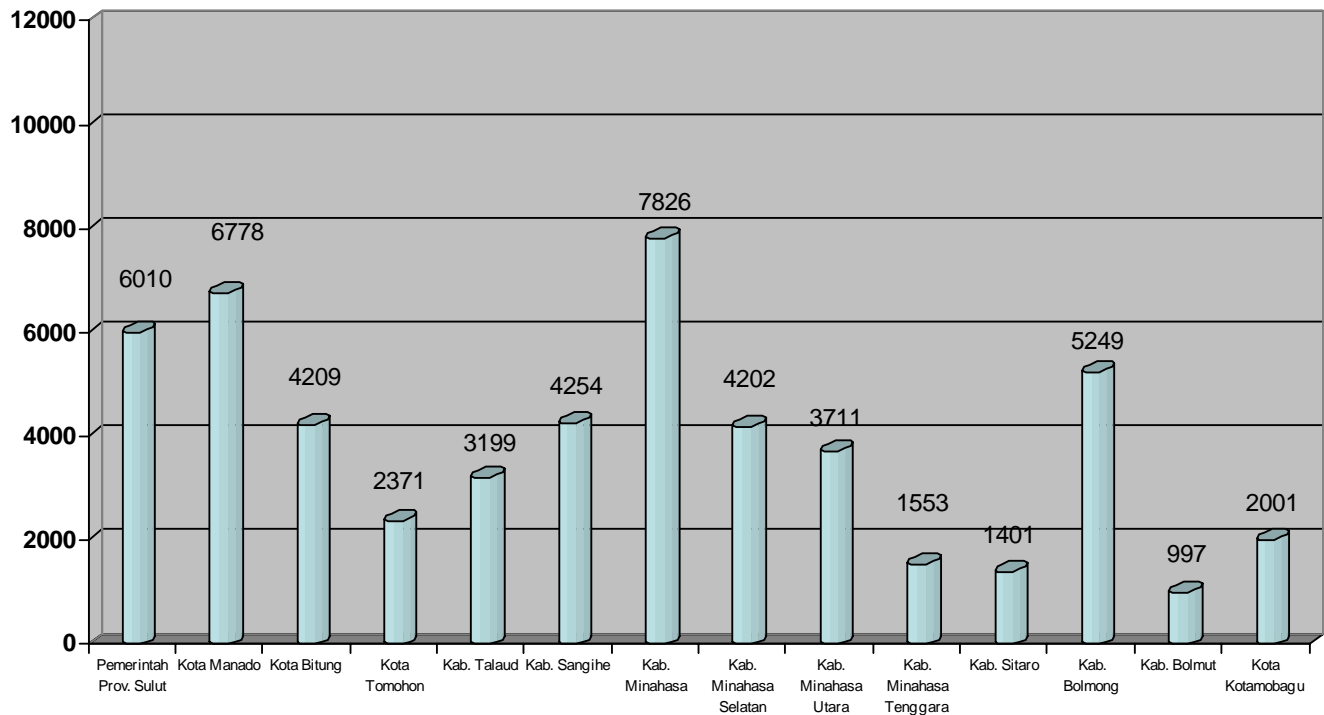
Melaksanakan pengembangan tata laksana jaringan informasi kepegawaian antara BKD Provinsi/Kabupaten/Kota dan BKN. Pengembangan dan pembangunan tata laksana jaringan informasi kepegawaian sebagaimana dilakukan secara berkesinambungan dengan cara setiap BKD Kabupaten/Kota menyampaikan informasi perkembangan data kepegawaian di lingkungan masing-masing kepada Kepala BKD Provinsi. Perkembangan data kepegawaian pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara dilaporkan ke BKD Provinsi Sulawesi Utara 2 bulan sekali yang selanjutnya laporan tersebut diteruskan kepada pejabat pembina Kepegawaian Provinsi melalui Sekretaris Daerah Provinsi.

Apabila Pejabat pembina kepegawaian baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota mampu saling percaya, maka sebenarnya dapat dilakukan kerja sama dalam bentuk realokasi Pegawai Negeri Sipil baik dari Provinsi ke Kabupaten/Kota ataupun sebaliknya guna mengisi kekurangan kader ataupun sumber daya manusia.

Berdasarkan hasil kerja sama dalam tata laksana jaringan informasi kepegawaian antara BKD Provinsi dengan Kabupaten/Kota di Sulawesi Utara, maka didapat data jumlah Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara terdiri dari 9 (sembilan) Kabupaten dan 4 (empat) Kota dengan jumlah Pegawai Negeri Sipil sebesar 55.661 orang, dengan jumlah Pegawai Negeri Sipil sebagai berikut :

Grafik 1

Jumlah PNS Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dan Kabupaten/Kota di Sulawesi Utara



Dasar grafik diatas diketahui bahwa dari 55.661 Pegawai Negeri Sipil di Sulawesi Utara dengan rincian masing-masing adalah :

1. Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara : 6010
2. Kota Manado : 8678
3. Kota Bitung : 4209

4. Kota Tomohon	: 2371
5. Kabupaten Talaud	: 3199
6. Kabupaten Sangihe	: 4254
7. Kabupaten Minahasa	: 7826
8. Kabupaten Minahasa Selatan	: 4202
9. Kabupaten Minahasa Utara	: 3711
10. Kabupaten Minahasa Tenggara	: 1553
11. kab. Siau Tagulandang Biaro	: 1401
12. Kabupaten Bolaang Mongondow	: 5249
13. Kab.Bolaang Mongondow Utara	: 997
14. Kabupaten kotamobagu	: 2001

Dengan demikian apabila dihitung dengan persen (%), maka dari jumlah Pegawai Negeri Sipil di Sulawesi Utara maka akan didapatkan 11% PNS di propinsi Sulawesi Utara, 16% adalah PNS Kota Manado, 8% PNS Kota Bitung, 4% PNS Kota Tomohon, 6% PNS Kab. Talaud, 8% PNS Kab. Sangihe, 14% PNS Kab. Minahasa, 8% PNS Kab. Minahasa Selatan, 7% PNS Minahasa Utara, 3% PNS Minahasa Tenggara, 3% PNS Kab. Siau Tagulandang Biaro, 9% PNS Kab. Bolaang Mongondow, 2% PNS Bolaang Mongondow Utara, 4% PNS Kota Kotamobagu.⁸²

B. Pengaruh Lain Dalam Penempatan Jabatan Struktural

Seperti daerah-daerah lain di Indonesia, Sulawesi Utara dalam merekrut calon pejabat struktural di birokrasi juga tidak terlepas dari adanya pertimbangan-pertimbangan lain diluar aturan yuridis formal, termasuk

⁸² Buku Profil Badan Kepegawaian daerah Provinsi Sulawesi Utara Hal. 33

didalamnya pertimbangan kedekatan, kekeluargaan, suku, politik dan lain-lain. Masuknya pertimbangan-pertimbangan tersebut dapat dilihat pada proses penetapan jabatan struktural mulai dari sosialisasi sampai dengan penetapan hasil sidang Baperjakat.

Sementara tuntutan perkembangan jaman yang menuntut birokrasi diisi oleh personil yang memiliki kopetensi jabatan dan dedikasi yang tinggi agar supaya dapat memberikan kontribusi kepada daerah. Namun dalam pelaksanaan hal tersebut harus dihadapkan dengan pertimbangan atau kebijakan pemerintah.

Berdasarkan penelitian dan data yang diperoleh dilokasi penelitian, maka akan dilakukan analisa dari permasalahan terhadap indikator dari setiap variabel yang ada dalam pengangkatan pejabat struktural di Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara seperti :

a. Sosialisasi jabatan kosong

Sosialisasi jabatan kosong merupakan tahap dimana Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara memberitahukan kepada pejabat pimpinan instansi tentang formasi jabatan yang kosong dan akan segera diisi. Berdasarkan data yang ada sampai saat ini belum semua jabatan terisi semuanya, sehingga masih terdapat jabatan yang kosong yang belum terisi baik pada tingkat eselon II, III maupun IV adalah sebagai berikut:

Tabel 2

TINGKAT ESELONERING JABATAN			
ESELON	JUMLAH	TERISI	KOSONG
I	1	1	-
II	60	57	3
III	261	247	14
IV	911	853	58
Jumlah	1233	1158	75

Berdasarkan data tersebut, dari jumlah 1233 jabatan struktural pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara yang terisi baru 1158 jabatan.

Dengan demikian masih terdapat 75 jabatan kosong, diantaranya 3 pada tingkat jabatan eselon (II) yaitu Kepala Badan Kekayaan dan Aset Provinsi Sulawesi Utara, wakil Kepala Dinas Kesehatan Provinsi Sulawesi Utara dan Wakil Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Sulawesi Utara. Eselon (III) terdapat 14 jabatan yang kosong, eselon (IV) terdapat 58 jabatan yang kosong.

