

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Sumber daya manusia dibutuhkan tenaga dan pikirannya untuk mempertahankan kelangsungan hidup organisasi. Apabila manusia yang ada dan bekerja di dalam organisasi menjalankan tugas dan perannya dengan baik maka hasil yang diciptakan oleh organisasi akan baik. Begitupun sebaliknya, apabila kewajiban yang dimiliki oleh setiap manusia di dalam organisasi tidak dijalankan dengan baik, maka akan memberikan dampak yang kurang baik pula bagi organisasi. Penempatan manusia yang berkemampuan dan dapat dipercaya di posisi-posisi penting dapat memberikan kontribusi yang maksimal. Agar dapat terus memberikan kontribusi terhadap organisasi maka sumber daya manusia perlu dikelola dan dikembangkan dengan baik.<sup>1</sup> Pengembangan yang dilakukan terhadap sumber daya manusia, dalam hal ini pegawai, akan dapat meningkatkan profesionalitas dan kualitas sehingga organisasi dapat meningkatkan kinerjanya, mempertahankan eksistensinya ditengah perubahan yang terjadi, dan memiliki keunggulan kompetitif sehingga mampu memenangkan persaingan. Hal tersebut juga berlaku terhadap pegawai negeri di Indonesia di dalam organisasi pemerintahan.

---

<sup>1</sup> Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), hal. 316

Pegawai negeri sebagai pekerja di sektor publik yang bekerja untuk pemerintahan suatu negara mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan tugas pemerintahan sebagai pelayan masyarakat. Keberadaan pegawai negeri sebagai salah satu sumber daya dalam organisasi pemerintah, sangat penting sebagai sumber daya manusia dalam penyelenggaraan kegiatan sebuah negara. Menurut Undang-Undang Kepegawaian nomor 8 Tahun 1974, pegawai negeri di Indonesia adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara yang lainnya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>2</sup> Pegawai negeri di Indonesia merupakan aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha untuk mencapai tujuan nasional.<sup>3</sup>

Pegawai negeri sebagai aparatur negara yang mempunyai kedudukan tinggi di dalam administrasi kepegawaian dituntut untuk meningkatkan kualitasnya dalam berbagai sektor baik dibidang pemerintahan maupun di bidang pembangunan. Karena tugas dan fungsi tersebut, usaha untuk mengembangkan pegawai negeri sebagai sumber daya manusia perlu terus ditingkatkan dan dikembangkan dalam rangka pembentukan awal kader pemimpin bangsa yang didahului dengan peningkatan kualitas dalam berbagai aspek termasuk pendidikan melalui penerapan sistem kepegawaian yang tepat.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Musanef, *Manajemen kepegawaian di Indonesia jilid II*, (Jakarta: Toko Gunung Agung, 1996), hal. 1

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal. 3

<sup>4</sup> Laporan Pelaksanaan Ujian Penyesuaian Ijazah Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia tahun 2007

Pegawai negeri merupakan unsur utama dari sumber daya manusia aparatur negara, mempunyai peranan yang besar dalam menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Sosok pegawai negeri yang diharapkan adalah yang mempunyai kompetensi yang baik. Hal ini dapat diukur melalui indikasi sikap dan perilaku pegawai negeri yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada negara, bermoral dan bermental baik, profesional, sadar akan tanggung jawabnya sebagai pelayan publik serta mampu menjadi perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Hal tersebut telah diatur dalam Undang-Undang nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Untuk dapat membentuk sosok pegawai negeri seperti di atas, perlu dilaksanakan pembinaan melalui jalur peningkatan pendidikan lewat sistem dan pola pengembangan yang tepat yang mengarah pada upaya peningkatan:

1. Sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada kepentingan masyarakat bangsa, negara dan tanah air.
2. Kompetensi teknis, manajerial, dan atau kepemimpinannya.
3. Efisiensi, efektivitas dan kualitas pelaksanaan tugas yang dilakukan dengan semangat kerjasama dan tanggung jawab sesuai dengan lingkungan kerja organisasinya.<sup>5</sup>

