

ANALISIS YURIDIS
PEMBINAAN JABATAN FUNGSIONAL PEGAWAI NEGERI SIPIL
MENURUT PERSPEKTIF HUKUM KEPEGAWAIAN INDONESIA

TESIS

NAMA: DHATUN KUSWANDARI
NPM: 0606004994



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008

**ANALISIS YURIDIS
PEMBINAAN JABATAN FUNGSIONAL PEGAWAI NEGERI SIPIL
MENURUT PERSPEKTIF HUKUM KEPEGAWAIAN INDONESIA**

TESIS

**Diajukan guna memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan
Strata-2 Studi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana
Fakultas Hukum Universitas Indonesia**

**DHATUN KUSWANDARI
0606004994**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Dhatun Kuswandari

NPM : 0606004994

Tanda tangan :

Tanggal : 22 Juli 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Dhatun Kuswandari
NPM : 0606004994
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Analisis Yuridis Pembinaan Jabatan
Fungsional Pegawai Negeri Sipil Menurut
Perspektif Hukum Kepegawaian

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Wukir Ragil, SH., MED.

Penguji : Prof. Safri Nugraha, SH., LL.M., Ph.D
Safri Nugraha

Penguji : Dr. Siti Hajati Hoesein, SH., MH.
Siti Hajati Hoesein

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 22 Juli 2008

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum W.W.

Alhamdu lillahi robbil 'alamin, karunia indah telah diberikan Allah SWT yang senantiasa mengiringi setiap nafas dan langkah kehidupan. Puja dan syukur sepenuh jiwa hanya kepada Allah SWT. Selesaiannya tesis dengan judul "Analisis Yuridis Pembinaan Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil menurut Perspektif Hukum Kepegawaian" ini merupakan babak akhir dari sebuah perjalanan. Segala aral tak terasa dilalui karena kepedulian dan rasa kasih dari orang-orang tercinta. Untuk itu tiada kata lain yang bisa terucap selain terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Prof. Dr. Safri Nugraha SH., LL.M., Ph.D., selaku Ketua Program sekaligus Dosen Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, atas kemudahan dan layanan keluarga besar Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
2. Dr. Wukir Ragil, SH., MED., selaku Dosen Pembimbing yang telah membagi ilmu dan membimbing dengan penuh kesabaran serta memompa semangat penulis hingga berhasil menyelesaikan tesis pada titik batas yang ditentukan.
3. Seluruh Dosen Magister Hukum: Prof. Benjamin Hoessin, Prof. Jimmly Assidiqie., Prof. Sri Soemantri, Prof. Arifin P. Soeriatmaja, Prof. Harun Alrasyid, Prof. Bari Bazed, Prof. Maria Farida Indrati, Prof. Lily Rasyidi, Prof. Ismail Suny, Dr. Jufrina Rizal, Pak Sarjito, Ibu Sri Mamudji, dan Ibu Ratih Lestarini, atas limpahan ilmu yang telah diberikan.

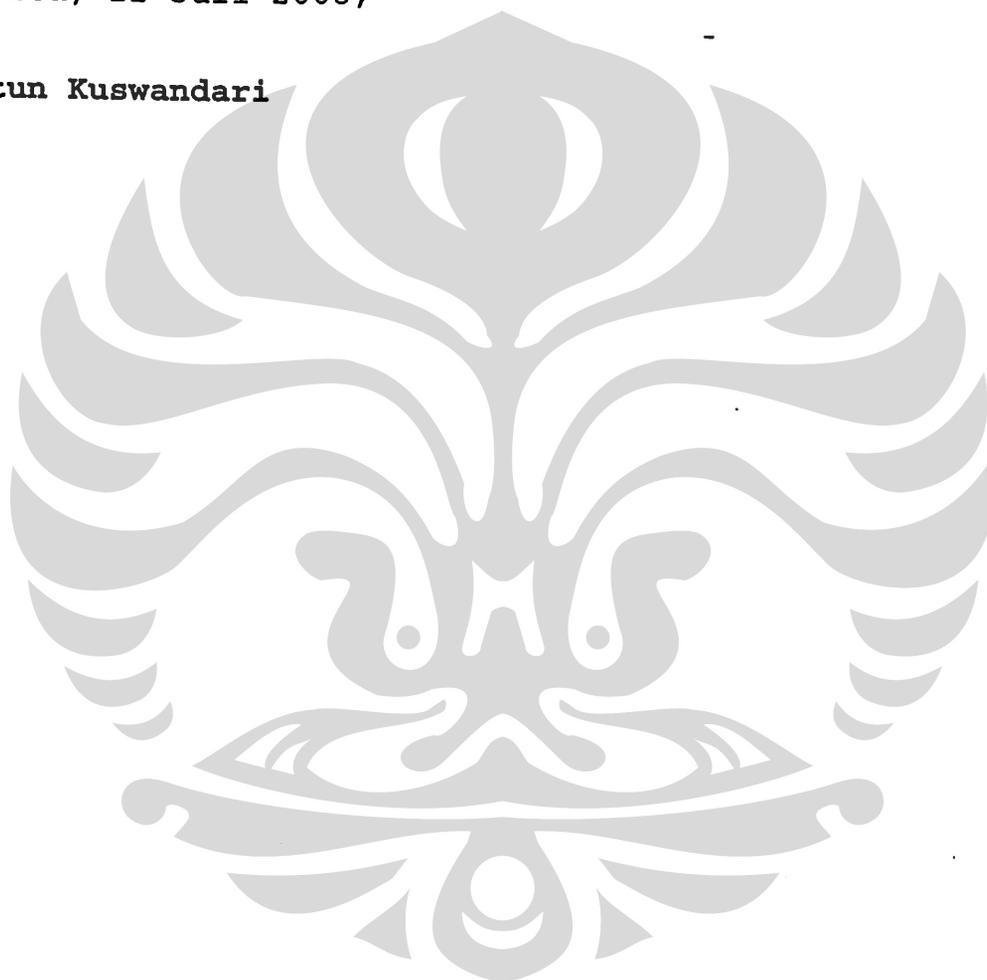
4. Tim Badan Kepegawaian Negara: Mbak Urip, Pak Angka, Pak Teo dan Pak Victor atas fasilitasi, informasi, dan diskusi yang sangat berarti.
5. Ibunda tercinta Hajjah Suhatmi Soekarman, yang tak pernah lupa menyebut nama penulis dalam setiap doanya.
6. Drs. Tri Djoko, Suami yang penuh kesabaran, keikhlasan dan pengertian luar biasa memberikan kesempatan penulis untuk menempuh studi.
7. Azhara Satriadi dan Rizqa Nastiti Azkadevi, Titipan indah dari Allah SWT, mutiara indah penuh pengertian dan tak pernah mengeluh atas kesibukan Mama.
8. Semua kakakku: Mas Wikan, Mas Iwan, Mbak Dana, dan Mas Huri bersama isteri dan suami masing-masing, atas perhatian dan kasih yang telah diberikan selama ini.
9. Gini, atas ketulusan dan kesetiaan menjaga anakku.
10. The Best Team "Komnas HAM" : Yodhisman Soratha & Yeny Rosdianti, orang-orang hebat yang tak mungkin terlupa.
11. Shanti Hapsari Dewi Adikancana, atas support dan kiriman doa dan pesan nan sejuk di kala kegelisahan melanda.
12. Team Solid HTN'2006: Bang Syamsul, Nando, Hajir, Ahmad dan Dodo, atas persahabatan apik yang dihadirkan selama ini.
13. Sekretariat Pasca Hukum UI Salemba: Pak Watijan, Mas Huda, Mas Hary, Mas Tono, Mbak Betna, Mbak May, Pak Ivan dan yang tidak bisa disebutkan satu persatu, atas pelayanannya selama ini.

Manusia tiada sempurna, demikian pula dengan karya ini, tentunya banyak kekurangan dan ketidaktepatan. Semoga setitik pemikiran dalam tulisan ini dapat bermanfaat bagi semua. Amin.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Jakarta, 22 Juli 2008,

Dhatun Kuswandari



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dhatun Kuswandari
NPM : 0606004994
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul "Analisis Yuridis Pembinaan Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil Menurut Hukum Perspektif Hukum Kepegawaian"

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 22 Juli 2009

Yang menyatakan,

(Dhatun Kuswandari)

ABSTRAK

Peranan Pegawai Negeri Sipil sedemikian penting dan menentukan untuk melancarkan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional. Sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, Pegawai Negeri Sipil dituntut bekerja secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Sebagai upaya peningkatan pembinaan Pegawai Negeri Sipil, pemerintah menerapkan kebijakan pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil salah satunya melalui jabatan fungsional. Keberadaan jabatan fungsional dalam Hukum Kepegawaian Indonesia telah ada sejak tahun 1961. Dalam penelitian ini dilihat bagaimana pengaturan jabatan fungsional menurut Undang-Undang Kepegawaian sejak Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian hingga Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dalam bentuk deskriptif yuridis analitis dengan menggunakan metode analisis sejarah hukum, interpretasi sistematis dan interpretasi otentik terhadap permasalahan dan data-data. Kesimpulan yang diperoleh dari penelitian ini ialah Undang-Undang Kepegawaian yang berlaku saat ini tidak pernah secara tegas mendelegasikan pengaturan jabatan fungsional kepada Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tingkatannya. Sementara itu Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil sebagai Peraturan Pelaksana untuk jabatan fungsional belum representatif sebagai sebuah Peraturan karena terdapat beberapa materi penting yang luput dari pengaturan. Pembinaan yang selama ini ada belum mampu menyentuh seluruh akar masalah pengembangan jabatan fungsional. Rumpun jabatan fungsional yang telah ditetapkan belum secara optimal digunakan sebagai acuan penyusunan kebijakan.

Kata Kunci: analisis yuridis, pembinaan, jabatan fungsional

ABSTRACT

Civil Servant has a specific and important role within the function of the state to make public service to the citizen. It is relate its jurisdiction in context of administrative law. In order to do their job, the civil servant need to be professional, honest and fair. It is need to be improved from time to time. For that purpose, there is a capacity building or development which is set up by the government. One of this aim is implemented by making such a carrier development through setting the functional job. Not like structural job whose specific in authority, functional job is based on competences. The existence of functional job itself had been legalised since 1961. This research is aimed to study regarding the regulation on official law and laws related to functional job as well. This is in Act Number 18/1961 concerning Regulation on Basic Government Officials and Act Number 43/1999 Concerning The Revision of Act Number 8/1974 Concerning Basic Government Officials. This research handling juridical and normative point of view by using analysis of historical law, systematic interpretation and authentic interpretation. On the conclusion of this reseach we found that in the regulation and positive law regarding government officials, there is no definitive delegation to the lower regulation. While government decree Number 16/1994 concerning Functional Job of the Civil Servant has not been representative to be a regulation, occassioned by lack of particular substance. The development of functional job has not been solve some problems. Functional Job criteria has not optimalized to be referred to the policy framework.

Key word: juridical analysis, development, functional job.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian.....	9
E. Kerangka Pemikiran.....	10
F. Metode Penelitian.....	17
G. Sistematika Pembahasan.....	20
BAB II Tinjauan Teoritis.....	23
A. Negara Sebagai Sebuah Organisasi Kekuasaan..	23
B. Pegawai Negeri Sebagai Organ Negara.....	27
C. Manajemen Kepegawaian.....	30
D. Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dalam Hukum Kepegawaian.....	38
BAB III Pengaturan Pembinaan Dan Klasifikasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil Menurut Hukum Kepegawaian Indonesia.....	46
A. Pengaturan Pembinaan Pegawai Negeri Sipil..	46
1. Pengaturan Pembinaan menurut Undang- Undang No. 18 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian....	46
2. Pengaturan Pembinaan menurut Undang- Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok- Pokok Kepegawaian.....	48

3.	Pengaturan Pembinaan menurut Undang-Undang No.43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian	56
B.	Klasifikasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil.....	58
1.	Klasifikasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian.....	60
2.	Klasifikasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil menurut Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.....	63
3.	Klasifikasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil menurut Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.....	64
C.	Pembinaan Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil	67

BAB IV

	Analisis Yuridis Pembinaan Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil Menurut Hukum Kepegawaian Indonesia	71
A.	Analisis Pengaturan Jabatan Fungsional menurut Undang-Undang.....	71
1.	Analisis Pengaturan tentang Jabatan Fungsional menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961.....	71
2.	Analisis Pengaturan tentang Jabatan Fungsional menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974	75
3.	Analisis Pengaturan tentang Jabatan Fungsional menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.....	78
B.	Analisis Pengaturan tentang Jabatan Fungsional menurut Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.....	82
C.	Analisis Pengaturan tentang Jabatan Fungsional menurut Keputusan Presiden	

	Nomor 87 Tahun 1999 Tentang Rumpun Jabatan Pegawai Negeri Sipil.....	99
	D. Analisis Yuridis Pembinaan Jabatan Fungsional.....	101
	E. Peran Kelembagaan dalam Pembinaan Jabatan Fungsional.....	110
BAB V	PENUTUP.....	116
	A. Simpulan.....	116
	B. Saran.....	118
	Daftar Pustaka.....	120



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara merupakan suatu organisasi jabatan, yang menampakkan dirinya dalam masyarakat sebagai segolongan manusia yang bekerjasama dengan mengadakan pembagian kerja yang sifatnya tertentu dan terus menerus untuk mencapai tujuan pembentukan suatu negara¹. Dalam implementasinya, praktek suatu negara sangat dipengaruhi oleh sumber daya manusia sebagai aparat negara atau yang dalam istilah hukum kepegawaian Indonesia disebut dengan Pegawai Negeri. Peranan pegawai negeri sangat penting dan menentukan karena pegawai negeri adalah bagian dari administrasi negara yang menjalankan tugas-tugas kenegaraan untuk melancarkan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional².

Keberadaan pegawai negeri di Indonesia bermula sejak bangsa Indonesia membentuk pemerintahan yang merdeka dan berdaulat pada tahun 1945. Pada saat

¹ Harun Alrasyid, *Pengisian Jabatan Presiden* (Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti, 1999), hal.5.

² *Netralitas Birokrasi: Menjernihkan Pola Hubungan Pemerintah dan Birokrasi*, Anonim, http://www.transparansi.or.id/berita/berita-april2007/Netralitas_Birokrasi.pdf.

itu pegawai negeri yang ada berasal dari (bekas) pegawai pemerintah Kolonial Belanda, bekas pegawai kolonial Jepang dan pegawai yang masuk setelah Pemerintah Republik Indonesia dibentuk. Seiring dengan pembentukan berbagai badan kelengkapan negara dalam bentuk berbagai departemen serta badan-badan lainnya, sejak saat itu timbul kebutuhan untuk menata birokrasi dalam berbagai lembaga-lembaga negara. Secara bersamaan diatur pula sumber daya manusia yang merupakan tugas penting lainnya yang harus dilakukan oleh para pemimpin negara Republik Indonesia pada saat itu³.

Menurut Logemann, pegawai negeri (*ambtenaar*) ialah setiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas publik dengan negara. Hubungan dinas publik yang dimaksud itu terjadi jika seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan

³Burhannudin A.Tayibnapi, *Administrasi Kepegawaian Suatu Tinjauan Analitik* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1995), hal 1. Didalam buku tersebut juga disuraikan tentang peranan administrasi kepegawaian dalam lingkup administrasi negara yang semakin penting ketika Pemerintah mencanangkan REPELITA I, di mana unsur sumber daya manusia merupakan faktor penentu dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan baik dalam tugas umum pemerintahan maupun pembangunan.

tertentu dengan mendapatkan penghargaan berupa gaji dan beberapa keuntungan lain⁴.

Untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan keberadaan pegawai negeri dalam rangka mengisi struktur birokrasi negara, Pemerintah Indonesia mengesahkan dan mengundang Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian⁵, yang kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian⁶. Terkait dengan aspek pembinaan pegawai, terdapat perbedaan di antara kedua undang-undang tersebut. Perbedaan yang dimaksud terletak pada tujuan pembinaan, sistem pengembangan karier serta kesejahteraan pegawai⁷.

Selanjutnya sebagai upaya penyempurnaan berbagai ketentuan yang dipandang sudah tidak sesuai dengan perkembangan lingkungan strategis,

⁴ Sudibyo Triatmodjo, *Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil* (Jakarta: PT. Ghalia Indonesia, 1983), hal.27.

⁵ Indonesia, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 263 Tahun 1961, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2312

⁶ Indonesia, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041.

⁷ Burhannudin A.Tayibnapi, *Op Cit*, hal. 2.

Pemerintah kemudian mengesahkan dan mengundang Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian⁸. Pasal 1 butir ke-1 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 menyatakan "Pegawai Negeri Sipil adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Selanjutnya Pasal 2 ayat (1) Undang-undang tersebut mengatur bahwa Pegawai Negeri Sipil dibagi dalam 3 (tiga) jenis, yaitu:

1. Pegawai Negeri Sipil;
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia;
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pegawai Negeri ialah aparatur yang digaji oleh negara. Sumber keuangan negara untuk gaji Pegawai Negeri berasal dari Anggaran dan Pendapatan Belanja

⁸Indonesia, Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890.