Dengan demikian jumlah Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat untuk menduduki jabatan struktural eselon II adalah 354 dari jumlah 60 jabatan struktural yang ada, yang terisi 57 jabatan (97%) yang belum terisi sebanyak 3 jabatan (3%), yang memenuhi syarat 696 dari jumlah 261 jabatan struktural eselon III yang ada, yang terisi 247 jabatan (95%) yang belum terisi 14 jabatan (5%), yang memenuhi syarat untuk menduduki jabatan struktural eselon IV adalah 1361 dari jumlah 911 jabatan struktural yang ada, yang terisi 853 jabatan (94%) yang belum terisi 58 (6%).

Jabatan-jabatan yang kosong tersebut di atas mulai eselon II, eselon III, dan eselon IV di Provinsi Utara masih dalam tahap pembahasan Baperjakat karena disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 Tentang Struktur Organisasi Perangkat Daerah.

Namun perlu juga diketahui bagaimana komposisi pangkat dan golongan ruang dari Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. Hal tersebut penting kaitannya dalam menganalisa berbagai hal yang berkaitan dengan pengangkatan jabatan struktural. Jabatan

struktural dan eselonisasi tidak akan terlepas dengan kepangkatan Pegawai Negeri sipil .

Tabel 3

JUMLAH PNS MENURUT PANGKAT/GOLONGAN RUANG	
IV/D	13
IV/C	45
IV/B	154
IV/A	200
III/D	696
III/C	663
III/B	1451
<u>JUMLAH</u>	
III/A	1.120
II/D	549
II/C	360
II/B	149
II/A	529
I/D	26
I/C	33
I/B	10
I/A	12

Apabila dilihat dari jumlah Pegawai Negeri Sipil pada klasifikasi golongan dan pangkat, seharusnya Baperjakat dapat segera menginventarisir PNS yang memenuhi persyaratan untuk segera dibahas dalam sidang Baperjakat. Kepala Badan Kekayaan dan Aset Provinsi Sulawesi Utara, Wakil Kepala Dinas Kesehatan Provinsi Sulawesi Utara, Wakil Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Sulawesi Utara adalah jabatan untuk eselon (II). Untuk menduduki jabatan pada tingkat eselon tersebut pangkat minimal yang harus dimiliki Pegawai Negeri Sipil adalah golongan ruang Pembina Tingkat I (IVb) apabila Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara Memberlakukan sistem “one step down” maka untuk golongan ruang pembina (IVa) sudah dapat menduduki jabatan tersebut. Sedangkan

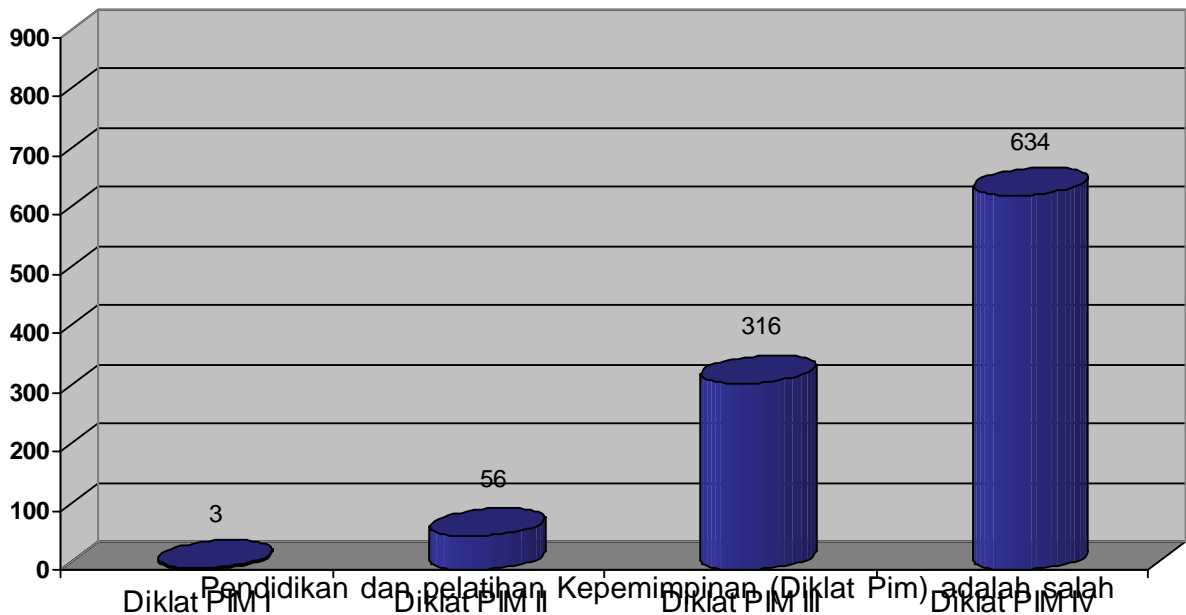
Pegawai Negeri Sipil yang memiliki golongan ruang (IVa) pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara sebanyak 200 PNS dan untuk golongan ruang (IVb) berjumlah 154 PNS.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara memang telah mempersiapkan calon-calon yang akan menduduki jabatan sebagai Kepala Badan Kekayaan, Wakil Kepala Dinas Kesehatan, Wakil Kepala Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi sebelum melihat calon pejabat struktural tersebut perlu diketahui PNS yang telah mengikuti Diklatpim sebagai persyaratan untuk menduduki jabatan tersebut.

Apabila dikaitkan dengan Pegawai negeri Sipil pada Pemerintah Propinsi sulawesi Utara yang telah mengikuti Pendidikan dan pelatihan Kepemimpinan (Diklatpim), maka akan diperoleh data sebagai berikut :

Grafik 2

PNS Pemerintah Provinsi Sulawesi utara yang telah Mengikuti Diklat Kepemimpinan



Pendidikan dan pelatihan Kepemimpinan (Diklat Pim) adalah salah satu persyaratan bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan meduduki jabatan

struktural. Tingkatan Diklat Pim tersebut disesuaikan dengan tingkatan eselon yang akan dijabat oleh Pegawai Negeri Sipil. Untuk Pegawai Negeri Sipil yang akan menduduki jabatan eselon I, maka setidaknya dia harus memiliki sertifikat Diklat pim I demikian dan seterusnya.

Data pada tabel diatas menunjukkan bahwa PNS Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara yang telah mengikuti jenjang Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan (Diklat Pim) II sebanyak 56 Pegawai Negeri Sipil sedangkan jabatan eselon II yang harus diisi sebanyak 60 jabatan. Dengan demikian terdapat 4 pejabat yang sudah menduduki jabatan struktural eselon II belum menduduki Diklat pim II.⁸³

b. Pengusulan atau rekrutmen calon pejabat struktural.

Tahap sosialisasi jabatan kosong yang tidak pernah sampai pada level bawah (Pegawai Negeri Sipil yang berkompeten untuk menduduki jabatan struktural) tentunya berpengaruh terhadap pengusulan calon dalam pengisian dalam jabatan struktural. Kewenangan mutlak untuk mengusulkan staf yang akan menduduki jabatan struktural adalah pada pimpinan instansi.

Dalam hal ini pimpinan instansi dapat menentukan siapa saja Pegawai negeri Sipil yang akan diusulkan untuk menjadi calon dalam pengisian jabatan struktural. Apabila pegawai tersebut berkenan dihati pimpinan, maka ia memiliki peluang meskipun baru dalam tahap di usulkan, tentu pada pelaksanaannya tidak akan menemui hambatan yang berarti ketika sosialisasi jabatan kosong hanya sampai pada tingkat pimpinan instansi.

⁸³ Sumber Data BKD Provinsi Sulawesi Utara

Hal tersebut juga di dukung oleh peraturan perundangan selama ini bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 dengan petunjuk pelaksanaan melalui Keputusan Kepala BKN Nomor 13 Tahun 2002 juga Permendagri Nomor 5 Tahun 2005 tidak mengatur sosialisasi jabatan kosong. Sehingga apapun yang dilakukan Pejabat Pembina Kepegawaian sepanjang persyaratan formal dipenuhi oleh calon pejabat struktural, semuanya dianggap sah-sah saja.

Dalam rekrutmen calon pejabat struktural pimpinan instansi hanya melaksanakan apa yang menjadi komitmen pejabat yang berwenang. Sehingga apapun yang dilakukan oleh perangkat kepegawaian daerah pada akhirnya akan kembali kepada “user” yaitu Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi yaitu Gubernur Sulawesi Utara. Lemahnya posisi birokrasi terhadap jabatan-jabatan politik membuat Gubernur dapat meneruskan dan menerapkan segala kebijakan di birokrasi, meskipun Gubernur sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi memiliki lembaga yang bertugas memberikan pertimbangan teknis dan administratif dalam persoalan kepangkatan dan jabatan yaitu Baperjakat.

c. Longgarnya aturan formal kepegawaian.

Faktor lain yang mendukung Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah mudah melakukan penyimpangan dalam pengangkatan pejabat struktural adalah produk peraturan perundangan di bidang kepegawaian yang memiliki celah ataupun memiliki peluang untuk di siasati dalam

rangka mendukung kekuatan dan keinginan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota.

Banyak kasus yang terjadi yaitu pengangkatan pejabat struktural eselon II (Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota) diusulkan 3 nama calon kepada Gubernur melalui sekretariat Baperjakat untuk mengadakan “fit and proper test” yang memenuhi syarat menurut fit and proper test diajukan ke Mendagri untuk di proses lebih lanjut, tetapi dalam pelaksanaan yang tidak memenuhi syarat masih tetap diajukan ke mendagri atas usul Gubernur untuk diproses dan hasilnya yang tidak memenuhi syarat melalui fit and proper test dapat menduduki jabatan tersebut.

