

ASPEK HUKUM PENATAAN JABATAN STRUKTURAL DALAM SISTEM KEPEGAWAIAN DI INDONESIA

*(Legal Aspect of Structural Position Arrangement
in Employment System in Indonesia)*

OLEH :

**AKHMAD SYAUKI
P0400310021**



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

ASPEK HUKUM PENATAAN JABATAN STRUKTURAL DALAM SISTEM KEPEGAWAIAN DI INDONESIA

*(Legal Aspect of Structural Position Arrangement
in Employment System in Indonesia)*

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Doktor Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh :

**AKHMAD SYAUKI
Nomor Pokok : P0400310021**

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

DISERTASI

**ASPEK HUKUM PENATAAN JABATAN STRUKTURAL
DALAM SISTEM KEPEGAWAIAN DI INDONESIA**

*(Legal Aspect of Structural Position Arrangement
in Employment System in Indonesia)*

Disusun dan diajukan oleh :

AKHMAD SYAUKI
Nomor Pokok : P0400310021

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi
pada tanggal 11 Nopember 2013
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui :

Komisi Penasihat

Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH, MS.
Promotor

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH, MH.
Ko-Promotor

Prof. Dr. Muhammad Djafar Saidi, SH, MH.
Ko-Promotor

Plt. Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin

Prof. Dr. Ahmadi Miru, SH, MH

Prof. Dr. Ir. Mursalim

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Akhmad Syauki
Nomor Induk Mahasiswa : P0400310021
Program Studi : Program Doktor Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 12 Nopember 2013

Yang menyatakan

Akhmad Syauki

KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Esa, atas limpahan nikmat, karunia, dan atas kehendak-Nyalah sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini. Disertasi ini berjudul “Aspek Hukum Penataan Jabatan Struktural Dalam Sistem Kepegawaian Di Indonesia”.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini mustahil dapat diselesaikan sekiranya tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak yang berjasa bagi penulis dalam penyusunan disertasi ini, baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu, dalam kesempatan ini penulis menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan terima kasih yang tak terhingga diiringi doa semoga Allah Swt, Tuhan Yang Maha Pengasih dan Penyayang memberikan pahala yang berlipat ganda kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH, MS., Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH, MH., Bapak Prof. Dr. Muhammad Djafar Saidi, SH, MH selaku Promotor dan Ko-Promotor, yang telah bersedia meluangkan waktunya dalam memberikan bimbingan, dorongan, saran, dan wawasan keilmuan yang tercurah disela-sela kesibukan beliau-beliau.
2. Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, SH, MH, Bapak Prof. Dr. M. Yunus Wahid, SH, M.Si, Bapak Prof. Dr. Muh. Guntur, SH, MH, Bapak Prof. Dr. Marthen Arie, SH, MH, Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, SH, M.Si selaku tim penguji yang telah banyak memberikan masukan sehingga mendorong perbaikan teknis dan memperkaya substansi penulisan disertasi ini.

3. Bapak Prof. Dr. I Made Arya Utama, SH, MH selaku penguji eksternal dari Universitas Udayana Bali, yang telah bersedia meluangkan waktunya yang berharga ke Makassar dan memberikan masukan sehingga memperkaya substansi penulisan disertasi penulis.
4. Bapak Prof. Dr. dr. Idrus A. Paturusi selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Ir. Mursalim selaku Direktur Program Pascasarjana, Bapak Prof. Dr. Aswanto, SH, M.Si, DFM selaku Dekan Fakultas Hukum dan Bapak Prof. Dr. Ahmadi Miru, SH, MH selaku Plt. Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum atas segala fasilitas yang disediakan dan bantuannya dalam proses pendidikan S3.
5. Para Dosen Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu selama perkuliahan untuk mengikuti pendidikan S3.
6. Bapak Usman Gumanti, SH, M.Si selaku Kepala Kantor Regional IV Badan Kepegawaian Negara (BKN) Makassar dan pegawai/pejabat struktural di Kantor Regional IV Badan Kepegawaian Negara (BKN) serta terkhusus kepada Kepala Bidang Status Kepegawaian dan Pensiun dan rekan-rekan para pejabat/pegawai dilingkup Bidang Status Kepegawaian dan Pensiun yang telah memberikan motivasi kepada penulis dalam penyelesaian pendidikan S3.
7. Kepada Isteriku tercinta dr. Soraya Karmila Sigit yang telah meluangkan waktu untuk membantu penulis serta anak-anakku Nailah Sakizahrah, Muhammad Shin Hanif dan Umar Yuki Ahnaf atas segala dorongan dan motivasi memberikan dukungan selama pendidikan S3 dan dukungannya sehingga dapat terselesaikannya disertasi ini.

8. Kedua orang tuaku Drs. H. Mussiang Daud dan Hj. Badaniah yang telah membesarkan dan mendidik penulis selama ini, dan memberikan dukungan dan perhatian selama mengikuti pendidikan S3 serta dukungannya sehingga dapat terselesaikannya disertasi ini.
9. Kedua mertuaku Almarhum H. Mustaring Hambali, SE, MM dan Hj. Masrukiyah atas segala dukungan dan perhatiannya selama penulis menjalani pendidikan S3 serta dukungannya sehingga dapat terselesaikannya disertasi ini
10. Kepada Saudara-saudaraku dr. H. Muhammad Afief, MPH, Dra. Zakiyah, Muhammad Syakir, SP, M.Si, Muhammad Rijal, ST, MM, Muh. Ikhwan, SE, Sitti Asmawati, SE, Akt, Sitti Nadiah, SE, MM, Muafiyah, S.Si, Apt, Aisyah, SP, MP yang telah memberikan dukungan dan motivasi selama mengikuti pendidikan S3 serta dukungannya sehingga dapat terselesaikannya disertasi ini.
11. Kepada Ipar, keluarga dan kerabat yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu atas segala dukungan dan perhatiannya selama mengikuti pendidikan S3 serta dukungannya sehingga dapat terselesaikannya disertasi ini.
12. Pimpinan dan staf pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin atas segala bantuan yang telah diberikan.
13. Rekan-rekan kuliah Program Doktor Ilmu Hukum PPS Universitas Hasanuddin, khususnya angkatan 2010, atas doa dan dukungannya kepada penulis.

Semoga segala ketulusan dan keikhlasan kepada yang tersebut di atas dalam membantu penulis akan mendapatkan amal, limpahan rejeki, kesehatan wal afiat dari Allah SWT.

Amin

Makassar, 12 Nopember 2013

Penulis,

Akhmad Syauki

ABSTRAK

AKHMAD SYAUKI. Aspek Hukum Penataan Jabatan Struktural Dalam Sistem Kepegawaian di Indonesia. (Dibimbing oleh Syamsul Bachri, Aminuddin Ilmar dan Muhammad Djafar Saidi).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan 1) Penataan jabatan struktural penting dilakukan dalam sistem Kepegawaian di Indonesia, 2) Pengaturan terhadap pengisian jabatan struktural dalam sistem kepegawaian di Indonesia, 3) Penataan jabatan struktural dalam sistem kepegawaian di Indonesia untuk menciptakan pejabat yang memiliki kompetensi.

Tipe Penelitian ini adalah socio legal research atau penelitian hukum sosiologis dengan pengamatan-pengamatan yang bersifat empiris kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1). Pentingnya penataan jabatan struktural dalam sistem kepegawaian di Indonesia tidak lain dimaksudkan untuk menghasilkan atau mendapatkan pembentukan jabatan, penempatan pejabat, syarat jabatan dan tanggungjawab jabatan agar sesuai visi, misi dan tujuan organisasi. Akan tetapi dalam implementasinya belum sepenuhnya penataan jabatan struktural berorientasi pada pembentukan jabatan, penempatan pejabat, syarat jabatan dan tanggungjawab jabatan sesuai dengan pencapaian visi, misi, dan tujuan organisasi. Hal ini disebabkan karena pembentukan jabatan/nomenklatur jabatan dalam struktur organisasi kurang mempertimbangkan aspek beban kerja, syarat-syarat kompetensi jabatan, dan tingkat pelayanan yang dibutuhkan. (2). Pengaturan terhadap pengisian jabatan struktural dalam sistem kepegawaian di Indonesia belum sepenuhnya memperhatikan substansi hukum/syarat-syarat jabatan, diklat kepemimpinan, dan masih bersifat subyektifitas (3). Penataan jabatan struktural dalam sistem kepegawaian di Indonesia belum sepenuhnya menciptakan PNS yang profesional dan mempunyai kompetensi sesuai syarat dan kompetensi jabatan struktural yang dipangkunya. Hal ini terlihat bahwa pengangkatan dan penempatan pejabat struktural kurang mempertimbangkan aspek kompetensi PNS, penilaian prestasi kerja PNS, syarat jabatan, pangkat, golongan ruang, pengalaman/masa kerja, pendidikan, diklat kepemimpinan, *merit system*, *reward dan punishment* serta usia PNS.

ABSTRACT

AKHMAD SYAUKI. Legal Aspect of Structural Position Arrangement in Employment System in Indonesia. (Supervised by Syamsul Bachri, Aminuddin Ilmar, and Muhammad Djafar Saidi).

This study is to find out and explain 1) The structural position arrangement is important to be done in employment system in Indonesia, 2) The arrangement of filling and appointment of structural position in employment system in Indonesia, 3) The structural position arrangement in employment system in Indonesia in order to create an official with competence.

This study is a socio legal research with some qualitative empiric observations.

The results of the study show (1) The important of structural position arrangement in employment system in Indonesia is in order to create or to find out a position creation, official appointment, position requirement and position responsibility that is appropriate with the vision, mision and the purpose of the organization. Yet, in it's implementations, the structural position arrangement has not been fully oriented to the position creation, official appointment, position requirement and position responsibility according to the law that is in charge. It's all because of the position creation/position nomenclature in structural organization is lack of consideration about the work load aspect, position competence requirement and the level of service that is needed. (2) The arrangement of the appointment and the placement of structural official in employment system in Indonesia have not paid attention fully on the position requirement and on the leadership training and education, and they are still subjectivity. (3) Structural position arrangement in employment system in Indonesia has not fully created a professional civil servant and the one which has a competence according to the requirement and structural position competence that he is in charge of. It is shown that in appointment and placement of the structural official are lack in consideration on civil servant competence aspect, civil servant work performance assessment, position requirement, grade, class, work experience/periode, educational background, leadership training and education, merit system, reward and punishment and also the age of the civil servant.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	vii
BAB. I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	13
E. Orisinalitas Penelitian	13
BAB. II TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Tinjauan Umum	17
1. Pengertian Penataan dan Penataan Jabatan ...	17
2. Pengertian Jabatan dan Jabatan Struktural	19
B. Kerangka Teori	21
1. Teori Jabatan	21
2. Teori Kewenangan	25
3. Teori Keadilan	40
C. Penataan Jabatan Struktural	63
1. Pengembangan Karier Pegawai	63
2. Kriteria Pengangkatan dan Pemberhentian Jabatan Struktural	70

	D. Reformasi Kepegawaian (<i>Civil Service Reform</i>) ...	77
	E. Kerangka Pikir	93
	F. Definisi Operasional Variabel	95
BAB. III	METODE PENELITIAN	97
	A. Tipe Penelitian	97
	B. Lokasi Penelitian	99
	C. Populasi dan sampel	101
	D. Cara Pengumpulan Bahan Hukum	102
	E. Jenis dan Sumber Data	103
	F. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	103
	G. Analisis Bahan Hukum	104
BAB. IV.	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	105
	A. Pentingnya Penataan Jabatan Struktural	105
	1. Pembentukan Jabatan	105
	2. Penempatan Pejabat	123
	3. Syarat Jabatan	129
	4. Tanggungjawab Jabatan	138
	B. Pengaturan terhadap Pengangkatan dan Penempatan Pejabat Struktural dalam Sistem Kepegawaian di Indonesia	145
	1. Penerapan Substansi Hukum	145
	2. Diklatpim	160
	C. Penataan Jabatan Struktural dalam Pencapaian Pejabat yang mempunyai kompetensi	165
	1. Standar Kompetensi Jabatan	165
	2. Penilaian Kompetensi PNS (<i>Assesment Center</i>)	173

BAB.V	PENUTUP	185
	A. Kesimpulan	185
	B. Saran	186
	DAFTAR PUSTAKA	188

DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
1	Pendapat responden tentang pembentukan jabatan dalam struktur organisasi terkait kesesuaian visi, misi dan tujuan organisasi	120
2	Pendapat responden tentang penempatan pejabat sesuai kompetensi pejabat dengan kompetensi jabatan struktural yang dipangkunya dalam struktur organisasi	126
3	Pendapat responden tentang syarat jabatan yang digunakan dalam pengangkatan jabatan struktural	134
4	Pendapat responden tentang kesesuaian tanggungjawab jabatan dengan uraian tugas/pekerjaan dalam mencapai tujuan organisasi	142
5	Pendapat responden tentang pengisian jabatan struktural berkaitan penerapan substansi hukum	157
6	Pendapat responden tentang pelaksanaan Standart Kompetensi Jabatan dalam penempatan Pejabat Struktural ..	170
7	Pendapat responden tentang penerapan <i>Assesment Center</i> dalam pengangkatan jabatan struktural	182

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor		Halaman
1	Struktur Organisasi Kantor Regional IV BKN	192
2	Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural berdasarkan Eselon Tertinggi sampai dengan Eselon Terendah dan Jenjang Pangkat untuk setiap Eselon	193
3	Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor : 26 Tahun 2007 tanggal 19 Juni 2007 tentang tunjangan jabatan struktural berdasarkan Eselon (tingkatan jabatan struktural) dari Eselon Tertinggi sampai dengan Eselon Terendah	194
4	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah disebutkan Eselon jabatan Perangkat Daerah Provinsi	195
5	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, disebutkan Eselon Jabatan Perangkat Daerah Kabupaten / Kota	196

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap manusia selalu berusaha untuk melakukan sesuatu yang lebih baik dan menginginkan yang lebih baik pula dari pada yang sebelumnya, karena semua itu sudah menjadi sifat manusia yang telah dikodratkan oleh Sang Maha Pencipta. Keinginan untuk meraih suatu kesuksesan dan keberhasilan dalam setiap usaha dan karyanya diupayakan guna mencapai kebahagiaan dan kesejahteraan hidupnya bersama keluarga. Suatu komunitas yang menginginkan kesuksesan dan kebahagiaan dalam hidupnya termasuk diantaranya yang berstatus pegawai negeri.

Mengelola suatu pemerintahan dalam organisasi negara diperlukan sumber daya aparatur. Untuk dapat melaksanakan tugas pemerintahan negara dengan baik, maka sumber daya aparatur dalam hal ini PNS, perlu dikelola secara profesional. Menjadi sebagai Pegawai Negeri adalah sebuah amanah, sehingga diperlukan Pegawai Negeri yang profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.

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 rangka mencapai tujuan nasional. Tujuan nasional tersebut hanya dapat dicapai melalui pembangunan nasional yang

direncanakan dengan terarah dan realistis serta dilaksanakan secara bertahap, bersungguh-sungguh, berdaya guna dan berhasil guna.

Tujuan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkesinambungan antara materil dan spirituil berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional terutama tergantung dari kesempurnaan aparatur negara. Dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional sebagaimana tersebut diatas diperlukan adanya pegawai negeri yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat.

Adapun perumusan tentang pengertian Pegawai Negeri diatur dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu : 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, digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kesempurnaan aparatur negara, pada hakekatnya sangat tergantung antara lain pada kesempurnaan Pegawai Negeri yang penuh kesetiaan dan

ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah untuk melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan serta melayani kepentingan masyarakat secara profesional, jujur, adil, serta tidak diskriminatif.

Menyimak ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, ditegaskan bahwa pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan. Untuk mendapatkan pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara, maka diperlukan manajemen PNS yang dikelola secara profesional.

Manajemen PNS adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian. Kebijaksanaan manajemen PNS tidak terlepas dari peran serta PNS dalam mengelola dan menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya dan berhasil guna sebagai perwujudan tujuan organisasi negara kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan PNS yang profesional, bertanggung jawab, jujur dan adil serta terlaksananya suatu pembinaan karier yang didasarkan pada sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja.