Negara (APBN) dan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Berdasarkan hal tersebut khusus untuk Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dikemukakan pada huruf a, terdiri dari: Pegawai negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Dilihat dari sisi jabatan karier pegawai negeri sipil, terdapat (2) dua jenis jabatan yang diatur dalam hukum kepegawaian yang berlaku saat ini, yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional. Jabatan struktural merupakan kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, hak dan wewenang yang secara tegas tercantum dalam struktur organisasi, misalnya: Kepala Sub Bagian, Kepala Bagian, Kepala Biro, dan lain sebagainya. Sementara jabatan fungsional sebagaimana dimuat dalam bagian penjelasan Pasal 17 ayat (1) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 adalah "jabatan yang tidak secara tegas ada dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut fungsinya diperlukan oleh organisasi, seperti Peneliti, Dokter, Pustakawan, dan lain-lain yang serupa dengan itu". Dari lingkup pengertian tentang jabatan fungsional tersebut, dapat dipahami bahwa jabatan fungsional lebih menitikberatkan pada aspek kompetensi dari seorang pegawai negeri. Dengan

demikian, seorang pejabat fungsional pegawai negeri ialah individu yang benar-benar menguasai suatu bidang keahlian tertentu, yang sangat terkait dengan pelaksanaan fungsi-fungsi utama dari suatu unit kerja dalam jajaran pemerintahan.

Jabatan fungsional pada awalnya kurang begitu diminati. Hal tersebut dikarenakan adanya kesan bahwa kesempatan untuk mengembangkan karier melalui jabatan struktural bagi pegawai negeri sipil masih longgar, sehingga jabatan fungsional menjadi kurang berkembang.

Semakin meningkatnya jumlah Pegawai Negeri Sipil menyebabkan peluang untuk jabatan struktural menjadi sempit oleh karena pertumbuhan jumlah Pegawai Negeri Sipil yang begitu cepat tersebut tidak diikuti dengan penambahan jumlah kelompok jabatan struktural secara signifikan. Di sisi lain, pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi justru membuka peluang yang lebih besar bagi para pejabat fungsional Pegawai Negeri Sipil yang akan mengembangkan kariernya.

Menurut Data dari Badan Kepegawaian Negara (BKN)⁹, saat ini terdapat kurang lebih 108 jenis jabatan fungsional yang telah ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri. Hal ini menunjukkan bahwa jabatan fungsional mengalami perkembangan yang signifikan dilihat dari jenisnya. Jumlah tersebut memberikan gambaran bahwa jabatan fungsional semakin dikembangkan oleh pemerintah dan diminati oleh para Pegawai Negeri Sipil dalam pengembangan kariernya. Kuatnya keinginan untuk menerapkan *Good Governance* pada seluruh jajaran birokrasi negara pada gilirannya menuntut Pejabat Fungsional Pegawai Negeri Sipil untuk lebih sungguh-sungguh meningkatkan profesionalismenya.

Lazimnya dalam suatu sistem, setiap Pegawai Negeri Sipil akan melalui fase-fase tertentu dalam karirnya. Fase tersebut dimulai ketika seseorang diangkat menjadi calon Pegawai Negeri Sipil hingga yang bersangkutan berhenti sebagai Pegawai Negeri Sipil. Keseluruhan fase dalam perjalanan karier seorang Pegawai Negeri Sipil ini tidak terlepas dari sistem kepegawaian yang berlaku di Indonesia

⁹Profil Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil, Badan Kepegawaian Nasional, 2008.

saat ini, yang secara keseluruhan sering diistilahkan dengan manajemen kepegawaian. Sistem kepegawaian tersebut setidaknya-tidaknya meliputi aspek perencanaan kepegawaian, pengadaan pegawai dan pembinaan pegawai¹⁰.

Sebagaimana telah disinggung di atas, lingkup pengertian jabatan fungsional tidak dicantumkan secara eksplisit dalam Undang-undang kepegawaian sehingga telah menimbulkan dampak kurang diminatinya jabatan-jabatan fungsional oleh para Pegawai Negeri Sipil. Padahal sesungguhnya, kelompok jabatan fungsional telah berkembang sedemikian cepat hingga memiliki lebih dari 100 jenis jabatan fungsional. Oleh karena itu penting kiranya mengupas perihal Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan fungsional dari sisi pengaturan dan pola pembinaannya menurut perspektif Hukum Kepegawaian.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian dalam bagian latar belakang tersebut di atas, identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

¹⁰ Burhannudin A.Tayibnapi, *Op Cit*, hal . 10-16

1. Bagaimanakah pengaturan Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil dalam Hukum Kepegawaian Indonesia?
2. Bagaimanakah aspek yuridis Pembinaan PNS dalam jabatan Fungsional?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji pengaturan Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil dalam Hukum Kepegawaian Indonesia.
2. Untuk mengkaji aspek yuridis Pembinaan PNS dalam jabatan Fungsional.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun secara praktis. Kontribusi teoritis yang dimaksud ialah hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam hal pengembangan ilmu hukum dalam bidang perundang-undangan, khususnya perundang-undangan di bidang kepegawaian.

Di samping itu, secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan

di bidang kepegawaian. Kontribusi dimaksud berupa adanya sistem pembinaan yang lebih baik disertai pengaturan yang memadai bagi para pegawai negeri yang memangku jabatan fungsional.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia adalah negara hukum, demikian ketentuan yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada BAB I tentang Bentuk dan Kedaulatan. Ketentuan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal tersebut dapat dimaknai bahwa segala sesuatu dalam dinamika kehidupan kenegaraan haruslah didasarkan atas hukum sebagai pegangan tertinggi¹¹.

Gagasan negara hukum dicetuskan oleh para pendiri negara (*the founding fathers*) Indonesia sejak kemerdekaan. Pada awal perjalanan konstitusi Negara kita, gagasan tersebut tidak dicantumkan secara eksplisit dalam Pasal-Pasal UUD 1945 sebelum perubahan, tetapi dirumuskan dalam Penjelasan. Ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945 bahwa Indonesia menganut ide '*rechtsstaat*', bukan

¹¹ Pembangunan Nasional Berparadigma Hukum, pemikiran Jimly Ashidique, <http://www.jimly.com/pemikiran/view/19>.

'*machtsstaat*'. Selanjutnya dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950, ide negara hukum secara tegas dicantumkan. Dalam Perubahan Ketiga tahun 2001 terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai ini kembali dicantumkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: "Negara Indonesia adalah Negara Hukum"¹².

Menilik sejarah, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Istilah yang digunakan adalah "*rechtsstaat*" yang berasal dari bahasa Jerman. Sementara dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan oleh A.V. Dicey dengan istilah "*The Rule of Law*"¹³.

Konsep Negara Hukum (*rechtsstaat*) yang dikemukakan Julius Stahl, mencakup empat elemen penting, yaitu (1) Adanya perlindungan hak asasi

¹² Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer, Orasi ilmiah Jimly Ashidiqie pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004, <http://www.economic-law.net/jurnal/CITANEGARAHUKUMINDONESIA.Doc>

¹³ *Ibid* hal. 6.

manusia; (2) Pembagian kekuasaan; (3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan (4) Peradilan tata usaha Negara¹⁴. Sementara menurut A.V. Dicey, setiap Negara Hukum (*The Rule of Law*), mempunyai 3 (tiga) ciri penting, yaitu: (1) *Supremacy of Law*; (2) *Equality before the law*; dan (3) *Due Process of Law*¹⁵.

Prinsip-prinsip Negara Hukum selanjutnya juga dirumuskan oleh "The International Commission of Jurists". Prinsip-prinsip Negara hukum tersebut dianalogkan sebagai ciri-ciri penting sebuah Negara Hukum, yaitu:

1. Negara harus tunduk pada hukum;
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu; dan
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak

Selain prinsip-prinsip yang dikemukakan di atas, Jimly Asshidiqie merumuskan prinsip-prinsip pokok negara hukum yang merupakan pilar-pilar utama penyangga berdiri tegaknya satu negara modern untuk dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya.

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ *Ibid*

Prinsip-prinsip tersebut:

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
4. Pembatasan Kekuasaan
5. Organ-Organ Eksekutif Independen
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara
8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)
12. Transparansi dan Kontrol Sosial¹⁶.

Sebagai sebuah negara hukum, Indonesia berupaya konsekuen mengimplementasikan prinsip-prinsip negara hukum dalam praktek penyelenggaraan negara. Hal tersebut tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai berikut: pertama, prinsip kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat 2), kedua, pemerintahan berdasarkan

¹⁶ *Ibid*

konstitusi (penjelasan UUD 1945), ketiga, jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (Pasal 27, 28, 29, 31), keempat, pembagian kekuasaan (Pasal 2, 4, 16, 19), kelima, pengawasan peradilan (Pasal 24), keenam, partisipasi warga negara (Pasal 28), ketujuh, sistem perekonomian (Pasal 33).¹⁷

Perwujudan sebagai negara hukum lainnya adalah bahwa seluruh kegiatan pada praktek penyelenggaraan negara harus didasarkan pada instrumen yuridis seperti peraturan, keputusan, peraturan kebijakan, dan sebagainya. Dalam negara, khususnya yang menganut tipe *welfare state* (negara kesejahteraan) yang ditandai oleh adanya *bestuurszorg* atau penyelenggaraan kesejahteraan umum¹⁸, pemberian kewenangan yang luas bagi pemerintah merupakan suatu keharusan, termasuk pemberian kewenangan kepada pemerintah untuk menciptakan berbagai regulasi sebagai sarana untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.¹⁹

¹⁷ Pelaksanaan Fungsi HAN Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik, tulisan Iskatinah SH, Mhum., Dosen Unwiku Purwokerto dalam Buletin Litbang Departemen Pertahanan Nomor 10.

¹⁸ Safri Nugraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, (Depok: Center For Law and Government Studies, 2007).

¹⁹ Iskatinah, Op cit.

Dalam kenyataannya tidak seluruh kebijakan yang diambil pemerintah tersedia undang-undangnya karena pada kenyataannya terdapat perbedaan gerak antara penyusunan undang-undang dengan permasalahan yang berkembang dalam masyarakat maupun di dalam pemerintahan. Penyusunan undang-undang berjalan lambat, sementara permasalahan kemasyarakatan maupun pemerintahan sedemikian pesat jalannya sehingga jika setiap tindakan pemerintah harus selalu berdasarkan undang-undang, maka akan banyak persoalan yang tidak dapat terlayani secara wajar. Oleh karena itu, dalam konsep *welfare state*, tindakan pemerintah tidak selalu harus berdasarkan asas legalitas. Dalam hal-hal tertentu pemerintah dapat melakukan tindakan secara bebas atas inisiatifnya sendiri yang didasarkan pada *freies Ermessen*.²⁰

Freies Ermessen atau kewenangan bebas menimbulkan implikasi dalam bidang legislasi bagi pemerintah, yaitu lahirnya hak inisiatif untuk membuat peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan undang-undang tanpa persetujuan DPR, hak *delegasi* untuk membuat peraturan yang derajatnya di

²⁰ *Ibid*

bawah undang-undang, dan *droit function* atau kewenangan menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat *enunsiatif*.²¹

Di bidang kepegawaian, *Freies Ermessen* juga dilakukan oleh pemerintah. Dalam hukum kepegawaian Indonesia yakni yang terkait dengan jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil. Peraturan tersebut disusun dan diterbitkan oleh pemerintah meskipun dalam Undang-Undang yang mengatur tentang Pegawai Negeri Sipil tidak secara tegas memerintahkan pendelegasian pengaturan melalui Peraturan Pemerintah, baik Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian maupun Undang-undang penyempurnaannya, yakni Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974. Jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil hanya termuat pada bagian penjelasan undang-undang tersebut.

Pada bagian konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 dapat diketahui bahwa penetapan Peraturan Pemerintah berdasarkan atas pertimbangan

²¹ *ibid*

demikian pengembangan profesionalisme, pengembangan dan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil serta peningkatan mutu pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Hal tersebut merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk memberikan payung hukum terhadap setiap kebijakan yang diambil dalam penyelenggaraan pemerintahan serta memberikan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil yang berada dalam jabatan fungsional.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematis dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya²². Bentuk penelitian yang digunakan adalah Deskriptif yuridis analitis, yaitu menguraikan permasalahan dan data-data yang berupa bahan hukum yang dikumpulkan serta merangkumnya

²² Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-PRESS), 1986), hal. 43.

dalam suatu laporan penelitian hukum sebagai hasil temuan baru dalam bidang hukum²³.

Penelitian ini merupakan studi kepustakaan, yaitu data diperoleh dari berbagai buku-buku atau literatur yang terkait dengan topik, dokumen-dokumen hukum resmi atau media massa. Oleh karena itu, data yang digunakan adalah data sekunder, baik yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder atau bahan hukum tersier²⁴. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku, jurnal ilmiah, artikel-artikel serta dokumen lainnya yang terkait dengan topik penelitian. Bahan hukum tersier berupa kamus atau ensiklopedi sebagai pendukung untuk mencari makna leksikal suatu istilah atau pengertian. Data yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis untuk selanjutnya ditarik sebuah kesimpulan dan saran.

²³ C.F.G Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20* (Bandung: Penerbit Alumni, 1994), hal. 101.

²⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2007), hal. 33.

Secara umum, penelitian hukum normatif mencakup 5 bidang, yakni penelitian terhadap asas-asas hukum; penelitian terhadap sistematika hukum; penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum (baik vertikal ataupun horisontal); perbandingan hukum dan sejarah hukum²⁵. Dalam penelitian ini juga digunakan metode analisis berdasarkan sejarah hukum tentang kepegawaian yang pernah berlaku di Indonesia.

Menurut Riduan Syaharani, analisis atau interpretasi sejarah hukum atau peraturan perundang-undangan merupakan penyelidikan asal-usul sampai berlakunya suatu peraturan perundang-undangan saat ini dalam masyarakat, dari suatu sistem yang dahulu pernah berlaku dan sekarang sudah tidak berlaku lagi atau dari suatu sistem hukum lain yang sekarang masih berlaku di suatu negeri lain²⁶. Uraian sejarah hukum tersebut dapat memberikan gambaran secara lebih lengkap tentang upaya pemerintah untuk meningkatkan profesionalisme pegawai negeri sipil serta memberikan kedudukan

²⁵ *Ibid*, hal. 14.

²⁶ Riduan Syaharani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 63.

hukum melalui peraturan perundang-undangan di bidang Kepegawaian di Indonesia dari masa ke masa.

Di samping menggunakan analisis interpretasi sejarah, dalam penelitian ini juga digunakan analisis interpretasi sistematis dan interpretasi otentik. Interpretasi sistematis dapat diartikan sebagai upaya mencari kejelasan maksud pembuat hukum sesuai dengan materi yang menjadi dasar peraturan hukum yang bersangkutan dan memahami pengaturan dalam hukum tersebut sebagai satu kesatuan antara norma-norma dalam suatu peraturan hukum atau dengan peraturan lainnya²⁷. Interpretasi otentik dapat diartikan sebagai penafsiran atau interpretasi yang diberikan sendiri oleh pembuat undang-undang berupa penjelasan-penjelasan dalam undang-undang yang bersangkutan²⁸.

G. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan yang digunakan dalam penelitian ini dibagi kedalam 5 (lima) Bab, yang secara rinci diurai sebagai berikut:

²⁷ *Ibid*, hal. 66.

²⁸ *Ibid*, hal 69.

Bab I Pendahuluan, menguraikan latar belakang penelitian, identifikasi masalah dalam penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode Penelitian, dan Sistematika Pembahasan dalam penelitian ini.

Bab II Tinjauan Teoritis, menjelaskan tentang konsep Negara Sebagai Sebuah Organisasi Kekuasaan, konsep Pegawai Negeri Sebagai Organ Negara, konsep Manajemen Kepegawaian dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Hukum Kepegawaian.

Bab III Pengaturan Pembinaan dan Klasifikasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil Menurut Hukum Kepegawaian Indonesia, menguraikan tentang pengaturan Pembinaan Pegawai Negeri Sipil dan Klasifikasi jabatan menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 08 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dan Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Bab IV Analisis Yuridis Pembinaan Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Menurut Hukum Kepegawaian Indonesia, Keempat menguraikan analisis terhadap

pengaturan jabatan fungsional PNS dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 08 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, serta analisis terhadap hal-hal yang terkait dengan pembinaan jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil.

Bab V Penutup, menguraikan kesimpulan mengenai permasalahan yang diteliti dan juga saran perihal pengaturan jabatan fungsional dan pembinaannya.