Disini dapat dilihat bahwa wewenang seorang pejabat sangat mudah dilakukan atau di salah gunakan demi kepentingan pribadi sehingga perangkat kepegawaian daerah harus bekerja keras menutupi aturan main yang dilakukan oleh pejabat tersebut dengan pandai mensiasati celah yang terdapat dalam peraturan kepegawaian.

d. Pengumuman hasil dan penempatan jabatan struktural

Pengumuman dan penetapan pejabat struktural pada pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara merupakan tahap akhir dari mekanisme pengangkatan pejabat struktural pada birokrasi pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara. Pada fase ini di dahului dengan undangan surat dari Pejabat Pembina Kepegawaian kepada Pejabat struktural yang akan dilantik. Dengan demikian inti dari isi surat tersebut adalah berita pelantikan dan belum ada kepastian tentang jabatan apa yang akan di jabat oleh calon pejabat struktural.

Namun demikian tidak menutup kemungkinan pejabat yang telah menerima undangan dan telah berpakaian siap untuk dilantik ternyata calon pejabat tersebut tidak dilantik oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. Dengan demikian satu menit menjelang pelantikan saja perubahan personil yang akan menduduki jabatan struktural dapat berubah. Hal tersebut dapat terjadi karena secara mendadak apa yang menjadi keinginan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi dapat berubah.

Jika hal ini terjadi karier seorang Pegawai Negeri Sipil dapat terganggu atau dalam arti pejabat yang tidak dilantik bisa terjadi dilema, secara psikologi berdampak pada semangat kerja dan kreatifitas pegawai itu sendiri yang secara langsung menghambat pengembangan karier.

C. Implementasi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974

Dalam praktek penyelenggaraan administrasi kepegawaian menurut Undang-Undang tersebut diatas pada tiap-tiap tahun anggaran ditetapkan formasi Pegawai Negeri Sipil untuk masing-masing satuan organisasi satuan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang disusun berdasarkan analisis kebutuhan dan penyediaan pegawai sesuai dengan jabatan yang tersedia.

Reformasi kelembagaan negara yang dilakukan saat ini terlihat lebih cenderung ditafsirkan sebagai reformasi institusional, hal itupun hanya menyentu segi formal lembaganya belum sampai menyentu pada paradigma visi dan kultur kelembagaan. Reformasi yang menyangkut personalia (SDM) dilingkungan birokrasi terlihat hanya bersifat bongkar pasang dan terbentur oleh banyak kendala serta disorientasi pemikiran.

Transformasi *legal framework* sebagai pijakan normatif manajemen Pegawai Negeri Sipil terlihat masih dilakukan dengan setengah hati untuk tidak mengatakan dengan berat hati. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 yang seharusnya diganti ternyata hanya direvisi secara persialistik melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Transformasi normatif manajemen Pegawai Negeri Sipil tersebut dalam Implementasinya banyak terganjal oleh kultur lama yang terlanjur mengakar dan sulit diubah sebagai akibat pola rekrutmen pegawai masa lalu yang lebih bernuansa “rekrutmen politik” untuk kepentingan membesarkan dukungan terhadap partai yang masa lalu mengkooptasi birokrasi.⁸⁴

1. Sistem yang dipakai dalam pengangkatan pegawai

Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan tersebut di Pemerintahan Pusat dan daerah meskipun secara normatif telah digariskan harus di dasarkan pada sistem prestasi kerja (*merit system*), artinya pengangkatan berdasarkan kecakapan, bakat, pengalaman, dan kesehatan sesuai dengan kriteria yang telah digariskan. Ternyata dalam implementasinya sebagai akibat bias dalam pola rekrutmen, lebih menampakkan sistem kawan (*patronage system*), yaitu pengangkatan pegawai didasarkan atas adanya hubungan subyektif, yaitu hubungan yang diperhitungkan antara subyek-subyeknya. Dalam sistem ini pada dasarnya terdapat beberapa hubungan subyektif antara lain:

- i. Hubungan yang bersifat politik (*spoil System*)
- ii. Hubungan yang non politik (*nepotism*).

⁸⁴ W. Riawan Tjandra. Op. Cit. Hal. 170, 171

Juga mengandung unsur *nepotism* (penerimaan pegawai yang didasarkan pada hubungan darah, clan maupun kawan), yang dapat mengakibatkan telah diangkatnya orang-orang yang tidak cakap, tertutupnya kemungkinan kesempatan bagi orang biasa/penduduk untuk melamar suatu jabatan, sering timbul adanya rasa tidak puas dari para pegawai yang ada dalam organisasi yang bersangkutan karena tidak mendapat perlakuan secara adil. Disamping itu pengangkatan jabatan struktural mengandung unsur *spoil system* (penerimaan pegawai yang dasarnya adalah pertimbangan politis untuk memberikan dukungan terutama pada partai yang berkuasa). Yang artinya jabatan-jabatan negeri yang penting dan strategis hampir seluruhnya diduduki oleh anggota partai politik yang menang dalam pemilihan umum, dan para pemegang jabatan dari partai politik yang kalah maka ia harus segera berhenti untuk mengundurkan diri dari jabatannya masing-masing.

Pengangkatan jabatan struktural dengan *merit system* sangat efektif dimana kesempatan bekerja selalu terbuka untuk umum, dapat diperoleh tenaga-tenaga yang cakap, dan dapat mendorong calon-calon pegawai yang belum memenuhi syarat untuk membenahi diri lebih meningkatkan profesionalismenya dalam tugas dan kewajiban sebagai Pegawai Negeri Sipil.

2. Pertimbangan dalam yuridis formal

Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam jabatan struktural yang semestinya dilakukan atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang ada dalam peraturan birokrasi kita seperti yang dijelaskan diatas, karena pada dasarnya peraturan perundangan tersebut sangat memungkinkan

dilaksanakan *merit system*. Namun pada kenyataannya hal tersebut sulit dilakukan. Kompetensi jabatan, pendidikan, kepangkatan, kesehatan, pengalaman sangat muda diabaikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian selaku “user” atau pemakai terhadap pejabat birokrasi yang ada di daerah.

Setiap daerah memang telah memiliki perangkat dalam bentuk institusi yang berfungsi memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah menyangkut jabatan struktural yaitu Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) maupun institusi yang berfungsi melakukan manajemen Pegawai Negeri Sipil di daerah yaitu Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Namun kedua institusi tersebut sangat sulit melaksanakan fungsi secara benar dikarenakan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dengan mudah dapat melakukan penekanan dan mengatur kinerja Baperjakat dan BKD.

Mudahnya bagi Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah melakukan deviasi terhadap aturan yuridis formal kepegawaian dan melakukan penekanan terhadap kinerja Baperjakat dan BKD, didasari oleh celah yang dalam aturan formal kepegawaian memungkinkan bagi Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah melakukan tindakan tersebut. Lemahnya posisi Baperjakat dan BKD secara terstruktur atas Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dan Banyaknya celah serta kelonggaran dalam aturan formal kepegawaian menjadikan Gubernur sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah mudah melakukan penekanan serta melakukan penyimpangan aturan kepegawaian pada pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural. Sehingga pengangkatan,

pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil di daerah banyak diwarnai oleh pertimbangan di luar ketentuan yuridis formal.

Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural memang telah diatur dalam beberapa peraturan perundangan di Indonesia. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 bahwa pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural antara lain dimaksudkan untuk membina karier Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural dengan kepangkatan sesuai dengan persyaratan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundangan yang berlaku. Karenanya dengan Surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 tahun 2002 diatur tentang ketentuan pelaksanaan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural yang merupakan petunjuk pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2002.

Ketentuan pelaksanaan pengangkatan dalam jabatan struktural bertujuan untuk memberikan pedoman kepada pejabat yang berwenang dan pejabat yang secara fungsional membidangi manajemen Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural, serta hal-hal yang berkaitan dengan hal tersebut.

Mengenai Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pelaksanaannya memang selalu terjadi ketidak sesuaian antara persyaratan yang ditentukan dengan cara menempatkan seseorang dalam suatu jabatan. Apalagi ketika Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi membuat komitmen tertentu termasuk pertimbangan lain dalam penetapan jabatan struktural, maka perangkat kepegawaian di daerah tidak berbuat apa-apa.

Sementara juga terjadi tumpang tindih antara Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Ada beberapa Pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang juga mengatur tentang kepegawaian, sementara kepegawaian telah memiliki aturan main sendiri yaitu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, dan perubahan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 justru disesuaikan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, bukan merubah Undang-Undang Kepegawaian yang disesuaikan dengan tuntutan perkembangan jaman. Jadi selama ini pemerintah hanya merubah bentuk petunjuk pelaksanaan di bidang kepegawaian yang disesuaikan dengan perubahan Pemerintahan Daerah.

