

## **PELAKSANAAN PENGANGKATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM JABATAN STRUKTURAL PADA PEMERINTAH DAERAH KOTA PADANG**

(Suci Amelia Permata Sari. 07.940.083, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Program Reguler Mandiri, 2011, 88 halaman)

### **ABSTRAK**

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai sumber daya manusia yang bertugas dalam melayani kepentingan publik memiliki andil dalam merealisasikan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Terselenggaranya pembangunan nasional sangat tergantung pada kemampuan dan kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya juga pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan pegawai negeri. Maka dari itu manajemen PNS diarahkan guna menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan yang berdaya guna dan berhasil guna. Dalam pelaksanaan manajemen PNS di kota Padang sendiri tidak sedikit mengalami kesulitan atau hambatan dalam menjalankannya, khususnya dalam pelaksanaan pengangkatan dalam jabatan struktural. Adapun permasalahan dalam penelitian ini adalah mengenai pelaksanaan pengangkatan dalam jabatan struktural pada pemerintah kota Padang dan kendala-kendala yang dihadapi dalam pengangkatan jabatan struktural beserta upaya yang dilakukan pemerintah kota Padang dalam mengatasi kendala tersebut. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis sosiologis, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer dan sekunder yang lebih luas meliputi bahan rujukan seperti dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah atau risalah perundang-undangan, konsep rancangan undang-undang di bidang kepegawaian, dan studi dokumen. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa proses pelaksanaan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural pada Pemerintah Kota Padang yang mengacu pada UU No.43 Tahun 1999 tentang perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan PP No. 13 Tahun 2002 tentang perubahan atas PP No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural beserta Peraturan Pelaksanaannya. Namun masih terdapat kelemahan-kelemahan dalam proses pelaksanaan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural seperti dalam hal pengangkatan pejabat struktural masih terdapatnya *patronage system* selain itu penempatan PNS dalam jabatan yang masih belum sesuai dengan bidang ilmu yang dikuasai oleh pejabat struktural. Diharapkan perlu adanya kebijakan baru yang diambil pemerintah kota padang seperti dengan melaksanakan *fit and proper test* yang dilakukan oleh tim independen demi menjaga transparansi dalam pelaksanaannya.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pada pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 Alinea ke IV menegaskan bahwa tujuan bangsa Indonesia adalah membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Demi perwujudan tujuan tersebut jelas diperlukan aparatur-aparatur yang tangguh, berwibawa serta berwawasan luas yang dapat berkompentensi dan memiliki dedikasi tinggi pada Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Salah satu aparatur negara yang memiliki keberadaan sentral dalam membawa kebijakan-kebijaksanaan atau peraturan-peraturan pemerintah guna terlaksananya tujuan nasional yaitu Pegawai Negeri Sipil atau lebih kita kenal dengan istilah PNS.

PNS sebagai sumber daya manusia yang bertugas dalam melayani kepentingan publik memiliki andil dalam merealisasikan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Terselenggaranya pembangunan nasional sangat tergantung pada kemampuan dan kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan Pegawai Negeri.<sup>1</sup> Maka dari itu PNS sudah semestinya memiliki kualitas yang baik agar mampu menjalankan tugasnya secara profesional, adil, bertanggung jawab, tepat dan benar. Maka dari itu manajemen PNS diarahkan guna menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan yang

---

<sup>1</sup> SF.Marbun, dan Moh.Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, Hal 98.

berdaya guna dan berhasil guna. Manajemen PNS merupakan keseluruhan upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme, penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian.<sup>2</sup>

Pengangkatan PNS dalam jabatan merupakan salah satu bagian dari kebijaksanaan dalam manajemen PNS. Mengenai Pengangkatan PNS diatur dalam Pasal 17 ayat 2 UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dimana di dalamnya menyebutkan bahwa pengangkatan PNS dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan. Pada penjelasan lebih lanjut, jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam suatu jabatan dalam suatu organisasi negara. Pada pengangkatan dalam jabatan dikenal dengan adanya istilah jabatan karier. Jabatan karier merupakan jabatan struktural dan fungsional yang hanya dapat diduduki oleh PNS setelah memenuhi syarat yang ditentukan.

Selanjutnya Jabatan Struktural merupakan kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Pengangkatan PNS dalam jabatan struktural antara lain dimaksudkan untuk membina karier PNS dalam jabatan struktural dan kepangkatan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>2</sup> Sri Hartini, Sertiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, Hal 86.

berlaku. Untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural seseorang harus berstatus sebagai PNS, Calon Pegawai Negeri Sipil tidak dapat diangkat dalam jabatan struktural.