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

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

Sistem pembinaan PNS baik sistem karier maupun sistem prestasi kerja merupakan pembinaan karier yang telah diamanatkan dalam manajemen PNS. Penyelenggaraan manajemen PNS untuk mendapatkan PNS sesuai yang

diamanatkan dalam UU Kepegawaian, maka diperlukan instrumen peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mendukung terciptanya PNS yang mempunyai kompetensi. Kompetensi adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang PNS berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya, sehingga PNS tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara profesional, efektif dan efisien.

PNS dalam melaksanakan tugasnya secara berdaya guna dan berhasil guna, maka perlu dikelola dan diurus dengan baik sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 12 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu :

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

Setiap PNS dimanapun mereka berada dan dimanapun mereka bekerja tentu selalu mendambakan kemajuan dan peningkatan dalam kehidupan kerjanya, artinya setiap orang ingin memiliki karier sedemikian rupa sehingga selama masa aktifnya berkarya, ia dapat menduduki jabatan dan pangkat yang lebih tinggi, yang tentunya berarti pula memikul beban dan

tanggung jawab yang lebih besar dan penghasilan yang lebih besar pula tentunya. Kemajuan dalam karier seseorang tidak akan terjadi dengan sendirinya karena karier perlu direncanakan dan dikembangkan.

Pengalaman menunjukkan bahwa tanggung jawab untuk merencanakan dan mengembangkan karier seorang pegawai berada pada pundak tiga pihak, yaitu : 1). Pegawai yang bersangkutan sendiri, 2). Atasan langsung, 3). Petugas atau pejabat dari satuan kerja yang mengelola sumber daya manusia dalam organisasi (Kepegawaian). Pegawai yang bersangkutan sendiri sangat menentukan dalam merencanakan peningkatan dan pengembangan kariernya. Dalam karier, seorang pegawai tentunya harus menampilkan kemampuan dan produktivitas kerja yang maksimal, disamping menunjukkan perilaku positif dalam berpikir dan bertindak, pegawai yang bersangkutan juga harus menunjukkan kemampuan untuk tumbuh dan berkembang serta siap memberikan pengorbanan dan dedikasi yang diperlukan dalam memanfaatkan berbagai kesempatan yang tersedia untuk berkembang. Pihak kedua yang berperan dalam merencanakan dan mengembangkan karier adalah atasan langsung, karena setiap atasan yang mempunyai bawahan adalah juga manajer pengelola sumber daya manusia (Sondang P.Siagian, 1999:217).

Peran atasan langsung tersebut semakin penting apabila diingat bahwa atasan langsung itulah yang paling mengenal bawahannya, baik dari segi kemampuan, kelebihan dan kelemahan serta potensi yang dimiliki untuk berkembang. Diakui bahwa keberhasilan seorang pejabat sangat ditentukan oleh keberhasilan para bawahannya juga. Pihak ketiga yang turut

berkepentingan dalam merencanakan dan mengembangkan karier adalah satuan kerja yang mengelola sumber daya manusia dalam organisasi. Satuan kerja tersebut berkepentingan karena semakin banyak pegawai yang menunjukkan kemampuan berkembang dikemudian hari, berarti pengelolaan Sumber Daya Manusia dapat dikatakan berjalan dengan baik. Bentuk utama dari bantuan yang dapat diberikan oleh satuan kerja pengelola Sumber Daya Manusia (Kepegawaian) kepada para pegawai dalam merencanakan kariernya ialah dalam bentuk memberikan arahan tentang jenjang kariernya yang mungkin ditempuh, kesempatan yang tersedia dan langkah persiapan yang perlu dilakukan oleh pegawai yang bersangkutan agar benar-benar mampu memanfaatkan kesempatan yang tersedia itu.

Supaya ketiga pihak yang diidentifikasi itu mampu melakukan perencanaan karier secara efektif dan tepat, diperlukan dua hal yaitu : pertama, pola karier bagi setiap pegawai dalam organisasi jelas dan pasti. Tangga karier apa saja yang mungkin dinaikinya selama berkarya, dan yang kedua adalah dalam organisasi tersusun bagan pergantian pegawai, yang dimaksudkan memberikan gambaran tentang status kepegawaian secara menyeluruh dalam organisasi termasuk siapa yang akan memasuki masa pensiun dan kapan pensiunnya, dan berbagai alasan yang menimbulkan adanya lowongan tertentu dimasa mendatang (Sondang P.Siagian, 1999:218).

Menurut Sondang P. Siagian (1999:219) ada beberapa hal yang sangat penting mendapatkan perhatian dalam pengembangan karier adalah :

1. Kejelasan tangga karier yang mungkin dinaiki.

2. Gaya kepemimpinan yang demokratik.
3. Manajemen yang berdasarkan sasaran.
4. Reka bangun tugas.
5. Memperkaya kejiwaan.
6. Mutu kehidupan kekaryaan.

Terkait pembinaan karier PNS khususnya pengangkatan dalam jabatan struktural telah ditegaskan dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menyatakan bahwa pengangkatan PNS dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan. Terkhusus ketentuan dalam pengangkatan jabatan struktural, maka yang dimaksud pengangkatan jabatan struktural adalah jabatan struktural yang terdapat dalam lingkup Pegawai Negeri Sipil, dan bukan jabatan struktural yang ada dilingkup TNI dan Kepolisian RI.

Adapun ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural ditegaskan beberapa pengertian antara lain Jabatan Struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Dalam ketentuan tersebut juga ditegaskan Pejabat yang

berwenang adalah pejabat yang berwenang mengangkat, memindahkan dan/atau memberhentikan PNS dalam dan dari jabatan struktural sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berkaitan jabatan struktural terdapat istilah pola karier PNS. Pola karier adalah pola pembinaan PNS yang menggambarkan alur pengembangan karier yang menunjukkan keterkaitan dan keserasian antara jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seseorang PNS sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun.

Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural mensyaratkan untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural adalah :

- a. berstatus PNS
- b. serendah-rendahnya menduduki pangkat 1 (satu) tingkat di bawah jenjang pangkat yang ditentukan;
- c. memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan;
- d. semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;
- e. memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan; dan
- f. sehat jasmani dan rohani, serta perlu memperhatikan faktor senioritas dalam kepangkatan, usia, pendidikan dan pelatihan jabatan, dan pengalaman yang dimiliki. Disamping itu, PNS yang menduduki jabatan

struktural dapat diangkat dalam jabatan struktural setingkat lebih tinggi apabila yang bersangkutan sekurang-kurangnya telah 2 (dua) tahun dalam jabatan struktural yang pernah dan/atau masih didudukinya kecuali pengangkatan dalam jabatan struktural yang menjadi wewenang Presiden.

Pengangkatan dalam jabatan struktural ditetapkan oleh pejabat yang berwenang mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan PNS dalam jabatan struktural. Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 ditegaskan Pejabat yang berwenang adalah Pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan Pegawai Negari Sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pejabat yang berwenang mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan dalam jabatan struktural berada pada pejabat pembina kepegawaian baik itu pejabat pembina kepegawaian pusat maupun pejabat pembina kepegawaian daerah.

Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat adalah Menteri, Jaksa Agung, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Kepresidenan, Kepala Kepolisian Negara, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Kepala Pelaksana Harian Badan Narkotika Nasional, serta pimpinan Kesekretariatan Lembaga lain yang dipimpin oleh Pejabat Struktural Eselon I dan bukan merupakan bagian dari Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pejabat Pembina

Kepegawaian Daerah Propinsi adalah Gubernur, Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota.

Seiring dengan desentralisasi kepegawaian, ada kecenderungan kebijakan pengembangan karier pegawai dikaitkan dengan kebijakan politik atau kepentingan politik, sehingga seseorang menduduki suatu jabatan hanya karena akses politik dan kurang memiliki kompetensi dalam jabatan, kurang menerapkan prinsip profesionalisme, kurang memperhatikan prestasi kerja PNS dan kurang memperhatikan regenerasi. Hal ini tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian ditegaskan bahwa pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan.

Berdasarkan urgensi penelitian yang bersumber dari kesenjangan *das sollen* dan *das sein*, maka fenomena kurangnya kemampuan dan kapasitas pejabat struktural di Indonesia terjadi sebagai dampak dari kurangnya penataan jabatan struktural di Indonesia baik yang berhubungan dengan penataan sumber daya PNS, penataan kelembagaan dan penataan ketatalaksanaan dalam menciptakan aparatur negara yang berkualitas.

Berangkat dari uraian tersebut, maka isu penelitian adalah penataan jabatan struktural kurang memperhatikan kompetensi pejabat struktural dengan jabatan struktural yang dipangkunya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas adalah :

1. Mengapa penataan jabatan struktural penting dilakukan dalam sistem kepegawaian di Indonesia ?.
2. Bagaimana pengaturan terhadap pengisian jabatan struktural dalam sistem kepegawaian di Indonesia ?.
3. Sejauhmanakah penataan jabatan struktural dalam sistem kepegawaian di Indonesia dapat mewujudkan pejabat yang mempunyai kompetensi ?.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini sesuai dengan masalah penelitian yang dirumuskan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan pentingnya penataan jabatan struktural dilakukan dalam sistem kepegawaian di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan pengaturan terhadap pengisian jabatan struktural dalam sistem kepegawaian di Indonesia.

3. Untuk mengetahui dan menjelaskan penataan jabatan struktural dalam sistem kepegawaian di Indonesia dapat mewujudkan pejabat yang mempunyai kompetensi.

D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis antara lain :

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat memberi kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum khususnya hukum kepegawaian mengenai penataan, pengisian, dan pengangkatan jabatan struktural di Indonesia.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini sebagai bahan dan input bagi Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menyelenggarakan dan menata sistem kepegawaian dalam pengisian dan pengangkatan jabatan struktural agar tercipta kesempurnaan aparatur pemerintah dengan terwujudnya pejabat yang mempunyai kompetensi sesuai jabatan yang dipangkunya.

E. Orisinalitas Penelitian

Upaya penulis untuk memperkuat alasan bahwa gagasan penulisan ini adalah asli dari pemikiran penulis, maka penulis telah melakukan penelusuran diberbagai literatur dan ditemukan beberapa penelitian yang dilakukan dengan penelitian yang berbeda sebagai berikut :

1. Disertasi yang ditulis oleh Halim (S3 Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2013), mengkaji Sistem Penataan Pegawai Negeri Sipil dalam kerangka Reformasi Birokrasi yang mana mempersoalkan peraturan sistem

rekrutmen Pegawai Negeri Sipil, peraturan sistem remunerasi Pegawai Negeri Sipil, dan peraturan sistem penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil.

2. Disertasi yang ditulis oleh Sudirman Dalim (S3 Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2009) dan diterbitkan dalam bentuk buku pada Januari 2010 (cetakan pertama) dan September 2010 (cetakan kedua) oleh Global Sosiatama Jakarta, mengkaji aspek netralitas dan mobilitas PNS dalam pemilihan kepala daerah
3. Tesis yang ditulis oleh Tetty Ernawati Siahaan, mengkaji Analisis terhadap pengangkatan jabatan struktural berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (studi pada Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Sumatera Utara), yang mana mempersoalkan pembinaan yang dilakukan terhadap PNS yang antara lain pembinaan karier dan prestasi kerja belum berjalan secara baik, disebabkan oleh lemahnya tolak ukur yang dijadikan dasar untuk mengetahui apakah seseorang telah berprestasi atau tidak berprestasi. Salah satu tolak ukur yang digunakan selama ini yaitu Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP-3) dan daftar Urut Kepangkatan (DUK) yang cenderung bersifat subjektif. Demikian pula halnya penempatan seseorang sering tidak sesuai jenjang karier yang dimilikinya, sehingga cenderung penempatan PNS tersebut berdasarkan kemauan subjektif pula.
4. Tesis yang ditulis oleh Kasimin, mengkaji Tinjauan Hukum Administrasi Negara terhadap mekanisme pengangkatan pegawai dalam Jabatan Struktural dan manajemen pengembangan karir pegawai di lingkungan

Sekretariat Daerah Provinsi Jambi yang mempersoalkan karir. Sistem karir ialah suatu sistem yang menjamin setiap pegawai mencapai kemajuan yang maksimal sesuai dengan kemampuan dan keahliannya selama mereka bekerja sebagai pegawai. Dalam perkembangannya seiring dengan terjadinya perubahan paradigma di era reformasi, ada kecenderungan kebijakan pengembangan karier pegawai dikaitkan dengan kebijakan politik, sehingga seseorang menduduki suatu jabatan hanya karena akses politik dan kurang memiliki kompetensi dalam jabatan, prinsip profesionalisme, prestasi kerja dan regenerasi. Hal ini tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat 2 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999. Dalam penelitiannya bertujuan untuk mengungkapkan problematika kebijakan pengembangan karir PNS di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jambi, serta beberapa solusi yang dapat ditawarkan guna meminimalisir berbagai problematika tersebut, serta dapat kiranya memberikan dorongan kepada para pegawai untuk bekerja lebih giat, bersemangat, berdisiplin dan berprestasi kerja sehingga sasaran organisasi secara optimal dapat dicapai.

5. Tesis yang ditulis oleh Komang Sridanayasa, mengkaji Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural pada Balai Pemanfaatan Kawasan Hutan Wilayah VIII (studi pada unit pelaksana teknis kementerian kehutanan di Provinsi Bali tahun 2011. Dalam penelitiannya mengungkapkan Penelitian ini mengkaji Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural pada Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah VIII di Propinsi Bali. Ada dua permasalahan yang dikaji dalam

penelitian ini yakni berkenaan dengan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural yang tidak sesuai dengan persyaratan jabatan struktural. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari penelitian kepustakaan berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang diperoleh melalui teknik telahan kepustakaan. Bahan hukum maupun informasi penunjang yang telah terkumpulkan tersebut terlebih dahulu dilakukan deskripsi dengan menguraikan proposisi-proposisi hukum dan non hukum yang dijumpai, interpretasikan untuk selanjutnya disistematisasi, dievaluasi serta diberikan argumentasi untuk mendapatkan simpulan atas permasalahan. tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sampai dengan saat ini Keputusan Menteri Kehutanan yang mengatur jabatan struktural dan Non struktural, tidak terlihat adanya kepastian hukum persyaratan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural pada Seksi Informasi Sumber Daya Hutan Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah VIII Denpasar.

BAB. II

TINJAUAN PUSTAKA

A. TINJAUAN UMUM

1. Pengertian Penataan dan Penataan Jabatan

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI Tahun 2008) menyebutkan kata penataan berasal dari kata tata (kata benda) yang berarti aturan, kaidah dan susunan, cara menyusun. Lalu kata penataan mempunyai arti proses, cara, perbuatan menata, pengaturan, penyusunan.

Berbicara penataan jabatan, maka terdapat dua kata yang dapat diartikan yaitu penataan dan jabatan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata penataan berarti pengaturan sedangkan kata jabatan berarti pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi. Dalam tulisan ini dibatasi tentang jabatan struktural yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia didefinisikan jabatan struktural adalah jabatan yang terdapat dalam struktur organisasi (komunitas) secara formal sehingga tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak pejabat atau pegawai bersangkutan sudah diatur. Adapun pengertian jabatan dalam sistem kepegawaian adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam suatu unit organisasi Negara, sedangkan Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara.