BAB II

TINJAUAN TEORITIS

A. Negara Sebagai Sebuah Organisasi Kekuasaan

Berdirinya sebuah negara²⁹ ditandai dengan terpenuhinya syarat-syarat sebagai negara. Sebuah negara dikatakan eksis apabila memenuhi syarat-syarat³⁰ antara lain:

1. mempunyai wilayah/daerah tertentu;

²⁹ Victor Situmorang, *Intisari Ilmu Negara* (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hal 16-17. Pengertian negara dikemukakan oleh beberapa tokoh/filsuf antara lain:

- a. Plato, negara sebagai manusia dalam ukuran besar, pendapat Plato ini hanya akan menggambarkan antara manusia dengan berbagai anggota dan kerjasamanya.
- b. Aristoteles, negara sebagai keluarga rumahtangga yang merupakan dasar pembinaan negara. Dari beberapa keluarga berdiri sebuah kampung, dari beberapa kampung berdiri suatu kota, dari beberapa kota beridir suatu provinsi dan dari beberapa provinsi berdirilah sebuah Negara.
- c. Hans Kelsen, Negara adalah suatu susunan pergaulan hidup bersama, suatu tata paksa (*zwang ordenung*). Pendapat ini senada dengan pendapat Laski yang menyatakan bahwa tiap pergaulan hidup memerlukan organisasi paksaan (*coersive instrument*) untuk menjamin perhubungan produksi tertentu, karena jika tidak demikian orang tidak mungkin melanjutkan pencaharian penghidupannya. Organisasi paksaan dimaksud adalah negara.
- d. Bluntschili, negara adalah diri rakyat yang disusun dalam suatu organisasi politik di suatu daerah tertentu (*politisch organisierte Volkspersoneines bestiten Landes*).
- e. Volkner, negara adalah rakyat yang mempunyai kekuasaan yang merdeka, hidup dalam persatuan hukum yang berlaku lama di suatu daerah tertentu.
- f. Dinopolo dalam buku *Ilmu Negara* (Balai Pustaka), negara adalah suatu organisasi kekuasaan dengan susunan tata tertib suatu pemerintahan yang meliputi pergaulan hidup suatu bangsa di suatu daerah tertentu.

³⁰ *Ibid*, hal. 17.

2. Adanya Rakyat, bahwa di dalam daerah/wilayah tersebut terdapat masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu;
3. adanya Pemerintahan, yaitu pemerintah yang berdaulat atas daerah dan rakyatnya;
4. adanya Pengakuan Negara dari negara-negara lain³¹
5. adanya Tujuan Negara³²

Memperhatikan unsur-unsur tersebut di atas, maka negara dapat dikategorikan sebagai sebuah organisasi³³ atau persekutuan bangsa/kekuasaan atau rakyat/hukum

³¹ Syarat pengakuan negara dari negara lain bukan syarat mutlak berdirinya sebuah Negara, *Ibid*, hal. 17.

³² Syarat adanya tujuan Negara juga bukan syarat mutlak berdirinya sebuah negara, *Ibid*, hal 17.

³³ Prayudi Atmosudirjo, menyebutkan beberapa prinsip organisasi modern yang terpenting:

- a. Prinsip tujuan organisasi yang realistik
- b. Prinsip pembagian kerja yang rasional dan logis
- c. Prinsip penugasan tiap bagian kerja kepada seorang yang tepat
- d. Prinsip pelimpahan wewenang yang tepat
- e. Prinsip hierarki
- f. Prinsip tanggung jawab
- g. Prinsip rentang kendali (*span of control*)
- h. Prinsip kesatuan arah (*unity of direction*)
- i. Prinsip integritas (*integrity*)
- j. Prinsip disiplin
- k. Prinsip stabilitas personel
- l. Prinsip klasifikasi jabatan
- m. Prinsip keseimbangan antara sentralisasi dekonsentrasi, dan desentralisasi bagi organisasi pemerintahan.

Safri Nugraha *op cit.*, hal. 163-169.

yang mempunyai tiga paham yaitu: 1) cita-cita untuk bersatu yang hidup (ada atau menetap) dalam suatu daerah/wilayah tertentu untuk waktu yang tidak terbatas; 2) dipimpin oleh (tunduk pada) suatu pemerintah (kekuasaan) yang sama dan yang berdaulat/tertinggi yang dapat mengatur hidup bersama serta 3) demi melaksanakan kebahagiaan umum agar dapat mencapai tujuan bersama³⁴.

Tujuan bersama dalam suatu negara menentukan setiap gerak dan tingkah laku, seperti lazimnya sebuah organisasi yang mempunyai tujuan tertentu. Sebagai suatu organisasi kekuasaan, ketentuan mengenai tujuan negara³⁵ menjadi penting karena pada hakekatnya tujuan negara menentukan bagaimana cara mengatur dan menyusun negara yang bersangkutan³⁶.

Tujuan negara umumnya dapat diketahui dari ketentuan yang dimuat dalam konstitusi atau undang-undang dasar dari negara yang bersangkutan. Di dalam

³⁴ Victor Situmorang *op.cit.*, hal 18.

³⁵ Pokok-pokok hajat hidup yang penting dalam menentukan pokok-pokok tujuan Negara antara lain: keselamatan, kemerdekaan, kesejahteraan, kebahagiaan, keadilan, kesehatan, dan kebudayaan. *Ibid.*, hal. 72.

³⁶ *Ibid*, hal. 57

konstitusi suatu negara dinyatakan segala tata susunan dan tata pemerintahan yang menentukan haluan negara. Misalnya Konstitusi Amerika Serikat, dalam Preambulnya antara lain menyatakan "In order to for a more perfect union, establish justice, ensure domestic tran utility, provide for the common defence, promote the general welfare, and secure the blessing of liberty to our selves and our posterity..."³⁷. Demikian pula halnya dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, meskipun pada batang tubuhnya telah mengalami beberapa kali perubahan namun tidak demikian untuk pembukaannya.

Tujuan negara RI sebagaimana dalam pembukaan adalah "...untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu undang-undang dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam satu

³⁷ *Ibid*, hal. 73

susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Pancasila".

B. Pegawai Negeri Sebagai Organ Negara

Dalam rangka mencapai tujuan, negara menggunakan alat yang mempunyai tugas dan fungsi untuk mencapai tujuan, yang biasanya disebut dengan organ negara. Melalui individu yang terdapat dalam organ-organ inilah negara bertindak³⁸. Individu atau pejabat tertentu yang menduduki jabatan tertentu dalam suatu organ dapat dikukuhkan melalui pengangkatan, pemilihan atau undian³⁹. Pengangkatan seorang pejabat suatu organ negara dilakukan oleh jabatan yang lebih tinggi dalam lingkup organ tersebut atau jabatan lain dalam organ tertentu yang kedudukannya lebih tinggi serta mempunyai kewenangan untuk menciptakan norma-norma yang harus dipatuhi oleh organ yang diangkat tersebut.

³⁸ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara*, alih bahasa oleh Drs. Somardi, (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007), hal.240.

³⁹ *Ibid*, hal 241.

Pegawai negeri merupakan organ negara dalam konsep material⁴⁰ karena dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya dan untuk itulah dia menerima upah reguler atau gaji yang bersumber dari keuangan negara. Sastra Jatmika, S.H. dan Drs. Martono⁴¹ menyatakan bahwa berdasarkan sifat hubungan kerja pegawai negeri maka pemerintah selaku pemberi kerja mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan pegawai negeri sebagai pihak yang memperoleh pekerjaan. Oleh karena itu pemerintah dapat membuat suatu norma yang mengikat dan memaksa bagi pegawai negeri tanpa perundingan atau persetujuan dengan pegawai negeri yang bersangkutan.

Norma didefinisikan sebagai suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Istilah norma berasal dari bahasa Latin atau kaidah dalam bahasa Arab. Dalam bahasa Indonesia norma

⁴⁰ *Ibid* , hal 238.

⁴¹ Sudibyo Triatmodjo, *Op cit.* hal 14.

sering disebut dengan pedoman, patokan, atau aturan⁴². Kumpulan dari aturan-aturan disebut dengan peraturan⁴³. Dalam perkembangannya norma diartikan sebagai segala sesuatu yang harus dipatuhi.

Di Negara Republik Indonesia, norma-norma yang masih sangat dirasakan adalah norma adat, norma agama, norma sosial, dan norma hukum negara⁴⁴. Kaitannya dengan kepegawaian, aturan-aturan yang digunakan masuk ke dalam kategori norma hukum negara. Melalui norma hukum negara inilah, pemerintah menata dan mengelola organ negara yang disebut dengan pegawai negeri agar dapat bekerja dengan baik sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan untuk mendukung tercapainya tujuan nasional.

Dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia, pegawai negeri merupakan bagian dari aparatur negara (pemerintah). Kedudukan aparatur negara secara umum

⁴² Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta, Kanisius, 2007), hal. 18.

⁴³ Kata "peraturan" menurut kamus Bahasa Indonesia berarti aturan-aturan yang dibuat oleh yang berkuasa untuk mengatur sesuatu atau aturan-aturan (petunjuk, ketentuan, dsb) yang dibuat oleh pemerintah, W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1991).

⁴⁴ Maria Farida Indrati S., *Op Cit*, hal. 19.

disebutkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai berikut:

"Aparatur Pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, makin ditingkatkan pengabdian dan kesetiannya kepada cita-cita perjuangan Bangsa dan Negara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945."

Hal tersebut ditegaskan kembali dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang menyebutkan:

"Pegawai Negeri adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan."

Kedua ketentuan tersebut memberi pengertian bahwa kedudukan pegawai negeri sangat menentukan bagi keberhasilan jalannya pemerintahan dan pembangunan. Oleh karenanya diperlukan suatu pengelolaan atau manajemen yang mampu menyiapkan pegawai negeri yang handal, profesional, berkualitas.

C. Manajemen Kepegawaian

Istilah "management" dalam Bahasa Indonesia diterjemahkan secara berbeda-beda, beberapa di

antaranya adalah: manajemen, management, pengelolaan, pembinaan, ketatalaksanaan, pengurusan, kepemimpinan, pemimpin, ketatapengurusan, dsb⁴⁵. Sementara "management" oleh Mary Parker Follet disebut sebagai "seni untuk menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain"⁴⁶. Hal tersebut mengandung arti bahwa untuk mencapai tujuan organisasi, pimpinan organisasi melakukan pengaturan terhadap orang lain untuk melaksanakan berbagai pekerjaan.

Menurut Hani Handoko, manajemen mencakup fungsi-fungsi: perencanaan (penetapan apa yang akan dilakukan), pengorganisasian (perancangan dan penugasan kelompok kerja), penyusunan personalia (penarikan, seleksi, pengembangan, pemberian kompensasi, dan penilaian prestasi kerja), pengarahan (motivasi, kepemimpinan, integrasi, dan pengelolaan konflik) dan pengawasan⁴⁷. Terkait dengan pengelolaan

⁴⁵ Bedjo Siswanto, *Manajemen Tenaga Kerja: Rancangan dalam Pendayagunaan dan Pengembangan Unsur Tenaga Kerja*, (Bandung: Sinar Baru, 1998), hal 3.

⁴⁶ T. Hani Handoko, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, (Yogyakarta: Penerbit BPFE, 1998), hal 3.

⁴⁷ *Ibid*

pegawai digunakan istilah manajemen kepegawaian yang merupakan terjemahan dari *personnel management*. Oleh D.A. Sumantri, manajemen kepegawaian diterjemahkan sebagai proses mengembangkan, menerapkan dan menilai kebijaksanaan, prosedur-prosedur, metode-metode, dan program-program yang berhubungan dengan individu dalam organisasi.⁴⁸

Selanjutnya pengertian manajemen yang dikemukakan oleh Edwin B. Flippo sebagai berikut: *Personnel Management is the planning, organizing, directing, and controlling of procurement, development, compensation, integration, and maintenance of people for the purpose of contributing to organizational, individual, and societal goals*⁴⁹. Sementara itu Heidyrachman Ranupandoyo dan Suad Husnan menyatakan bahwa manajemen kepegawaian adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan dari pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian dan pemeliharaan tenaga kerja dengan

⁴⁸ D.A. Sumantri, *Op Cit*, hal 15.

⁴⁹ Mukijat, *Manajemen Sumber Daya Manusia (Manajemen Kepegawaian)*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1999), hal. 12.

maksud untuk membantu mencapai tujuan organisasi, individu dan masyarakat⁵⁰.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut di atas, dapat dipahami bahwa manajemen kepegawaian adalah suatu proses penggunaan manusia, alat peralatan, uang, waktu, metode, dan sistem yang didasarkan pada prinsip tertentu untuk usaha pencapaian tujuan (militer) yang telah ditentukan dengan daya dan hasil sebesar-besarnya⁵¹. Dari pengertian tersebut maka manajemen kepegawaian merupakan tugas untuk melaksanakan dan menyelenggarakan kegiatan dalam organisasi dengan titik berat pada: 1) perencanaan dan pengadaan tenaga kerja (pegawai) menurut formasi, 2) menggerakkan dan mengarahkan serta membina tenaga kerja (pegawai) dan 3) memungkinkan adanya prestasi kerja.

Dalam perkembangan saat ini, istilah "manajemen kepegawaian" sudah tidak banyak digunakan, publik lebih mengenal dengan istilah "manajemen sumber daya

⁵⁰ D.A. Sumantri, *Op Cit*, hal 15.

⁵¹ Departemen Pertahanan Keamanan, *Pedoman Pembinaan Militer*, Jakarta: SAC 1966, hal 4, sebagaimana dikutip oleh D.A. Sumantri, *Sekitar Catatan Hukum Administrasi Kepegawaian (Ind-Hill-Co, Jakarta 1988)* hal 16.

manusia (manajemen SDM)". Perubahan istilah atau nama tersebut menggambarkan perluasan peran manajemen personalia dan peningkatan kesadaran bahwa SDM adalah kunci bagi suksesnya suatu organisasi. Manajemen sumber daya manusia diartikan sebagai suatu proses menangani berbagai masalah pada ruang lingkup karyawan, pegawai, buruh, manajer dan tenaga kerja lainnya untuk dapat menunjang aktifitas organisasi atau perusahaan demi mencapai tujuan yang telah ditentukan. Bagian atau unit yang biasa menangani sumberdaya manusia adalah departemen sumber daya manusia atau dalam Bahasa Inggris disebut HRD atau *human resource departement*.

Menurut A.F. Stoner manajemen sumber daya manusia adalah suatu prosedur yang berkelanjutan, yang bertujuan untuk memasok suatu organisasi atau perusahaan dengan orang-orang yang tepat untuk ditempatkan pada posisi dan jabatan yang tepat pada saat organisasi memerlukannya⁵². Dari pengertian A.F. Stoner tersebut maka Departemen Sumber Daya Manusia

⁵²http://organisasi.org/definisi_pengertian_tugas_fungsi_manajemen_sumber_daya_manusia_sdm_ilmu_ekonomi_manajemen_manajer_msdm.

memiliki peran, fungsi, tugas dan tanggung jawab sebagai berikut:

1. Melakukan persiapan dan seleksi karyawan
(*Preparation and selection*)

a. Persiapan

Dalam proses persiapan dilakukan perencanaan kebutuhan sumber daya manusia dengan menentukan berbagai pekerjaan yang mungkin timbul, antara lain dengan melakukan perkiraan (*forecast*) akan pekerjaan yang lowong, memprediksi kebutuhan tenaga kerja untuk saat sekarang dan yang akan datang dan menentukan jumlah, keahlian, atau jenisnya. Perencanaan ini akan menunjukkan jumlah karyawan yang akan direkrut dan kapan akan dilakukan perekrutan⁵³

b. Rekrutmen tenaga kerja (*Recruitment*)

Rekrutmen adalah suatu proses untuk mencari calon pegawai, karyawan, buruh, manajer, atau tenaga kerja baru untuk memenuhi kebutuhan

⁵³ Drs. Marihot Tua Efendi Hariandja, M.Si., dalam buku *Manajemen Sumber Daya Manusia* terbitan Grasindo, Jakarta, 2002. hal 4.

sumber daya manusia organisasi atau perusahaan. Dalam tahapan ini diperlukan analisis jabatan yang ada untuk membuat deskripsi pekerjaan/*job description* dan juga spesifikasi pekerjaan/*job specification*.

c. Seleksi (*Selection*).

Seleksi adalah suatu proses menemukan calon karyawan yang tepat dari sekian banyak calon yang ada. Tahap awal yang dilakukan adalah melihat daftar riwayat hidup/*curriculum vitae* (cv) milik pelamar. Kemudian dari cv pelamar dilakukan seleksi pelamar yang memenuhi standar suatu pekerjaan. Selanjutnya memanggil kandidat terpilih untuk dilakukan ujian test tertulis, wawancara kerja/*interview* dan proses seleksi lainnya.