Mengenai penetapan jabatan struktural, jabatan struktural Eselon I pada instansi pusat ditetapkan oleh presiden atas usul pimpinan instansi setelah mendapat pertimbangan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara, sedangkan jabatan struktural eselon II kebawah pada instansi pusat ditetapkan oleh pimpinan instansi setelah mendapat pertimbangan tertulis dari menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara. Untuk jabatan struktural eselon I kebawah di Propinsi dan jabatan struktural eselon II kebawah di Kabupaten / Kota ditetapkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mengenai tata cara ketentuan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural telah diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan oleh pemerintah mengenai pengangkatan PNS dalam jabatan struktural yakni PP No. 100 Tahun 2000 jo PP No. 13 Tahun 2002, yang selanjutnya juga telah diterbitkannya Keputusan Badan Kepegawaian Negara No. 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam jabatan struktural sebagaimana telah diubah dengan PP No. 13 Tahun 2002.

Berbicara mengenai perihal pengangkatan PNS dalam jabatan struktural, selama ini tidak sedikit dijumpai seleksi pengangkatan PNS dalam jabatan struktural baik pada instansi pemerintah pusat maupun di daerah masih menyimpang dari aturan-aturan yang ditetapkan. Dalam aturannya pengangkatan PNS dalam jabatan struktural dilakukan dengan mempertimbangkan faktor-faktor pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seorang PNS sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun, akan tetapi dalam kenyataannya pengangkatan pejabat dalam

jabatan struktural tidak hanya murni berdasarkan syarat-syarat atau ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun terkadang justru malah lebih ditentukan faktor-faktor di luar hal tersebut. Seperti dalam pengangkatan PNS dalam jabatan struktural ataupun penempatannya masih saja didominasi kepentingan politik, kerabat, keluarga dan lain sebagainya. Hal ini dapat dikatakan bahwa dalam prakteknya pengangkatan pegawai dalam jabatan struktural sering tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan dalam aturan perundang-undangan. Hal inilah yang sering menimbulkan masalah kepegawaian antara lain rasa tidak senang dengan pejabat yang diangkat karena merasa pengangkatan tersebut tidak adil. Rasa tidak senang ini seringkali berakibat menurunnya tingkat etos kerja dengan pejabat yang bersangkutan sehingga akhirnya pekerjaan yang menjadi tanggung jawab bersama antara pegawai yang bersangkutan dengan pejabat tersebut menjadi kurang baik hasilnya. Selain itu sering ada rasa kurang puas dari pegawai yang lain yang pada akhirnya berakibat pada menurunnya prestasi kerja pegawai.<sup>3</sup>

Selain itu dampak dari pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung dapat mewarnai pola-pola rekrutmen pejabat struktural terlepas dari peran dukungan masing-masing PNS dalam kemenangan salah satu calon Kepala Daerah dalam proses kompetensi Pilkada. Meski ada ketentuan tentang netralitas PNS dalam partai politik, namun dalam kenyataannya dilihat dari tingkat atau kecenderungannya ada beberapa PNS yang melakukan aksi untuk mendukung calon kepala daerah dalam pelaksanaan Pilkada. Tak dipungkiri ini sudah menjadi isu politis yang sudah diketahui banyak kalangan. Dimana terdapat kenyataan di lapangan masing-masing kepala daerah memiliki tim sukses yang bergerak secara tidak langsung atau tim sukses

---

<sup>3</sup> <http://stialand.ac.id>, Akhyar Efendi dkk, *Manajemen PNS yang Baik*, tersedia diakses tanggal 15 November 2010.

bayangan/tidak resmi/non formal yang antara lain adalah salah satunya PNS. Maka terjadilah fenomena dimana terdapat persaingan tidak sehat untuk meraih jabatan struktural dengan pendekatan politik kepada pihak –pihak yang telah berjasa dan memiliki akses langsung yang sangat erat dengan kepala daerah terpilih karena telah memberikan kontribusi terhadap kemenangan kepala daerah terpilih dalam pilkada. Para tim sukses pilkada dari jajaran PNS sudah barang tentu mendapat imbalan/kompensasi dari yang telah dilakukannya.<sup>4</sup>

Aspek loyalitas kepada penguasa merupakan faktor yang menjadi urutan terdepan dalam menentukan calon pejabat struktural yang akan dipilih untuk menduduki jabatan tertentu, bahkan yang lebih tidak kondusif lagi adalah munculnya pejabat struktural baru yang tampil karena kedekatan dengan lingkaran kekuasaan.<sup>5</sup> Hal tersebut diatas jelas masih memperlihatkan adanya unsur-unsur kedekatan politis yang masih mewarnai proses pengangkatan dalam jabatan struktural.