Kemudian hal lain adanya Perubahan Peraturan Perundangan yang tidak segera diikuti dengan petunjuk pelaksanaan, sehingga setiap daerah cenderung menafsirkan sendiri setiap bentuk aturan main dalam bidang kepegawaian. Di era otonomi daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan untuk menentukan segala bentuk kebijakan yang dianggap cocok dengan kebutuhan daerah termasuk dibidang kepegawaian. Bupati/Walikota merupakan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah di Kabupaten/Kota dan Gubernur merupakan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah di Provinsi. Provinsi tidak dapat melakukan tindakan hukum terhadap bentuk pelanggaran yang terjadi di Kabupaten/Kota, demikian pula sebaliknya.

Hal demikian juga terjadi di Sulawesi Utara. Selama ini pengangkatan pejabat dalam jabatan struktural belum sepenuhnya dilaksanakan sesuai dengan undang-undang kepegawaian. Dimana

selaku pejabat Pembina Kepegawaian di Propinsi tetap menjadi prioritas utama dalam menentukan penempatan jabatan struktural. Seperti di kabupaten/kota berdasarkan hasil wawancara dengan kepala Bidang Mutasi dan Pensiun (Ibu Telly Moniung SH) dimana dalam pengangkatan jabatan struktural eselon II Pejabat Pembina Kepegawaian Kabupaten/Kota mengangkat Pelaksana tugas karena menghindari dari konsultasi dengan Propinsi dalam hal ini memintah persetujuan dengan Gubernur untuk mengangkat pejabat struktural eselon II tersebut. Hal itu dikarenakan tidak ada sangsi bagi Bupati atau Walikota, misalnya pengurangan DAU atau sangsi lain supaya Pejabat Pembina Kepegawaian di Kabupaten/Kota tidak sewenang-wenang mengangkat pejabat struktural.

D. Kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dalam pengaturan sistem karier Pegawai Negeri Sipil.

1. Pengaturan sistem karier

Perencanaan karier adalah bagian yang sangat penting karena menentukan dinamika organisasi untuk manajemen sumber daya manusia. Karier menunjuk pada perkembangan pegawai secara individual dalam jenjang jabatan atau kepangkatan yang dapat dicapai selama masa kerja tertentu dalam suatu organisasi. Pengembangan karier sebagai tugas perkembangan harus diwujudkan pegawai secara individual, sedangkan dari organisasi merupakan kegiatan manajemen sumber daya manusia. Untuk mendapatkan tenaga kerja yang kompetitif, diperlukan usaha memberikan bantuan agar pegawai yang potensial dapat mencapai jenjang

karier sejalan dengan usahanya untuk mewujudkan tugas perkembangannya.⁸⁵

Betapapun baiknya suatu rencana karier yang telah dibuat oleh seorang pegawai disertai oleh suatu tujuan karier yang wajar dan realistis, rencana tersebut tidak akan menjadi kenyataan tanpa adanya pengembangan karier yang sistematis dan programatis. Karena *per definisi* perencanaan, termasuk perencanaan karier, adalah keputusan yang diambil sekarang tentang hal-hal yang akan dikerjakan dimasa depan, berarti bahwa seseorang yang sudah menetapkan rencana kariernya, perlu mengambil langkah-langkah tertentu guna mewujudkan rencana tersebut. Berbagai langkah yang perlu ditempuh itu dapat diambil atas prakarsa pekerja sendiri tetapi dapat pula berupa kegiatan yang disponsori oleh organisasi atau gabungan dari keduanya. Perlu ditekankan lagi bahwa meskipun bagian pengelola sumber daya manusia dapat turut berperan dalam kegiatan pengembangan tersebut, sesungguhnya yang paling bertanggung jawab adalah pegawai yang bersangkutan sendiri karena dialah yang paling berkepentingan dan dia pulalah yang kelak akan memetik dan menikmati hasilnya. Hal ini merupakan salah satu prinsip pengembangan karier yang sangat fundamental sifatnya.⁸⁶

2. Kelemahan-Kelemahan dalam aturan formal kepegawaian

Terdapat tali temali permasalahan dalam pengelolaan aparatur yang masih dihadapi saat ini. Salah satunya adalah menyangkut aspek penempatan PNS, yang seringkali tidak sesuai dengan kompetensi dan spesifikasi tugas jabatan. Pengangkatan dan penempatan PNS seringkali

⁸⁵ H. Sadili Samsudin, Manajemen Sumber Daya Manusia, CV. Pustaka Setia Bandung 2006, Hal. 140.

⁸⁶ Sondang Siagian, Ibid. Hal. 215

tidak didasarkan atas ukuran-ukuran objektif termasuk faktor kedekatan (*nepotisme*) banyak dijumpai dalam berbagai pemanfaatan dan penempatan.

Demikian pula berbagai program pemanfaatan dan penempatan PNS (seleksi dan penempatan, rotasi, promosi, dan diklat) belum didukung oleh suatu sistem penilaian dengan kriteria yang terukur yang mencerminkan prinsip prestasi kerja sebagaimana terkandung Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

Permasalahan lain, adalah terkait dalam keberadaan unit-unit kepegawaian pada banyak instansi pemerintah yang belum memerankan fungsinya secara maksimal sebagai lembaga pengembangan sumber daya aparatur. Mereka umumnya, masih berkuat dan terjebak dalam fungsi kegiatan administrasi semata, seperti pengurusan absensi, cuti, dan lain-lain.⁸⁷

Disisi lain bila diperhatikan bahwa ada sebagian kecil Pegawai Negeri Sipil yang kurang disiplin dalam arti tidak mentaati ketentuan jam kerja (tidak masuk kantor tanpa prosedur) mendapatkan nilai “baik” disetiap unsur-unsur yang dinilai yang tertuang dalam Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaannya. Sehingga dengan demikian akibat dari penilaian yang baik tersebut, maka Pegawai Negeri Sipil yang kurang disiplinpun mendapatkan kenaikan pangkat, kenaikan gaji berkala dan lain-lain seperti layaknya Pegawai Negeri Sipil yang disiplin yang memang prestasi kerjanya “baik”, sehingga **Inu Kencana Syafiie**, mengatakan

⁸⁷ Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara Jakarta 2003. Hal. 22

bahwa seleksi kenaikan pangkat dan jabatan atau penerimaan pegawai bukan berdasarkan prestasi kerja, melainkan selera pimpinan.⁸⁸

Dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian tertulis bahwa “ *jabatan karier adalah jabatan struktural dan fungsional yang hanya dapat diduduki Pegawai Negeri Sipil setelah memenuhi syarat yang ditentukan*”. Namun pelaksanaan Karier Pegawai Negeri Sipil dilingkungan birokrasi masih diwarnai oleh *system nepotisme, patronage system, spoil system* dan lain-lain. sehingga dalam hasil rapat pembahasan oleh Tim Baperjakat sebagai hasilnya disampaikan kepada Gubernur untuk ditanda tangani namun pada kenyataannya ada pertimbangan lain dari Gubernur selaku Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah. Sehingga hasil rekrutmen terakhir tidak sesuai dengan hasil pembahasan Baperjakat.

Gubernur selaku Pejabat Pembina Kepegawaian di daerah Provinsi dengan mudah dapat melakukan penekanan pada Baperjakat dan BKD serta memasukan kepentingan tertentu dengan menempatkan Pegawai Negeri Sipil pilihannya dalam jabatan struktural di birokrasi.

Baperjakat dan BKD memang telah memiliki pedoman yang menjadi dasar dalam melaksanakan fungsinya. Namun dalam prakteknya kedua lembaga tersebut selalu mengalami kesulitan menerapkan aturan-aturan kepegawaian ketika dihadapkan dengan kepentingan-kepentingan dari Pejabat Pembina Kepegawaian di daerah provinsi. Sehingga sering terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan manajemen kepegawaian di daerah termasuk dalam pengangkatan pejabat struktural. Suatu hal yang

⁸⁸ Inu Kencana Syafii, Birokrasi Pemerintahan Indonesia, CV. Mandar Maju, Bandung 2004, Hal. 93

mendasar adalah lemahnya posisi Baperjakat dan BKD secara struktur dengan Gubernur sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi (PPKD Provinsi) dan kedua adanya celah dalam peraturan kepegawaian yang memungkinkan untuk disiasati

Pengangkatan PNS dalam suatu jabatan tertentu harus dilakukan secara cepat dan tepat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengangkatan pejabat baru harus cepat dilakukan apabila jabatan struktural tersebut kosong dan harus dihindari memakai pejabat lama karena akan menimbulkan kecemburuan sosial dan menghalangi karier pegawai lainnya.

Apabila ini sudah menjadi kebiasaan dikhawatirkan akan menjadi preseden buruk, walaupun perpanjangan jabatan merupakan wewenang Gubernur/Bupati/Walikota.

Terlepas dari obyektif tidaknya perpanjangan masa jabatan itu, niscaya akan mematikan karier Pegawai Negeri Sipil yang ada di bawahnya serta menghambat pengkaderan Pegawai Negeri Sipil. Dampak lainnya, mereka tidak akan mempunyai lagi motivasi dan semangat bekerja karena jenjang kariernya dihalangi. Pada akhirnya secara tidak langsung roda pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat akan berkurang. Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural belum menunjukkan kualifikasi yang tegas sehingga dalam penerapannya cenderung menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda dan sangat rentan terjadinya pelanggaran terhadap Peraturan Perundang-undangan itu sendiri.