2. Pengembangan dan evaluasi karyawan (*development and evaluation*)

Karyawan yang bekerja pada organisasi atau perusahaan harus menguasai pekerjaan yang menjadi

tugas dan tanggungjawabnya. Untuk itu diperlukan suatu pembekalan agar karyawan yang ada dapat lebih menguasai dan ahli di bidangnya masing-masing serta meningkatkan kinerja yang ada. Dengan begitu proses pengembangan dan evaluasi karyawan menjadi sangat penting mulai dari karyawan pada tingkat rendah maupun yang tinggi.

3. Memberikan kompensasi dan proteksi pada karyawan
compensation and protection

Kompensasi adalah imbalan atas kontribusi kerja karyawan secara teratur dari organisasi atau perusahaan. Kompensasi yang tepat sangat penting dan disesuaikan dengan kondisi pasar tenaga kerja yang ada pada lingkungan eksternal. Kompensasi yang tidak sesuai dengan kondisi yang ada dapat menyebabkan masalah di kemudian hari atau pun dapat menimbulkan kerugian pada organisasi/perusahaan. Proteksi juga perlu diberikan kepada karyawan agar dapat melaksanakan tugas dengan tenang sehingga kinerja dan

kontribusi karyawan yang bersangkutan dapat tetap maksimal dari waktu ke waktu.⁵⁴

D. Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dalam Hukum Kepegawaian

Istilah "pegawai negeri sipil" digunakan secara tegas dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pada undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian, hanya dikenal istilah "pegawai sipil" sebagaimana yang tercantum pada penjelasan Pasal 21. Namun demikian istilah "pegawai negeri sipil" pernah digunakan sebagai bagian dari judul Undang-undang Nomor 21 Tahun 1952 dan Undang-undang No. 17 Tahun 1961⁵⁵ yang

⁵⁴http://organisasi.org/definisi_pengertian_tugas_fungsi_manajemen_sumber_daya_manusia_sdm_ilmu_ekonomi_manajemen_manajer_msdm

⁵⁵ Merupakan UU yang dicabut dengan berlakunya UU No. 8 Tahun 1974 disamping UU lain seperti :1) UU No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian (LN 1961 No. 263), 2) UU No. 21 Tahun 1952 tentang Menetapkan UU Darurat tentang Hak Pengangkatan dan Pemberhentian Pegawai-pegawai RIS (UU Darurat No. 25 dan 34 Tahun 1950) sebagai UU RI (LN 1952 No. 78), UU No. 28 Tahun 1957 (LN 1957 Nomor 58) tentang Penambahan UU No. 21 Tahun 1952 (LN 1952 No. 78) tentang menetapkan UU Darurat tentang Hak Pengangkatan dan Pemberhentian Pegawai-pegawai RIS (UU Darurat No. 25 dan 34 Tahun 1952) sebagai UU RI (LN 1957 No. 100), Rozali Abdullah, Hukum Kepegawaian, Rajawali, Jakarta, 1996, hal.10

mengatur tentang Hak Mengangkat dan Memberhentikan Pegawai Negeri Sipil. Dari hal tersebut dapat diartikan bahwa "pegawai sipil" maupun "pegawai negeri sipil" adalah istilah yang digunakan terhadap maksud obyek yang sama, yaitu unsur pegawai negeri yang bukan merupakan anggota kepolisian/militer.

Dalam Undang-undang Kepegawaian yang berlaku saat ini, pegawai negeri sipil (PNS) merupakan bagian pegawai negeri di samping yang lain. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Pasal tersebut menyatakan bahwa Pegawai Negeri terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (anggota ABRI). Sementara dalam UU No. 43 Tahun 1999, Pegawai Negeri terdiri dari: PNS, anggota TNI dan anggota Kepolisian Negara. Dengan demikian ada pemisahan antara sipil dengan militer karena dalam konteks pembinaan, ada hal-hal yang berbeda di antara kedua pegawai negeri tersebut.

Selanjutnya dalam beberapa peraturan perundang-undangan, pengertian tentang pegawai negeri dan pegawai negeri Sipil dikalimatkan secara berbeda-

beda. Pengertian Pegawai Negeri Sipil yang digunakan dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian, menyatakan "Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diangkat, digaji menurut peraturan pemerintah yang berlaku dan dipekerjakan dalam suatu jabatan negeri oleh pejabat yang berwenang". Pengertian tersebut agak berbeda dengan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyebutkan bahwa Pegawai Negeri 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 mempergunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari Negara atau masyarakat.

Selanjutnya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 menyatakan pengertian tentang pegawai negeri sebagai berikut

"Pegawai negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai suatu tugas dalam jabatan negeri atau disertai

tugas-tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Dalam hukum kepegawaian yang berlaku saat ini, yaitu Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dimuat pengertian yang lebih komprehensif tentang Pegawai negeri, yang menyatakan bahwa:

"Pegawai Negeri adalah setiap 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 lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Pengertian yang berbeda-beda antara Undang-undang Kepegawaian dan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana tersebut di atas disebabkan karena masing-masing peraturan mempunyai fungsi yang berbeda-beda. Pengertian menurut Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dikaitkan dengan kepentingan bidang keuangan/materiil negara

sehingga cakupannya luas menyangkut pengertian pegawai negeri dalam Pasal 92 dan Pasal 215 KUHP serta pengertian menurut UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas tersebut, Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sebagai unsur aparatur negara, setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya. Besaran nilai gaji yang diterima tersebut harus

mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraannya.

Dalam lingkup Hukum Administrasi Negara, manajemen Pegawai Negeri dikenal dengan istilah administrasi kepegawaian. Administrasi kepegawaian merupakan fungsi dasar manajemen yang menembus semua tingkatan dalam suatu organisasi di mana setiap orang dalam suatu organisasi ikut bertanggungjawab atas tercapainya tujuan organisasi tersebut. Dengan demikian, administrasi kepegawaian dapat diartikan sebagai:

1. Suatu proses memilih pegawai baru, mempergunakan dan mempekerjakan pegawai lama;
2. Segala kegiatan yang berkaitan dengan pegawai, mulai dari penerimaan sampai dengan pemberhentian (pensiun) pegawai; dan
3. Perencanaan dan pengendalian semua kegiatan untuk mendapatkan, memelihara, mengembangkan dan menggunakan pegawai sesuai dengan beban kerja dan tujuan organisasi⁵⁶.

⁵⁶ Op cit - hal. 288.

Selanjutnya, dalam rangka pendayagunaan Pegawai Negeri, pemerintah berkewajiban untuk melakukan suatu sistem pembinaan secara terarah. Dengan demikian, diharapkan Pegawai Negeri dapat melaksanakan tugas-tugasnya secara profesional. Sistem pembinaan Pegawai Negeri ini harus dimulai pada saat seorang pegawai diterima berkerja dan diangkat sebagai pejabat tertentu pada suatu instansi. Sistem pembinaan Pegawai Negeri ini meliputi:

1. Sistem kawan (*Patronage System*). Pola ini mendasarkan pengangkatan pegawai pada hubungan antara orang yang berkuasa dengan bawahan yang diangkat.
2. Sistem Kecakapan (*Merrit System*). Pola pengangkatan dengan sistem kecakapan menekankan pentingnya pengangkatan seorang pegawai atas dasar: (a) kecakapan; (b) bakat; dan (c) pengalaman.
3. Sistem Karier. Dalam sistem ini, pengangkatan pertama seorang pegawai didasarkan pada kecakapannya dan selanjutnya dipertimbangkan

tentang masa kerja, kesetiaan, pengabdian serta syarat-syarat lain yang ikut menentukan⁵⁷.

Berdasarkan ketiga pola tersebut di atas, maka dapat dipahami bahwa pembinaan Pegawai Negeri yang paling baik ialah perpaduan antara sistem kecakapan (prestasi kerja) dan sistem karier. Dengan adanya perpaduan tersebut, maka pendayagunaan Pegawai Negeri sipil dapat diarahkan menjadi pegawai-pegawai yang profesional, berdedikasi tinggi terhadap pekerjaannya serta loyal dengan tugas-tugas yang diberikan oleh negara.

⁵⁷ *Ibid*, hal. 293-295.

BAB III

PENGATURAN PEMBINAAN DAN KLASIFIKASI JABATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL MENURUT HUKUM KEPEGAWAIAN INDONESIA

A. Pengaturan Pembinaan Pegawai Negeri Sipil.

1. Pengaturan Pembinaan menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian.

Keberadaan pegawai negeri telah mendapat perhatian serius dari pemerintahan era Soekarno⁵⁸. Setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) dalam rapat pleno terbuka ke-31 pada hari Senin tanggal 2 Juli 1961 serta melalui Ketetapan MPR Nomor II/MPRS/1961, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian resmi diundangkan. Undang-Undang tersebut merupakan landasan yang kuat dalam rangka menyusun aparatur negara yang pada saat itu merupakan alat revolusi nasional. Di samping itu

⁵⁸ Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961, pada masa Kolonial Belanda peraturan kepegawaian diatur dalam beberapa aturan yang tersebar. Hal tersebut berlanjut pada masa kemerdekaan sebelum Tahun 1961, Rozali Abdullah, *Op cit.* hal 4-5.

Undang-Undang tersebut juga menjamin kedudukan hukum pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian terdiri dari 25 Pasal yang mengatur tentang ketentuan umum, penerimaan pegawai, pengangkatan pegawai, pemberhentian, kewajiban pegawai, hak-hak pegawai, hukuman jabatan, penyelenggaraan uraian kepegawaian, peralihan, dan penutup.

Ketentuan yang menyiratkan tentang pembinaan pegawai negeri dalam undang-undang ini dimuat dalam Pasal 15 yang menyatakan bahwa untuk mempertinggi mutu kepegawaian kepada pegawai Negeri selama bertugas dalam jabatan dapat diberikan pendidikan tambahan atau lanjutan, mengenai lama, isi dan cara pendidikan beserta penghargaannya akan diatur lebih lanjut dengan peraturan Pemerintah. Menurut penjelasan Pasal ini, pendidikan tambahan dan lanjutan diberikan kepada pegawai negeri dalam rangka memelihara tingginya mutu dan daya guna kepegawaian atau agar pegawai negeri mempunyai kepribadian dan kecakapan sesuai dengan tugasnya.

Ketentuan lain terkait dengan pembinaan pegawai negeri adalah Pasal 23 tentang pembentukan badan atau lembaga yang akan menjalankan dan mengkoordinasikan pendidikan dan latihan-latihan Pegawai Negeri dengan tugas antara lain menyelenggarakan dan mengawasi pendidikan dan latihan pegawai negeri dan/atau calon pegawai, sehingga menjadi tenaga administrasi negara yang mempunyai kepribadian dan kecakapan sesuai dengan tugasnya.

2. Pengaturan Pembinaan menurut Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian ini disusun dan diundangkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian. Alasan penggantian Undang-Undang tersebut⁵⁹ adalah:

⁵⁹ C.S.T. Kansil, Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia, Undang-undang No. 8 Tahun 1974, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979. hal 14-15.

- a. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961, didasari oleh Manipol yang ditetapkan dengan Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960, yang sudah tidak berlaku lagi,
- b. Tidak ada keterangan tentang sistem pembinaan pegawai negeri sipil, apakah sistem karier atau sistem lain,
- c. Tidak memungkinkan adanya pengaturan secara menyeluruh terhadap semua pegawai negeri sipil, karena Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961, hanya berlaku bagi pegawai negeri sipil pusat.

Dengan demikian Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961 dianggap tidak memadai untuk mengatur dan melindungi kepentingan pegawai negeri secara keseluruhan baik di pusat maupun di daerah.

Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian resmi disahkan dan diundangkan pada tanggal 06 Nopember 1974. Undang-undang Kepegawaian produk pemerintahan era Soeharto ini sekaligus mencabut 4 (empat) Undang-Undang lain yang mengatur kepegawaian, yaitu:

- a. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 263),
- b. Undang-undang Nomor 21 Tahun 1952 tentang Menetapkan Undang-undang Darurat tentang Hak Pengangkatan dan Pemberhentian Pegawai-pegawai Republik Indonesia Serikat (Undang-undang Darurat Nomor 25 dan 34 Tahun 1950) sebagai Undang-undang Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1952 Nomor 78),
- c. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1957 tentang Penetapan Undang-undang Darurat Nomor 13 Tahun 1957 (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 58) tentang Menambah Undang-undang Nomor 21 Tahun 1952 (Lembaran Negara Tahun 1952 Nomor 78) tentang "Menetapkan Undang-undang Darurat tentang Hak Pengangkatan dan Pemberhentian Pegawai-pegawai Republik Indonesia Serikat (Undang-undang Darurat Nomor 25 dan 34 Tahun 1950) sebagai Undang-undang Republik Indonesia", sebagai Undang-undang (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 100),

d. Undang-undang Nomor 17 Tahun 1961 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 21 Tahun 1952 tentang Hak Mengangkat dan Memberhentikan Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 259).

Batang tubuh Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, terdiri dari 41 Pasal yang mengatur tentang pengertian, ketentuan umum, kedudukan pegawai negeri, kewajiban pegawai negeri, hak pegawai negeri, pejabat negara, pembinaan pegawai negeri, tujuan pembinaan pegawai negeri, kebijaksanaan pembinaan, formasi dan pengadaan, kepangkatan, jabatan, pengangkatan dalam jabatan, pemindahan jabatan, pemberhentian jabatan, sumpah, kode etik, peraturan disiplin, pendidikan dan latihan, kesejahteraan, penghargaan, penyelenggaraan pembinaan kepegawaian, peradilan kepegawaian, lain-lain, ketentuan pengaturan pembinaan anggota ABRI dengan Undang-Undang lain, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup.

Pembinaan pegawai negeri menurut Undang-Undang ini diatur Pada Bab Ketiga tentang Pembinaan Pegawai

Negeri Sipil. Bab ini terdiri dari 11 bagian, dimulai dari Pasal 12 - Pasal 35. Masing-masing bagian mengatur hal-hal yang terkait dengan pembinaan, sebagai berikut:

a. Bagian Pertama yang terdiri 1 (satu) Pasal yaitu

Pasal 12 memuat tentang tujuan pembinaan Pegawai Negeri Sipil dan sistem pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Menurut Pasal ini tujuan pembinaan Pegawai Negeri Sipil diarahkan dalam rangka menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Sistem pembinaan yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut adalah perpaduan antara sistem karier dan sistem prestasi kerja.

Pengertian tentang sistem karier dan sistem prestasi kerja diuraikan dalam penjelasan umum dari undang-undang ini. Yang disebut dengan sistem karier adalah "suatu sistem kepegawaian, dimana untuk pengangkatan pertama didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, sedang dalam pengembangannya lebih lanjut, masa kerja, kesetiaan, pengabdian dan syarat-syarat obyektif

lainnya juga menentukan". Sementara itu Sistem prestasi kerja adalah "suatu sistim kepegawaian, di mana pengangkatan seseorang untuk menduduki sesuatu jabatan atau untuk naik pangkat didasarkan atas kecakapan dan prestasi yang dicapai oleh pegawai yang diangkat. Kecakapan tersebut harus dibuktikan dengan lulus dalam ujian dinas dan prestasi dibuktikan secara nyata".

Selanjutnya pada bagian penjelasan Pasal 12, diuraikan mengenai sistem karier yang digunakan yaitu sistem pembinaan karier tertutup artinya pangkat dan jabatan yang ada dalam sesuatu organisasi hanya dapat diduduki oleh pegawai yang telah ada dalam organisasi itu. Namun demikian untuk jabatan tertentu apabila diperlukan untuk kepentingan Negara, dimungkinkan adanya penerapan sistim pembinaan karier terbuka yaitu bahwa pangkat dan jabatan dalam sesuatu organisasi dapat diduduki oleh orang luar dari organisasi itu tanpa melalui pengangkatan sebagai calon pegawai dengan syarat

yang bersangkutan mempunyai kecakapan yang diperlukan. Dengan demikian akan ada dua kemungkinan, yaitu:

1) adanya perpindahan Pegawai Negeri dari Departemen/Lembaga yang satu ke Departemen/Lembaga yang lain atau dari Propinsi yang satu ke Propinsi yang lain, terutama untuk menduduki jabatan-jabatan yang bersifat managerial.

2) adanya pengangkatan tenaga ahli dari luar Pegawai Negeri untuk menduduki suatu jabatan Negeri disertai pemberian pangkat Pegawai Negeri. Kewenangan pengangkatan tenaga ahli ini ada pada Presiden dan dilakukan dengan sangat selektif.

Dari uraian di atas, diketahui bahwa Undang-undang ini telah secara tegas menetapkan tujuan pembinaan Pegawai Negeri Sipil serta sistem pembinaan yang digunakan.