Disamping itu bisa dilihat dari setelah diberlakukannya Keputusan Badan Kepegawaian Negara No. 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan pelaksanaan PP No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan PP No. 13 Tahun 2002 yang menyebutkan bahwa persyaratan PNS untuk dapat diangkat hingga menduduki suatu jabatan struktural salah satunya adalah setiap pejabat yang diangkat dalam jabatan struktural haruslah memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan. Karena pada hakikatnya kualifikasi dan tingkat pendidikan akan mendukung pelaksanaan tugas dalam jabatannya secara profesional, khususnya dalam upaya penerapan kerangka teori, analisis metodologi pelaksanaan tugas dalam jabatannya, akan tetapi pada kenyataan dilihat di lapangan masih ditemui kualifikasi dan

---

<sup>4</sup> www.statsbladkepegawaian.com, *Fenomena Hukum Kepegawaian*, diakses tanggal 12 April 2011.

<sup>5</sup> Setyono Budi, *Birokrasi dalam perspektif publik dan administrasi*, Puskodak, Semarang, 2004, hal, 42.

tingkat pendidikan dalam pengangkatan dalam jabatan tidak sesuai dengan kebutuhan jabatan.

Seperti dalam pengangkatan dalam jabatan struktural pada pemerintah kota Padang. Sampai saat sekarang ini masih ada ditemui PNS yang ditempatkan pada suatu jabatan pada instansi pemerintah yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan dan bidang ilmu yang dikuasai PNS yang bersangkutan. Seperti contohnya pada tahun 2010, pada Pemerintah Kota Padang terdapat PNS yang berlatar belakang Sarjana Pertanian ditempatkan pada dinas pengelolaan keuangan.<sup>6</sup> Padahal seharusnya PNS yang diangkat dalam jabatan struktural harus memiliki kualifikasi serta tingkat pendidikannya sesuai dengan jabatan yang diemban, sehingga nantinya tidak menimbulkan kesulitan baginya dalam melaksanakan tugas jabatannya, namun pada kenyataan pengangkatan dalam jabatan yang sesuai dengan disiplin ilmu atau kemampuan pejabat yang seharusnya menjadi persyaratan utama dalam pengangkatan pejabat struktural menjadi persyaratan yang diabaikan. Hal tersebut diatas seperti justru tidak sesuai dengan apa yang telah disyaratkan dalam Keputusan Badan Kepegawaian Negara No. 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan PP No. 13 Tahun 2002 mengenai syarat untuk diangkat dalam jabatan struktural. Salah satu dampaknya adalah didapatinya temuan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia menunjukkan terjadi kelemahan pada pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Padang pada tahun 2010 dikarenakan terbatasnya kompetensi personalia dari pegawai juga berimbas kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menghadapi kendala dalam penyusunan

---

<sup>6</sup> [www.padang.go.id](http://www.padang.go.id), *Tidak Efisiennya Pelaksanaan Kerja Pejabat Struktural Pemko Padang*, diakses tanggal 11 Desember 2010.

laporan keuangan dan menata usahakan aset daerah, masalah ini dikarenakan masih terbatasnya pengetahuan ataupun tidak menguasai pekerjaannya dikarenakan latar belakang pendidikan yang tidak sesuai dengan pekerjaannya.<sup>7</sup>

Masalah-masalah ini menjadi kendala struktural untuk mencapai atau menerapkan prinsip dasar secara profesional. Hal ini justru akan menghambat efektifitas dan produktivitas dalam menjalankan pekerjaannya. Oleh karena itu berdasarkan ini juga tentu akan sulit munculnya efektifitas dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi serta kelancaran dalam penyelenggaraan pembangunan nasional.

Maka berdasarkan latar belakang yang penulis uraikan diatas, penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan ini kedalam suatu karya tulis yang berjudul :  
**PELAKSANAAN PENGANGKATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM JABATAN STRUKTURAL PADA PEMERINTAH DAERAH KOTA PADANG.**

---

<sup>7</sup> [www.padang.go.id](http://www.padang.go.id), *Kelebihan Pegawai jadi Kelemahan Pemko Padang*, diakses tanggal 8 Agustus 2011.



## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Dari pembahasan terhadap permasalahan yang telah dikemukakan dalam skripsi ini, kesimpulan yang dapat penulis kemukakan adalah sebagai berikut :

- 1) Dalam pelaksanaan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural pada pemerintah kota Padang ditentukan bahwa syarat-syarat bagi PNS untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural yang mengacu pada UU No. 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan PP No. 13 Tahun 2002 tentang perubahan atas PP No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural beserta Peraturan Pelaksanaannya.