Selain penataan jabatan yang diurai di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI Tahun 2008), maka setelah dilakukan berbagai pencarian literatur tentang pengertian penataan jabatan, namun tidak ada satupun sumber literatur yang dapat memberikan pengertian penataan jabatan secara spesifik, namun yang banyak disinggung adalah pengertian jabatan. Namun demikian pengertian penataan jabatan telah disinggung dalam buku yang diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia yaitu Hukum Tata Negara Positif (*over de theorie van een stellig staatsrecht*) yang dikemukakan oleh J.H.A. Logemann. Dari hasil analisis buku Hukum Tata Negara Positif (*over de theorie van een stellig staatsrecht*) yang dikemukakan oleh J.H.A. Logemann, pengertian penataan jabatan diidentikan tentang pengaturan dan cara menempati jabatan. Menurut J.H.A. Logemann (1948:129), lingkungan kerja yang merupakan jabatan harus ditempati oleh seorang manusia, pribadi, yang merupakan jabatan, harus diwakili oleh seorang manusia. Inilah pemangku jabatan. Hukum tatanegara positif akan harus memuat norma-norma yang menggambarkan bagi pelbagai jabatan, bagaimana caranya seorang tertentu digolongkan sebagai pemangku yang syah daripada jabatan tertentu. Tidak ada keharusan sehingga wewenang untuk membentuk suatu jabatan bersamaan dengan wewenang untuk menunjuk pemangku jabatan. Perspektif hukum publik disebutkan bahwa negara adalah organisasi jabatan.

Menurut J.H.A. Logemann (1954:88) "*In Zijn sociale verschijningsvorm is de staat organisatie, een verband van functies. Met functie is dan bedoeld; een omschreven werkkring in verband van het geheel. Zij heet, met betrekking tot de staat amb. De staat is ambtenorganisatie.*" (Dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Pengertian fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan jabatan. Negara adalah organisasi jabatan.

Een ambt is een instituut met eigen werking waaraan bij de instelling duurzaam en welomschreven taak en bevoegheden zin verleend (Jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang)

2. Pengertian Jabatan dan Jabatan Struktural

Menurut E. Utrecht (1957:200) mendefinisikan jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*Kring Vaste Werk Zaamcdeen*) yang diadakan atau dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum). Jabatan itu bersifat tetap, sementara pemegang jabatan (*ambtsdrager*) dapat berganti-ganti, sebagai contoh jabatan presiden, wakil presiden, menteri, gubernur, dan lain-lain, relatif bersifat tetap, sementara pemegang jabatan atau pejabatnya sudah berganti-ganti.

Pengertian jabatan sebagaimana diuraikan dalam analisis jabatan diberikan berbagai pengertian definisi jabatan (Moekijat, 1998:22). Adapun definisi jabatan adalah :

- 1) gabungan tugas, kewajiban, dan tanggungjawab yang biasanya diserahkan dan diselesaikan oleh seseorang.
- 2) sekompok tugas-tugas yang diserahkan kepada seseorang.
- 3) menunjukkan pelayanan-pelayanan seseorang karyawan yang melakukan serangkaian kewajiban atau beberapa tugas.

- 4) merupakan suatu kumpulan tugas pekerjaan yang dilakukan oleh seorang pegawai dalam menjalankan tugasnya, termasuk kewajiban, tanggungjawab, serta syarat-syarat yang diperlukan.

Jabatan dilingkungan PNS diatur dalam hirarki yang menunjukkan luas sempitnya tugas pokok, fungsi, wewenang, dan tanggungjawab pada masing-masing jabatan. Seorang PNS yang akan menduduki jabatan struktural pada suatu instansi pemerintah memerlukan persyaratan yang harus dipenuhi sesuai dengan jabatan yang akan dipangkunya. Semua persyaratan dalam jabatan struktural harus sesuai dengan yang tercantum dalam undang-undang dan peraturan pemerintah. Jabatan struktural adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seseorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara.

Penataan jabatan struktural dapat didefinisikan adalah suatu pengaturan tentang suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Pengaturan tersebut berarti syarat-syarat dan uraian suatu jabatan struktural berdasarkan eselonisasi hanya dapat diisi oleh pejabat struktural yang mempunyai kompetensi jabatan struktural yang akan didudukinya, sehingga pengangkatan jabatan struktural diisi berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan, sehingga pola-pola lama dan masih membudaya sampai sekarang di hampir semua

instansi menggunakan sistem kekeluargaan, kedekatan, maupun unsur KKN dalam pengangkatan jabatan struktural mesti dihilangkan sehingga diperoleh pejabat struktural yang mempunyai kompetensi dan dapat melaksanakan tugas jabatannya secara maksimal sehingga tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dapat berjalan dengan maksimal pula.

B. KERANGKA TEORI

1. Teori Jabatan

Secara teoritis, tata cara pengisian jabatan yang baik telah dikemukakan oleh J.H.A. Logemann dalam bukunya yang diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia yaitu Hukum Tata Negara Positif (*over de theorie van een stellig staatsrecht*). J.H.A. Logemann mengatakan bahwa bagian yang terbesar dari Hukum Negara (*staatsrecht*) adalah peraturan-peraturan hukum yang menetapkan secara mengikat bagaimana terbentuknya organisasi negara yang mana peraturan-peraturan hukum itu menangani:

- 1) Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya (jabatan-jabatan apa yang ada di dalam suatu Negara)
- 2) Penunjukan para pejabat (siapakah yang mengadakan jabatan-jabatan itu)
- 3) Kewajiban-kewajiban, tugas-tugas, yang terikat pada jabatan (bagaimana jabatan-jabatan itu ditempati oleh pejabat)
- 4) Wibawa, wewenang-wewenang hukum, yang terikat pada jabatan (fungsi jabatan-jabatan itu).

- 5) Lingkungan daerah dan lingkaran personil, atas mana tugas dan jabatan itu meliputinya (kekuasaan hukum jabatan-jabatan itu)
- 6) Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu sama lain.
- 7) Peralihan jabatan (dalam batas-batas manakah organisasi kenegaraan dapat melakukan tugasnya)
- 8) Hubungan antara jabatan dan pejabat

Organisasi terdiri dari bagian-bagian yang menunjukkan berbagai detail tugas, yang secara otomatis akan terjadi peran individu dimana ada orang yang akan menduduki suatu jabatan. Oleh karena itu Jabatan adalah kewajiban-kewajiban yang dilakukan seseorang selama menjalankan tugasnya. J.H.A. Logemann (1948:117), mengatakan bahwa negara itu adalah organisasi, yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi sebagai lingkungan kerja yang terperinci dalam rangkaian keseluruhan. Dalam hubungannya dengan negara, maka ia disebut jabatan. Negara adalah organisasi jabatan. J.H.A. Logemann (1948:117), menunjukkan pentingnya perhubungan antara negara sebagai organisasi dengan pengisian jabatan, oleh karena itu teorinya disebut Teori Jabatan.

J.H.A. Logemann dalam bukunya *over de theorie van een stellig staatsrecht* (teori suatu Hukum Tata Negara Positif) mengurai jabatan dalam suatu lingkup pemerintahan. Terkait penataan jabatan struktural yang ada di Indonesia, maka teori ini sangatlah mendukung bagaimana cara menempati jabatan ditinjau dari sistem formil hukum tata negara positif yang dikemukakan oleh J.H.A. Logemann, sehingga praktek

penataan jabatan dapat sesungguhnya dijalankan dengan sebaik-baiknya dengan memperhatikan berbagai instrumen untuk terwujudnya pengangkatan jabatan struktural dengan menghasilkan para pemangku jabatan yang mempunyai kompetensi.

Merujuk buku teori suatu Hukum Tata Negara Positif (*over de theorie van een stellig staatsrecht*) yang dikemukakan oleh J.H.A. Logemann dapat diurai teori tersebut dalam kaitannya dengan penataan jabatan bahwa negara itu adalah organisasi. Negara merupakan organisasi jabatan. Negara dijalankan dan digerakkan oleh pemerintah dimana pemerintah itu adalah institusi dan institusi menjalankan tugas negara dan pemerintah berdasarkan wewenang. Negara sebagai organisasi akan mempertahankan keutuhannya dalam memperkokoh kekuatan-kekuatan kemasyarakatan. Agar supaya negara dapat menjalankan fungsi memimpin dan mengatur dalam suatu masyarakat yang ada, maka otoritasnya harus sekokoh mungkin, dan semua otoritas mesti mendapat pengakuan.

Negara dalam bentuk penjelmaan sosialnya adalah organisasi yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi. Dengan fungsi dimaksudkan sebagai suatu lingkungan kerja yang terperinci dalam rangkaian keseluruhan. Dalam hubungannya dengan negara ia disebut jabatan. Negara adalah organisasi jabatan. Dalam hukum tata negara positif, jabatan muncul sebagai pribadi. Malahan jabatan adalah pribadi yang khas bagi hukum tata negara. Hukum tata negara itu tidak lain keseluruhan norma khusus, yang berlaku

bagi tingkah laku orang-orang yang dibedakan daripada orang lain hanya oleh karena mereka adalah pemangku suatu jabatan negara. Oleh karena mereka memangku suatu jabatan maka segala sesuatu dipertanggungjawabkan kepada jabatan itu (J.H.A. Logemann, 1948:95).

Hukum tata negara menguraikan bahwa jabatanlah yang dibebani kewajiban dan yang dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum. Kewajiban dan hak bekerja terus, dengan tidak menghiraukan pergantian pejabat. Perbuatan hukum yang tidak dapat dicabut lagi mengikat pengganti pemangku jabatan, perbuatan hukum yang masih dapat dicabut, dapat digugat oleh pengganti pejabat sama seperti hal itu dapat digugat oleh yang melakukan perbuatan hukum itu (selama ia masih memangku jabatan itu).

Jabatan diwakili oleh pemangku jabatan. Hal ini berarti bukan saja penanggung jawaban jabatan, tetapi juga unsur psikis seperti kesesatan, itikad buruk, pengetahuan. Jabatan itu dapat bertindak sebagai pihak dalam acara, adalah pasti bagi peradilan administrasi, demikianpun tidak dapat diragukan bahwa jabatan itu mempunyai domisili/kedudukan, kantor.

Sejalan penataan jabatan struktural dengan teori jabatan, maka dapat dianalisis bahwa jabatan struktural merupakan jabatan yang diperoleh melalui pengangkatan dari orang-orang yang dianggap cakap untuk menduduki suatu jabatan, bukan melalui pilihan atau pewarisan tahta layaknya di kerajaan. Pengangkatan PNS dalam jabatan struktural mesti

dilakukan secara obyektif dan tidak mengedepankan subjektivitas pimpinan instansi, sehingga idealnya jabatan struktural diisi oleh pejabat yang memiliki kompetensi untuk menduduki jabatan struktural yang mampu melaksanakan tugas jabatannya secara berdaya guna dan berhasil guna. Dalam merencanakan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural hendaknya mempertimbangkan kebutuhan organisasi sesuai visi, misi, dan tujuan organisasi, penempatan jabatan, syarat jabatan dan tanggungjawab jabatan, serta standar kompetensi jabatan struktural.

2. Teori Kewenangan

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI Tahun 2008) memberikan definisi kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang atau badan lain.

Pengertian berbeda antara kewenangan dan wewenang dikemukakan sebagai berikut :

“kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Wewenang (*compentance, bevoeghdeid*) hanya mengenai bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hukum” (Marbun. S.F, 2003:122).

Lebih Lanjut menurut Marbun.S.F :

“dilihat dari sifatnya, wewenang pemerintahan dapat dibedakan atas *expressimplied, fakultatif dan vrij bestuur*. Wewenang pemerintahan yang bersifat *expressimplied* yaitu wewenang yang jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tak tertulis, isinya dapat bersifat umum dan dapat pula bersifat individual konkret. Wewenang pemerintahan bersifat fakultatif yaitu wewenang yang peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana suatu wewenang dapat dipergunakan. Wewenang pemerintahan yang bersifat *vrij bestuur* yaitu wewenang peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup yang longgar kepada pejabat tata usaha negara untuk mempergunakan wewenang yang dimilikinya”.

Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan dalam hukum, wewenang berarti hak dan kewajiban (Ridwan, 2001:74).

Penyamaan istilah wewenang atau kewenangan, bahwa wewenang akan selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dalam hukum administrasi, karena obyek administrasi merupakan wewenang pemerintahan (*bestuurs bevoegdheid*). Wewenang pemerintahan dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), sehingga wewenang dalam konsep hukum publik akan selalu berkaitan dengan kekuasaan. Wewenang merupakan faktor penting dan mendasar dalam hal pembentukan perundang-undangan (P.M.Hadjon, 1997:3).

Pengertian wewenang pada hakekatnya berbicara mengenai otorita (*authority*), sedangkan otorita memiliki kaitan dengan kekuasaan (*power*), dan kekuatan (*force*). Namun demikian, terdapat juga perbedaan antara otorita, kekuasaan dan wewenang. Perbedaan tersebut diperlukan oleh

karena istilah wewenang dapat juga diartikan sebagai kompeten (*competent*). Kompeten memiliki arti yang berkaitan dengan kecakapan atau kemampuan melakukan sesuatu, sedangkan wewenang yang melekat pada negara tidak memiliki hubungan apapun dengan soal kecakapan atau kemampuan, selain dengan kekuasaan dan kekuatan, sedangkan bagi individu khususnya manusia aliamiah, wewenang berkaitan dengan kompeten.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.

Terdapat perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik,

lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (Ateng Syafrudin, 2000:22). Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum (Indroharto, 1994:65).

Berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Teori kewenangan yang digunakan dalam penulisan menguraikan keabsahan dan legalitas suatu jabatan dalam suatu lingkup pemerintahan. Terkait penataan jabatan struktural yang ada di Indonesia, maka teori ini sangatlah mendukung bagaimana instansi dan pejabat struktural mempunyai kewenangan dalam bertindak sebagai organ pemerintah dalam menetapkan berbagai keputusan dan peraturan.

Pejabat struktural mempunyai kewenangan menetapkan berbagai keputusan dan peraturan dalam menjalankan hukum administrasi negara. Pejabat struktural diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian melalui

penetapan pengangkatan jabatan struktural dengan melalui berbagai syarat dan mekanisme jabatan.

Penggunaan teori kewenangan dalam kaitan adanya kewenangan pejabat pembina kepegawaian untuk mengangkat pejabat struktural hendaknya menggunakan kewenangannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu pejabat struktural yang diangkat harus mempunyai kompetensi dan mampu melaksanakan tugas, tanggungjawab untuk menjalankan tugas pemerintahan dengan sebaik-baiknya. Hal tersebut dapat dilaksanakan karena adanya kewenangan yang melekat bagi Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat struktural berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang pada intinya ingin menjalankan tugas pemerintahan dengan menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Negara Indonesia adalah negara hukum, demikian ditegaskan dalam Pasal 1 ayat 3 UUD NKRI 1945, ini menunjukkan bahwa segala tindakan yang dilakukan oleh penguasa dan masyarakat harus berdasarkan pada hukum bukan berdasarkan pada kekuasaan. Sebagai negara hukum maka setiap peraturan yang dibuat harus mencerminkan rasa keadilan dan kepastian hukum, dan hukum yang berlaku tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Suatu negara dikatakan sebagai negara hukum, maka untuk menjawabnya dapat dilakukan penelusuran melalui dua cara. Pertama, melalui konstitusi dari negara yang bersangkutan. Artinya apakah konstitusi yang dimaksud

memuat ketentuan tentang negara hukum. Berdasarkan teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman (1975:16) terdiri dari tiga komponen yaitu 1) substansi hukum (*legal substance*), 2) struktur hukum (*legal structure*) dan 3) budaya hukum (*legal culture*) menurut Friedman mengemukakan “ *a legal system in actual is a complex in wich structure, substance and culture interact.*

Pandangan ilmiah dari para ahli, memberikan unsur-unsur/ciri-ciri dari suatu negara hukum. Friedrich Julius Stahl dalam Mukthie Fadjar (2004:5) mengemukakan yaitu :

- 1) Adanya pengakuan akan hak-hak asasi manusia;
- 2) Pemisahan Kekuasaan Negara;
- 3) Pemerintahan berdasarkan Undang-undang; dan
- 4) Adanya peradilan administrasi.

Universitas Indonesia Tahun 1966 dalam symposium tentang negara hukum telah mengambil kesimpulan mengenai ciri-ciri negara hukum Indonesia yaitu :

- 1) Pancasila menjiwai setiap peraturan hukum dan pelaksanaannya;
- 2) Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia;
- 3) Peradilan bebas; dan
- 4) Legalitas dalam arti hukum dan segala bentuknya.