E. Kebijakan Pemerintah Dalam Menetapkan/Menempatkan Suatu Jabatan.

1. Pengertian Kebijakan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kebijakan dijelaskan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis dan dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi, dan sebagainya).⁸⁹

Pada organisasi pemerintahan kebijaksanaan politik kepegawaian ditetapkan oleh pemerintah dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (Undang-Undang, Peraturan) ketetapan/keputusan, Surat edaran, pengumuman dan lain-lain. peraturan perundang-undangan inilah yang merupakan sumber hukum kepegawaian. Disamping pengaturan melalui Undang-Undang yang mengatur prinsip-prinsip dalam manajemen Pegawai Negeri, lazimnya diperlukan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan Undang-Undang tersebut secara operasional.⁹⁰

Kebijakan pemerintah dalam penempatan jabatan struktural sudah diatur secara spesifik dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pada pasal 17 ayat 2 yang berbunyi “ *Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan* “

Pelaksanaan kebijakan pemerintah selama ini kadang menimbulkan permasalahan dikarenakan dalam prakteknya sedikit terjadi penyalahgunaan kewenangan dan benturan-benturan dari suatu organisasi atau kepentingan lainnya. Dengan kondisi yang demikian maka

⁸⁹ Hanif Nurcholli, Loc. Cit. Hal. 263.

⁹⁰ W. Riawan Tjandra, Loc. Cit, Hal. 153

kompetensi jabatan bukan menjadi persyaratan yang utama. Meskipun ada Pegawai Negeri Sipil yang lebih memiliki kompetensi dalam promosi jabatan struktural, namun dikarenakan tidak dekat atau tidak dikenal maka kecil kemungkinan akan menduduki jabatan sesuai dengan bidangnya. Hal lain yang mendukung kompetensi jabatan tidak terjamin adalah belum berjalan analisis jabatan dan analisis staf pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. Dalam membuat rancangan kebijakan birokrasi akan lebih menguntungkan pihak tertentu (suku, atau mengutamakan kepentingan pribadi dan lain-lain), sehingga sebagai konseptor kebijakan birokrasi belum dapat berdiri netral dalam penempatan jabatan struktural.

Wawancara dengan salah satu informasi penulis yaitu kepala Bidang Perencanaan dan Pengembangan Pegawai (Dra. Linda Watania, MM.Msi) sebagai sekretaris Baperjakat mengatakan bahwa selama ini Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara telah melaksanakan kebijakan menempatkan dan menetapkan suatu jabatan di birokrasi telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam pertimbangan menetapkan dan menempatkan suatu jabatan melalui proses pembahasan dalam rapat Baperjakat yang memiliki fungsi memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menjamin obyektivitas dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural. Dengan demikian Baperjakat memiliki fungsi administratif dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari Jabatan struktural.

Pada kenyataannya meskipun fungsi ini telah dijalankan, Gubernur sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi memiliki kewenangan mutlak dalam menentukan siapa, yang akan menduduki jabatan apa yang harus dipegang. Baperjakat yang diketuai oleh Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Utara bekerja tetap dengan petunjuk-petunjuk Gubernur Sulawesi Utara. Meskipun dalam pelaksanaannya Baperjakat telah memberikan pertimbangan-pertimbangan dengan mengajukan calon-calon yang memenuhi persyaratan, namun kehendak Gubernur Sulawesi Utara tetap tidak dapat ditolak.

2. Masalah kebijakan kepegawaian sesuai dengan sistem Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999

Masalah kebijaksanaan dalam kepegawaian antara lain :

- (1). Sistem kebijaksanaan yang dianut adalah untuk mendorong pengembangan otonomi daerah, sehingga kebijaksanaan kepegawaian dilaksanakan daerah otonomi sesuai dengan kebutuhannya baik pengangkatan, penempatan, pemindahan dan mutasi maupun pemberhentian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2). Untuk Memberdayakan (*empowering*) dan peningkatan SDM didaerah, maka program pendidikan dan latihan (Diklat) untuk Kabupaten/Kota dapat lebih di tingkatkan kualitas dan kuantitasnya, untuk efisiensi dan juga wahana pengaturan SDM, agar semakin meluas cakrawala pengalamannya, maka untuk pelatihan ini dapat dilakukan secara berkesinambungan oleh provinsi dan pemerintah pusat.
- (3). Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 terdapat perubahan yang mendasar dalam sistem manajemen kepegawaian guna mewujudkan profesionalisme PNS.
- (4). Dengan demikian akan terbuka peluang (kesempatan) bagi Pegawai Negeri Sipil yang berprestasi tinggi untuk meningkatkan kemampuan secara profesional dan berkompetisi secara sehat. Pengangkatan dalam jabatan harus didasarkan atas penilaian prestasi kerja yang obyektif terhadap prestasi, kompetensi dan pelatihan yang bersangkutan.⁹¹

⁹¹ Musanef, Manajemen Kepegawaian Indonesia, CV. Haji Masagung Jakarta 1982. Hal 19.

Kebijakan-kebijakan di atas jika diterapkan dalam lingkup kepegawaian dapat menjamin penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan disamping itu dapat menghasilkan pegawai-pegawai yang dapat memimpin suatu satuan organisasi negara dengan bertanggung jawab dan menjunjung tinggi nilai-nilai etika sebagai Pegawai Negeri terutama bagi Mereka yang telah menduduki jabatan struktural

BAB IV

P E N U T U P

A. Kesimpulan.

Berdasarkan pembahasan sebagaimana telah diuraikan pada Bab sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa Implementasi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 terkait dengan penempatan suatu jabatan struktural sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 ayat 2, pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Bahwa Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian belum efektif dilaksanakan dimana banyak kepentingan-kepentingan yang menjadi prioritas utama. Atau banyak dipengaruhi oleh

pertimbangan-pertimbangan lain diluar pertimbangan yuridis formal yang berimplikasi kurang baik pada hasil pengisian atau pengangkatan pejabat struktural. Dimana dalam pengangkatan Pegawai Negeri Sipil sampai pada penempatan pegawai dalam jabatan struktural masih diwarnai dengan pengaruh *spoil system*, *nepotism system*, dan *patronage system*. Sehingga untuk mendapatkan pejabat-pejabat yang memiliki sumber daya manusia yang optimal sering terabaikan. Transformasi normatif manajemen Pegawai Negeri Sipil dalam implementasinya banyak terganjal oleh kultur lama yang terlanjur mengakar dan sulit diubah sebagai akibat dari pola rekrutmen pegawai masa lalu yang lebih bernuansa “rekrutmen politik” untuk kepentingan membesarkan dukungan terhadap partai yang masa lalu mengkooptasi birokrasi.

2. Penempatan Jabatan Struktural banyak dipengaruhi oleh pejabat yang bersangkutan, banyak celah yang didapati pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sehingga proses pengaturan sistem pembinaan karier belum berjalan sebagaimana diharapkan. Karena banyak Pegawai Negeri yang tidak berusaha mengembangkan potensi atau menyesuaikan dengan penilaian prestasi kerja. Disamping itu tidak semua pegawai memahami jalur karier dan prospek kariernya sendiri, atau kurangnya sosialisasi jabatan dalam lingkup kepegawaian khususnya jabatan yang kosong, dapat menghambat kesempatan seorang pegawai untuk lebih meningkatkan kariernya ke jenjang yang lebih tinggi. Menganalisa kebutuhan karier seseorang dalam hubungannya dengan karier pegawai adalah merupakan proses yang sering diabaikan oleh individu sendiri atau organisasi dimana seorang itu

bekerja dimana dalam proses ini sangat penting karena mengidentifikasi potensi (kekuatan) dan kelemahan yang dimiliki oleh seorang pegawai, agar dengan demikian karier pegawai yang bersangkutan dapat direncanakan dan dikembangkan sebaik-baiknya.

3. Kebijakan dalam menetapkan dan penempatan jabatan struktural dengan masuknya kepentingan sekelompok orang yang didukung oleh Peraturan perundangan menyangkut kepegawaian (Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, Kepmendagri Nomor 5 Tahun 2005, Keputusan Kepala BKN Nomor 12 Tahun 2002) ternyata tidak memiliki ketegasan hukum dalam mengatur mekanisme dan pengangkatan jabatan struktural. Dalam rekrutmen calon pejabat struktural mengikuti selera pejabat yang berkuasa dalam hal ini Gubernur sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian di Daerah Provinsi dengan mudah dapat melakukan penekanan pada Baperjakat atau BKD serta memasukkan kepentingan tertentu dengan menempatkan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural di birokrasi
4. secara terstruktur posisi perangkat kepegawaian daerah dan personil di dalamnya lemah dihadapan Pejabat Pembina yang dalam hal ini dijabat oleh pejabat politik. Karena ketika Pejabat yang berkuasa menginginkan atau mengeluarkan kebijakan sesuai dengan keinginannya maka perangkat pegawai tidak dapat menolak meskipun hal tersebut bertentangan dengan ketentuan yang berlaku.