Pembinaan pegawai negeri di Indonesia dilaksanakan mulai dari pegawai negeri diterima sampai dengan masa pensiunnya. Pembinaan merupakan langkah bagi pemerintah dalam melaksanakan manajemen sumber daya manusia, mengingat pentingnya peran pegawai negeri dalam penyelenggaraan pemerintahan.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

Dalam rangka meningkatkan hal-hal tersebut maka diciptakanlah pola pembinaan melalui pengembangan karir yang salah satunya menempatkan sistem kenaikan pangkat didalamnya. Kenaikan pangkat dalam institusi pemerintahan di Indonesia dipergunakan sebagai jalur yang disediakan dalam rangka penyampaian dan pemberdayaan karir seseorang, dalam hal ini, pegawai negeri di Indonesia untuk meraih prestasi tertinggi di dalam pekerjaannya, serta sebagai penghargaan terhadap pegawai negeri di Indonesia yang telah meningkatkan segenap kemampuannya dan menunjukkan kesetiaannya kepada negara Republik Indonesia.

Pembinaan pegawai negeri merupakan usaha meningkatkan pengabdian dan kesetiaan serta kemampuan aparatur pemerintah dalam bekerja.<sup>6</sup> Untuk itu, dilaksanakan usaha pembinaan pegawai negeri secara berencana dan terarah agar segenap pegawai negeri sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur aparatur pemerintah, abdi negara, dan abdi masyarakat dalam menjalankan tugas pemerintahan dan pembangunan. Pembinaan pegawai negeri di Indonesia didasarkan pada gabungan dari sistem karir<sup>7</sup> dan sistem prestasi kerja<sup>8</sup> melalui berbagai penyempurnaan di bidang kepegawaian yang didalamnya terdapat kenaikan pangkat sebagai salah satu komponennya. Hal ini dilakukan oleh pemerintah demi

---

<sup>6</sup> Musanef, *Manajemen kepegawaian di Indonesia jilid 1*, (Jakarta: Toko Gunung Agung, 1996), hal. 220

<sup>7</sup> Sistem karier adalah sistem yang dimana setiap pegawai di dalamnya diberikan kesempatan yang sama untuk mengembangkan bakat serta kecakapannya selama pegawai tersebut mampu bekerja sesuai harapan secara bertahap sehingga mendapatkan kenaikan pangkat sampai kedudukan tertinggi berdasarkan batasan kemampuan pegawai tersebut.

<sup>8</sup> Sistem prestasi kerja adalah sistem yang dimana penempatan seorang pegawai dalam menduduki suatu jabatan dalam kariernya tidak hanya ditentukan dengan kemampuan kerja pegawai yang baik namun juga harus dibuktikan dengan kelulusan pegawai tersebut dalam berbagai ujian dinas.

tercapainya penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik melalui pegawai negeri yang lebih baik pula sebagai pelaksananya agar dapat menunjukkan kualitas kerja yang maksimal.

Sistem karir pegawai negeri di Indonesia saat ini menyebabkan setiap pegawai negeri memiliki hak untuk memperoleh kenaikan pangkat, sebagai konsekuensi penghargaan negara atas prestasi kerja dan pengabdian pegawai negeri sipil dalam rangka mengembangkan karirnya ditambah dengan memiliki tanggung jawab yang lebih tinggi, prestasi, fasilitas, status yang lebih tinggi, dan adanya penambahan upah atau gaji. Beberapa jenis kenaikan pangkat, diantaranya kenaikan pangkat reguler, kenaikan pangkat pilihan (misalnya karena menduduki jabatan fungsional dan struktural tertentu, menunjukkan prestasi kerja yang luar biasa baiknya, atau bagi yang mendapatkan ijazah pendidikan baru), kenaikan pangkat prajurit wajib, kenaikan pangkat anumerta, dan kenaikan pangkat pengabdian.