Perkembangan berikutnya muncul pemikiran yang berkaitan dengan ciri-ciri/unsur-unsur negara hukum Indonesia. Pemikiran yang dimaksud dikemukakan Sjachran Basah (1985:11) bahwa Negara Indonesia adalah

negara hukum (*rechtstaat*) berdasarkan Pancasila. Dalam kaitan itu, negara hukum yang dianut Negara Indonesia tidaklah dalam artian formal, namun negara hukum dalam artian material, yang juga diistilahkan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*). D. Notohamidjojo (1970:36) dalam kaitan diatas menyatakan bahwa negara hukum ialah dimana pemerintah dan semua pejabat-pejabat hukum mulai dari Presiden, para Menteri, Kepala-Kepala Lembaga Pemerintahan lain, Pegawai, Hakim, Jaksa dan Kepala-Kepala Pemerintahan lain, anggota Legislatif, semuanya dalam menjalankan tugasnya di dalam dan di luar jam kantor taat kepada hukum dalam mengambil keputusan-keputusan, jabatan-jabatan menurut hati nuraninya sesuai hukum. D. Notohamidjojo itu lebih tegas dan kongkrit mengatur mengenai segala tindakan pejabat/pemerintah selaku subyek hukum penegak hukum dan tidak mengatur subyek hukum warga masyarakat secara keseluruhan. Selanjutnya Diana Halim Koentjoro (2004:34) mengatakan ada beberapa ciri negara yang dapat disebut negara hukum, yaitu :

- 1) *Supremacy of the law,*
- 2) *Equality before the law,*
- 3) *Constitution based on the human right.*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NKRI 1945) pada Pasal 1 ayat (3) ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. ciri pertama dari negara hukum, yaitu *supremacy of the law*, hal ini berarti bahwa setiap tindakan

administrasi negara haruslah berdasarkan hukum yang berlaku atau yang disebut *Asas Legalitas*. Namun menurut Diana Halim Koentjoro adanya *Asas Legalitas* saja tidak cukup untuk menyebut suatu negara adalah negara hukum. *Asas Legalitas* hanya merupakan satu unsur dari negara hukum. Selain itu, masih perlu diperhatikan unsur-unsur lainnya, seperti kesadaran hukum, perasaan keadilan dan perikemanusiaan, baik dari rakyat maupun dari pemimpinnya. Selanjutnya menurut Diana Halim Koentjoro, bahwa dalam suatu negara hukum diperlukan asas perlindungan, artinya dalam UUD ada ketentuan yang menjamin hak-hak asasi manusia. Adapun beberapa ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan perlindungan tersebut, yaitu :

- 1) Kemerdekaan berserikat dan berkumpul (Pasal 28),
- 2) Kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan (Pasal 28),
- 3) Berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak (Pasal 27),
- 4) Kemerdekaan memeluk agama (Pasal 29)
- 5) Berhak ikut mempertahankan negara (Pasal 30).¹²

Philipus M. Hadjon (1987:90) menyebutkan bahwa elemen atau ciri-ciri Negara Hukum Pancasila adalah :

- 1) Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- 2) Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;

- 3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan perdilan merupakan sarana terakhir;
- 4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum, maka perlu diketahui elemen-elemen atau unsur-unsurnya yang tertuang di dalam Undang-Undang Dasar beserta peraturan pelaksanaannya, untuk menegakkan keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum (Joenarto, 1968:8).

Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum. (SF. Marbun, 1997:154)

Ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah "*bevoegdheid*". Perbedaannya terletak dalam karakter hukumnya. Istilah Belanda "*bevoegdheid*" digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Dalam hukum kita, istilah wewenang atau kewenangan seharusnya digunakan selalu dalam konsep hukum publik. Selanjutnya F.A.M. Stroink sebagaimana dikutip dalam Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip dalam Ridwan HR (2003:74) mengemukakan bahwa hanya ada dua cara

untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang

Antara wewenang dan kewenangan dapat diistilahkan suatu hal yang berhubungan dengan kekuasaan formal, yang berarti kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan Eksekutif Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan atau bidang urusan tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik (Prajudi Atmosudirdjo,1981:29).

Soerjono Soekanto sebagaimana dikutip dalam Budiman B.Sagala (1982:15) memberikan perbedaan antara “kekuasaan” dan “wewenang”. Kekuasaan (*power*) dikatakan merupakan suatu kemampuan atau kekuatan seseorang/segolongan untuk mempengaruhi pihak lain dan wewenang (*authority*) adalah kekuasaan yang mendapat pengakuan dan dukungan dari masyarakat.

Wewenang dapat diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan bahwa wewenang yang diperoleh secara "atribusi", yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru". Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain (Indroharto, 1993:90).

Cara memperoleh wewenang dapat dilakukan dengan membagi cara memperoleh wewenang dengan dua cara utama, yaitu: a) atribusi; b) delegasi; dan kadang-kadang juga mandat (Philipus M Hadjon, 1998:91). Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti material. Atribusi ini dikatakan juga sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Dari pengertian tersebut jelas nampak bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintahan adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari Peraturan Perundang-undangan, dengan kata lain dengan atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Philipus M Hadjon (1998:92) lebih lanjut dikemukakan, suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain :

- 1) Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu ;
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- 4) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- 5) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Dari pengertian mandat ini tampak bahwa tanggung jawab tidak

berpindah kepada mandataris, dengan kata lain tanggung jawab tetap berada ditangan pemberi mandat.

SF Marbun dan Mahfud MD (2000:55) yang menggunakan istilah kewenangan, dimana cara untuk memperoleh kewenangan tersebut ada 2 (dua) yaitu : *Pertama*, Kewenangan atas inisiatif sendiri berarti bahwa pemerintah (Presiden) tanpa harus dengan persetujuan DPR diberi kewenangan untuk membuat peraturan perundangan yang derajatnya setingkat dengan Undang-undang bila keadaan terpaksa. *Kedua*, Kewenangan atas delegasi berarti kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya dibawah Undang-Undang.

Terdapat tiga model penyerahan wewenang, yaitu secara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari pembentukan undang-undang orisinal. Pada model ini, pemberian dan penerimaan wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang ada. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber dari undang-undang dalam arti materil. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Tanggungjawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang. Pertanggungjawaban internal diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan, sedangkan pertanggungjawaban dari aspek eksternal yaitu pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga apabila dalam

melaksanakan kekuasaan melahirkan derita atau kerugian bagi pihak lain. Penerima wewenang bertanggung gugat atas segala akibat negatif yang ditimbulkan dalam melaksanakan kekuasaan.

Berbicara tentang delegasi maka tidak ada penciptaan wewenang dari pejabat satu kepada yang lain, atau dari badan administrasi satu kepada yang lainnya. Penyerahan wewenang harus dilakukan dengan bentuk peraturan hukum tertentu. Pihak yang menyerahkan wewenang disebut delegans, sedangkan pihak yang penerima wewenang disebut delegataris. Setelah delegans menyerahkan wewenang kepada delegataris, maka tanggungjawab intern dan tanggungjawab ekstern pelaksanaan wewenang, sepenuhnya berada pada delegataris. Konsep pendelegasian kekuasaan maka delegataris melaksanakan kekuasaan atas nama sendiri dan dengan tanggungjawab sendiri. Oleh karena itu, pelimpahan itu disebut pelimpahan kekuasaan dan tanggungjawab (Azhari, 2005:66).

Perolehan wewenang secara mandat pada dasarnya merupakan suatu pelimpahan wewenang dari atasan kepada bawahan, dengan maksud untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Hal tersebut berarti bahwa keputusan yang diambil pejabat yang menerima mandat, pada hakekatnya merupakan keputusan dari pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Sebagai konsekuensinya, bahwa tanggungjawab dan tanggunggugat atas diterbitkannya keputusan atas dasar suatu mandat tetap berada pada pejabat yang memberi mandat. Dengan kata lain pada konsep mandat,

mandataris hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, sehingga tanggungjawab akhir dari keputusan yang diambil mandataris, tetap berada pada pemberi mandat. Selain itu, untuk mandat tidak diperlukan adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasinya, karena mandat merupakan hal rutin dalam hubungan intern hirarkis dalam organisasi pemerintahan.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Sumber kewenangan dapat

diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.

Berbicara tentang penataan jabatan struktural dengan teori kewenangan, maka dapat dianalisis bahwa jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara, dimana pengangkatan PNS dalam jabatan struktural mesti memperhatikan dan memenuhi syarat yang ditentukan dalam pengangkatan jabatan struktural, serta memiliki kompetensi yang diperlukan sesuai syarat jabatan, sehingga diharapkan pejabat pembina kepegawaian yang memiliki kewenangan mengangkat, memindahkan dan memberhentikan PNS dalam jabatan struktural tidak melakukan subyektifitas dalam pengangkatan dan penempatan pejabat struktural.

3. Teori Keadilan.

Keadilan, dimanapun atau dalam persoalan apapun dalam kehidupan manusia, sungguh merupakan dambaan manusia. Keadilan adalah pengakuan dan perlakuan antara hak dan kewajiban yang seimbang atau harmonis dan hukum adalah sarana untuk mencapainya. Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama

mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma yang obyektif, jadi tidak subjektif apalagi sewenang-wenang. Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, kapan seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.

Keadilan adalah sesuatu yang sangat signifikan dalam kehidupan sehari-hari. Setiap manusia berhak memperoleh keadilan, baik itu dari masyarakat maupun dari negara. Keadilan adalah salah satu nilai kemanusiaan yang asasi dan memperoleh keadilan adalah hak asasi bagi setiap manusia. Bagi kebanyakan orang keadilan adalah prinsip umum bahwa individu-individu tersebut seharusnya menerima apa yang sepantasnya mereka terima. Sebagian menyebutkan dengan istilah *legal justice* atau keadilan hukum yang merujuk pada pelaksanaan hukum menurut prinsip-prinsip yang ditentukan dalam negara hukum. Ada pula istilah *social justice* atau keadilan sosial yang didefinisikan sebagai konsepsi-konsepsi umum mengenai *social firmness* atau keadilan sosial yang mungkin dapat dan mungkin tidak berselisih dengan konsepsi keadilan individu atau keadilan secara umum.

Islam mengakui dan menghormati hak-hak yang sah dari setiap orang untuk melindungi kebebasannya dan kehormatannya dengan jalan menegakkan keadilan diantara sesama. Dalam konsepsi islam, kata adil berasal dari bahasa Arab, adl, yang merupakan kata benda berasal dari kata kerja adala berarti (1) meluruskan atau jujur, mengubah; (2) menjauh, meninggalkan dari satu jalan (salah) menuju jalan yang benar; (3) menjadi sama atau sesuai atau menyamakan; (4) membuat seimbang atau menyeimbangkan atau dalam keadaan seimbang. Dalam Kamus al-Arab menyatakan bahwa : “suatu hal yang ada dalam pikiran dalam keadaan jujur adalah keadilan, setiap yang tidak lurus atau tidak layak dianggap sebagai tidak adil”. Ide tentang benar dan salah tersirat dalam istilah adl karena istilah ini sering digunakan dalam arti luas termasuk nilai-nilai dan agama (Topo Santoso, 2001:82)

Menurut sistem islam, apa pun yang legal, lurus, dan sesuai dengan hukum Allah adalah adil, konsep ini adalah sifat religius. Dalam pandangan islam mengenai keseimbangan dunia diatur oleh ketetapan Allah, keadilan adalah kebaikan dimana Allah menyediakan hukum. Allah menyampaikan melalui Al-Qur'an melalui Q.S. An-Nahl (16) ayat 90 yang artinya “Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran”. Prinsip-prinsip persamaan, pertengahan, proporsional membawa keindahan di alam dan kebaikan bagi

manusia. Menurut doktrin muslim, keadilan mewakili baik tujuan dasar dan tujuan akhir dari semua wahyu Allah. Ia terekspresikan dalam tingkatan keadilan Allah kepada ciptaan-ciptaan-Nya, dan keadilan dari manusia di antara sesamanya.

Di Indonesia keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai-nilai yang terkandung dalam sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia didasari dan dijiwai oleh Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, serta Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Dalam sila kelima tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan dalam hidup bersama. Maka di dalam sila kelima tersebut terkandung nilai-nilai keadilan yang harus terwujud dalam kehidupan bersama (kehidupan sosial). Adapun keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya, manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara serta hubungan manusia dengan Tuhannya.

Sementara itu, bagi orang filsafat menganggap keadilan sebagai sebuah gagasan atau realistik absolut dan mengasumsikan bahwa pengetahuan dan pemahaman tentangnya hanya bisa didapatkan secara parsial dan melalui upaya filosofis yang sangat sulit atau orang dapat menanggapi keadilan sebagai hasil dari pandangan umum agama atau filsafat tentang dunia secara umum.

Keadilan merupakan suatu kata yang sangat tidak jelas dan sarat dengan berbagai arti. Pandangan apakah keadilan itu menjadi perhatian para pemikir-pemikir besar sepanjang masa, dan mereka telah berusaha untuk menjawab masalah itu dengan memberikan definisi, mengungkap prinsip-prinsip dan teori-teori tentang keadilan. Mengaitkan keadilan dengan kebenaran moral, keadilan dengan kebaikan, hukum dengan keadilan, keadilan dengan masyarakat atau keadilan sosial (*social justice*), akan tetapi semua itu belum juga tuntas dan memuaskan (Hari Chand, 1994:225).

Keadilan itu menyerap begitu banyak energi para pemikir dalam membahasnya, karena keadilan merupakan sebuah fenomena dalam kehidupan manusia, yang semua orang berkepentingan dengannya. Kajian terhadap konsep keadilan telah dilakukan oleh para pemikir dan berbagai mazhab pemikiran hukum. Telah pula melahirkan berbagai teori dan pandangan, dengan demikian menjadi khazanah intelektual yang perlu diketahui untuk memahami keadilan secara lebih komprehensif. Diantara para pemikir teori keadilan adalah Aristoteles, John Stuart Mill, John Rawls, Robert Nozick, Reinhold Niebuhr dan Jose Poforio Miranda.

Berikut dipaparkan hakikat keadilan (teori keadilan) menurut Filsafat Barat :

1) Keadilan menurut Aristoteles

Aristoteles (384-322 S.M) sebagai salah seorang filsuf Yunani, menyebutkan konsep negara hukum adalah negara berdiri di atas

hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar daripada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Bagi Aristoteles (384-322 S.M) yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja (Moh. Kusnardi dan Harmaily, 1988:153). Disamping itu, Aristoteles menyatakan bahwa keadilan itu ada bilamana hukum memberi kesempatan yang sama antara pribadi-pribadi dalam mengembangkan kapasitasnya dalam masyarakat. Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa kita dapatkan dalam karyanya *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Lebih khususnya, dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan yang berdasarkan filsafat umum. Menurut Aristoteles hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan. Undang-undang hanya dapat ditetapkan jika ada hubungannya dengan kebenaran. Sangat penting bagi sudut pandangannya adalah pendapat bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun Aristoteles membuat pembedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan tiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa dipahami tentang kesamaan dan yang dimaksudkan ketika mengatakan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum.

Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya. Menurut Aristoteles yang sangat penting ialah keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa kita pahami tentang kesamaan dan yang kita maksudkan ketika kita mengatakan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya. Dari perbedaan ini Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan. Lebih lanjut, dia membedakan keadilan menjadi jenis keadilan distributif dan keadilan korektif. Yang pertama berlaku dalam hukum publik, yang kedua dalam hukum perdata dan pidana. Keadilan distributif dan korektif sama-sama rentan terhadap problema kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangkanya. Dalam wilayah keadilan distributif, hal yang penting ialah bahwa imbalan yang sama-rata diberikan atas pencapaian yang sama rata. Pada yang kedua, yang menjadi persoalan ialah bahwa ketidaksetaraan yang disebabkan oleh, misalnya, pelanggaran kesepakatan, dikoreksi dan dihilangkan (Carl Joachim Friedrich, 2010:139).