Tentang Kebijakan Pembinaan diatur pada Bagian Kedua (Pasal 13 dan Pasal 14). Pasal 13, menentukan bahwa Kebijakan pembinaan Pegawai

Negeri Sipil secara menyeluruh berada di tangan Presiden. Pasal 14 memuat ketentuan mengenai perlunya pemupukan dan pengembangan jiwa korps yang bulat di kalangan Pegawai Negeri Sipil dalam rangka meningkatkan pembinaan, keutuhan, dan kekompakan serta usaha untuk menjamin kesetiaan dan ketaatan penuh seluruh Pegawai Negeri Sipil terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah.

Pada bagian ketiga, keempat dan kelima dimuat pengaturan mengenai: formasi dan pengadaan, kepangkatan, jabatan, pengangkatan dalam jabatan, pemindahan jabatan, pemberhentian jabatan, sumpah, kode etik, dan peraturan disiplin.

Sementara itu pada bagian selanjutnya yang secara eksplisit mengatur hal-hal terkait pembinaan Pegawai Negeri Sipil yakni bagian keenam sampai bagian kesebelas. Bagian keenam mengatur pendidikan dan latihan, bagian ketujuh tentang kesejahteraan, penghargaan, penyelenggaraan pembinaan kepegawaian, peradilan

kepegawaian, lain-lain, ketentuan pengaturan pembinaan anggota ABRI dengan Undang-Undang lain, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup.

Dengan demikian pembinaan Pegawai Negeri Sipil menurut Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian meliputi kegiatan-kegiatan antara lain: formasi dan pengadaan, kepangkatan, jabatan, pengangkatan dalam jabatan, pemindahan jabatan, pemberhentian jabatan, sumpah, kode etik, dan peraturan disiplin.

3. Pengaturan Pembinaan menurut Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Sebagai penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-undang No. 43 Tahun 1999 resmi disahkan dan diundangkan pada tanggal 30 September 1999. Batang tubuh yang terdiri dari 22 Pasal perubahan dan 2 (dua) Pasal baru, di samping itu terdapat Pasal yang

menghapus atau tidak memberlakukan lagi ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974.

Bab III tentang Pembinaan Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, melalui Undang-Undang ini diubah menjadi Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Pasal 12 ayat (1) menyebutkan bahwa Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna. Pada ayat (2) dimuat mengenai pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier dengan titikberat pada sistem prestasi kerja.

Lingkup kegiatan manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur pada Pasal 13 ayat (1) meliputi penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban, dan kedudukan hukum.

Menurut Undang-Undang ini, pemangku kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil berada pada Presiden selaku Kepala Pemerintahan, sebagaimana dimuat dalam Pasal 13 ayat (2). Dalam pelaksanaannya Presiden dibantu oleh Komisi Kepegawaian Negara yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden dengan tugas memberikan pertimbangan tertentu kepada Presiden dalam merumuskan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil, demikian ketentuan Pasal 13 ayat (3).

B. Klasifikasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil.

Kata "jabatan" atau *job* dalam pengertian umum adalah sekelompok posisi yang sama dalam organisasi/perusahaan⁶⁰. Dalam kerangka pengertian sederhana ini dapat diketahui bahwa *job* ada dalam setiap organisasi, baik organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dalam tulisan ini yang dimaksud organisasi adalah organisasi pemerintahan, demikian pula yang dimaksud jabatan adalah jabatan pemerintahan

⁶⁰Moekijat, Manajemen Sumber Daya Manusia (Manajemen Kepegawaian), halaman 13, penerbit Mandar Maju, Bandung, 1999.

yaitu jabatan Pegawai Negeri Sipil yang bekerja pada organisasi pemerintahan.

Otis dan Leukart sebagaimana dikutip oleh Moekijat⁶¹ mendefinisikan *job* dengan "A group of positions involving substantially the same duties, skill, knowledges, and responsibilities" atau sekelompok posisi yang mengandung banyak persamaan dalam tugas-tugas, kecakapan-kecakapan, pengetahuan-pengetahuan, dan tanggungjawab-tanggungjawab.

Dalam lingkungan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana disebut dalam Penjelasan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang dimaksud jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas dan tanggungjawab, wewenang dan hak seseorang pegawai negeri sipil dalam suatu organisasi negara.

Pengertian jabatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 secara prinsip sama, yang membedakan adalah penghapusan kata-kata "rangka susunan", "satuan",

⁶¹ Moekijat, *Op cit.* hal 13.

serta penambahan kata "negara" di belakang kata "organisasi". Selengkapnya bunyi pengertian dari "jabatan" menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka susunan suatu satuan organisasi.

1. Klasifikasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian menyebutkan adanya keharusan klasifikasi jabatan namun tidak secara tegas menguraikan jabatan-jabatan yang dimaksud. Pasal-Pasal yang dapat dikaitkan dengan jabatan atau klasifikasi jabatan, antara lain Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 2 ayat (2), Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 8 ayat (2). Selain yang tersebut dalam Pasal, terdapat juga pada bagian penjelasan yaitu penjelasan Pasal 3. Bunyi

selengkapnya masing-masing Pasal dan penjelasan Pasal tersebut adalah:

- a. Pasal 1 ayat (1): "Pegawai Negeri adalah mereka, yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diangkat, digaji menurut peraturan Pemerintah yang berlaku dan dipekerjakan dalam suatu **jabatan Negeri** oleh pejabat Negara atau badan Negara yang berwenang."
- b. Pasal 1 ayat (2): "Syarat-syarat pegawai Negeri termaksud dalam ayat 1 diatas meliputi segi kepribadian, kesetiaan, kesehatan badan, kecerdasan, kemampuan dan ketangkasan dan syarat-syarat lain yang khusus diperlukan bagi sesuatu **jabatan Negeri** yang ditetapkan dengan peraturan Pemerintah".
- c. Pasal 2 ayat (2): "Agar supaya organisasi aparatur Negara dan pelaksanaan tugas pegawai lancar jalannya, maka dengan **peraturan Pemerintah** perlu ditetapkan ketentuan-ketentuan perincian mengenai susunan kepegawaian

- (formasi) termasuk tata susunan kepangkatan dan **tangga jabatan, susunan organisasi hierarchis dan susunan organisasi fungsional**, yang semuanya didasarkan atas tugas dan lapangan kerja badan pemerintahan yang bersangkutan dengan memperhatikan perkembangan pekerjaan".
- d. Pasal 6 ayat (1): "Pengangkatan seorang sebagai pegawai Negeri dan penempatannya dalam **jabatan** dinyatakan dengan suatu surat keputusan".
- e. Pasal 6 ayat (2): "Ketentuan-ketentuan tentang pengangkatan dan penempatan dalam **jabatan** diatur dengan **undang-undang atau peraturan Pemerintah**".
- f. Pasal 8 ayat (2): " Untuk memangku **jabatan-jabatan khusus** yang ketentuannya diatur dengan peraturan Pemerintah, seorang pegawai Negeri harus mengangkat sumpah jabatan yang bersangkutan."
- g. Penjelasan Pasal 3 adalah: "Pasal ini menetapkan keharusan adanya **penggolongan jabatan (klasifikasi jabatan)**, karena macam jabatan menentukan cara pengisian lowongan".

2. **Klasifikasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil menurut Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.**

- a. Pasal 1 huruf c: "**Jabatan Negeri** adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara dan kepaniteraan Pengadilan";
- b. Pasal 17 ayat (1): "Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam pangkat dan **jabatan tertentu**".
- c. Penjelasan Pasal 17 Ayat (1):
"Yang dimaksud dengan pangkat adalah kedudukan yang menunjukkan tingkat seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar pengujian. Yang dimaksud dengan **jabatan** adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka susunan suatu satuan organisasi. **Pengertian jabatan** dapat ditinjau dari 2 (dua) sudut, yaitu

struktural dan sudut fungsional. **Jabatan dari sudut struktural** adalah jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi, seperti Sekretaris Jenderal, Direktur, Kepala Seksi dan lain-lain. **Jabatan dari sudut fungsional** adalah jabatan yang ditinjau dari sudut fungsinya dalam suatu organisasi, seperti Peneliti, Dokter Ahli Penyakit Jantung, Juru Ukur, dan lain-lain yang serupa dengan itu. Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam suatu pangkat dan suatu jabatan tertentu sesuai dengan kecakapan, pengabdian, dan prestasi kerjanya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku".

3. **Klasifikasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil menurut Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.**

- a. Pasal 1 angka 5: **Jabatan Negeri** adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan,

termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan.

- b. Pasal 1 angka 6: **Jabatan Karier** adalah jabatan struktural dan fungsional yang hanya dapat diduduki Pegawai Negeri Sipil setelah memenuhi syarat yang ditentukan.
- c. Pasal 1 angka 7: **Jabatan organik** adalah jabatan negeri yang menjadi tugas pokok pada suatu satuan organisasi pemerintah.
- d. Pasal 17 ayat (1): Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam **jabatan** dan pangkat **tertentu**.
- e. Penjelasan umum angka 8 (delapan): Selain itu undang-undang ini menegaskan bahwa untuk menjamin manajemen dan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil, maka jabatan yang ada dalam organisasi pemerintahan baik **jabatan struktural** maupun **jabatan fungsional** merupakan **jabatan karier** yang hanya dapat diisi atau diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil, dan/atau Pegawai Negeri yang telah beralih status sebagai Pegawai Negeri Sipil.

f. Penjelasan Pasal 17 ayat (1): **Jabatan** adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam suatu satuan organisasi Negara. Jabatan dalam lingkungan birokrasi pemerintahan adalah **Jabatan Karier**. Jabatan Karier adalah jabatan dalam lingkungan birokrasi pemerintah yang hanya dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil atau Pegawai Negeri yang telah beralih status sebagai Pegawai Negeri Sipil. **Jabatan Karier** dapat dibedakan dalam 2 (dua) jenis yaitu **jabatan struktural dan jabatan fungsional**. **Jabatan struktural** adalah jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi. **Jabatan fungsional** adalah jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut fungsinya diperlukan oleh organisasi, seperti Peneliti, Dokter, Pustakawan, dan lain-lain yang serupa dengan itu. Yang dimaksud dengan Pangkat adalah kedudukan yang menunjukkan tingkat seseorang Pegawai Negeri Sipil berdasarkan jabatannya dalam

rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar penggajian.

C. Pembinaan Karier Pegawai Negeri Sipil melalui Jabatan Fungsional

Sebagai upaya peningkatan pembinaan Pegawai Negeri Sipil, pemerintah menerapkan kebijakan pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil melalui pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural dan jabatan fungsional. Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural dilandasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1994, dengan pertimbangan untuk meningkatkan pembinaan Pegawai Negeri Sipil dan menjamin kualitas kepemimpinan Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural. Di samping melalui jalur jabatan struktural, pemerintah menetapkan pula kebijakan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil ke dalam jabatan fungsional.

Jabatan fungsional mulai dirintis tahun 1974, namun pengembangan jabatan fungsional terhambat oleh tidak tersedianya acuan pengembangan yang jelas.

Sejak tahun 1974 hingga tahun 1984 tidak terdapat jabatan fungsional baru kecuali jabatan fungsional dosen dan peneliti⁶².

Tidak tersedianya acuan pengembangan yang jelas mengakibatkan keaburan dalam metoda dan teknik pengembangannya sehingga tidak banyak organisasi pemerintahan yang tertarik untuk mengembangkan jabatan fungsional⁶³. Namun demikian dengan meningkatnya kompleksitas pembangunan yang mempersyaratkan tersedianya tenaga-tenaga yang terampil dan ahli, gerakan pengembangan jabatan fungsional mulai dilakukan.

Tenaga-tenaga ahli dan terampil di bidang teknis memerlukan wadah pengembangan yang sesuai dengan tugas pekerjaan dan tanggungjawab yang bersifat mandiri, di mana hasil kerja dinilai sesuai dengan apa yang dikerjakan. Wadah pengembangan yang sesuai adalah jabatan fungsional. Melalui jabatan fungsional, para pegawai dapat mengembangkan karier pekerjaannya yang mempunyai sifat kemandirian. Sifat

⁶² Burhannudin A.Tayibnapi, *Op cit.* hal 176.

⁶³ *Ibid*

pekerjaan yang mandiri serta penghargaan melalui angka kredit merupakan sebagian ciri dari jabatan fungsional.

Kebijakan jabatan fungsional PNS ditindaklanjuti oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) pada era Kabinet Pembangunan V yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 64/M Tahun 1988. Sebagai penjabaran dari Keppres Nomor 13 Tahun 1989 tentang PELITA V, MENPAN menetapkan 8 (delapan) pemacu program PAN (Pendayagunaan Aparatur Negara) yang terdiri dari: pelaksanaan pengawasan melekat (WASKAT), penerapan analisis jabatan (ANJAB), penyusunan jabatan fungsional (JABFUNG), peningkatan kepemimpinan aparatur (MUTPIM), penyederhanaan prosedur kepegawaian (PROSPEG), penyederhanaan tatalaksana pelayanan umum (YANUM), perancangan sistem informasi administrasi pemerintahan (SIAP), dan penitikberatan otonomi daerah tingkat II (OTODAT).⁶⁴

⁶⁴ Sejarah Singkat Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, http://www.menpan.go.id/tentang_kami.asp, diakses tanggal 02 Pebruari 2008

Pada tahun 1994, pemerintah resmi memberlakukan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini lebih spesifik mengatur hal-hal yang terkait dengan pelaksanaan jabatan fungsional.

Selanjutnya pada tahun 1999, Presiden Republik Indonesia melalui Keputusan Nomor 87 Tahun 1999 (Keppres Nomor 87 Tahun 1999), menetapkan Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil. Keppres ini merupakan rambu-rambu acuan atau pedoman dalam menetapkan jabatan fungsional sekaligus mengklasifikasi jenis-jenis jabatan fungsional ke dalam rumpun-rumpun.

BAB IV

ANALISIS YURIDIS PEMBINAAN JABATAN FUNGSIONAL MENURUT HUKUM KEPEGAWAIAN INDONESIA

A. Analisis Pengaturan Jabatan Fungsional menurut Undang-Undang.

1. Analisis Pengaturan tentang Jabatan Fungsional menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961.

Dalam bab sebelumnya telah diuraikan bahwa Undang-Undang ini tidak mengatur secara tegas mengenai klasifikasi jabatan pegawai negeri, namun di dalam beberapa Pasalnya terdapat perintah tindaklanjut dengan Peraturan Pemerintah berkenaan dengan klasifikasi jabatan, yaitu dalam Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 3 ayat (1) berikut penjelasannya.

Pasal 2 ayat (2) yang menyatakan bahwa "agar supaya organisasi aparatur Negara dan pelaksanaan tugas pegawai lancar jalannya, maka dengan peraturan Pemerintah perlu ditetapkan ketentuan-ketentuan perincian mengenai susunan kepegawaian (formasi) termasuk tata susunan kepangkatan dan tangga jabatan, susunan organisasi hierarchis dan susunan organisasi fungsional, yang semuanya didasarkan atas

tugas dan lapangan kerja badan pemerintahan yang bersangkutan dengan memperhatikan perkembangan pekerjaan".

Pasal 3 ayat (1) menentukan bahwa cara pengisian lowongan jabatan diatur dengan Peraturan Pemerintah....", dalam penjelasannya dinyatakan "...keharusan adanya penggolongan jabatan (klasifikasi jabatan), karena macam jabatan menentukan cara pengisian lowongan".

Dari ketentuan pada Pasal-Pasal tersebut berarti Undang-Undang ini akan mengatur klasifikasi jabatan dalam susunan organisasi *hierarchis* dan susunan organisasi *fungsiionil* melalui peraturan pemerintah.

Berdasarkan laporan penelitian Badan Kepegawaian Negara tahun 2000⁶⁵, diketahui bahwa dalam masa pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1968 tentang Peraturan Gaji

⁶⁵ Badan Kepegawaian Negara " Buku Inventarisasi Jabatan" <<http://www.bkn.go.id/penelitian/buku%20penelitian%202000/Buku%20Inventarisasi%20Jabatan/Bab%20II.htm>> 18 Februari 2008.

pegawai Negeri Sipil Tahun 1968 (PGPS-1968), jabatan yang terdapat pada organisasi pemerintah dikelompokkan menjadi 2 (dua) kelompok besar, yaitu:

- a. Jabatan Struktural, jabatan yang jelas tercantum dalam struktur organisasi. Seperti Sekretaris Jenderal, Direktur Jenderal, Kepala Biro, dan seterusnya,
- b. Jabatan Non Struktural, jabatan yang tidak jelas tercantum dalam struktur organisasi tetapi jabatan itu harus ada untuk memungkinkan berjalannya organisasi, seperti Juru Gambar, Juru Ukur, Ahli Mata, Laboran, Pengetik, dan seterusnya.