Antara lain syarat-syarat nya adalah sebagai berikut :

- a) Berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil
- b) Serendah-rendahnya menduduki pangkat 1(satu) tingkat dibawah jenjang pangkat yang ditentukan;
- c) Memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan;
- d) Semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang—kurangnya bernilai baik dalam dua tahun terakhir;
- e) Memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan;
- f) Sehat jasmani dan rohani

- 2) Selain itu kendala – kendala yang terjadi dalam pengangkatan pejabat struktural pada Pemerintahan Daerah Kota Padang antara lain :
- a) Masih terdapat ketidaksesuaian bidang keahlian / latar belakang pendidikan seorang pejabat dengan jabatan yang diembannya sehingga dalam pelaksanaan tugas jabatannya menjadi tidak efektif dan efisien.
  - b) Pelaksanaan pengangkatan pejabat struktural pada pemerintah kota Padang masih diwarnai oleh unsur *Patronage System*, yakni pada sistem ini pemilihan pejabat didasarkan atas keinginan untuk membantu pejabat yang diduduki pada suatu posisi tertentu, dimana usaha untuk membantu tersebut didasarkan pada hubungan politik maupun hubungan keluarga. Masih ada beberapa pejabat struktural yang diangkat karna unsur kedekatan dengan penguasa, bukan dikarenakan syarat objektif yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.
  - c) Posisi tim Baperjakat menjadi lemah di hadapan Pejabat Pembina dalam hal ini adalah walikota, karena ketika pejabat yang berkuasa menginginkan atau mengeluarkan kebijakan sesuai dengan keinginannya maka tim Baperjakat tidak dapat menolak meskipun hal tersebut bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, karena hal ini adalah menyangkut hak *prerogative* dari pejabat Pembina yakni hak istimewa yang dimiliki oleh kepala daerah yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat digugat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

- Abdullah Rosali, 1986, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta : CV Rajawali.
- Ahmad Ghufron, Sudarsono, 1991, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Bahsan Mustafa, 1990, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung :Citra Aditya.
- Burhanudin A. Tayibnapsis, 1986. *Administrasi Kepegawaian; Suatu Tinjauan Analitik*, Jakarta ,Pradnia Paramitha
- Djarmika, Sastra dan Marsono, 1995, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Djambatan.
- H.Nainggolan, 1987, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta : Ghalia
- Hartini,Sri, Setiajeng Kadarsih, Sudrajat Tedi, 2008. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Muchsan, 1982, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta: Bina Aksara
- M.Joko Affandi.2002. *Dampak Penataan Organisasi Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Puslitbang BKN.
- Mahfud, Moh, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media.
- Redaksi Sinar Grafika, 2003,*Undang-Undang Kepegawaian Lengkap*
- Sunggono bambang, 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- SF.Marbun dan Moh.Mahfud MD, 2008, *Pokok-PokokHukum Administrasi Negara*, Yogyakarta:, Liberty.
- Setyono Budi,2004, *Birokrasi dalam Perspektif public dan administrasi*,Semarang: Puskodak.
- Siagian, Sondang P, 1996, *Filsafat Administrasi*, Jakarta: Gunung Agung.
- .
- Thoha Miftah, 1986, *Dimensi-Dimensi Ilmu Adminsitrasi Negara*, Jakarta,Rajawali.
- Zainal Tauhid Saadi, 2002, *Keputusan Kepla BKN dan Kepala LAN Tahun 2001 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 96,97,98,99,100,101*.Jakarta : Panca usaha.

## **Peraturan perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

PP. No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan struktural.

PP. No. 100 Tahun 2000 jo PP No. 13 tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan struktural.

Keputusan Kepala BKN No. 13 tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 100 tahun 2000 jo PP No. 13 tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural.

PP No. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah No. 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat PNS

## **Website**

<http://stialand.ac.id>, Akhyar Efendi dkk, *Manajemen PNS yang Baik*, tersedia, diakses tanggal 15 November 2010.

[www.jurnalkepegawaianind.com](http://www.jurnalkepegawaianind.com) *Manajemen kepegawaian di Indonesia*, Hasan Sadikin, diakses tanggal 17 juni 2011.

[www.statsbladkepegawaian.com](http://www.statsbladkepegawaian.com), *Fenomena Hukum Kepegawaian*, diakses tanggal 12 April 2011.

[www.padang.go.id](http://www.padang.go.id), *Tidak Efisiennya Pelaksanaan Kerja Pejabat Struktural Pemko Padang*, diakses tanggal 11 Desember 2010.

[www.padang.go.id](http://www.padang.go.id), *Kelebihan Pegawai jadi Kelemahan Pemko Padang*, diakses tanggal 8 Agustus 2011.