B. Saran

1. Perlu revisi kembali Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 mengenai Pokok-Pokok Kepegawaian sehingga adanya Ketegasan hukum dan sanksi yang jelas terhadap pejabat yang melanggar ketentuan tersebut.
2. Perlu ditinjau kembali mengenai mekanisme pengaturan sistem karier dalam pengangkatan pejabat struktural yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2002. Pada saat sekarang ini pemberlakuan Undang-Undang nomor 43 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 dirasakan sangatlah melemahkan posisi birokrasi.
3. Akan lebih bersifat netral dan kuat apabila jabatan karier tertinggi birokrasi adalah Pejabat Pembina Kepegawaian yang pengaturannya diatur secara khusus dalam arti untuk mengurangi KKN, dalam birokrasi maka Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah adalah merupakan pertukaran Pegawai Negeri dari berbagai daerah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Sementara mekanismenya harus dipublikasikan guna pertanggung jawaban moral bagi pejabat tersebut dengan mekanisme penyaringan yang betul-betul selektif .
4. perlu ada suatu perangkat personil yang kuat dalam menangani suatu penempatan dalam jabatan agar menghindari terjadinya kepentingan politik dan lain-lain.
5. Perlunya “ Fit and Proper Test “ bagi Pejabat struktural pada setiap eselon, bukan hanya pada jajaran eselon II ke atas, sehingga perbaikan mutu pejabat struktural daerah dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdoel Djamaily 1984, Pengantar Hukum Indonesia, CV. Rajawali Jakarta
- Amrah Muslimin 1980, Beberapa asas-asas Pengertian-pengertian pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi, Alumni Bandung
- Ahmad Ghufron dan Sudarsono 1991, Hukum Kepegawaian Di Indonesia, PT Rineka Cipta Jakarta
- Abdurahman 1987, Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah, Media Sarana Press, Jakarta.
- B. Siti Soetami 1997, Hukum Administrasi Negara, Universitas Diponegoro Semarang.
- Abdulla Rosali 1986, Hukum Kepegawaian, CV Rajawali Jakarta
- Bahsan Mustafa 1990, Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, Citra Aditya Bandung .
- C.S.T. Kansil 1986, Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, Ghalia Indonesia Jakarta.
- Dye Thomas R 1986, Understanding of public policy New Jersey, Prentice Hall .
- F. Utrecht/Moh. Saleh Djindang 1985, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, PT. Ichtiar Baru Jakarta.
- Handoko T. 1998, Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia, BPFE Yogyakarta.
- Hardianto (kepala BKN) Makalah Pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil.
- Hanif Nurcholiz 2007, Teori dan praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Jakarta PT. Grasindo.

- H.A Muin Fahmal 2006, Peran asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih, UII Press Yogyakarta.
- G. Sadili Samsudin 2006, Manajemen Sumber Daya Manusia, CV. Pustaka Setia Bandung.
- Inu Kencana Syafii 2004, Birokrasi Pemerintah Indonesia, CV. Mandar Maju Bandung.
- Kusnadi dan Harmaily Ibrahim 1988, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat studi Hukum tata Negara Fak. Hukum UI dan Cv, sinar Bhakti Jakarta 1988.
- Kusumadi Pudjosewojo 1976, Pedoman Pelajaran Tata hukum Indonesia, Aksara baru Jakarta.
- Muchsan 1981, Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan administrasi Negara di Indonesia, Liberty Yogyakarta.
- Musanef 1982, Manajemen Kepegawaian Indonesia, CV. Haji Masagung jakarta,
- Moekijat 2001, Perencanaan dan Pengembangan Karier Pegawai, Remaja Rosdakarya Bandung.
- M. Irfan Islamy 2007, Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Bumi Aksara Jakarta.
- Moerdiono 1990, Membenahi administrasi Negara Untuk Pembangunan Jangka Panjang Ke II Makalah Rakernas PAN 14 Mei 1990.
- Natasaputra M. 1988, Hukum administrasi Negara, CV. Rajawali Jakarta.
- Nugroho R. 2000, Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Refolusi Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, PT Elex Media Komputindo Jakarta.
- Notoahmodjo S. 1998, Pengembangan Sumber Daya Manusia, Rineka Cipta Jakarta.
- Nainggolan H. 1987, Pembinaan Pegawai Negeri Sipil, PT. Pertja Jakarta.
Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara Jakarta 2003.
- Subekti 1975, Pokok-pokok Hukum Perdata, Intermas jakarta.
- Syarani Ridwan 1991, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Pustaka Kartini Jakarta.

- Syaukani 2000, Menatap Masa Depan Otonomi Daerah, Gerbang Dayaku Tenggara Kalimantan Timur.
- Sondang P. Siagian 2008, Manajemen Sumber Daya Manusia, PT. Bumi Aksara Jakarta.
- Simamora H. 1995, Manajemen Sumber Daya Manusia, STIE YKPN Yogyakarta.
- Siagian S.P. 1996, Manajemen Sumber Daya Manusia, Bumi Aksara Bandung.
- Soekamto Soejono 2000, Sosiologi Suatu Pengantar, Raja Grafindo Persada Jakarta.
- Samodra Wibawa 2005, Reformasi Administrasi, Gava Media Yogyakarta
- Sofyan Effendi 1990, Peningkatan Produktivitas Pegawai Negeri Sipil, Laporan Penelitian Fisipol UGM.
- S.F. Marbun dkk. 2004, Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara UII Press Yogyakarta.
- Soerjono Soekamto dan Sri Mamuji 1986, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Jakarta.
- Tjokroamidjojo 1981, Pengantar Hukum Administrasi Pembangunan, LP3 ES Jakarta.
- Utrecht E. 1986, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Pustaka Tinta Mas Surabaya.
- W. Riawan Tjandra 2008, Hukum Administrasi Negara, Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Perundang-undangan dan Kumpulan Peraturan

- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Sinar Grafika Jakarta, 2003.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- PP. No. 24 Tahun 1976 tentang Cuti Pegawai Negeri Sipil.
- PP. No 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil

- PP. No. 32 Tahun 1979 Jo. Peraturan pemerintah Nomor 65 Tahun 2008 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.
- PP. No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- PP. No. 11 Tahun 1981 tentang Perawatan, Tunjangan Cacat, dan uang Duka Pegawai Negeri Sipil.
- PP. No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. Nomor 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.
- PP. No. 15 Tahun 1979 tentang Daftar Urut Kepangkatan Pegawai Negeri Sipil.
- PP. No. 25 Tahun 1994 tentang Satya Lencana Karya Satya.
- PP. No. 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil.
- PP. No. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.
- PP. No. 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.
- PP. No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan struktural.
- PP. No. 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS.
- PP. No. 11 Tahun 2002 tentang Perubahan PP. No. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan PNS.
- PP. No. 12 tahun 2002 tentang Perubahan PP. No. 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat PNS.
- PP. No. 13 Tahun 2002 tentang Perubahan PP. No. 100 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural.
- PP. No. 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan. Dan pemberhentian PNS.
- PP. No. 54 Tahun 2003 tentang Formasi PNS.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penilaian Calon Sekretaris Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Serta Pejabat Struktural Eselon II Di Lingkungan Kabupaten/Kota.
- Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 46A Tahun 2000 Tanggal 17 Juni 2000

Keputusan Menteri Pendayagunaan aparatur Negara Nomor
Kep/61/M.PAN/6/2000.

Keputusan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Uraian
Tugas Badan Kepegawaian Provinsi Sulawesi Utara

Keputusan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 203 Tahun 2004 Tentang
Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat)
Provinsi Sulawesi Utara.

PENGARUH REKLAMASI DI PESISIR PANTAI DALAM WILAYAH NEGARA INDONESIA

A PENDAHULUAN

Dapat diamati dengan seksama pada awal perkembangan hukum laut Internasional, penguasaan negara terhadap wilayah laut belum banyak didasarkan pada konsepsi hukum, tetapi lebih banyak didasarkan pada kenyataan. Jadi bukan atas dasar penguasaan secara “*de jure*” tetapi berdasarkan penguasaan secara “*de facto*”.

Perkembangan hukum laut Internasional dalam konsep yuridisnya, banyak diilhami oleh hukum privat atau hukum perdata dagang pada masa abad ke 7 Masehi. Kemudian di Laut Tengah terdapat suatu peraturan hukum yang berkembang pada abad ke 14 yang disebut “*consolato del mare*” (mengatur peraturan perdagangan). Sedangkan pertumbuhan hukum laut Internasional publik tumbuh dan berkembang di Eropa yang dibedakan dalam Zaman Romawi dan pada masa abad pertengahan.

Oleh karena demi keamanan pengusahaan sumber daya alam yang terdapat di dasar laut dan tanah di bawahnya (landas kontinen), maka kekuasaan untuk mengaturnya selayaknya ada pada negara pantai yang berbatasan dengan landas kontinen tersebut. Dengan demikian pada hakekatnya tindakan tersebut merupakan penegasan dari negara pantai untuk melaksanakan yurisdiksinya atas sumber-sumber kekayaan alam didasar laut dan di tanah di bawahnya tanpa mempengaruhi status hukum perairannya.