Jabatan Non Struktural dibagi dalam:

- 1) Jabatan Non Struktural Bidang Umum, yaitu jabatan-jabatan non struktural yang pada umumnya ada pada setiap Departemen/Lembaga, seperti Pengetik, Penyimak Surat, Penerima Surat, dan seterusnya,

2) Jabatan Non Struktural Bidang Khusus, yaitu jabatan-jabatan non struktural yang pada dasarnya hanya ada pada Departemen/Lembaga tertentu, seperti Juru Ukur, Juru Rawat, Laboran, dan seterusnya.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa pada rentang masa berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 telah terdapat pengklasifikasian jabatan dalam organisasi pemerintahan menjadi 2 (kelompok) yaitu jabatan struktural dan jabatan non struktural. Mencermati pengertian dan jabatan-jabatan yang tergolong ke dalam jabatan non struktural, maka dapat dikatakan bahwa jabatan non struktural dimaksud adalah jabatan fungsional sebagaimana dikenal pada saat sekarang. Dengan demikian, pemilahan jabatan ke dalam 2 (dua) jenis yaitu struktural dan non struktural (fungsional) sudah terjadi sejak masa Undang-Undang Nomor. 18 Tahun 1961. Namun demikian, tujuan penggolongan/klasifikasi lebih kepada kepentingan untuk menentukan besaran gaji, belum kepada arah kebijakan

pembinaan. Hal ini dapat diketahui dari penjelasan umum Peraturan Pemerintah no. 12 Tahun 1967 yang menyebutkan bahwa di samping sebagai upaya perbaikan kinerja aparatur pemerintah dalam rangka penyelenggaraan administrasi negara, pengaturan gaji pegawai negeri didasarkan atas luasnya tugas pekerjaan, berat tanggung jawab, martabat jabatan serta syarat pengangkatan dalam jabatan-jabatan yang bersangkutan. Oleh karena itu kemudian dilakukan penentuan nama-nama jabatan untuk berbagai jabatan dalam lingkungan organisasi pemerintah.⁶⁶

2. Analisis Pengaturan tentang Jabatan Fungsional menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974.

Mencermati Pasal per pasal dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974, tidak ada penyebutan secara tegas istilah "jabatan fungsional". Namun demikian terdapat 1 (pasal) yang terkait dengan jabatan fungsional. Pada Bab III mengenai Pembinaan Pegawai Negeri Sipil, dalam bagian keempat tentang

⁶⁶ Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia Tahun 1968 (PGPS 1968), Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2833.

Kepangkatan, Jabatan, Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian, khususnya dalam Pasal 17 ayat (1) disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu. Jabatan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal tersebut adalah Jabatan Struktural dan Jabatan Fungsional. Keterangan tersebut tercantum sebagaimana pada bagian Penjelasan Pasal 17 ayat (1), yang menyatakan bahwa jabatan merupakan kedudukan yang manifestasi dari tugas dan tanggungjawab, wewenang dan hak seseorang (Pegawai Negeri Sipil) dalam suatu satuan organisasi. Selanjutnya diuraikan juga mengenai pengertian jabatan ditinjau dari 2 (dua) sudut, yaitu struktural dan sudut fungsional. Jabatan dari sudut struktural adalah jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi, seperti Sekretaris Jenderal, Direktur, Kepala Seksi dan lain-lain. Jabatan dari sudut fungsional adalah jabatan yang ditinjau dari sudut fungsinya dalam suatu organisasi, seperti Peneliti, Dokter Ahli Penyakit Jantung, Juru Ukur dan lain-lain yang serupa dengan itu. Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam suatu

pangkat dan suatu jabatan tertentu sesuai dengan kecakapan, pengabdian, dan prestasi kerjanya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan penjelasan Pasal tersebut dapat diketahui bahwa keberadaan jabatan fungsional dalam suatu organisasi adalah karena fungsinya dalam rangka melaksanakan tugas-tugas organisasi untuk mencapai tujuan. Untuk memenuhi kriteria tersebut maka orang atau pegawai yang menduduki jabatan itu harus memiliki keahlian atau keterampilan tertentu sebagaimana contoh yang disebutkan pada penjelasan di atas (Peneliti, Dokter Ahli Penyakit Jantung, Juru Ukur dst.). Dengan demikian tidak setiap orang dapat menjadi pejabat fungsional kecuali yang bersangkutan memenuhi kriteria sebagaimana telah ditetapkan.

Meskipun tidak secara tegas dimuat dalam Pasal, tetapi eksistensi jabatan fungsional dalam Undang-Undang ini sedikit lebih jelas dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 karena dalam Penjelasan Pasalnya telah memposisikan jabatan

fungsional sebagai salah satu yang dapat diduduki oleh setiap Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.

3. Analisis Pengaturan tentang Jabatan Fungsional menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Dalam Undang-Undang ini, jabatan fungsional dimuat dalam Bab I mengenai Ketentuan Umum yaitu pada Pasal 1 angka 6, sebagai berikut: "Jabatan karier adalah jabatan struktural dan fungsional yang hanya dapat diduduki Pegawai Negeri Sipil setelah memenuhi syarat yang ditentukan."

Selanjutnya pada bagian penjelasan Pasal 17 ayat (1) disebutkan bahwa jabatan merupakan kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang Pegawai negeri sipil dalam suatu satuan organisasi Negara. Jabatan dalam lingkungan birokrasi pemerintah disebut dengan Jabatan Karier artinya jabatan dalam lingkungan

birokrasi pemerintah yang hanya dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil atau Pegawai Negeri yang telah beralih status sebagai Pegawai Negeri Sipil. Jabatan Karier dapat dibedakan dalam 2 (dua) jenis yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional. Jabatan struktural merupakan jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi, sementara jabatan fungsional adalah jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi, namun karena fungsinya maka diperlukan oleh organisasi, seperti: Peneliti, Dokter, Pustakawan, dan lain-lain yang serupa dengan itu.

Dari ketentuan sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa jabatan fungsional meliputi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Jabatan yang tidak tegas disebutkan dalam struktur organisasi,
- b. merupakan jabatan karier,
- c. untuk dapat mendudukinya memerlukan syarat-syarat tertentu,
- d. ada karena fungsi organisasi.

Selain menyangkut batasan pengertian dan kedudukan jabatan fungsional, Undang-Undang ini tidak mengatur hal lain terkait dengan jabatan fungsional. Pencantuman tentang jabatan fungsional baik dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 hanya terbatas dalam pengertiannya terkait dengan klasifikasi jabatan bagi pegawai negeri sipil. Di samping itu, uraian pengertian jabatan fungsional ditempatkan pada bagian Penjelasan.

Namun demikian, terdapat perbedaan di antara kedua Undang-undang tersebut. Perbedaan dimaksud menyangkut kedudukan jabatan fungsional. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 menyebutkan jabatan fungsional sebagai salah satu jenis "jabatan" yang dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil. Sementara itu Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 menyebutkan bahwa jabatan fungsional merupakan "jabatan karier" Pegawai Negeri Sipil. Perbedaan penggunaan istilah tersebut menunjukkan bahwa ada suatu peningkatan dalam memaknai jabatan bagi pegawai negeri. Makna yang terkandung dalam

"jabatan" sifatnya tunggal yaitu jabatan itu sendiri, sementara dalam istilah "jabatan karier"⁶⁷ terkandung makna yang menyangkut tidak hanya "jabatan" saja tetapi ada unsur bahwa melalui jabatan itu, seseorang (pegawai) dapat berkembang atau maju kepada kondisi yang lebih baik. Dengan demikian, jabatan fungsional sebagai jabatan karier merupakan jabatan yang ditawarkan kepada Pegawai Negeri Sipil untuk bisa berkembang atau maju dalam lingkungan pekerjaannya dalam kapasitas sebagai aparatur yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ini berarti bahwa melalui Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai penyempurna Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, pemerintah terlihat lebih serius memberikan perhatian terhadap perkembangan dan kemajuan karier Pegawai Negeri Sipil. Namun demikian jika menyisir substansi pasal per pasal dari kedua Undang-undang tersebut, tidak terdapat satu Pasal-pun yang memuat perintah pengaturan lebih

⁶⁷ Istilah "karier" menurut kamus bahasa Indonesia adalah kemajuan dalam kehidupan; perkembangan dan kemajuan dalam pekerjaan, jabatan dsb., Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1991.

lanjut (pendelegasian) berkenaan dengan Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil melalui peraturan perundang-undangan yang lain.

B. Analisis Pengaturan tentang Jabatan Fungsional menurut Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

Sebagaimana diketahui Peraturan Pemerintah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan Undang-undang berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 sebagai wujud kekuasaan *reglementer*⁶⁸. Namun demikian menurut A. Hamid S Attamimi sebagai dikutip oleh Maria Farida Indrati⁶⁹, bahwa untuk menjalankan, menjabarkan, atau merinci ketentuan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski Undang-Undang tersebut tidak memintanya secara tegas-tegas.

Sejalan dengan hal tersebut, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai

⁶⁸ Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007. hal. 194.

⁶⁹ Ibid. Hal 195

Negeri Sipil ini terbit dengan pertimbangan untuk pengembangan profesionalisme dan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil serta peningkatan mutu pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Tidak ada Pasal dari Undang-undang yang dijadikan pertimbangan untuk dilaksanakan karena Undang-Undang Kepegawaian tidak secara tegas memerintahkan adanya pengaturan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Namun demikian pertimbangan tersebut sebenarnya secara implisit sudah terdapat dalam Pasal Undang-Undang Kepegawaian yang berlaku saat ini.

Mencermati bunyi dari konsideran "menimbang" tersebut terdapat 3 (tiga) tujuan yang hendak dicapai. Tujuan dimaksud adalah: 1) pengembangan profesionalisme Pegawai Negeri Sipil, 2) pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil dan 3) peningkatan mutu pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan tugas umum pembangunan.

Sejatinya ke-3 (tiga) tujuan tersebut, masing-masing berkaitan satu sama lain dan merupakan satu kesatuan tahapan untuk membangun suatu kinerja Pegawai

Negeri Sipil yang lebih baik. Jika dirangkai dalam satu kalimat maka akan berbunyi sebagai berikut:

"Profesionalisme Pegawai Negeri Sipil dapat dikembangkan melalui pembinaan karier dalam rangka peningkatan mutu pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan tugas umum pembangunan".

Jika dimaksudkan untuk tujuan sebagaimana tersebut di atas, berarti pengaturan jabatan fungsional dalam Peraturan Pemerintah ini harus mencakup unsur-unsur yang mengarah kepada tercapainya ke-3 (tiga) tujuan tersebut.

Untuk mengetahui lebih lanjut apakah substansi pengaturan mengenai jabatan fungsional tersebut telah memenuhi unsur-unsur dalam upaya mencapai harapan dan tujuan sebagaimana dimaksud dalam konsideran, maka perlu dilakukan pencermatan terhadap hal-hal yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1996 terdiri dari 15 Pasal, yang mengatur tentang: pengertian jabatan fungsional, angka kredit, rumpun jabatan, dan instansi pembina jabatan fungsional, ketentuan mengenai jenis dan

kriteria jabatan fungsional, ketentuan tentang kewenangan menetapkan rumpun jabatan fungsional dan angka kredit jabatan fungsional, pengangkatan dan pembinaan, tunjangan jabatan, dan ketentuan lainnya.

Berikut ini disampaikan analisis terhadap substansi Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1996, yang dikelompokkan berdasarkan topik analisis.

1. Analisis terhadap Pengaturan Penetapan Jabatan Fungsional.

Jabatan fungsional sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) dibagi ke dalam 2 (dua) jenis yaitu jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Seluruh jenis jabatan fungsional menurut baik terampil maupun ahli Pasal 2 ayat (1) dihimpun dalam rumpun jabatan fungsional. Sesuai dengan pengertian dalam ketentuan umum, rumpun jabatan merupakan kumpulan atau himpunan jenis-jenis jabatan fungsional yang ditetapkan oleh Presiden berdasarkan usulan dari Menteri yang

bertanggungjawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Selanjutnya Pasal 5 menyatakan bahwa Menteri menetapkan jabatan dan angka kredit⁷⁰ jabatan fungsional. Menteri yang dimaksud dalam hal ini adalah menteri yang bertanggungjawab di bidang pendayagunaan aparatur negara. Usulan penetapan jabatan fungsional dilakukan oleh Menteri/pimpinan instansi pemerintah yang bersangkutan. Usulan penetapan jabatan fungsional biasanya didahului dengan kajian yang disusun dalam bentuk naskah akademik oleh Badan Kepegawaian Negara (dulu Badan Administrasi Kepegawaian Negara). Naskah akademik ini merupakan bahan untuk memberikan usulan teknis secara tertulis kepada Menteri yang bertanggungjawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 tersebut maka untuk setiap jabatan fungsional dan angka kreditnya

⁷⁰Angka kredit adalah satuan nilai dari tiap butir kegiatan dan/atau akumulasi nilai butir-butir kegiatan yang harus dicapai oleh pejabat fungsional dalam rangka pembinaan karier yang bersangkutan, Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Tahun 1994 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3547.

ditetapkan dengan Keputusan Menteri atau sekarang Peraturan Menteri. Data per Juni 2008 dari Badan Kepegawaian Negara, jumlah nomenklatur jabatan fungsional sebanyak 108 jabatan fungsional. Ini berarti terdapat 108 Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara tentang penetapan jabatan fungsional dan angka kreditnya.

Sepertinya terdapat pemahaman yang kurang tepat, dari para pengambil kebijakan yang menilai bahwa jabatan fungsional (karena sifat dan karakteristiknya) menyebabkan pengaturannya tidak dapat disatukan dalam sebuah Peraturan. Padahal dari hasil pencermatan terhadap buku Profil Jabatan Fungsional Tahun 2008⁷¹, ditemukan beberapa jabatan fungsional yang karakteristiknya hampir sama tetapi ditetapkan dengan Peraturan MENPAN yang terpisah meskipun tanggal, bulan dan tahun penetapannya sama. Beberapa contoh dari pernyataan tersebut sebagai berikut:

- a. Jabatan fungsional dengan Instansi Pembina Departemen Kesehatan, yaitu:

⁷¹Badan Kepegawaian Nasional, Jakarta, Tahun 2008.

1) jabatan fungsional *Epidemiolog* Kesehatan dan jabatan fungsional *Entomolog* Kesehatan (masing-masing dalam jenis Ahli dan Terampil), ditetapkan dengan 2 (dua) Peraturan MENPAN pada tanggal 30 Nopember 2000, dengan nomor 17 dan 18 (berurutan), sementara keduanya mempunyai kesamaan dalam hal: besarnya tunjangan jabatan, jenjang jabatan, batas usia pensiun dan lingkup berlakunya (PNS Pusat dan Daerah)⁷². Yang membedakan kedua jabatan fungsional tersebut adalah tugas pokok dan 1 (satu) syarat pengangkatan dalam jabatan yaitu bidang pendidikan, sementara syarat yang lain semuanya sama.

2) jabatan fungsional *Ortotis Prostetis* dan jabatan fungsional *Okupasi Terapis*. Kedua jabatan fungsional jenis keterampilan ini ditetapkan dengan 2 (dua) Peraturan MENPAN pada tanggal 30 Desember 2005, dengan nomor 122 dan 123 (berurutan), sementara keduanya mempunyai kesamaan dalam hal: besarnya

⁷² *Ibid.* hal 15.

tunjangan jabatan, jenjang jabatan, batas usia pensiun dan lingkup berlakunya (PNS Pusat dan Daerah)⁷³. Yang membedakan kedua jabatan fungsional tersebut adalah tugas pokok dan 1 (satu) syarat pengangkatan dalam jabatan yaitu bidang pendidikan, sementara persyaratan lainnya semua sama.

Demikian halnya untuk jabatan fungsional Dokter dan Dokter Gigi, mempunyai kesamaan kondisi seperti uraian di atas.

b. Jabatan fungsional dengan Instansi Pembina Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, yaitu: Jabatan fungsional *Inspektur Ketenagalistrikan*, Jabatan fungsional *Inspektur Minyak dan Gas Bumi*, dan Jabatan fungsional *Inspektur Tambang*. Ketiga Jabatan Fungsional Ahli tersebut ditetapkan dengan 3 (tiga) Peraturan MENPAN pada tanggal 19 April 2002, dengan nomor 21, 22 dan 23 (berurutan), sementara ketiganya mempunyai kesamaan dalam hal persyaratan pengangkatan dalam jabatan,

⁷³ *Ibid.* hal 27 dan 29

besarnya tunjangan jabatan, jenjang jabatan, batas usia pensiun dan lingkup berlakunya (PNS Pusat dan Daerah).⁷⁴ Pada jabatan-jabatan fungsional ini yang membedakan adalah obyek tugas pokok dan latar belakang bidang pendidikan sebagai salah satu syarat pengangkatan dalam jabatan, sementara persyaratan lainnya semua sama.

Berdasarkan beberapa contoh di atas, dengan demikian ketentuan sebagaimana Pasal 5 menghasilkan model pengaturan jabatan fungsional yang tidak efisien. Di samping itu pengaturan yang demikian akan membebani anggaran negara dalam penyusunannya.