Salah satu dari kenaikan pangkat pilihan yang dapat dipilih oleh pegawai negeri di Indonesia adalah kenaikan pangkat melalui penyesuaian ijazah. Seorang pegawai negeri di Indonesia yang mempunyai ijazah pendidikan baru berhak mendapatkan kenaikan pangkat cepat setelah mengikuti ujian penyesuaian ijazah yang biasa dilaksanakan tiap satu tahun sekali oleh instansi tempat pegawai negeri bekerja. Kenaikan pangkat melalui penyesuaian ijazah merupakan salah satu kenaikan pangkat yang unik karena seorang pegawai negeri memungkinkan untuk mendapatkan kenaikan pangkat lebih dari satu tingkat kepangkatan dalam sekali kenaikan

pangkat. Sehingga, hal ini dapat mempercepat waktu seorang pegawai negeri di Indonesia dalam mencapai tingkat kepangkatan tertinggi dalam karirnya. Hal ini pantas diterima oleh pegawai negeri yang memperoleh ijazah baru karena ijazah baru didapat dengan perjuangan melalui suatu proses pendidikan yang menjadikan pegawai negeri itu menjadi mempunyai kemampuan dalam hidupnya menjadi lebih baik dibandingkan dengan sebelumnya.

Hal-hal di atas penting untuk diketahui karena dalam perannya, pegawai negeri di Indonesia adalah sebagai abdi masyarakat dan semua warga negara Indonesia adalah masyarakat yang secara langsung atau tidak langsung pasti pernah, perlu dan membutuhkan jasa dari pegawai negeri. Peran yang sangat strategis dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat dari pegawai negeri ini menjadikan hal-hal di atas perlu masyarakat ketahui demi kepentingan masyarakat sendiri, dan juga usaha pembinaan yang sekarang dilakukan juga karena tuntutan dari masyarakat yang ingin penyelenggaraan pemerintah menjadi lebih baik.

Ijazah menjadi hal yang penting pada saat ini, tidak terkecuali pada pegawai negeri. Pegawai negeri dituntut untuk memiliki ijazah dari pendidikan yang lebih tinggi, hal ini bisa kita lihat dengan dijadikannya ijazah dalam salah satu syarat dalam berbagai jabatan di Indonesia baik jabatan politis dan jabatan di dalam organisasi pemerintahan itu sendiri. Indikasi lainnya ijazah menjadi hal yang penting karena dengan ijazah seorang pegawai akan merasa lebih dihargai dibandingkan jika dia tidak

memilikinya karena ijazah merupakan penghargaan terhadap seseorang yang telah menempuh suatu pendidikan tertentu. Dimana pun di dunia seorang yang mempunyai ijazah maka biasanya mempunyai status sosial yang lebih baik. Dengan ijazah yang tinggi maka seorang pegawai negeri memiliki peluang yang lebih besar dalam mencapai pangkat tertinggi dalam bekerja, serta pegawai negeri akan mempunyai rencana karir yang lebih jelas. Hal ini dibutuhkan demi perbaikan hidup pegawai negeri tersebut dan demi membantu organisasi tempat pegawai negeri bekerja untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Dengan ijazah maka pegawai negeri akan mempunyai hak untuk mendapatkan pangkat yang lebih baik dan dapat menduduki jabatan-jabatan struktural serta mendapatkan gaji yang lebih tinggi.

Proses diatas akhirnya merujuk untuk hampir semua instansi pemerintah untuk melaksanakan penyesuaian ijazah bagi pegawainya. Hal ini terjadi di berbagai instansi pemerintahan di Indonesia tidak terkecuali di Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Depkumham). Depkumham sendiri telah melakukan penyesuaian ijazah terhadap pegawainya dari tahun 2003 dalam masa percobaan dua tahun dan resmi diadakan mulai tahun 2005. Hal ini menandakan Depkumham sebagai salah satu departemen di Indonesia mempunyai keinginan untuk menjadi organisasi pemerintahan yang lebih baik.