Belum disepakatinya mengenai berapa lebar laut wilayah yang dapat jatuh di bawah kedaulatan negara pantai mengakibatkan negara-negara menggunakan kaidah jauh pada waktu hukum kebiasaan Intenasional untuk menetapkan laut wilayahnya masing-masing. Berdasarkan hukum kebiasaan Internasional, secara umum telah diterima bahwa lebar laut wilayah adalah 3 mil laut yang berasal dari jarak tembakan meriam yang terjauh pada waktu itu.⁹²

⁹² Dr. L. Tri Setyawanta R, SH.MH. Pokok-pokok Hukum Laut Internasional ,Pusat Studi Hukum Laut FH. Undip Semarang 2005. Hal. 1, 17

Secara yuridis Indonesia merupakan suatu negara kepulauan, karena seluruh wilayahnya terdiri dari beberapa kepulauan serta mencakup pulau-pulau lainnya, dengan perbandingan antara wilayah daratan dengan perairan kepulauan adalah antara satu dibanding dua. Dalam hitungan selama ini, pada umumnya selalu dikemukakan bahwa jumlah seluruh pulau-pulau Indonesia adalah 13.667 pulau, dengan panjang garis pantai (coastline) 80.791,42 KM atau 43.670 mil.

Jumlah pulau menurut data-data yang lain yang diinformasikan saat ini sering bervariasi, meskipun pada umumnya dikatakan bahwa pulau-pulau Indonesia seluruhnya berjumlah 17.508 pulau. Berdasarkan data-data yang ada tersebut sebenarnya dapat diasumsikan bahwa panjang garis pantai dengan jumlah pulau 13.667 buah sekitar 81.000 Km tidak sesuai lagi dengan kenyataan dilapangan sehingga secara matematis seharusnya lebih panjang 81.000 Km.

Dalam kaitannya dengan adanya wilayah pesisir yang kearah laut, maka ketentuan mengenai laut wilayah selebar 12 mil laut juga akan menentukan batas-batas wilayah pesisir secara administratif. Dalam hal ini kedaulatan suatu Negara Pantai, selain wilayah daratan dan perairan pedalaman dalam hal suatu Negara Kepulauan, perairan kepulauannya meliputi pula suatu jalur laut yang berbatasan dengannya yang dinamakan Laut Wilayah. Setiap negara berhak menetapkan lebar laut wilayahnya hingga suatu batas yang tidak melebihi 12 mil laut, di ukur dari garis pangkal yang ditentukan sesuai dengan konvensi.

Pada umumnya wilayah pesisir digunakan sebagai “wadah” berbagai aktivitas manusia dengan intensitas yang tinggi. Misalnya untuk pemukiman, kawasan industri, pertanian, pertambakan, pelabuan, rekreasi dan pariwisata, pertambangan, pembangkit tenaga listrik, dan konservasi sumber daya alam. Sedangkan dilaut yang dekat pantai (*coastal sea*) digunakan untuk media pelayaran dan penangkapan ikan, serta sumber daya alam hayati lainnya. Masing-masing kegiatan tersebut belum tentu saling menguntungkan, bahkan justru merugikan satu sama lain. Oleh karena itu wilayah pesisir disamping sebagai “pusat kegiatan” juga dapat menjadi “pusat konflik atau benturan” antara kepentingan sektor yang satu dengan sektor lainnya.⁹³

⁹³ Dr. L. Tri Setyawanta R, SH.MH. Konsep Dasar Dan Masalah Pengaturan Pengelolaan Pesisir terpadu Dalam Lingkup Nasional. Ghradika Bhakti Litika Pres Semarang 2005. Hal. 1,2,4, 10

B. PERMASALAHAN.

Pemanfaatan dan pengelolaan wilayah pesisir Indonesia memang akan memperlihatkan keterlibatan berbagai departemen atau instansi, dengan kepentingan dan wewenangnya masing-masing yang didasarkan pada berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan secara sektoral. Demikian juga akan melibatkan kepentingan dunia usaha dan masyarakat setempat yang kemungkinan memanfaatkan sumber daya pesisir di wilayah yang sama, dengan jenis yang sama pula dan dalam waktu yang bersamaan, berdasarkan kebijakan dari instansi yang berwenang.

Masing-masing peraturan perundang-undangan serta kebijakan tersebut seringkali saling tumpang tindih atau berentangan satu sama lain. Hal itu disebabkan pada umumnya program pengembangan lingkungan dan pengelolaan sumber daya alam di wilayah pesisir Indonesia didasarkan pada pendekatan secara sektoral dengan tujuan dan sasaran yang khusus, sehingga kurang memperhatikan sektor lain dan kepentingan masyarakat setempat serta lingkungannya. Lemahnya kerjasama dan koordinasi di antara lembaga-lembaga sektoral dan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, telah mengakibatkan duplikasi dalam rangka pengumpulan data, serta tumpang tindih (*overlapping*) dalam pelaksanaan program pengelolaan dan pemberlakuan peraturan. Hal itu telah mengakibatkan timbulnya konflik pemanfaatan dan konflik kewenangan dan melahirkan ketidak pastian hukum bagi pihak-pihak yang berkaitan dan berkepentingan dengan wilayah pesisir.

Dalam kenyataannya memang telah terjadi benturan antara kepentingan perikanan tradisional dengan kegiatan perminyakan di wilayah pesisir Kalimantan Timur, wilayah pesisir timur Sumatera di sepanjang selat Malaka dan Singapura serta di Selat Sunda sekitar Kepulauan Seribu. Konflik terjadi pula antara kepentingan konservasi hutan bakau dengan pembangunan lapangan golf dan pengembangan real estate di Pantai Indah Kapuk (PIK) di dekat bandara Soekarno Hatta. Di taman laut Kepulauan Seribu kepentingan konservasi berbenturan dengan kepentingan pariwisata. Demikian pula reklamasi pantai di Teluk Manado akan dapat menghancurkan ekosistem terumbu karang sebagai akibat adanya konflik kepentingan dalam pemanfaatan sumber daya pesisir tersebut.⁹⁴

⁹⁴ Ibid Hal. 10,11,13.

Pengembangan sistem pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu di Indonesia telah mulai dirintis sejak akhir tahun 1980-an, mulai program kegiatan pengelolaan pesisir terpadu (*Integrated Coastal Zone Management*) meskipun baru secara sporadis. Untuk memberikan landasan hukum dalam mengimplementasikan perkembangan kesepakatan Internasional di bidang pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu bagi kepentingan nasional, maka diperlukan suatu sistem hukum pengelolaan wilayah pesisir yang didasarkan pada suatu Undang-Undang Pokok sebagai “Ketentuan Payung”, untuk mengatur pengelolaan wilayah pesisir Indonesia. Demikian pula Undang-undang tersebut akan dapat dipergunakan sebagai landasan hukum untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang telah ada, terkait dengan kegiatan-kegiatan sektoral di wilayah pesisir Indonesia sehingga menjadi satu kesatuan sistem hukum yang komprehensif.

Sampai saat ini Indonesia memang belum mempunyai Undang-undang yang khusus mengatur mengenai pengelolaan wilayah pesisir, yang dapat dijadikan sebagai landasan hukum secara terpadu dalam pengelolaannya. Dengan demikian selama ini pengaturan hukum yang digunakan dalam pengelolaan wilayah pesisir masih tersebar dalam berbagai Undang-Undang sektoral yang secara langsung berkaitan dengan pemanfaatan wilayah pesisir.

Upaya untuk membenahi pengaturan hukum dengan maksud mewujudkan suatu Undang-Undang mengenai pengelolaan wilayah pesisir memang telah dilakukan. Upaya tersebut diawali dengan dibentuknya Panitia Penyusunan Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir, berdasarkan Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 40 Tahun 2000 tanggal 19 Desember 2000. hal itu merupakan momentum awal di mulainya proses lahirnya peraturan perundangan nasional dalam pengelolaan wilayah pesisir.⁹⁵

⁹⁵ Ibid. Hal. 16, 20.

C. ANALISA

Peranan hukum dalam pembangunan di Indonesia adalah sangat erat hubungan dengan karakteristik kemampuan hukum untuk menangani permasalahan dalam masyarakat, dan sudah tercermin sejak keputusan politik berdasarkan kemerdekaan 17 Agustus 1945 karena sudah jelas telah berpihak kepada kepentingan rakyat banyak dalam usaha untuk melakukan pemanfaatan sumber daya alam yang berarti untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sehingga yang utama adalah hal-hal yang bersifat “sosial” dan bukan “individual”.

Dengan landasan hukum seperti ini sangat diharapkan dapat membenahi pengaturan hukum yang ada khususnya pengelolaan wilayah pesisir Indonesia yang memang sampai saat ini sedang mengalami krisis yang tidak dapat di hindari di karenakan sebagian wilayah pesisir telah digunakan sebagai objek wisata dan dunia usaha sehingga telah mengakibatkan penurunan kualitas lingkungannya dan telah mengancam kesinambungan ekosistimnya. Pembangunan-pembangunan usaha seperti , Mall, Restoran-restoran, tempat wisata, atau dunia usaha lainnya dari segi pembangunan merupakan suatu perkembangan dan kemajuan apabila sesuai dengan prinsip dan tujuan atau fungsi pembangunan tersebut sehingga dapat membantu masyarakat dalam hal membuka lapangan pekerjaan disamping itu masyarakat dapat menikmati suatu tempat hiburan (rekreasi) dan dapat memberikan devisa bagi pemerintah.