Sejatinya setiap jenis jabatan fungsional memang mempunyai karakter yang berbeda-beda, di samping itu saat (waktu) diperlukan keberadaannya untuk organisasi (pemerintahan) tidak selalu sama, butir-butir kegiatannya juga tidak sama, dan tingkat resiko yang tidak sama pula. Namun demikian, penilaian tersebut tidak sepenuhnya mutlak. Pada kenyataannya terdapat beberapa jenis jabatan

⁷⁴ *Ibid.* hal. 19-21.

fungsional, yang mempunyai kemiripan pada butir kegiatan, syarat pengangkatan dalam jabatan, tingkat resiko tugas yang sebanding dan waktu usulan penetapan yang hampir bersamaan. Hal tersebut dapat dicermati dari profil setiap jabatan fungsional yang ada, niscaya masih banyak ditemukan jabatan fungsional yang mempunyai kemiripan satu sama lain.

Berdasarkan uraian pada paragraf sebelumnya, maka sebenarnya penetapan setiap jabatan fungsional dan angka kreditnya tidak harus selalu menggunakan 1 (satu) Keputusan Menteri atau sekarang Peraturan Menteri, artinya sebuah Peraturan Menteri dapat berisi pengaturan terhadap lebih dari 1 (satu) jabatan fungsional dan angka kreditnya. Cara ini dapat ditempuh sebagai upaya dalam efisiensi pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Analisis terkait dengan Pengaturan Pengangkatan dan Pembinaan

Aturan mengenai pengangkatan dan pembinaan untuk jabatan fungsional terdapat pada Bab IV. Pasal 7 menyatakan bahwa pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan fungsional disesuaikan dengan formasi

yang ada. Sebagaimana diketahui untuk dapat menduduki jabatan fungsional, pegawai negeri diharuskan memenuhi persyaratan tertentu. Dalam pasal ini tidak ada pengaturan mengenai ketentuan tersebut. Oleh karena itu pengaturan dalam Pasal ini terkait dengan pengangkatan dalam jabatan fungsional belum lengkap. Seharusnya ditambahkan ayat yang menyatakan bahwa untuk dapat menduduki jabatan fungsional, pegawai negeri harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan.

Selanjutnya dalam Pasal 11 diatur mengenai pembinaan. Menurut Pasal ini pembinaan jabatan fungsional dilakukan oleh instansi pembina jabatan fungsional di mana penetapan sebagai instansi pembina dan rumpun jabatan fungsional melalui Keputusan Presiden. Bunyi selengkapnya Pasal 11 sebagai berikut:

- "(1) Pembinaan jabatan fungsional dilakukan oleh instansi pembina jabatan fungsional.
- (2) Penetapan instansi pembina jabatan fungsional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan penetapan rumpun jabatan fungsional ditetapkan dengan Keputusan Presiden."

Dalam Pasal ini terdapat pengaturan yang tidak jelas, meskipun telah dilengkapi dengan penjelasan. Terutama terkait dengan "rumpun jabatan". Dalam Pasal 4, telah ada pengaturan mengenai kewenangan Presiden untuk menetapkan Rumpun Jabatan Fungsional. Bunyi selengkapnya Pasal 4 sebagai berikut: -

"Presiden menetapkan rumpun jabatan fungsional atas usul Menteri yang bertanggungjawab di bidang pendayagunaan aparatur Negara".

Berdasarkan isi kedua Pasal di atas maka apabila yang dimaksud "rumpun jabatan" dalam Pasal 4 dan Pasal 11 adalah sama, maka sesungguhnya penempatan pengaturan rumpun jabatan pada Pasal 11 tidak tepat karena menimbulkan kesan adanya duplikasi pengaturan tentang rumpun jabatan. Dengan demikian dalam Peraturan Pemerintah ini, terdapat pengelompokan materi pengaturan yang belum konsisten.

3. Analisis terkait dengan Pengaturan Tunjangan Jabatan:

Ketentuan tentang Tunjangan Jabatan Fungsional, diatur dalam Pasal 13. Dalam Pasal 13 dikatakan bahwa besarnya tunjangan untuk setiap jabatan

fungsional ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Tidak terdapat penjelasan mengenai dasar pertimbangan yang digunakan dalam menentukan besar kecilnya tunjangan jabatan fungsional tersebut. Ketentuan ini berakibat terhadap besarnya tunjangan jabatan fungsional yang bervariasi untuk jenis dan jenjang jabatan yang sama. Sementara jika dicermati kembali Penjelasan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1967 sebagaimana telah disinggung pada awal Bab ini (halaman 84), di dalamnya telah dijelaskan mengenai dasar pertimbangan penentuan gaji pegawai negeri.

Terkait dengan penetapan tunjangan jabatan fungsional melalui Keppres, diketahui bahwa dari hampir setiap jenis jabatan fungsional ditetapkan dengan 1 (satu) Keppres. Dengan demikian terdapat banyak Keppres yang dikeluarkan sehubungan dengan penetapan tunjangan jabatan fungsional. Penetapan yang demikian tersebut tidak efisien di samping itu nilai tunjangan jabatan pun bervariasi.

Jika dikaitkan dengan pembagian jabatan fungsional ke dalam 2 (dua) jenis yaitu keahlian dan keterampilan yang masing-masing telah ditentukan

penjenjangannya, maka semestinya dalam menetapkan tunjangan jabatan fungsional pegawai negeri sipil dapat menggunakan kriteria dan jenjang jabatan yang ada, sehingga tidak terdapat nilai tunjangan yang bervariasi untuk jenis jabatan dan jenjang jabatan yang sama, kecuali untuk jabatan fungsional yang setelah dilakukan pengkajian memang harus diatur tersendiri. Dengan cara ini Pemerintah dapat menentukan batas terendah dan batas tertinggi nilai tunjangan jabatan yang dapat diberikan pada tiap jenis jabatan (keahlian dan keterampilan) dan jenjang jabatan.

4. Analisis terkait dengan Pengaturan Pembebasan Sementara dan Pemberhentian dari Jabatan Fungsional.

Menelisik Pasal per-Pasal dari Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tidak terdapat Bab ataupun Pasal yang mengatur mengenai pembebasan sementara dan pemberhentian dari jabatan fungsional.

Peraturan Pemerintah sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang melaksanakan perintah undang-undang seharusnya memberikan pedoman yang lengkap dalam arti memenuhi materi yang seharusnya

diatur berdasarkan Undang-Undang, (misalnya: jika dalam sebuah peraturan diatur mengenai pengangkatan dalam jabatan, maka seharusnya dalam peraturan tersebut memuat juga aturan mengenai pemberhentian dari jabatan), sehingga memberikan kejelasan pada tataran pelaksanaannya.

Sebagai perbandingan adalah peraturan tentang pengangkatan dalam jabatan struktural yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000, di mana diatur tentang pemberhentian dari jabatan. Lebih jelasnya dikemukakan dalam Tabel berikut yang mengkomparasi substansi pengaturan dari Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 Tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

Tabel Perbandingan Substansi Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 dan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000

Bab	Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 Tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil	Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural
Bab I	Ketentuan Umum	Ketentuan Umum
Bab II	Jenis dan Kriteria Jabatan Fungsional	Jabatan Struktural dan Eselon

Bab III	Wewenang Penetapan Jabatan dan Angka Kredit	<i>Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian dari dan dalam Jabatan Struktural</i>
Bab IV	<i>Pengangkatan dan Pembinaan</i>	Pola Karier Pegawai Negeri Sipil
Bab V	Tunjangan Jabatan	Penilaian dan Pertimbangan Pengangkatan Dalam Jabatan
Bab VI	Ketentuan Lain	Tunjangan Jabatan
Bab VII	Ketentuan Penutup	Ketentuan-Ketentuan Lain
Bab VIII	-	Ketentuan Peralihan
Bab IX	-	Ketentuan Penutup

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa substansi pengaturan dari kedua Peraturan Pemerintah tersebut tidak sama terutama berkenaan dengan pemberhentian dari jabatan. Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural, mengatur tentang pengangkatan dalam jabatan dan pemberhentian dari jabatan. Tidak demikian halnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994, tidak ada ketentuan tentang pembebasan sementara dalam atau pemberhentian dari jabatan. Ketentuan tentang hal tersebut ternyata diatur dalam setiap Peraturan MENPAN tentang penetapan jabatan fungsional dan angka kreditnya. Yang menarik di sini adalah

Peraturan Pemerintah yang kedudukannya lebih tinggi dari Peraturan Menteri, tidak memuat pengaturan tentang pembebasan sementara atau pemberhentian dari jabatan (sanksi) , tetapi diatur dalam peraturan yang tingkatnya lebih rendah tanpa pendelegasian yang tegas dari peraturan yang lebih tinggi (Peraturan Pemerintah).

Selain itu, Peraturan Pemerintah ini tidak memuat materi penjenjangan jabatan fungsional. Dalam jabatan struktural dikenal adanya Eseloning, dalam jabatan fungsional disebut dengan Jenjang Jabatan. Pemuatan materi ini penting, agar sejak awal seorang pegawai sudah mengetahui masa depan karier dalam jabatan fungsional, sampai di jenjang apa jabatan fungsional tersebut dapat dicapai.

Dengan demikian dari analisis menyeluruh terhadap Peraturan Pemerintah ini maka terdapat beberapa hal yang patut dicatat, yaitu bahwa Peraturan Pemerintah ini belum sepenuhnya memenuhi perintah Undang-Undang Kepegawaian dalam hal pembinaan, seperti: Persyaratan pengangkatan, Pembebasan Sementara dalam dan Pemberhentian dari

jabatan, batas usia pensiun, penjenjangan jabatan, dan klasifikasi jabatan.

C. Analisis Pengaturan tentang Jabatan Fungsional menurut Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

Sesuai amanat Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 Pasal 4, yang menetapkan bahwa rumpun jabatan fungsional ditetapkan dengan Keputusan Presiden, Peraturan ini diterbitkan dalam rangka memwadahi keberadaan jabatan fungsional dan sebagai landasan untuk penetapan jabatan-jabatan fungsional.

Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil ini, terdiri dari 5(lima) bab yang terurai dalam 11 Pasal, dengan lingkup pengaturan meliputi :

- a. pengertian-pengertian mengenai jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil, rumpun jabatan fungsional, jenis rumpun jabatan fungsional, jabatan fungsional keahlian, jabatan fungsional keterampilan, bobot

jabatan, kualifikasi profesional, dan kualifikasi teknisi atau penunjang profesional.

- b. Tujuan penetapan rumpun jabatan fungsional
- c. Jenis rumpun jabatan fungsional dan jenjang jabatan fungsional
- d. Ketentuan peralihan
- e. Ketentuan penutup

Sesuai dengan tujuan penetapan rumpun jabatan fungsional sebagaimana termuat dalam Pasal 2, sebagai sarana untuk mewisuda jabatan fungsional dan sebagai landasan dalam penerapan kualifikasi jabatan fungsional maka Peraturan ini sebenarnya cukup mengatur hal-hal yang berkaitan dengan penentuan klasifikasi jabatan antara keahlian dan keterampilan, seperti syarat-syarat yang harus dipenuhi, dst.

Penjejukan jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 4-Pasal 7, semestinya diatur terlebih dahulu dalam Peraturan Pemerintah, artinya Peraturan Pemerintah tentang Jabatan Fungsional memberikan rambu-rambu melalui Pasalnya mengenai jenjang

jabatan yang digunakan dalam jabatan fungsional keahlian maupun jabatan fungsional keterampilan, sehingga ada keseragaman di tingkat pelaksanaan.

Terkait dengan tunjangan jabatan fungsional sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8, penentuannya masih mengacu kepada jabatan struktural. Kiranya ketentuan tersebut perlu dievaluasi kembali mengingat untuk beberapa jenis jabatan fungsional ketentuan tersebut menjadi tidak sesuai dengan prestasi yang dicapai oleh pejabat fungsional.

Dalam tataran pelaksanaan terdapat jabatan fungsional yang belum disertai petunjuk teknisnya sehingga pembinaan kepangkatan selanjutnya, menjadi tidak jelas.

D. Analisis Yuridis Pembinaan Jabatan Fungsional.

Analisis terhadap pembinaan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan fungsional pada Bab ini, meliputi 4 (empat) aspek yang menonjol untuk dicermati, yaitu: pengangkatan dalam jabatan, tunjangan jabatan, batas

usia pensiun, dan ketentuan tentang pembebasan dalam dan pemberhentian dari jabatan.

1. Analisis Yuridis Pengangkatan dalam jabatan.

Pengangkatan PNS dalam Jabatan Fungsional sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994, mempertimbangkan, antara lain:

- a) adanya formasi jabatan, atau berdasarkan kebutuhan yang ada;
- b) tingkat dan jenis diklat, di samping syarat pendidikan formal;
- c) pembatasan usia maksimal; berhubungan dengan kemampuan dan potensi untuk melaksanakan tugas pokok.

Pertimbangan untuk pengangkatan dalam jabatan tersebut, mengandung kelemahan. Untuk pertimbangan pertama mengenai formasi. Formasi sebagaimana dalam Penjelasan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, adalah penentuan jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan untuk mampu melaksanakan tugas pokok yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Jumlah Pegawai Negeri Sipil

yang diperlukan ditetapkan berdasarkan beban kerja suatu organisasi. Penetapan formasi berdasarkan perkiraan beban kerja dalam jangka waktu tertentu dengan pertimbangan macam pekerjaan, rutinitas pekerjaan, keahlian yang diperlukan dalam melaksanakan tugas serta hal lain yang mempengaruhi jumlah dan sumber daya manusia yang diperlukan.

Formasi memang diperlukan namun bagaimana menilai secara obyektif bahwa suatu jabatan fungsional memang diperlukan dalam sebuah organisasi pemerintahan serta siapa yang berwenang menilai sebuah jabatan fungsional memang diperlukan. Penetapan formasi menurut Undang-Undang dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang. Tidak dijelaskan siapakah pejabat yang berwenang tersebut, sehingga menimbulkan kekaburan pemahaman mengenai kewenangan dalam penetapan. Sebaiknya langsung saja menunjuk siapa pejabat yang dimaksud.

2. Analisis Yuridis Tunjangan Jabatan

Ketentuan mengenai tunjangan jabatan fungsional diatur dalam Pasal 13 Peraturan

Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994. Tunjangan jabatan fungsional untuk setiap rumpun jabatan fungsional ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Tidak ada penjelasan mengenai pertimbangan besar kecilnya nilai tunjangan jabatan fungsional.

Dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967 telah ditentukan tentang pertimbangan pemberian gaji PNS yaitu disesuaikan dengan luasnya tugas pekerjaan, berat tanggung jawab, dan martabat jabatan⁷⁵. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tidak terdapat penjelasan pertimbangan penentuan nilai tunjangan jabatan fungsional. Semestinya terdapat pertimbangan yang jelas terkait hal tersebut, misalnya: jabatan tingkat resiko yang tinggi, beban kerja yang berat, kelangkaan, memerlukan tingkat keahlian yang tinggi, dst. Dengan pertimbangan tersebut, selanjutnya dapat ditentukan kisaran jumlah tunjangan jabatan fungsional yang dapat diberikan.

⁷⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia Tahun 1968, Lembaran Negara Tahun 1967 No. 24, Tambahan Lembaran Negara No. 2833)

Pengaturan mengenai tunjangan jabatan fungsional ini, lebih tepat diatur dalam Peraturan Pemerintah tersendiri, sehingga dapat diatur secara menyeluruh aspek tentang tunjangan jabatan fungsional seperti: kewenangan penetapan, pertimbangan penetapan nilai tunjangan, kisaran tunjangan (nilai minimal dan nilai maksimal).

3. Analisis Yuridis Batas Usia Pensiun

Berakhirnya masa tugas Pegawai Negeri Sipil adalah ketika yang bersangkutan mencapai usia 56 tahun, demikian halnya dengan Pegawai Negeri Sipil yang berada dalam jabatan fungsional. Namun demikian masih dimungkinkan adanya perpanjangan waktu pensiun hingga mencapai 60 tahun bahkan 70 tahun. Kebijakan tersebut diambil manakala jenjang pangkat/jabatan yang bersangkutan telah mencapai tingkatan yang paling tinggi, di samping secara fisik masih sehat dan kontribusinya untuk organisasi pemerintahan sangat diperlukan.

Karena belum ada ketentuan hukum yang tegas, maka beberapa jenis jabatan fungsional menetapkan sendiri batas usia pensiunnya hingga mencapai 70 tahun.

Kondisi ini menyebabkan gejala yang kurang baik karena tidak semua jenis jabatan fungsional menetapkan batas usia pensiun yang sama, sehingga terdapat keragaman atau ketidakseragaman batas usia pensiun.