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.

Di sisi lain, keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang sepatutnya perlu diberikan kepada si pelaku. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggunya “kesetaraan” yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut. Dari uraian ini nampak bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah.

Aristoteles dalam membangun argumennya menekankan perlunya dilakukan pembedaan antara vonis yang mendasarkan keadilan pada sifat kasus dan yang didasarkan pada watak manusia yang umum dan lazim, dengan vonis yang berlandaskan pandangan tertentu dari

komunitas hukum tertentu. Perbedaan ini jangan dicampuradukkan dengan perbedaan antara hukum positif yang ditetapkan dalam undang-undang dan hukum adat. Karena, berdasarkan perbedaan Aristoteles, dua penilaian yang terakhir itu dapat menjadi sumber pertimbangan yang hanya mengacu pada komunitas tertentu, sedangkan keputusan serupa yang lain, kendati diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan, tetap merupakan hukum alam jika bisa didapatkan dari fitrah umum manusia.

Pandangan Aristoteles tentang keadilan dalam *Corpus Iuris Iuris Civilis*, Buku I (*Institutes, Institutiones*), *Title 1 (Concerning Justice and Law)*, dimulai dengan kata-kata :

“Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribunes, atau dalam bahasa Inggris disebut dengan *“Justice is the constant and perpetual desire to give to each one that to which he is entitled.*

Kalimat tersebut di atas apabila diartikan bahwa keadilan adalah kehendak yang tetap dan tidak berubah untuk memberikan kepada tiap orang apa yang menjadi haknya.

Aristoteles sendiri membedakan keadilan atas beberapa tipe :

- a. *Distributive justice* (keadilan distributif), yang berkenaan dengan distribusi uang atau sumber lain yang dibagi dikalangan orang-orang yang mempunyai andil dalam suatu organisasi publik. Apa yang diterima setiap orang adalah proporsional dengan jasanya (*merit*), sehingga seorang yang baik akan menerima lebih dari pada orang

yang jahat. Proporsi (*proportion*) adalah persamaan dalam ratio (*equality of ratios*)

- b. *Rectificatory justice* (keadilan bersifat membetulkan) atau *corrective justice* yang berkenaan dengan transaksi perorangan antar individu. Jasa (*merits*) tidak relevan. Keadilan ini mencakup dua macam pertukaran, yaitu : pertukaran sukarela (*voluntary exchange*), yang disepakati timbal balik, dimana keadilan bersifat menjamin bahwa kedua belah pihak melakukan pertukaran secara sama (*equality exchange*). Uang diperkenankan dalam masyarakat untuk memperoleh suatu bentuk perwakilan yang seimbang (*adequate representation*) antara obyek-obyek dan jasa-jasa yang nilainya berbeda-beda. Dengan demikian, pertukaran dapat dilakukan secara proportional
- c. Pertukaran tidak sukarela (*involuntary exchange*), hakim mengembalikan persamaan (*equality*) di antara para pihak, mengembalikan kepada masing-masing apa yang dimilikinya.

2) Keadilan menurut John Stuart Mill

John Stuart Mill dalam bukunya Utilitarianism mengadopsi konsep dasar Hume bahwa keadilan tidak muncul dari sekedar insting alami yang sederhana di dada manusia, melainkan dari kebutuhan akan dukungan masyarakat. Keadilan menurut Mill, adalah nama bagi persyaratan moral tertentu yang secara kolektif berdiri lebih tinggi di dalam skala kemanfaatan sosial karenanya menjadi kewajiban yang lebih dominan

ketimbang persyaratan moral lainnya. Ide dasar Utilitarianism sangat sederhana : yang benar untuk dilakukan adalah yang menghasilkan kebaikan terbesar. Karena fakta menunjukkan bahwa ide seperti ini merupakan cara banyak orang mendekati putusan-putusan etis, sangat mudah untuk melihat kenapa teori ini memiliki daya tarik yang sangat besar.

Definisi singkat prinsip utilitarian dikemukakan John Stuart Mill dalam pernyataan bahwa “kemanfaatan atau prinsip kebahagiaan terbesar menyatakan bahwa tindakan tertentu benar jika cenderung memperbesar kebahagiaan; keliru jika cenderung menghasilkan berkurangnya kebahagiaan. Yang dimaksudkan dengan kebahagiaan adalah kesenangan dan tidak adanya rasa sakit....”. Dalam pernyataan singkat inilah terletak dua asumsi krusial melandasi seluruh diskusi mengenai keadilan menurut perspektif utilitarian. Pertama, tujuan hidup adalah kebahagiaan, dan kedua adalah kebenaran dari suatu tindakan ditentukan oleh kontribusinya bagi kebahagiaan. Oleh karena ide dasar utilitarianisme adalah suatu tindakan dinilai benar atau salah tergantung pada apakah tindakan tersebut meningkatkan “kebahagiaan” atau kebaikan.

3) Keadilan menurut John Rawls

John Rawls seorang ahli hukum yang membahas keadilan, yang dikaitkan dengan masalah keadilan sosial (*social justice*). John Rawls mengemukakan tentang keadilan bahwa setiap orang memiliki

kehormatan yang berdasar pada keadilan sehingga seluruh masyarakat sekalipun tidak bisa membatalkannya. Atas dasar ini keadilan menolak jika lenyapnya kebebasan bagi sejumlah orang dapat dibenarkan oleh hal lebih besar yang didapatkan orang lain. Keadilan tidak membiarkan pengorbanan yang dipaksakan pada segelintir orang diperberat oleh sebagian besar keuntungan yang dinikmati banyak orang. Karena itu, dalam masyarakat yang adil kebebasan warganegaranya dianggap mapan, hak-hak yang dijamin oleh keadilan tidak tunduk pada tawar menawar politik atau kalkulasi kepentingan sosial. Satu-satunya hal yang mengizinkan kita untuk menerima teori yang salah adalah karena tidak adanya suatu teori yang lebih baik; secara analogis, ketidakadilan bisa dibiarkan hanya ketika ia butuh menghindari ketidakadilan yang lebih besar. Sebagai kebajikan utama umat manusia, kebenaran dan keadilan tidak bisa diganggu gugat (John Rawls, 1995:3-4).

John Rawls menyebutkan prinsip pembedaan (*difference principle*), dan menjadi inti dari substansi teori John Rawls dan menjadi inti dari substansi teori John Rawls mengenai keadilan. Prinsip ini mengizinkan sejumlah ketidaksetaraan di dalam pendistribusian, namun hanya jika hal itu dapat melindungi bahkan memperbaiki posisi mereka yang kurang beruntung di masyarakat. Pilihan terhadap prinsip pembedaan lebih dari prinsip pemaksimalan kemanfaatan rata-rata berdiri di atas salah satu aspek yang sangat kontroversial dari teori John Rawls. Pengadopsian terhadap strategi “maksimin”. Singkatnya strategi ini

menyatakan bahwa pihak-pihak di posisi awal akan memilih suatu cara untuk memaksimalkan yang minimum. John Rawls mengajukan dua prinsip keadilan yang dijabarkan dari sebuah prinsip keadilan umum yang dirumuskan sebagai berikut : Prinsip pertama, tiap-tiap orang memiliki hak yang sama atas keseluruhan system yang paling luas dari kebebasan dasar yang sama sesuai dengan system kebebasan serupa bagi semua orang. Prinsip kedua, ketimpangan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga keduanya a) memberikan keuntungan terbesar bagi yang paling tidak diuntungkan, b) membuka posisi dan jabatan bagi semua di bawah kondisi persamaan kesempatan yang fair (John Rawls, 2003:42-43).

John Rawls mengajarkan teori mengenai prinsip-prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi teori utilitarisme sebagaimana dikemukakan Hume, Bentham dan Mill. John Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap. Rawls juga berpendapat bahwa sebenarnya teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh masyarakat. Memang boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat.

Menurut John Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin maximum bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas

diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: Pertama, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua, setiap aturan harus memosisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidak-adilan yang dialami kaum lemah

John Rawls (1995:181) menyebutkan bentuk penyelesaian yang terkait dengan problematika keadilan dengan cara membangun teori keadilan berbasis kontrak. Teori keadilan yang memadai harus dibentuk dengan pendekatan kontrak, dimana asas-asas keadilan yang dipilih bersama benar-benar merupakan hasil kesepakatan bersama dari semua individu yang bebas, rasional, dan sederajat. Pendekatan kontrak melalui teori keadilan mampu menjamin pelaksanaan hak dan sekaligus mendistribusikan kewajiban secara adil bagi semua orang. John Rawls menyatakan, suatu konsep keadilan yang baik haruslah bersifat kontraktual, konsekuensinya setiap konsep keadilan yang tidak berbasis kontraktual harus dikesampingkan demi kepentingan keadilan itu sendiri. John Rawls menyebut *justice as fairness* yang ditandai adanya prinsip rasionalitas, kebebasan dan kesamaan sehingga diperlukan prinsip-prinsip keadilan yang lebih mengutamakan asas hak daripada asas manfaat.

Konsep kesamaan menurut John Rawls (1995:258) dipahami sebagai kesetaraan kedudukan yang berimplikasi pada keseimbangan antara hak dan kewajiban para pihak, bukan dalam arti kesamaan hasil yang dapat diperoleh semua orang. Pandangan ini berbeda dengan pandangan sebagian pihak yang senantiasa menuntut hasil yang sama tanpa memandang proses/prosedur dari awal hingga akhir. Keadilan sebagai *fairness* atau sebagai *pure procedure justice* tidak menuntut setiap orang yang terlibat dan menempuh prosedur yang sama juga harus mendapat hasil yang sama. Sebaliknya, hasil prosedur yang fair itu harus diterima sebagai adil, juga apabila setiap orang tidak mendapat hasil yang sama. Konsep keadilan yang lahir dari suatu prosedur yang diterima oleh semua pihak juga harus diterima sebagai konsep yang pantas berlaku untuk umum. Oleh karena itu, harus dipahami bahwa keadilan tidak selalu berarti semua orang harus selalu mendapatkan sesuatu dalam jumlah yang sama, tanpa memperhatikan perbedaan-perbedaan yang secara obyektif ada pada setiap individu.

Keadilan ini berhubungan dengan permasalahan-permasalahan seperti pengaturan mengenai apa yang disebut dengan *Distributive Justice* (Keadilan Distributif) karena kelebihan-kelebihan dan kekurangan-kekurangan, kemakmuran dan kehormatan, didistribusikan diantara para anggota masyarakat. Pandangan John Rawls bahwa keadilan sosial (*social justice*) dalam arti manfaat-manfaat yang diterima

dan beban-beban yang dipikul suatu masyarakat harus didistribusikan diantara anggota masyarakat secara adil.

John Rawls (1995:259), mencoba memecahkan permasalahan dalam keadilan distributif dengan mengemukakan tentang *justice as fairness*. Digunakannya istilah keadilan sebagai *fairness* karena istilah ini dapat mencerminkan bahwa prinsip-prinsip keadilan di dalam suatu masyarakat hukum disepakati dalam suatu situasi yang fair. John Rawls berangkat dari teori kontrak sosial sebagaimana yang diungkapkan oleh Locke, Rousseau, dan Kant, dimana dalam keadaan alamiah (*state of nature, status naturalis*), ada posisi kesetaraan asli (*original position of equality*) antara orang-orang dalam suatu masyarakat. Posisi kesetaraan asal tersebut dipandang sebagai situasi yang fair untuk mulai dilakukannya kesepakatan-kesepakatan guna memilih asas-asas yang akan diterima bersama dalam suatu masyarakat antara lain asas keadilan dalam suatu masyarakat.

Menurut John Rawls (1995:443), orang-orang dalam situasi awal tersebut akan memilih dua prinsip yang agak berbeda, yaitu :

- a. Membutuhkan kesetaraan dalam penerapan atas hak dan kewajiban dasar.
- b. Menyatakan bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi, misalnya ketimpangan kekayaan dan kekuasaan, hanyalah jika mereka menghasilkan kompensasi keuntungan bagi semua orang khususnya bagi anggota masyarakat yang paling tidak beruntung.

Inti pandangan John Rawls (1995:444), yaitu keadilan sebagai *fairness* terdiri atas dua asas yaitu :

- a. Asas kebebasan (*liberty principle*), yaitu setiap orang mempunyai hak yang sama atau kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan serupa dari orang-orang lain.
- b. Asas perbedaan (*diffrence principle*), yaitu adanya ketimpangan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga memenuhi dua hal yaitu :
 - Nilai-nilai terbesar bagi mereka yang paling tidak beruntung
 - Melekat pada jabatan dan kedudukan yang terbuka bagi semua orang menurut syarat kesamaan peluang yang adil.

4) Keadilan menurut Robert Nozick

Keadilan bukan perhatian utama Robert Nozick. Robert Nozick lebih tertarik untuk memperdebatkan pembatasan peran negara. Robert Nozick ingin menunjukkan bahwa negara minimal (*minimal state*) dan hanya negara minimal adalah satu-satunya yang bisa dijustifikasi (Karen Lebacqz, 1986:89). Pertanyaan tentang keadilan kemudian muncul karena keadilan distributive seperti dibayangkan Rawls sering dianggap sebagai rasionalisasi bagi negara yang lebih dari minimal. Dalam upayanya menunjukkan bahwa keadilan distributive tidak menyediakan rasionalisasi yang kuat bagi negara lebih dari minimal.

Robert Nozick menawarkan sebuah pendekatan yang lebih rumit dan berbeda terhadap keadilan. Nozick menyebut pandangannya

dengan teori hak. Untuk melihat bagaimana teori ini dibangun dia mulai dari pelegitimasi negara minimal. Nozick mengadopsi pandangan Kantian bahwa individu adalah tujuan akhir, bukan sekedar alat. Individu adalah akhir dalam dirinya sendiri, memiliki hak-hak alamiah tertentu. Artinya, terdapat batasan-batasan bagi suatu tindakan, tidak ada tindakan yang diperbolehkan mengganggu hak-hak manusia yang fundamental. Dengan hak-hak fundamental ini adalah hak untuk tidak disakiti. Tidak seorangpun yang boleh dikorbankan untuk orang lain. Pembatasan tindakan lantaran tidak bolehnya hak-hak manusia diganggu, menjadi penyebab larangan untuk mengagresi orang lain (Karen Lebacqz, 1986:90).

Lebih lanjut Robert Nozick berpendapat bahwa negara minimal tidak bersifat *redistributif*. Tindakan-tindakannya dijustifikasi bukan oleh prinsip-prinsip redistribusi barang-barang, melainkan prinsip kompensasi (yang berpasangan dengan proses invisible hand). Karena itu tidak ada dasar legitimasi bagi negara untuk mengambil sesuatu dari beberapa orang dalam rangka membantu yang lain. Namun pintu ini masih belum terbuka bagi pertimbangan mengenai redistribusi produk-produk berbasis keadilan. (Karen Lebacqz, 1986:95).

Robert Nozick membentuk salah satu prinsip dasarnya yaitu : apapun yang dimunculkan dari situasi yang adil lewat cara-cara yang adil adalah adil. Keadilan di dalam kepemilikan awal dan keadilan di dalam pemindahan kepemilikan. Sistem ini mungkin bisa disebut

sebagai prinsip dari setiap hal yang dipilih. Dia juga menyebutnya teori historis keadilan, karena keadilan ditentukan oleh bagaimana distribusi yang sudah terjadi dan bukan oleh apa makna distribusi. Dia juga menolak semua prinsip keadilan “terpolakan” yang mendistribusikan barang-barang menurut “kondisi akhir” tertentu yang dipilih kesetaraan kepemilikan, posisi lebih baik dari mereka yang kurang beruntung atau disepanjang dimensi yang disarankan oleh rumusan seperti “untuk masing-masing sesuai kebutuhan atau untuk masing-masing sesuai jasanya. Prinsip-prinsip seperti ini melihat hanya kepada apakah distribusi final dan mengabaikan cara distribusi yang darinya muncul efek-efek tertentu.