Pelaksanaan penyesuaian ijazah dapat menjadi sarana kenaikan pangkat pada pegawai negeri di Depkumham, pelaksanaannya telah menjadi



program rutin yang dijalankan oleh Sub Bagian Pengembangan Pegawai Bagian Kepegawaian sejak tahun 2005 silam. Pelaksanaan penyesuaian ijazah yang dilaksanakan di Depkumham menarik untuk diketahui, karena melihat bagaimana adanya perbedaan antara prosedur yang ada dengan pelaksanaan yang terjadi yang kemudian disadari dan membuat pelaksanaannya menjadi semakin membaik dari tiap tahunnya. Hal ini bisa menjadi contoh bagi departemen lain karena pelaksanaan penyesuaian ijazah di Depkumham telah berubah menjadi lebih baik yang akan dijelaskan dalam skripsi ini. Skripsi ini akan membahas tentang penyesuaian ijazah di Depkumham sebagai salah satu dari organisasi pemerintahan yang bertujuan untuk pembinaan pegawainya ke arah yang lebih baik.

Penelitian ini dilakukan di Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Setjen Depkumham). Setjen Depkumham dipilih sebagai tempat penelitian karena kegiatan penyesuaian ijazah sudah menjadi kegiatan rutin di Depkumham sejak tahun 2005 dan merupakan salah satu instansi yang pertama kali melakukan penyesuaian ijazah. Pelaksanaan penyesuaian ijazah menjadi sarana kenaikan pangkat pada pegawai negeri di Setjen Depkumham menyusul dikeluarkannya PP nomor 99 tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil yang kemudian disempurnakan lewat PP nomor 12 tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil. Penyesuaian ijazah dilaksanakan melalui ujian penyesuaian ijazah yang dapat diikuti oleh pegawai negeri yang telah



mendapatkan ijazah baru, dan sebelumnya pegawai tersebut diharuskan melengkapi persyaratan administratif dan kemudian secara teknis mengikuti ujiannya serta dinyatakan lulus oleh tim pengujinya.

Pelaksanaan penyesuaian ijazah sebenarnya telah memiliki aturan jelas yang diatur untuk dilewati oleh seorang pegawai negeri dalam mendapatkan kenaikan pangkat pilihan ini. Pada pelaksanaannya di Setjen Depkumham terdapat beberapa masalah tentang tidak dipenuhinya prosedur yang telah dibuat oleh bagian kepegawaiannya oleh para pegawai yang melakukan penyesuaian ijazah karena belum tersosialisasikan dengan baik dan adanya faktor kedekatan antara panitia dan peserta sehingga tidak ada ketegasan dalam prosedur. Penyimpangan yang terjadi seperti tidak dipenuhinya persyaratan administratif oleh pegawai negeri di Setjen Depkumham yang mengikuti pelaksanaan penyesuaian ijazah ini dan prosedur teknis yang masih belum berjalan dengan semestinya seperti penilaian karya tulis yang tidak dinilai dengan baik. Tetapi perbaikan akan hal tersebut terus dilakukan oleh Setjen Depkumham sehingga pelaksanaan penyesuaian ijazah menjadi lebih baik lagi. Hal ini yang menjadi perhatian karena ada perbedaan antara prosedur dengan pelaksanaan penyesuaian ijazah ini pada tahun-tahun awal diadakan dan adanya perubahan pelaksanaan ke arah yang lebih baik.

## **B. Pokok Masalah**

Kenaikan pangkat merupakan hal yang pasti dalam sistem kepegawaian di Indonesia. Hal ini secara normal pada pegawai negeri

terjadi setiap empat tahun sekali. Walaupun dalam Undang-Undang tercantum banyak syarat yang harus dipenuhi untuk meraih kenaikan pangkat namun pelaksanaannya di Indonesia kenaikan pangkat hampir selalu terjadi dalam setiap empat tahun masa kerja seorang pegawai negeri di Indonesia. Hanya kesalahan besar yang dapat menggagalkan seorang pegawai negeri untuk mendapatkan kenaikan pangkat secara reguler.

Di Indonesia kenaikan pangkat ada lima jenis yakni kenaikan pangkat pilihan, kenaikan pangkat reguler, kenaikan pangkat anumerta, kenaikan pangkat pengabdian dan kenaikan pangkat prajurit wajib. Kelima jenis kenaikan pangkat ini masing-masing mempunyai persyaratan tersendiri. Namun yang akan dibahas di tulisan ini adalah salah satu kenaikan pangkat pilihan yaitu melalui ujian penyesuaian ijazah.