3. Pembebasan sementara dalam jabatan fungsional dan pemberhentian dari jabatan fungsional, tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil namun aturan tersebut muncul dalam setiap Keputusan/Peraturan MENPAN tentang penetapan jabatan fungsional dan angka kreditnya. Ketentuan mengenai pembebasan sementara atau pemberhentian dari jabatan, sebagai berikut:

a. Pejabat fungsional dibebaskan sementara dari jabatannya apabila:

- 1) Dalam kurun waktu yang telah ditentukan sejak diangkat dalam pangkat dan/atau jabatan terakhir tidak dapat mengumpulkan angka kredit untuk kenaikan jabatan/pangkat setingkat lebih tinggi;

- 2) dalam kurun waktu yang telah ditentukan tidak dapat mengumpulkan angka kredit minimal dari tugas pokok;
- 3) dijatuhi hukuman disiplin tingkat sedang atau berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980,
- 4) diberhentikan sementara sebagai Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1966,
- 5) ditugaskan secara penuh di luar jabatan fungsional yang dijabatnya,
- 6) tugas belajar lebih dari 6 bulan, atau Cuti di luar tanggungan negara, kecuali untuk persalinan keempat dan seterusnya.

b. Pejabat fungsional yang dibebaskan sementara dari jabatannya dapat diangkat kembali apabila:

- 1) telah berakhir masa berlakunya hukuman disiplin,
- 2) telah selesai melaksanakan tugas diluar jabatan fungsional,
- 3) telah selesai tugas belajar lebih dari 6 bulan,

- 4) berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, dinyatakan tidak bersalah atau dijatuhi hukuman percobaan,
- 5) telah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara dan telah melaporkan diri untuk aktif kembali sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Pejabat fungsional yang diangkat kembali dalam jabatan fungsional, jabatannya ditetapkan berdasarkan angka kredit yang terakhir dimiliki.

3. Pemberhentian dari jabatan fungsional, apabila:

- a. Dijatuhi hukuman disiplin tingkat berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 yang telah mempunyai kekuatan tetap.
- b. Tidak dapat mengumpulkan angka kredit menurut ketentuan sebagaimana diatur dalam keputusan Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Aturan tentang Pembebasan sementara, pemberhentian dari, dan pengangkatan kembali dalam jabatan fungsional melalui Peraturan MENPAN didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994, yang menyatakan bahwa "ketentuan lebih lanjut yang diperlukan bagi pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini, ditetapkan oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara, Ketua Lembaga Administrasi Negara dan pimpinan instansi terkait lainnya, baik bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai dengan tugasnya masing-masing".

Tetapi jika materi tersebut merupakan sanksi meskipun berupa sanksi administratif, maka sebenarnya tempat pengaturan yang tepat adalah pada peraturan pemerintah. Bila kemudian, terdapat ketentuan-ketentuan atau persyaratan-persyaratan yang sifatnya teknis/khusus, pengaturannya dapat didelegasikan kepada peraturan menteri.

Jadi semestinya Peraturan Pemerintah tentang Jabatan Fungsional memuat aturan umum (berlaku secara umum untuk semua jenis jabatan fungsional) mengenai

pembebasan sementara dan pemberhentian dari jabatan fungsional, baru kemudian yang menyangkut hal-hal khusus/spesifik masing-masing jabatan fungsional diatur pada peraturan di bawahnya.

E. Peran Kelembagaan dalam Pembinaan Jabatan Fungsional

Pelaksanaan pembinaan pegawai negeri sipil termasuk pembinaan terhadap jabatan fungsional, melibatkan peran lembaga/instansi yang menangani urusan kepegawaian, antara lain: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN), Badan Kepegawaian Negara (BKN), Lembaga Administrasi Negara, Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Di samping itu peran pembinaan juga menjadi tugas Instansi Pembina dan Instansi Pengguna Jabatan Fungsional.

1. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN)

Tugas Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN), berdasarkan Keppres No. 101 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara, adalah membantu presiden dalam merumuskan

kebijakan dan koordinasi di bidang pendayagunaan aparatur negara.

2. Badan Kepegawaian Negara (BKN)

Tugas BKN berdasarkan Undang-Undang No.43 Tahun 1999 adalah menyelenggarakan manajemen PNS yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya PNS dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijakan kesejahteraan PNS, serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani kepegawaian pada instansi pemerintah pusat dan daerah.

3. Lembaga Administrasi Negara (LAN)

Tugas LAN berdasarkan Keputusan Presiden No.103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah non-Departemen adalah melaksanakan tugas pemerintahan di bidang administrasi negara tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Badan Kepegawaian Daerah (BKD)

Tugas BKD adalah membantu Gubernur dalam penyelenggaraan manajemen Pegawai Negeri Sipil di daerah. BKD mengurus administrasi kepegawaian pemerintah daerah baik di kabupaten/kota maupun provinsi. Pembentukan BKD didasarkan pada Peraturan Daerah.

5. Instansi Pembina Jabatan Fungsional

Tugas Instansi Pembina Jabatan Fungsional antara lain, menetapkan pedoman formasi jabatan, penetapan standar kompetensi jabatan, pengusulan tunjangan jabatan, sosialisasi jabatan beserta petunjuk pelaksanaannya, penyusunan kurikulum diklat fungsional/teknis, penyelenggaraan diklat fungsional, pengembangan sistem informasi jabatan, fasilitasi pelaksanaan jabatan, fasilitasi pembentukan organisasi profesi, penyusunan dan penetapan etika profesi dan kode etik jabatan, dan melakukan monitoring serta evaluasi jabatan.

6. Instansi Pengguna Jabatan Fungsional

Tugas Instansi Pembina Jabatan Fungsional antara lain, menyusun formasi jabatan, melaksanakan:

pengangkatan, pemindahan, pembebasan sementara, pemberhentian dalam jabatan dan dari jabatan pada jenjang tertentu, penyelenggaraan pembinaan karier pejabat fungsional, memfasilitasi pelaksanaan tugas pejabat fungsional, dan koordinasi dengan instansi pembina jabatan fungsional.

Dalam pelaksanaan pembinaan Jabatan Fungsional, lembaga/instansi tersebut merupakan tim kerja berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing untuk membina dan mengembangkan jabatan fungsional baik di pusat maupun di daerah melalui suatu mekanisme yang telah ditetapkan⁷⁶.

Permasalahan pembinaan yang menghambat perkembangan jabatan fungsional paling banyak berada pada Instansi Pengguna. Hal ini dikarenakan oleh beberapa hal seperti:

a) belum terbentuk sekretariat pengelolaan jabatan

⁷⁶ Pada tahap usulan penetapan jabatan fungsional, terlibat tiga (instansi/lembaga) yaitu: instansi (calon) pembina, MENPAN dan BKN.

Pada tahap setelah penetapan, terlibat 2 (dua) instansi/lembaga yaitu instansi pembina dan BKN dalam merumuskan Peraturan Bersama yang berisi tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional dimaksud.

Pada tahap pelaksanaan, instansi pembina menyusun Petunjuk Teknis Jabatan Fungsional yang bersangkutan.

Jabatan fungsional yang telah ditetapkan kemudian disosialisasikan kepada seluruh instansi baik di Pusat maupun daerah. Di sinilah BKD melaksanakan tugasnya untuk menjaring pendapat tentang minat pengembangan jabatan fungsional yang baru ditetapkan.

fungsional, b) terdapat pejabat fungsional yang tidak kompeten karena sistem impassing, c) terdapat pengelola jabatan fungsional yang tidak kompeten, d) sistem pembinaan terkait dengan penilaian, peningkatan kualitas sumber daya pejabat fungsional yang belum jelas, e) sistem pengelolaan yang belum berjalan dengan baik. Di sisi lain terdapat pemahaman yang belum tuntas terhadap Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis jabatan fungsional. Hal ini menjadi salah satu hambatan perkembangan jabatan fungsional yang bersangkutan.

Berdasarkan beberapa kondisi faktual tersebut, berarti instansi/lembaga pembina kepegawaian belum maksimal dan optimal menjalankan tugasnya. Semestinya dilakukan suatu koordinasi antar instansi pengguna dan instansi pembina pada masing-masing jabatan fungsional dengan melibatkan Badan Kepegawaian Negara dan Badan Kepegawaian Daerah melalui sebuah forum komunikasi atau semacam jejaring yang akan saling berhubungan secara kontinyu untuk membahas permasalahan-permasalahan yang ada dan mencari serta merumuskan solusinya. Cara ini sekaligus sebagai upaya untuk mendeteksi apakah suatu jabatan fungsional masih layak dikembangkan atau tidak,

apakah suatu jabatan fungsional benar-benar masih dibutuhkan oleh organisasi pemerintahan ataukah hanya sekedar tempat menampung Pegawai Negeri Sipil yang tidak terakomodasi dalam jabatan struktural. Kondisi-kondisi faktual inilah seharusnya dapat diantisipasi atau diselesaikan *teamwork* bidang kepegawaian bersama instansi pembina dan instansi pengguna jabatan fungsional.

Peningkatan intensitas/kontinuitas koordinasi dan komunikasi lembaga/instansi tersebut bersama tugas dan fungsinya, akan mampu melaksanakan upaya pembinaan dan pengembangan jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil dengan lebih baik, artinya segala aspek yang menyangkut jabatan fungsional dapat dibina dan dikembangkan melalui cara yang lebih terarah dan terpadu.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian dalam Bab IV, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Jabatan fungsional merupakan upaya untuk mengembangkan profesionalisme dan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil serta untuk meningkatkan mutu pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil telah ada sejak masa berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian. Undang-Undang tersebut memerintahkan pengaturan lebih lanjut dengan peraturan pemerintah, terkait dengan pembentukan organisasi hierarkhi dan organisasi fungsional serta klasifikasi jabatan.
2. Pada fase Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil mulai mendapat dukungan pengembangan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara melalui Delapan Pemacu Program PAN. Keberadaan dalam Undang-Undang ini masih belum tegas

disebutkan pada Pasal, hanya tersirat sebagai jabatan tertentu yang dapat diduduki oleh PNS yang memenuhi syarat, yang kemudian sedikit diurai pada Bagian Penjelasan Pasal 17 ayat (1). Melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai penyempurnaan Undang-Undang No. 8 Tahun 1974, Jabatan Fungsional diklasifikasikan sebagai jabatan karier bersama jabatan struktural. Namun demikian masih belum disebutkan secara tegas dalam Pasal. Baik Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 maupun Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, keduanya tidak menyebutkan dalam Pasalnya mengenai pengaturan lebih lanjut (pendelegasian pengaturan) jabatan fungsional PNS.

3. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994, jabatan fungsional diatur tersendiri. Namun demikian dari pencermatan batang tubuhnya, Peraturan ini belum representatif untuk memberikan payung hukum bagi Jabatan Fungsional PNS, karena beberapa materi penting luput dari pengaturan.

4. Sistem Pembinaan yang sekarang berlaku masih belum menyentuh seluruh jenis jabatan fungsional, baik dalam pengembangan maupun pemantauan perkembangan

jabatan fungsional karena belum berjalannya sistem pembinaan jabatan fungsional yang terarah dan terpadu. Belum terdapat koordinasi yang baik antar lembaga/instansi yang bertugas dalam pembinaan jabatan fungsional.

B. Saran

1. Perlu Penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional PNS karena tidak memadai baik dari sisi materi pengaturan maupun perubahan lingkungan strategik antara lain belum diatur tentang penjenjangan jabatan, ketentuan pembebasan sementara dalam dan pemberhentian dari jabatan serta beberapa aturan yang masih belum jelas.
2. Perlu pengaturan tersendiri tentang Tunjangan Jabatan Fungsional melalui Peraturan Pemerintah sehingga lebih komprehensif dalam mengatur segala aspek terkait tunjangan jabatan: kewenangan penilaian penetapan, kriteria penetapan nilai tunjangan, kisaran nilai tunjangan untuk masig-

masing jenjang dalam masing-masing jenis jabatan fungsional (keahlian-keterampilan)

3. Perlu Penyempurnaan Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil karena beberapa materi yang termuat dalam Keputusan Presiden, semestinya menjadi materi muatan Peraturan Pemerintah seperti penjenjangan jabatan.
4. Perlu dirumuskan sistem pembinaan jabatan fungsional yang lebih terarah dan terpadu sehingga mampu menyentuh seluruh aspek jabatan fungsional mulai dari penetapan, pengangkatan, kepastian karier dalam jabatan, tunjangan jabatan, hingga pemberhentian (pensiun) melalui peran dan fungsi lembaga/instansi yang kompeten melaksanakan pembinaan jabatan fungsional pegawai negeri sipil serta penguatan koordinasi melalui jejaring/forum komunikasi jabatan fungsional yang melibatkan instansi pengguna, instansi pembina, BKN serta MENPAN, sehingga dapat menemukenali berbagai masalah dalam pelaksanaan dan pengembangan jabatan fungsional dan segera ditemukan solusinya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdullah, Rozali, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta: Rajawali Pers, 1996.
- Alrasyid, Harun, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti, 1999 .
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*. Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*. Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly, dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Dicey, A.V. *An Introduction to the Study of Law of the Constitution*. 10th edition. London: English Language Book Society and Macmillan, 1968.
- Flippo, Edwin B., *Manajemen Personalia*, diterjemahkan oleh Mohammad Mas'ud, Jakarta: Erlangga, 1993.
- Handoko, Hani, T., *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: BPF, 1998.
- Hartono, Sunaryati, C.F.G., *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Penerbit Alumni, 1994.
- Indrati S, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis Fungsi, Materi dan Muatan Jilid 1*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007

- , *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis Fungsi, Materi dan Muatan Jilid 2*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007
- Kaloh, J., *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: Rineka Cipta, 2007.
- Kansil, C.S.T., *Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia, Undang-undang No. 8 Tahun 1974*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1979.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State (Teori Umum Hukum dan Negara)* alih bahasa oleh Somardi, Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007.
- Mukijat, *Manajemen Sumber Daya Manusia (Manajemen Kepegawaian)*, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Nugraha, Safri, et.al, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Center For Law and Government Studies, 2007.
- Syahrani, Riduan, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2007.
- Siswanto, Bedjo, *Manajemen Tenaga Kerja: Rancangan dalam Pendayagunaan dan Pengembangan Unsur Tenaga Kerja*, Bandung: Sinar Baru, 1998.
- Situmorang, Victor, *Intisari Ilmu Negara*, Jakarta: Bina Aksara, 1987.
- Sumantri, D.A., *Sekitar Catatan Hukum Adinistrasi Kepegawaian*, Jakarta: Ind-Hill-Co, 1988.

Tayibnapis, Burhannudin A, *Administrasi Kepegawaian Suatu Tinjauan Analitik*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1995.

Toha, Miftah, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Edisi Pertama, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007

Triatmodjo, Sudiby, *Hukum Kepegawaian: Mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1991.

Peraturan:

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945.

----- . *Ketetapan MPR Nomor TAP. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.*

----- . *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 263 Tahun 1961, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2312.*

----- . *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1974, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3041.*

----- . *Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas UU Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 169 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3890.*

----- . *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor*

----- . Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia Tahun 1968 (PGPS 1968), Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2833.

----- . Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1994, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3547.

----- . Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2000, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4018.

----- . Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

Buletin:

Iskatrinah, *Pelaksanaan Fungsi HAN Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Buletin Litbang Departemen Pertahanan Nomor 10, Tahun 2007.

Website:

----- "Netralitas Birokrasi: Menjernihkan Pola Hubungan Pemerintah dan Birokrasi" <[http://www.transparansi.or.id/berita/berita-april2007/Netralitas Birokrasi.pdf](http://www.transparansi.or.id/berita/berita-april2007/Netralitas%20Birokrasi.pdf)>
12 Pebruari 2008.

----- "Definisi Manajemen Sumber Daya Manusia" <[http://organisasi.org/definisi pengertian tugas fungsi manajemen sumber daya manusia sdm ilmu ekonomi manajemen manajer msdm](http://organisasi.org/definisi%20pengertian%20tugas%20fungsi%20manajemen%20sumber%20daya%20manusia%20sdm%20ilmu%20ekonomi%20manajemen%20manajer%20msdm)>. 23 Januari 2008.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. "Sejarah Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara" <http://www.menpan.go.id/tentang_kami.asp>. 02 Pebruari 2008

Badan Kepegawaian Negara " Buku Inventarisasi Jabatan" <<http://www.bkn.go.id/penelitian/buku%20penelitian%202000/Buku%20Inventarisasi%20Jabatan/Bab%20II.htm>> 18 Februari 2008.

Assidiqie, Jimly. "Negara Konstitusional" <<http://www.jimly.com/pemikiran/view/19>>. 23 Januari 2008.

Assidiqie, Jimly. "Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer" <<http://www.economic-law.net/jurnal/CITANEGARAHUKUM INDONESIA.Doc>>. 20 Pebruari 2008.

Bahan lain:

Ragil, Wukir, Bahan mata kuliah "Hukum Kepegawaian" Pascasarjana Ilmu Hukum UI, 2007.

Erni, Daly dan Wukir Ragil, materi kuliah, Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural/Fungsional, 2008.