Bertentangan dengan prinsip-prinsip terpolakan seperti ini, menurut Robert Nozick prinsip historis keadilan meyakini bahwa kondisi atau tindakan masa lalu dapat menciptakan hak atau mengabaikan krusial atas sesuatu. Karena itulah pandangannya ini lalu disebut teori hak. Keadilan bukan ditentukan oleh pola keluaran akhir distribusi, melainkan oleh apakah “hak” dihormati.

5) Teori Keadilan menurut Reinhold Niebuhr.

Keadilan bagi Niebuhr adalah istilah multi aspek yang memiliki karakter paradox. Bahkan dapat dikatakan Niebuhr menggunakan istilah ini dengan beragam makna untuk dapat memeluk bermacam fungsinya. Niebuhr menyebut roh keadilan, aturan, dan struktur keadilan, penghitungan hak-hak, dan yang paling sering,

menyeimbangkan kekuatan-kekuatan atau kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan. Ia mendeklarasikan bahwa keadilan adalah keadilan, tidak kurang dan tidak lebih (Karen Lebacqz, 1986:95).

Keadilan yang sempurna adalah suatu kondisi persaudaraan yang didalamnya tidak terjadi konflik kepentingan. Namun kondisi seperti ini sama mustahilnya dengan kondisi kasih yang sempurna untuk dicapai di dunia penuh dosa. Karena keadilan yang sempurna adalah kasih itu sendiri, sehingga jika kasih tidak bisa terealisasikan sepenuhnya, tidak akan pernah ada keadilan yang sempurna. Untuk menjadi realistik keadilan harus mengasumsikan adanya kekuatan yang berkelanjutan dari kepentingan diri. Didalam sejarah manusia selalu hidup di wilayah keadilan yang tidak sempurna atau relatif. Keadilan relatif melibatkan penghitungan kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan, spesifikasi kewajiban dan hak, serta penyeimbangan daya-daya kehidupan.

Keadilan relatif ini memiliki hubungan dialektis dengan kasih. Di satu sisi, aturan keadilan memperluas kewajiban manusia untuk menghadapi kewajiban-kewajiban kompleks, berkelanjutan dan bersifat sosial, yang bergerak jauh melampaui batasan-batasan langsung dari apa yang secara alami kita rasakan terhadap orang lain. Namun karena keadilan selalu bersifat relatif, dia selalu terbuka untuk penyempurnaan. Setiap manifestasi historis atau aturan keadilan dapat selalu bergerak lebih dekat dengan ideal kasih. Karena hukum dan aturan keadilan

akan selalu mencerminkan bias-bias perspektif manusia, menjadikan mereka bukan keadilan tanpa syarat. Karena setiap keadilan historis lebih rendah daripada kasih sehingga harus selalu disempurnakan, maka bagi Niebuhr menyatakan bahwa usaha apapun untuk mengkodifikasikan keadilan contohnya dengan mendata hak-hak selalu berkembang menuju ketidakadilan ketidakadilan karena perspektif pihak yang kuat selalu mendikte konsep-konsep keadilan sehingga di atasnya seluruh komunitas beroperasi, namun bukan berarti Niebuhr menganut relativisme dengan menganggap tidak ada standar keadilan sama sekali dua prinsip terpenting adalah kebebasan dan kesetaraan (Karen Lebacqz, 1986:162).

Kebebasan adalah esensi dari hakikat manusia dan karenanya selalu menjadi nilai yang krusial. Namun kebebasan yang tidak terkendali di ruang ekonomi juga sering berarti peminggiran orang miskin dari pasar. Sehingga kebebasan tidak dapat berdiri sendiri sebagai prinsip sosial. Orang selalu harus mengacu pada keadilan, komunitas, dan kesetaraan. Sedangkan kesetaraan adalah prinsip regulatif, keadilan sebuah prinsip kritik yang di atasnya tiap rancangan keadilan berpijak. Aturan kesetaraan mencakup perhatian terhadap proses keadilan, contohnya kebijakan dalam memperhitungkan kebutuhan-kebutuhan sekaligus perhatian terhadap kesetaraan sebagai tujuan substansi keadilan contohnya kesetaraan hak-hak sipil (Karen Lebacqz, 1986:163).

Keadilan di dalam sejarah mensyaratkan bukan hanya aturan-aturan dan prinsip-prinsip namun juga penyeimbangan kekuatan-kekuatan yang saling bersaing, sebuah penjinakan dan pengaturan vitalitas-vitalitas manusia. Dengan kata lain, keadilan mensyaratkan pemakaian kekerasan atau pemaksaan agar dapat menciptakan keteraturan; “keadilan bisa dicapai hanya sebagai sejenis ekulibrium dekaden dari kekuasaan yang telah ditegakkan (Karen Lebacqz, 1986:166).

Bagi Reinhold Niebuhr, kekuasaan selalu berpotensi menciptakan ketidakadilan. Reinhold Niebuhr seringkali membicarakan ketidakadilan kekuasaan dan dapat dianggap sebagai sebuah aksioma bahwa ketidakseimbangan yang akut dari kekuasaan mengarah pada ketidakadilan. Keadilan di dalam sistem sosial, bukan hanya sekedar masalah bagaimana barang-barang didistribusikan, namun juga persoalan tentang pengaturan dan penyeimbangan kekuasaan secara tetap. Perjuangan menuju keadilan adalah perjuangan untuk meningkatkan pemberdayaan para korban ketidakadilan (Karen Lebacqz, 1986:166).

Sejalan dengan penatan jabatan struktural, maka teori keadilan menjadi landasan dalam pembinaan karier PNS secara obyektif, karena memberikan kepastian dan keadilan bagi PNS yang meniti karier untuk menduduki jabatan struktural berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat yang ditetapkan

untuk jabatan itu tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan. Pengisian dan penempatan jabatan struktural mesti steril dari subyektifitas pimpinan sehingga diperoleh pejabat yang mempunyai kompetensi dan mampu menjalankan tugas jabatannya secara maksimal.

C. Penataan Jabatan Struktural

1. Pengembangan Karier Pegawai

Pengembangan pegawai merupakan upaya mempersiapkan pegawai (SDM) agar dapat bergerak dan berperan dalam organisasi sesuai dengan pertumbuhan, perkembangan dan perubahan suatu organisasi, instansi atau departemen. Oleh karena itu kegiatan pengembangan pegawai itu dirancang untuk memperoleh pegawai-pegawai yang mampu berprestasi dan fleksibel untuk suatu organisasi atau institusi ke masa depan (Soekijo Notoatmojo, 1998:47). Tenaga atau sumber daya yang telah diperoleh suatu organisasi, perlu pengembangan sampai pada taraf tertentu sesuai dengan pengembangan organisasi itu. Pengembangan sumber daya ini penting searah dengan pengembangan organisasi. Apabila organisasi itu ingin berkembang seyogyanya diikuti pengembangan sumber daya manusia. pengembangan sumber daya manusia ini dapat dilaksanakan melalui pendidikan dan pelatihan yang berkesinambungan.

Terdapat dua tujuan utama program latihan dan pengembangan karyawan. Pertama, latihan dan pengembangan dilakukan untuk menutup “*gap*” antara kecakapan atau kemampuan karyawan dengan permintaan jabatan. Kedua, program-program tersebut diharapkan meningkatkan

efisiensi dan efektifitas kerja karyawan dalam mencapai sasaran-sasaran kerja yang telah ditetapkan. Sekali lagi meskipun usaha-usaha ini memakan waktu dan mahal, tetapi akan mengurangi perputaran tenaga kerja dan membuat karyawan menjadi lebih produktif. Lebih lanjut, latihan dan pengembangan membantu mereka dalam menghindari diri dari keusangan dan melaksanakan pekerjaan dengan lebih baik (T. Hani Handoko, (1987:103). Lebih lanjut, Sondang P. Siagian (1995:139) menyebutkan karier merupakan suatu proses yang berlanjut dimana seorang karyawan terlibat dalam serangkaian tugas-tugas yang bersifat pengembangan yang diperlukan bagi pertumbuhan pribadi dalam kehidupan kekaryaan orang yang bersangkutan. Istilah karier dalam manajemen sumber daya manusia telah digunakan untuk menunjukkan orang-orang pada masing-masing peran tahu status mereka. Istilah karier mempunyai pengertian sebagai berikut :

- 1) Karier sebagai suatu urusan promosi pemindahan ke jabatan yang lebih menuntut tanggung jawab atau ke bidang yang lebih atau menyilang hierarki hubungan kerja selama kehidupan kerja seseorang.
- 2) Karier sebagai penunjuk pekerjaan-pekerjaan yang membentuk suatu pola kemajuan yang sistematis dan jelas jalur karier.
- 3) Karier sebagai sejarah pekerjaan seseorang atau serangkaian posisi yang dipegangnya selama kehidupan kerja, dalam konteks ini semua orang dengan sejarah kerja mereka disebut mempunyai karier.

Menurut Musanef (1996:54) menyebutkan istilah karier memiliki beberapa arti, yaitu :

- 1) Perkembangan kemajuan yang dicapai oleh seseorang dalam suatu lapangan pekerjaan selama masa aktif dalam hidupnya, tetapi kadang-kadang digunakan dalam arti sebagai suatu rangkaian pekerjaan yang telah dijalankan oleh seseorang yang tidak begitu erat hubungannya satu dengan yang lain.
- 2) Memobilisasi pegawai mulai dari penerimaan sampai akhir masa jabatan yang menyangkut aspek-aspek struktur pangkat dan jabatan dalam struktur organisasi yang menjadi ruang lingkup organisasi dan waktu.
- 3) Dicapainya sekedar sukses oleh seseorang dalam penghidupannya.

Jika berbicara mengenai karier dalam kehidupan organisasional, biasanya yang dimaksud adalah keseluruhan pekerjaan yang dilakukan dan jabatan yang dipangku oleh seseorang selama ia berkarya. Karir adalah hal yang memungkinkan terbuka bagi setiap pegawai dalam rangka mendapatkan kedudukan atau jabatan tertentu, kenaikan pangkat, kesempatan memasuki pendidikan dan pelatihan serta pemindahan atau alih penugasan. Karir seorang pegawai dimulai sejak saat pegawai yang bersangkutan diangkat menjadi pegawai dalam suatu organisasi.

Karir diartikan sebagai pola kerja yang dihubungkan dengan situasi objektif seperti posisi dalam pekerjaan, tugas atau kegiatan dan pekerjaan yang berhubungan dengan keputusan. Dari satu prespektif, karir adalah

urutan posisi yang didukung oleh kemampuan seseorang selama hidupnya. Dalam kehidupan pegawai/karyawan, baik pegawai/karyawan pemerintah maupun swasta, karir berarti perjalanan seseorang dalam menjalani kehidupan yang dilaluinya sejak diangkat sebagai pegawai/karyawan dalam suatu organisasi sampai diberhentikan sebagai pegawai/karyawan.

Adapun pola karir pegawai adalah pola pembinaan pegawai yang menggambarkan jalur pengembangan karir yang menunjukkan pola keterkaitan serta keserasian antara jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan serta masa kerja seorang pegawai sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun. Pengembangan karir adalah proses identifikasi potensi atau kemampuan pegawai dengan mencari serta menerapkan cara-cara yang tepat untuk mengembangkan potensi atau kemampuan tersebut. Pengembangan karir juga dapat diartikan sebagai peningkatan pribadi yang dilakukan seseorang untuk mencapai rencana karirnya. Dalam prakteknya pengembangan karir (*career development*) mencakup manajemen karir (*career management*) dan perencanaan karir (*career planning*).

Memahami pengembangan karir dalam suatu organisasi memerlukan perhatian terhadap dua aspek, yaitu bagaimana masing-masing orang merencanakan dan menerapkan tujuan-tujuan karirnya (perencanaan karir) dan bagaimana manajemen atau organisasi merancang dan menerapkan program-program pengembangan karirnya sesuai dengan kebutuhan organisasi.

Manajemen karir adalah proses berkelanjutan dari penyiapan, penerapan dan pemantauan rencana-rencana karir yang dilakukan individu itu sendiri atau seiring dengan sistem karir. Karir adalah perjalanan pekerjaan seorang pegawai dalam suatu organisasi, atau perjalanan seseorang yang dimulai sejak ia diterima sebagai pegawai baru dan berakhir pada saat yang bersangkutan tidak bekerja dalam organisasi tersebut. Dengan perkataan lain karir adalah suatu urutan promosi yang lebih menuntut tanggung jawab yang lebih tinggi bagi seorang pegawai selama berkarya dalam suatu organisasi.

Memang sukar menemukan suatu universal mengenai karier semua orang, karena yang terjadi sangat beraneka ragam. Ada orang yang mencapai kemajuan dalam kariernya berdasarkan suatu rencana karier tertentu. Tetapi tanpa direncanakanpun ada orang yang meraih kemajuan dalam kariernya, sehingga kemajuan itu dihubungkan-hubungkan dengan "nasib baik". Terlepas dari tepat tidaknya soal nasib dikaitkan dengan karier seseorang, yang jelas ialah bahwa prestasi kerja, pengalaman pelatihan dan pengembangan ternyata berperan penting dalam menempuh berbagai karier yang dapat ditempuh oleh seseorang (Sondang P. Siagian, 1997:206).

Sehubungan uraian tersebut diatas dapat dipahami bahwa untuk menunjang pencapaian tujuan organisasi sangat diperlukan adanya suatu manajemen yang mengelola sumber daya manusia secara profesional, efektif, dan efisien.

Ada beberapa sistem dalam kebijakan pengembangan karier pegawai yang dalam administrasi kepegawaian antara lain :

a. Sistem Patron (*patronage system*)

Sistem ini di Indonesia dikenal sebagai sistem kawan, karena dasar pemikirannya dalam rangka melakukan kegiatan administrasi kepegawaian berdasarkan kawan. Dalam sistem ini kurang memperhatikan keahlian dan keterampilan seorang pegawai. Dengan demikian seorang pegawai menduduki suatu jabatan pertimbangannya karena yang bersangkutan masih kawan dekat, sanak famili, dan ada juga yang karena daerah asal yang sama. Sistem kawan ini ada yang atas dasar perjuangan politik, karena berasal dari satu aliran politik, ideologi, dan keyakinan maka seseorang pegawai yang mulanya tidak mempunyai keahlian dan ketrampilan bisa menduduki jabatan dan tugas tertentu dalam birokrasi pemerintahan.

b. Sistem Merit (*merit system*)

Sistem ini berdasarkan atas jasa kecakapan seseorang pegawai dalam usaha mengangkat atau mendudukkan pada jabatan tertentu. sistem ini lebih bersifat objektif, karena dasar pertimbangan kecakapan yang dinilai secara obyektif dari pegawai yang bersangkutan. Karena dasar pertimbangan seperti ini yang berlandaskan jasa kecakapan, maka seringkali sistem ini di Indonesia dinamakan sistem jasa. Penilaian obyektif tersebut, pada umumnya ukuran yang digunakan ialah ijazah pendidikan. Itulah sebabnya mengapa ijazah merupakan persyaratan

bagi setiap orang yang ingin menjadi pegawai jika diinginkan sistem jasa atau sistem merita ini dilaksanakan.

c. Sistem Karir (*career system*)

Sistem karir ialah suatu sistem yang menjamin setiap pegawai mencapai kemajuan yang maksimal sesuai dengan kemampuan dan keahliannya selama mereka bekerja sebagai pegawai. Pelaksanaan sistem karir ini tidak bisa dipisahkan dari sistem merita atau prestasi kerja. dengan demikian suatu sistem dalam administrasi kepegawaian yang baik ialah jika terdapat perpaduan antara sistem merita dan sistem karier.

Jalur karir dapat didefinisikan : 1) Pola yang menggambarkan kemungkinan urutan jabatan bagi seorang karyawan sampai mencapai jabatan tertinggi; 2) Pola yang berkesinambungan dari beberapa pekerjaan atau jabatan yang membentuk karir seseorang.