Upaya meraih kenaikan pangkat oleh pegawai negeri ada beberapa jenis, salah satunya adalah kenaikan pangkat yang bersifat pilihan. Diantara kenaikan pangkat yang sering digunakan pegawai negeri untuk mendapatkan percepatan kenaikan pangkat adalah melalui penyesuaian ijazah. Namun dalam pelaksanaan di Setjen Depkumham jenis kenaikan pangkat ini banyak terdapat permasalahan seperti adanya perbedaan antara prosedur dan dalam pelaksanaannya. Berdasarkan uraian di atas, maka skripsi ini mencoba menjelaskan:

1. Bagaimana prosedur penyesuaian ijazah sebagai sarana kenaikan pangkat pilihan pada pegawai negeri di Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia?

2. Bagaimana pelaksanaan penyesuaian ijazah sebagai sarana kenaikan pangkat pada pegawai negeri di Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia?

### **C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

#### **Tujuan**

Berdasarkan pada pokok permasalahan penelitian, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menjelaskan prosedur (tahapan-tahapan) formal yang harus dilalui pegawai negeri di Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam mendapatkan penyesuaian ijazah untuk menjadi sarana kenaikan pangkat.
2. Untuk menjelaskan pelaksanaan yang sebenarnya ada di lapangan dan dilakukan pegawai negeri di Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam mendapatkan penyesuaian ijazah untuk menjadi sarana kenaikan pangkat.

#### **Signifikansi Penelitian**

Terdapat beberapa sudut pandang yang pada akhirnya dapat menentukan signifikansi penelitian ini dilakukan, yakni :

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memperluas khasanah pengetahuan mengenai prosedur dan pelaksanaan

- penyesuaian ijazah sebagai sarana kenaikan pangkat pada Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran-saran yang mendukung untuk perbaikan pada pelaksanaan penyesuaian ijazah sebagai sarana kenaikan pangkat pada Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.

#### **D. Sistematika Penulisan**

Skripsi ini terdiri dari lima bab yang pembahasannya saling berkaitan.

Sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

##### **Bab I Pendahuluan**

Bab pendahuluan ini terdiri dari: latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan dan signifikansi penulisan. Dalam bab ini terdapat pula sistematika penulisan dalam skripsi ini secara keseluruhan.

##### **Bab II Kerangka Pemikiran & Metode Penelitian**

Bab ini berisi kerangka pemikiran yang melatarbelakangi munculnya pemikiran dalam penelitian. bab ini juga mencakup metode penelitian yang digunakan dalam penelitian. Selain itu juga terdapat tinjauan pustaka berisi teori-teori dan konsep-konsep dasar yang mendasari analisa penelitian.

### **Bab III      Gambaran Umum**

Bab ini menguraikan secara singkat mengenai gambaran umum Bagian Pengembangan Pegawai Biro Kepegawaian Setjen Depkumham dan peraturan serta prosedur yang terkait dengan pelaksanaan penyesuaian ijazah.

### **Bab IV      Analisis penyesuaian ijazah sebagai sarana kenaikan pangkat**

Bab ini berisikan analisis tentang bagaimana kenaikan pangkat melalui penyesuaian ijazah dilakukan dan mengupas bagaimana prosedurnya serta melihat pelaksanaannya yang sebenarnya terjadi.

### **Bab V      Kesimpulan dan Rekomendasi**

Bab ini berisi kesimpulan dan rekomendasi dari penulis sehubungan dengan hasil penelitian.

#### **E.      Keterbatasan Penelitian**

Keterbatasan yang dihadapi peneliti dalam melaksanakan penelitian antara lain :

- A) Adanya alur birokrasi sehingga berpengaruh terhadap narasumber/informan, keterbatasan data dikarenakan adanya kerahasiaan organisasi, yang mengakibatkan mengakibatkan kurang maksimalnya penelitian ini.

B) Penelitian hanya dilakukan pada satu unit kerja atau hanya di instansi pemerintahan saja sehingga hasil yang penelitian ini tidak mempunyai daya generalisasi atau tidak dimaksudkan untuk melakukan generalisasi.