Namun lemahnya kerjasama antara pemerintah dan para pengusaha menyebabkan terjadinya konflik, dimana pemanfaatan dan pengelolaan terjadi kesewenang-wenangan para pengusaha pengelola di wilayah pesisir pantai tidak lagi memperhatikan peraturan-peraturan yang di buat sebelumnya. Menyebabkan kerusakan sumber daya alam serta ekosistim disekitar pantai.

Disamping itu pembuangan limbah industri yang mengarah kepantai dapat mengakibatkan terjadi pencemaran di laut, yang secara langsung dirasakan oleh para nelayan atau masyarakat di pesisir pantai dan masyarakat luas pada umumnya dimana kebutuhan hidup setiap hari menurun dan terancam akan hilang. Seperti yang terjadi di teluk Buyat Sulawesi Utara bahkan disekitar pesisir pantai Malalayang Manado

Pembenahan hukum terhadap pengaturan hukum pengelolaan wilayah pesisir pantai perlu dijadikan sebagai kerangka hukum nasional, dalam mengembangkan koordinasi dan kerangka kerja secara regional dalam pengelolaan wilayah pesisir khususnya yang secara langsung berbatasan dengan negara tetangga, sesuai dengan perkembangan hukum laut Internasional dan hukum lingkungan Internasional yang baru hal ini disebabkan adanya implikasi (keterkaitan) ekologis antara wilayah pesisir dan laut Indonesia dengan wilayah pesisir dan laut dari negara-negara tetangga.

Permasalahan-permasalahan antara perbatasan laut dengan negara tetangga mengundang perhatian masyarakat luas dimana sangat dibutuhkan penanganan khusus pemerintah dalam memperhatikan masyarakat yang tinggal di daerah perbatasan, maupun petugas yang bertugas menjaga di wilayah tersebut dan sangat di sayangkan ada juga daerah perbatasan yang tidak ada petugas khusus yang menjaga wilayah perbatasan dan ada terkesan pemerintah tidak memperhatikan hal itu.

Untuk mengatasi berbagai permasalahan dalam pengelolaan di pesisir dan juga perbatasan laut antara negara tetangga di perlukan upaya yang harus dilakukan yaitu dengan mengembangkan suatu sistem pengelolaan wilayah pesisir dan perbatasan laut secara terpadu yang didasarkan pada pengaturan hukum secara efektif, efisien, optimal, terkoordinasi dan berkelanjutan. Dimana pemanfaatan sumber daya tidak melebihi kemampuan regenerasi atau mengorbankan kualitas dan kuantitas sumber alam tersebut, yang selama ini dijaga dan diawasi oleh pemerintah sebagaimana program yang telah ditetapkan. Kepastian hukum sangat penting perannya untuk mengatur pengelolaan sumber daya pesisir agar lebih jelas dimengerti oleh semua orang yang dapat di pertanggungjawabkan dan dilaksanakan. Dengan demikian masyarakat dunia usaha sebagai pelaku pembangunan di wilayah pesisir mempunyai kepastian jaminan usaha dan investasinya.

Pemerintah lebih meneliti lagi tentang mekanisme perisinan mengenai pembangunan di daerah pesisir dengan lebih memperhatikan kesejahteraan masyarakat. Selain itu juga meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat, menciptakan dan memperbaiki pengelola sumber daya wilayah pesisir melalui pengakuan hak masyarakat dan adat, serta pengaturan program insentif bersifat sukarela.

Rancangan Undang-undang pengelolaan wilayah pesisir yang benar dan tepat akan mendorong tercipta desentralisasi pengelolaan sumber daya pesisir, seperti mendistribusikan kewenangan tertentu dari pemerintah pusat kepada pemerintah yang berada dibawahnya, terutama tingkat Kabupaten/Kota. Disamping itu pula mendorong terjadinya penyelesaian konflik di tingkat masyarakat melalui konsiliasi, mediasi, arbitrase, dan secara adat.

Sejalan dengan itu sangat diperlukan partisipasi masyarakat atau kerja sama harus digalakkan diantara lembaga sektoral yang berbeda, sektor swasta dan kelompok-kelompok masyarakat untuk mencapai tujuan bersama menjaga keutuhan wilayah pesisir pantai agar supaya peran serta masyarakat akan dapat berkembang dan dikembangkan apabila sebagai pihak pemekarsa undang-undang, pemerintah lebih terbuka dalam menginformasikan dan mensosialisasikan rancangan undang-undang atau aturan kebijaksanaan yang akan diberlakukan. Dengan keterbukaan pemerintah dapat memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menambah wawasan dan ikut proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan yang dilakukan pemerintah. yang secara tidak langsung terjadi kerjasama yang saling menguntungkan satu sama yang lain karena masing-masing mengetahui kedudukan pemerintah dan masyarakat. Hal seperti inilah yang dapat mengurangi konflik pemanfaatan atau konflik yurisdiksi yang diakibatkan oleh kesalahan prosedur penetapan kebijakan.

\

L. Tri Setyawanta , R. Pokok-Pokok Hukum Laut Internasional Pusat Study Hukumm Laut , fakultas Hukum Undip, Semarang 2005.

L. Tri Setyawanta, R. Konsep Dasar dan masalah Pengaturan Pengelolaan Pesisir Terpadu dalam Lingkup Nasional Grafika Bakti Litika Semarang, 2005.

Nama : **Joice Djeffrie Singal, SH**
Nim : B4A 007 018
Kelas : Non Reguler
Mata Kuliah : Hukum Perdagangan Internasional
Dosen : **Prof. Dr. Peter Mahmud Marzuki, SH., LL.M.**

1. PT Pharmacindo Husada dengan Roche Parma, AG dan Didier Pharmacien, dibentuk, berkedudukan dan tunduk dengan hukum Indonesia, demikian juga partner bisnisnya adalah perusahaan asing yang dibentuk, berkedudukan dan tunduk pada hukum Negara Swiss. Artinya transaksi bisnis yang dilakukan oleh dua perusahaan tersebut terjadi antara dua perusahaan dengan nasionalitas yang berbeda yaitu perusahaan yang berkedudukan di Indonesia dan Swiss. Pemegang saham Mayoritas (85%) PT Pharmacindo Husada adalah Roche Pharma. Roche Parma adalah perusahaan dengan Pemiliknya berkebangsaan Perancis. Perusahaan tersebut menjual Obat-obatan ke Negara –Negara Tetangga sehingga transaksi yang dilakukan merupakan **Bisnis Internasional**.
2. PT Pharmacindo Husada berhak untuk mendapatkan *tax deduction* karena kedudukan (nasionalitas) PT Pharmacindo Husada dibentuk, berada, dan tunduk pada hukum Indonesia. Sebagai badan hukum Indonesia, maka PT Pharmacindo Husada mempunyai hak untuk mendapat insentif yang diberikan oleh pemerintah Indonesia, termasuk *tax deduction* meskipun pemegang saham warga negara asing. Selain itu, PT Pharmacindo Husada secara nyata berada, dan melakukan aktivitas perusahaannya di Indonesia.
3. Apabila PT Pharmacindo Husada melakukan “*dumping*” maka yang digugat hanya PT Pharmcindo Husada saja, karena yang bertanggung jawab atas kegiatan perusahaan, seperti tanggungjawab atas produk dan pemasarannya adalah PT Pharmacindo Husada bukan perusahaan lain sebagai pemegang saham (Roche Pharma, AG dan Didier Pharmacien). Walaupun perusahaan tersebut pemegang saham mayoritas PT Pharmacindo Husada. Mengenai tanggungjawab pemegang diatur dalam UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Menurut UU Nomor 40 Tahun 2007, Pemegang Saham hanya bertanggungjawab sebatas saham yang dia miliki. Pemegang saham adalah subyek hukum yang terdiri dari orang perorang atau badan hukum.
4. Apabila PT Pharmacindo Husada tidak mampu membayar hutangnya kepada Bank-Bank di Indonesia, maka yang menjadi tergugat hanya PT Pharmacindo Husada, sedangkan Roche Parma, AG dan Didier Parmachien, AG dan Didier Bertin tidak ikut sebagai tergugat karena PT Pharmacindo Husada sebagai badan hukum bertanggungjawab terhadap semua aktivitas perusahaan, baik yang berkaitan dengan hak dan kewajiban perusahaan itu sendiri. Sementara para pemegang saham hanya bertanggungjawab sebatas saham yang dia miliki sehingga perusahaan sebagai pemegang saham mayoritas atas suatu perusahaan tertentu juga memiliki tanggungjawab sebatas saham yang dia miliki.
5. Pemerintah Perancis dan Pemerintah Swiss menjadi pihak yang bersengketa dalam hal ini diwakili oleh Sarwoko, SH. Dan Yanuar, SH di pengadilan niaga karena masing-masing pihak mempunyai hak untuk melakukan **Legal Standing** di Pengadilan Niaga.