Pola atau jalur karir merupakan opsi (pilihan) karir yang ada bagi setiap pekerjaan dan persyaratan yang diminta bagi suatu pekerjaan. Agar pola jalur karir yang disusun dapat memenuhi kebutuhan organisasi, maka dalam menyusun pola jalur karir, pihak manajemen SDM harus mengajak fungsi-fungsi lain yang ada dalam organisasi.

Idealnya sebuah tim penyusun pola jalur karir terdiri dari:

- 1) Pihak yang mempunyai wewenang di manajemen puncak;
- 2) Pihak-pihak yang mewakili visi dari fungsi yang ada didalam organisasi seperti unit-unit Operasional Tugas Pokok (lini) yang ada;

3) Pihak Unit atau Bagian Sumber Daya Manusia.

Kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan organisasi dalam menyusun suatu pola jalur karir adalah:

- 1) Mengevaluasi struktur organisasi yang ada, agar didapatkan gambaran secara penuh tentang pekerjaan atau jabatan yang akan dibuat pola jalur karirnya;
- 2) Membuat kriteria-kriteria yang akan dijadikan dasar pengelompokan pekerjaan-pekerjaan yang ada sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan;
- 3) Mengelompokkan pekerjaan-pekerjaan yang ada sesuai dengan kriteria yang sudah ditetapkan;
- 4) Menetapkan pengaturan dasar yang dapat diizinkan instansi untuk masalah;
 - a) Promosi;
 - b) Perpindahan literal;
 - c) Titik pindah (*switching point*).
- 5) Mengevaluasi uraian dan persyaratan jabatan setiap pekerjaan yang ada.

2. Kriteria Pengangkatan dan Pemberhentian Jabatan Struktural

Setelah seorang CPNS diangkat menjadi PNS, maka terbuka peluang untuk diangkat dalam jabatan struktural atau fungsional. Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan

organisasi negara. Kedudukan tersebut bertingkat-tingkat dari tingkat terendah eselon IV/a sampai dengan tingkat tertinggi eselon I/a. Untuk lebih jelasnya tentang eselon dan jenjang pangkat jabatan struktural sebagaimana diatur dalam PP Nomor 13 Tahun 2002.

Jimly Asshiddiqie (2008:388) membedakan istilah pejabat negara dengan pejabat negeri. Salah satu kriteria yang dapat dipakai untuk membedakan pejabat negara dari pejabat negeri adalah mekanisme rekrutmen atau pengisian jabatannya. Pejabat negara pada pokoknya dipilih secara politis, sedangkan pejabat negeri diangkat secara administratif oleh atasannya. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa pejabat negara merupakan "*politically elected officials*" atau setidaknya diangkat secara politis (*political appointee*), sedangkan pejabat negeri merupakan *administratively appointed officials*. Menurut Jimly Asshiddiqie, pegawai negeri dapat menduduki jabatan-jabatan negeri, dan dalam kedudukan semacam itu, ia disebut pegawai negeri. Ada jabatan negeri yang bersifat struktural seperti Direktur Jenderal sebagai pejabat Eselon I. Oleh karena itu, harus dibedakan dari pejabat negara. Pejabat negeri merupakan subjek Hukum Administrasi Negara, sedangkan pejabat negara merupakan subyek Hukum Tata Negara. Sesuai uraian tersebut dapat dipahami bahwa titik berat kategori sebagai PNS adalah pada bentuk cara pengangkatan melalui penunjukan, yaitu sebagai pejabat sipil yang ditunjuk (bukan pejabat yang dipilih) dan memiliki hubungan dinas publik sipil (hubungan sub ordinat antara bawahan dan atasan) terhadap pemerintah.

Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil diawali dengan mekanisme seleksi atau rekrutmen CPNS, yang mana CPNS sebelum diangkat menjadi PNS terlebih dahulu mesti mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan prajabatan, dan dianggap cakap dan sehat menjalankan tugas jabatan yang dibuktikan hasil pengujian kesehatan oleh Tim Pengujian Kesehatan. Kemudian setelah menjalani masa percobaan sebagai CPNS paling kurang 1 (satu) tahun dan paling lama 2 (dua) tahun, maka CPNS tersebut diangkat dalam pangkat sebagai PNS. Selanjutnya setelah berkarier cukup panjang, PNS tersebut diberikan amanah berupa pengangkatan dalam jabatan baik jabatan struktural ataupun jabatan fungsional. Bagi PNS yang diangkat dalam jabatan struktural secara administratif mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural

Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas PP Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural mensyaratkan beberapa ketentuan dalam pengangkatan jabatan struktural sebagai berikut :

- a) berstatus PNS
- b) serendah-rendahnya menduduki pangkat 1 (satu) tingkat di bawah jenjang pangkat yang ditentukan;
- c) memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan;

- d) semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;
- e) memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan; dan
- f) sehat jasmani dan rohani, serta perlu memperhatikan faktor senioritas dalam kepangkatan, usia, pendidikan dan pelatihan jabatan, dan pengalaman yang dimiliki. Disamping itu, PNS yang menduduki jabatan struktural dapat diangkat dalam jabatan struktural setingkat lebih tinggi apabila yang bersangkutan sekurang-kurangnya telah 2 (dua) tahun dalam jabatan struktural yang pernah dan/atau masih didudukinya kecuali pengangkatan dalam jabatan struktural yang menjadi wewenang Presiden.

Bagi PNS yang diangkat dalam jabatan struktural dan belum mengikuti pendidikan dan pelatihan kepemimpinan sesuai dengan tingkat jabatan struktural yang didudukinya diwajibkan untuk mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan. Selanjutnya, untuk kepentingan dinas dan dalam rangka memperluas pengalaman, kemampuan, dan memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa, diselenggarakan perpindahan tugas dan atau perpindahan wilayah kerja. Perpindahan wilayah kerja tersebut dimungkinkan bagi pejabat struktural eselon III ke atas, yaitu untuk perpindahan antar Kabupaten atau Kota, perpindahan dari Kabupaten/Kota ke Provinsi atau sebaliknya, perpindahan dari Kabupaten/Kota/ Provinsi ke Instansi Pusat atau sebaliknya, dan perpindahan antar instansi.

Untuk menjamin kualitas dan obyektifitas dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah di setiap instansi dibentuk Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat), baik untuk Instansi Pusat, Provinsi, maupun di Kabupaten/Kota. Tugas pokok Baperjakat adalah untuk memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah. Disamping itu Baperjakat bertugas pula memberikan pertimbangan kepada pejabat yang berwenang dalam pemberian kenaikan pangkat bagi yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya, menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara dan pertimbangan perpanjangan batas usia pensiun PNS yang menduduki jabatan struktural eselon I dan II. Khusus bagi CPNS tidak dapat diangkat dalam jabatan struktural karena CPNS masih dalam masa percobaan dan kepadanya belum diberikan pangkat, sedangkan untuk menduduki jabatan struktural antara lain disyaratkan adanya pangkat sesuai dengan eselonnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas PP Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural yang digunakan Pejabat Pembina Kepegawaian untuk mengangkat dan menempatkan PNS dalam jabatan struktural dan umumnya hanya melalui syarat administrasi sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan

atas PP Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural sehingga pengangkatan dan penempatan pejabat struktural kurang mempertimbangkan aspek kompetensi PNS, syarat jabatan, *merit system*, *reward dan punishment*, pangkat, golongan ruang, masa kerja, pendidikan, dan diklat kepemimpinan dan terkesan mementingkan subyektifitas belaka.

Selain pengangkatan jabatan struktural, maka terdapat ketentuan bahwa PNS dapat diberhentikan dari jabatan struktural apabila:

- a) Mengundurkan diri dari jabatan yang didudukinya;
- b) Mencapai batas usia pensiun;
- c) Diberhentikan sebagai PNS (sehingga dengan demikian juga diberhentikan dari jabatan strukturalnya):
- d) Diangkat dalam jabatan struktural lain atau jabatan fungsional;
- e) Cuti di luar tanggungan negara, kecuali cuti di luar tanggungan negara karena persalinan (untuk persalinan anak ketiga, PNS wanita mengambil cuti di luar tanggungan negara, karena negara hanya menanggung sampai dengan anak ke dua saja);
- f) Tugas belajar lebih dari 6 (enam) bulan;
- g) Adanya perampingan organisasi pemerintah;
- h) Tidak memenuhi persyaratan kesehatan jasmani dan rohani; atau
- i) Hal-hal lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (misalnya menjadi anggota atau pengurus partai politik).

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas PP Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural merupakan landasan yuridis pengangkatan dan penempatan pejabat struktural dalam struktur organisasi. Oleh karena Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas PP Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural masih bersifat umum yang mensyaratkan pengangkatan jabatan struktural sehingga kurang memperhatikan dan mempertimbangkan aspek kompetensi PNS, syarat jabatan, *merit system*, *reward dan punishment*, pangkat, golongan ruang, masa kerja, pendidikan, dan diklat kepemimpinan dan terkesan mementingkan subyektifitas belaka. Hal ini terjadi karena besarnya kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian seperti yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 dalam hal pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian jabatan struktural serta kurang profesionalnya Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) dalam pengisian dan penempatan pejabat struktural, karena dipengaruhi dan diintervensi oleh Pejabat Pembina Kepegawaian yang tidak lain adalah atasannya yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan dan memberhentikan dalam jabatan struktural.

D. Reformasi Kepegawaian (*Civil Service Reform*)

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek sumber daya manusia aparatur, aspek kelembagaan/organisasi dan ketatalaksanaan. Suatu reformasi birokrasi dapat berjalan dengan baik apabila didukung dengan reformasi kepegawaian yang dilaksanakan oleh pemerintah. Reformasi kepegawaian dapat berjalan efektif bila manajemen PNS dilaksanakan secara sungguh-sungguh, transparan dan bertanggungjawab mulai perencanaan pegawai, pengadaan pegawai, pengembangan kualitas PNS, kepangkatan, mutasi dan promosi jabatan, penggajian, kedudukan hukum, pemberhentian dan pensiun.

Keberhasilan pembangunan dan daya saing suatu negara amat ditentukan oleh komitmen dan usaha sistematis untuk membenahi aparatur negara. Tidak bisa tidak karena aparatur negara bukan saja pelaksana kebijakan, tetapi adalah juga fasilitator pembangunan bagi masyarakat. Sudah banyak keluhan dan kritik terhadap kualitas aparatur negara dalam pemerintahan dan pembangunan. Namun, rasanya tidak pernah ada upaya sungguh-sungguh dan sistematis untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara.

Penyelenggaraan fungsi-fungsi negara (kekuasaan negara) dalam rangka mewujudkan tujuan-tujuan negara, dibutuhkan mesin negara yang disebut birokrasi. Hegel memandang administrasi negara (birokrasi) sebagai suatu jembatan yang menghubungkan antara negara dengan masyarakatnya.

Adapun masyarakat itu terdiri dari kelompok-kelompok profesional, usahawan, dan lain kelompok yang mewakili bermacam-macam kepentingan particular (khusus). Diantara keduanya itu, birokrasi merupakan medium yang bisa dipergunakan untuk menghubungkan kepentingan particular dengan kepentingan general (umum).

Sejalan dengan pandangan tersebut di atas, Max Weber (1947:45) memandang birokrasi sebagai sebuah mesin (*the bureau as a machine*) yang disiapkan untuk menjalankan seperangkat prosedur atau proses. Demikian halnya, setiap PNS merupakan penggerak dari sebuah mesin, tanpa kepentingan pribadi. Setiap pegawai negeri hanya mempunyai tanggung jawab sesuai proses dan prosedur organisasi.

Adanya pemikiran tersebut, menjadikan birokrasi bertindak sebagai kekuatan netral dari pengaruh kepentingan atas kelas atau kelompok tertentu. Negara dapat mewujudkan tujuan-tujuannya melalui mesin birokrasi dijalankan oleh para pejabat birokrasi. Netralitas birokrasi lebih condong menjalankan kebijakan atau perintah dari pejabat politik yang sedang memerintah sebagai "masternya", akan tetapi lebih mengutamakan kepada kepentingan negara dan rakyatnya secara keseluruhan, sehingga kekuatan politik apapun yang memerintah, birokrasi memberikan pelayanan yang terbaik.

Max Weber (1947:48) menunjukkan betapa hukum yang tersusun secara logis rasional (*modern*) itu mampu memberikan dukungan kepada pengorganisasian negara dalam bentuk suatu birokrasi dengan ciri-ciri perlengkapannya yang disebutnya sebagai tipe ideal birokrasi. Tipe ideal

birokrasi ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu memiliki suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dengan cara-cara yang rasional. Tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut :

- 1) Individu pejabat secara personal bebas, dalam arti mereka hanya menjalankan tugas-tugasnya apabila diberi tanggung jawab dan wewenang oleh peraturan.
- 2) Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan yang lebih besar dan ada yang lebih kecil.
- 3) Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lain.
- 4) Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat, merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
- 5) Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya atas dasar merit system, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
- 6) Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya, setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.

- 7) Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas, merit (prestasi) sesuai dengan pertimbangan yang objektif, atau kemampuan menurut pertimbangan keunggulan (*superior*).
- 8) Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- 9) Setiap pejabat berada dibawah pengendalian dan pengawasan suatu system yang dijalankan secara disiplin yang seragam.

Max Weber (1947:50) mengungkapkan bahwa birokrasi adalah bentuk organisasi yang paling efisien. Bahkan, Weber percaya birokrasi menjadi bentuk yang paling rasional formal organisasi. Weber memahami birokrasi bentuk yang lebih efektif daripada bentuk-bentuk alternatif. Perhatian utamanya adalah untuk menetapkan cara berperilaku yang menghindari korupsi, ketidakadilan, dan nepotisme sebagai karakteristik utama organisasi abad ke-19. Birokrasi weberian merupakan kenyataan yang dominan dalam praktek pemerintahan di Amerika Serikat.

Berbagai permasalahan/hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan atau diperkirakan tidak akan berjalan dengan baik harus ditata ulang atau diperbaharui. Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan kata lain, reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Selain itu dengan sangat pesatnya kemajuan ilmu

pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi serta perubahan lingkungan strategis menuntut birokrasi pemerintahan untuk direformasi dan disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat. Oleh karena itu harus segera diambil langkah-langkah yang bersifat mendasar, komprehensif, dan sistematis, sehingga tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan efektif dan efisien. Reformasi di sini merupakan proses pembaharuan yang dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan, sehingga tidak termasuk upaya dan/atau tindakan yang bersifat radikal dan revolusioner. Pada intinya latar belakang adanya reformasi birokrasi adalah sebagai berikut :

- 1) Praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) masih berlangsung hingga saat ini.
- 2) Tingkat kualitas pelayanan publik yang belum mampu memenuhi harapan publik.
- 3) Tingkat efisiensi, efektifitas dan produktivitas yang belum optimal dari birokrasi pemerintahan.
- 4) Tingkat transparansi dan akuntabilitas birokrasi pemerintahan yang masih rendah.
- 5) Tingkat disiplin dan etos kerja pegawai yang masih rendah

Pencanangan program Reformasi Birokrasi dikuatkan dengan program reformasi kepegawaian yang dilaksanakan secara efektif, transparan, akuntabel dan berorientasi kepada hasil pada konteks percepatan reformasi birokrasi dengan 9 program percepatan reformasi birokrasi.

Kesembilan program percepatan reformasi birokrasi itu, yakni :

- 1) Penataan struktur birokrasi
- 2) Penataan jumlah maupun distribusi dan kualitas PNS
- 3) Sistem seleksi dan promosi secara terbuka
- 4) Profesionalisme PNS
- 5) Pengembangan sistem pemerintahan elektronik (e-government)
- 6) Penyederhanaan perizinan usaha
- 7) Pelaporan harta kekayaan Pegawai Negeri
- 8) Peningkatan kesejahteraan Pegawai Negeri serta
- 9) Efisiensi penggunaan fasilitas, sarana dan prasarana kerja Pegawai Negeri.

Salah satu keberhasilan Program reformasi birokrasi, terletak pada keberadaan dan kinerja Badan Kepegawaian Negara sebagai instansi yang diberi kewenangan dalam menata pembinaan PNS di wilayah negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

Badan Kepegawaian Negara sebagai instansi pemerintah dibentuk untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil. Badan Kepegawaian Negara menyelenggarakan manajemen Pegawai Negeri Sipil yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijaksanaan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil,

serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani kepegawaian pada instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 yang menjadi rujukan pelayanan publik di dalam Pasal 1 disebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Badan Kepegawaian Negara sebagai instansi yang memberikan pelayanan kepegawaian pada tahun 2008 berhasil meraih sertifikat ISO 9001-2008 sehingga merubah seluruh sistem pelayanan agar sesuai dengan standar pelayanan tersebut. Kantor Regional yang merupakan kepanjangan pelayanan pusat diharapkan mengikuti standar pelayanan yang diterapkan oleh Kantor Badan Kepegawaian Negara Pusat. Diharapkan dengan penerapan standar pelayanan sertifikat ISO 9001-2008 dapat memenuhi pelayanan kepegawaian di daerah. Tentu saja pelayanan itu diharapkan menjadi pelayanan prima dengan berazaskan pada:

- 1) Mengutamakan Pelanggan.
- 2) Sistem yang efektif.
- 3) Melayani dengan hati nurani
- 4) Perbaikan berkelanjutan.
- 5) Memberdayakan pelanggan

Reformasi di bidang kepegawaian yang merupakan konsekuensi dari perubahan di bidang politik, ekonomi dan sosial yang begitu cepat terjadi sejak paruh pertama tahun 1998 ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Peraturan perundang-undangan yang merupakan perubahan dan penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 dengan pokok bahasan yang sama tersebut, kemudian diikuti dengan berbagai peraturan pelaksanaannya, baik yang berupa Peraturan Pemerintah (PP) maupun Keputusan Presiden (Keppres), untuk menjamin terlaksananya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 ini secara baik dan terarah.

Pada dasarnya PNS di negara manapun mempunyai tiga peran yang serupa. Pertama, sebagai pelaksana peraturan dan perundangan yang telah ditetapkan pemerintah. Untuk mengemban tugas ini, netralitas PNS sangat diperlukan. Kedua, melakukan fungsi manajemen pelayanan publik. Ukuran yang dipakai untuk mengevaluasi peran ini adalah seberapa jauh masyarakat puas atas pelayanan yang diberikan PNS. Apabila tujuan utama otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, sehingga desentralisasi dan otonomi terpusat pada pemerintah kabupaten dan pemerintah kota, maka PNS pada daerah-daerah tersebut mengerti benar keinginan dan harapan masyarakat setempat. Ketiga, PNS harus mampu mengelola pemerintahan. Artinya pelayanan pada pemerintah merupakan fungsi utama PNS. Setiap kebijakan yang diambil pemerintah harus dapat dimengerti dan dipahami oleh setiap PNS sehingga dapat dilaksanakan dan

disosialisasikan sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut. Dalam hubungan ini maka manajemen dan administrasi PNS harus dilakukan secara terpusat, meskipun fungsi-fungsi pemerintahan lain telah diserahkan kepada pemerintah kota dan pemerintah kabupaten dalam rangka otonomi daerah yang diberlakukan saat ini.

Otonomi daerah yang telah berlangsung selama lebih dari delapan tahun ini tentunya memberikan implikasi tertentu pada sistem kepegawaian di Indonesia. Pada mulanya, sebelum dilaksanakannya era otonomi, sistem kepegawaian terpusat dalam arti segala kebijakan kepegawaian ada pada pemerintah pusat, daerah hanya menerima jatah dari pemerintah pusat sesuai dengan permintaan dan ketersediaan pegawai yang ada di pusat. Pegawai dari satu tempat dapat berpindah ke tempat lain sesuai dengan keputusan atasan, dan hal ini tentunya sangat berbeda dengan adanya kebijakan desentralisasi yaitu pegawai sulit berpindah antar satu tempat dengan tempat yang lain. Kebijakan kepegawaian yang demikian tentu saja memberikan implikasi yang positif maupun negatif bagi sistem kepegawaian dan kinerja organisasi pada khususnya.

Keadaan saat ini diperkirakan akan timbul berbagai masalah yang menyangkut kepegawaian sebagai dampak berlakunya otonomi daerah. Dari berbagai permasalahan yang ada, akan menonjol berbagai persoalan utama yang meliputi :

- 1) Dengan adanya desentralisasi kewenangan yang diberikan kepada daerah, ada kemungkinan jumlah dan struktur PNS di daerah menjadi tidak

terkendali. Apalagi bila dalam pengangkatan pegawai baru dan promosi serta mutasi tidak mengikuti prinsip “*merit sistem*” tetapi lebih pada faktor subyektifias misalnya “*marriage sistem* (sistem kekeluargaan)” yang dianut oleh pemerintah pusat selama ini. Karena sulit meninggalkan paradigma lama yang telah berakar selama 33 tahun itu, kewenangan yang besar kepada daerah tersebut dimungkinkan dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009.

- 2) Kualitas PNS daerah akan sangat bervariasi antara daerah yang satu dengan daerah lainnya yang diakibatkan karena adanya kewenangan yang begitu besar kepada pejabat pembina kepegawaia. Apalagi kalau mobilitas PNS antar daerah terhambat sebagai akibat dari “Daerah sentrisme”. Tanpa kualitas memadai serta mobilitas yang tidak dimungkinkan ini, maka pembinaan karier PNS yang selama ini telah terjaga dan terjamin baik, kemungkinan besar akan terkorbankan. Apalagi dengan pemerintahan koalisi yang multi partai, pemimpin pemerintahan di daerah tidak akan terlepas dari “*sindrom*” kepartaian.
- 3) Dalam waktu lima tahun kedepan, manajemen kepegawaian di daerah masih perlu banyak pembenahan. Namun sebagai akibat dari kewenangan yang begitu besar kepada pejabat pembina kepegawaian tersebut, maka kapasitas kelembagaan daerah untuk menyelenggarakan manajemen kepegawaian ini masih menjadi pertanyaan besar. Karena manajemen

kepegawaian yang baik harus dilaksanakan oleh suatu badan yang netral, tidak terimbas pengaruh politik dan tunduk pada salah satu kekuatan politik. Ditambah dengan daya serap daerah yang masih sangat terbatas, kerancuan dan kekacauan manajemen kepegawaian diperkirakan menimbulkan masalah sisi lain dari otonomi dan desentralisasi, apabila manajemen dan administrasi kepegawaian tidak dikembalikan terpusat. Tapi pemerintah masih memberi kesempatan kepada pemerintah daerah dalam menjalankan manajemen PNS sesuai mekanisme aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Akar permasalahan buruknya kepegawaian negara di Indonesia pada prinsipnya terdiri dari dua hal penting :

- 1) persoalan internal sistem kepegawaian negara itu sendiri.
- 2) persoalan eksternal yang mempengaruhi fungsi dan profesionalisme kepegawaian negara. Situasi problematis terkait dengan persoalan internal sistem kepegawaian dapat dianalisis dengan memperhatikan subsistem yang membentuk kepegawaian negara. Subsistem kepegawaian negara terdiri dari : rekrutmen, penggajian dan penghargaan, pengukuran kinerja, promosi jabatan, pengawasan.

Kegagalan pemerintah untuk melakukan reformasi terkait dengan subsistem-subsistem tersebut telah melahirkan birokrat-birokrat yang dicirikan oleh kerusakan moral (*moral hazard*) dan juga kesenjangan kemampuan untuk melakukan tugas dan tanggungjawabnya (*lack of competencies*).

Persoalan rekrutmen merupakan persoalan utama bagi manajemen kepegawaian di Indonesia. Rekrutmen yang tidak tepat akan berakibat pada pemborosan anggaran dan menghambat kinerja organisasi untuk waktu yang akan datang. Sistem penggajian dan reward juga memegang peran yang penting bagi sinergitas organisasi pada umumnya dan kinerja instansi pada khususnya. Apalagi dengan adanya standar penilaian kinerja yang harus di-up to date, dalam arti standar penilaian yang sudah ada (DP3) sudah tidak relevan lagi digunakan untuk seluruh satuan kerja instansi pemerintah dalam semua lingkup kerja. Standar penilaian kerja perlu diperbaharui agar sesuai dengan tuntutan dan kemajuan dunia kerja. Promosi jabatan dengan netralitas kepegawaian akan memunculkan makna terciptanya rasa keadilan bagi seluruh PNS merupakan salah satu upaya yang dapat mewujudkan kinerja kepegawaian yang maksimal. Persoalan yang tidak kalah penting adalah persoalan pengawasan. Dalam manajemen kepegawaian, pengawasan dimaksudkan untuk menjamin berlangsungnya iklim kerja yang kondusif dan responsif terhadap segala jenis perubahan baik perubahan dari lingkungan internal maupun lingkungan eksternal organisasi.

Reformasi kepegawaian erat kaitannya dengan pelayanan publik yang dijalankan oleh aparatur pemerintah. Ada beberapa faktor yang berpengaruh dalam pelayanan publik antara lain kelembagaan, kepegawaian, proses/ketatalaksanaan, pengawasan dan akuntabilitas. Diantara faktor tersebut, maka faktor yang sangat penting dalam perbaikan pelayanan publik adalah persoalan reformasi kepegawaian negara. Dapat dikatakan bahwa

baik buruknya suatu birokrasi negara sangat dipengaruhi oleh kualitas kepegawaian negaranya. Di Indonesia sektor kepegawaian negara yang merupakan sub sistem dari birokrasi secara keseluruhan belum dijadikan sebagai fokus utama dari reformasi birokrasi.

Reformasi kepegawaian merupakan salah satu sub sistem reformasi birokrasi. Keberhasilan reformasi birokrasi akan sangat ditentukan oleh keberhasilan reformasi kepegawaian. Dalam reformasi kepegawaian maka subsistem yang harus direformasi adalah sistem perekrutan, penggajian, pengukuran kinerja, promosi dan pengawasan terhadap etik dan perilaku PNS. Upaya yang tidak sistematis dan komprehensif dalam melakukan reformasi birokrasi, hanya akan menimbulkan persoalan baru dalam birokrasi.

Birokrasi sebagai instrumen atau alat untuk melaksanakan proses penyelenggaraan pemerintahan, maka kehadiran birokrasi di tengah masyarakat sangat dibutuhkan. Birokrasi di Indonesia sejak jaman orde baru dan era reformasi sesungguhnya masih memiliki ciri aliran birokrasi gaya Max Weber, yang merupakan warisan praktek birokrasi pada jaman pemerintahan Hindia Belanda yang khusus diperuntukkan bagi pelayanan warga negara Eropa yaitu yang disebut "Birokrasi Legal Rasional" dengan ditandai yaitu 1) tingkat spesialisasi yang tinggi, 2) struktur kewenangan hirarki dengan batas-batas kewenangan yang jelas, 3) hubungan antar anggota organisasi yang tidak bersifat pribadi, 4) rekrutmen yang didasarkan atas kemampuan teknis, 5) Perbedaan (*diferensi*) antar pendapatan resmi dan pribadi.

Ciri birokrasi tersebut di atas memang kenyataannya dalam penyelenggaraan pemerintah masih belum bertindak "*legal rational*", karena pengaruh gaya feodalistik dan masih kental dengan sifat primordial yang menghinggapi para penyelenggara (aparatur) pemerintah. Indikasi belum hilangnya pengaruh kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) bahkan dewasa ini menyebar atau bergeser yang semula dikalangan birokrat berpindah ke para politisi baik di pusat maupun daerah, dimana para anggota DPR dan DPRD terlibat secara kolektif melakukan KKN yang pada akhirnya berurusan dengan penegak hukum.

Menurut Miftah Thoha (2003:58), Birokrasi di Indonesia sangat lamban dan kurang peka, dijamin pembangunan dan kekinian serta kurang tanggap terhadap masyarakat minoritas. Sikap birokrasi Indonesia masih banyak berorientasi pada kulit belaka belum ada isi, bersifat ceremonial dan berorientasi pada pola status dan kental pada kebiasaan-kebiasaan tidak produktif dengan mentalitas sulit dikendalikan serta berkinerja rendah yang kiranya perlu diarahkan agar bila moral dan etika dapat menjadi pegangan sebagai pertimbangan dalam bekerja, birokrasi mengambil keputusan atau bertindak melaksanakan "*policy*".

Di Indonesia jika ada bahasan tentang birokrasi maka persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah. Birokrasi pemerintah sering *officialdom* atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Di dalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yuridiksi yang jelas dan pasti,

mereka berada dalam area ofisial yang yuridiktif. Di dalam yuridiksi tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pola hierarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya. Mereka memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Selain itu dalam kerajaan pejabat tersebut, proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis. Itulah kerajaan birokrasi yang rajanya para pejabat.

Pejabat adalah orang yang menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintahan. Kekuasaan pejabat ini amat menentukan, karena segala urusan yang berhubungan dengan jabatan itu maka orang yang berada dalam jabatan itu yang menentukan. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tatanan hierarki dari atas ke bawah. Jabatan yang berada di hierarki atas mempunyai kekuasaan yang lebih besar ketimbang jabatan yang berada di tataran bawah. Semua jabatan itu lengkap dengan fasilitas yang mencerminkan kekuasaan tersebut. Itulah sebabnya birokrasi pemerintah acapkali disebut kerajaan pejabat yang jauh dari rakyat.

Konsepsi birokrasi Weber yang dianut dalam organisasi pemerintahan (*government*) banyak memperlihatkan cara-cara officialdom. Pejabat birokrasi pemerintah adalah sentra dari penyelesaian urusan masyarakat. Rakyat sangat tergantung pada pejabat ini, bukannya pejabat yang tergantung pada rakyat. Pelayanan kepada rakyat bukan diletakkan pada pertimbangan yang utama, melainkan pada pertimbangan yang kesekian.

Ciri birokrasi weberian adalah kekuasaan itu ada pada setiap hierarki jabatan pejabat, semakin tinggi hierarki jabatan tersebut semakin besar kekuasaannya, dan semakin rendah hierarkinya semakin tidak berdaya. Hierarki yang paling bawah (*beyond the hierarchy*) adalah masyarakat atau rakyat. Pada posisi ini mereka sama sekali tidak mempunyai kekuasaan. Disiplin birokrasi model Weber ini menyatakan bahwa hierarki bawah tidak berani atau tidak boleh melawan kekuasaan hierarki atas.

Di Indonesia hierarki kekuasaan ini dibalut dengan sistem bapak atau *patrimonial* sehingga menjadi lebih kental lagi praktek kekuasaan birokrasi ini. Pejabat hierarki bawah tidak berani bertindak jika tidak memperoleh restu dan petunjuk dari hierarki atas. Semua surat-surat dinas yang berasal dari pejabat hierarki bawah selalu diakhiri dengan kata-kata manis mohon arahan dan petunjuk dari pejabat hierarki atas. Dengan demikian meminta petunjuk itu merupakan sikap sopan yang harus diperlihatkan agar tidak melampaui kekuasaannya. Tidak ada rasa salah (*guilty*) jika meminta petunjuk tersebut. Pejabat tersebut tidak ada sedikitpun keraguan untuk dikatakan tidak mempunyai inisiatif atau kreatif, seperti yang umumnya menjadi ukuran bagi manajemen rasional yang juga menjadi ciri lain dari birokrasi *weberian*. Dengan kata lain birokrasi *weberian* di Indonesia sedikit banyak telah disesuaikan dengan kondisi dan situasi Indonesia.

E. Kerangka Pikir

Penelitian Aspek Hukum Penataan Jabatan Struktural dalam Sistem Kepegawaian di Indonesia terdiri atas tiga variabel (variabel bebas/*independent variable*) yakni variabel pertama pentingnya penataan jabatan struktural, variabel kedua pengisian jabatan struktural dan variabel ketiga sejauhmanakah penataan jabatan struktural.

Pada variabel pertama, penelitian ini difokuskan pada empat indikator indikator variabel, yakni tentang pembentukan jabatan, penempatan pejabat, syarat jabatan, tanggungjawab jabatan.

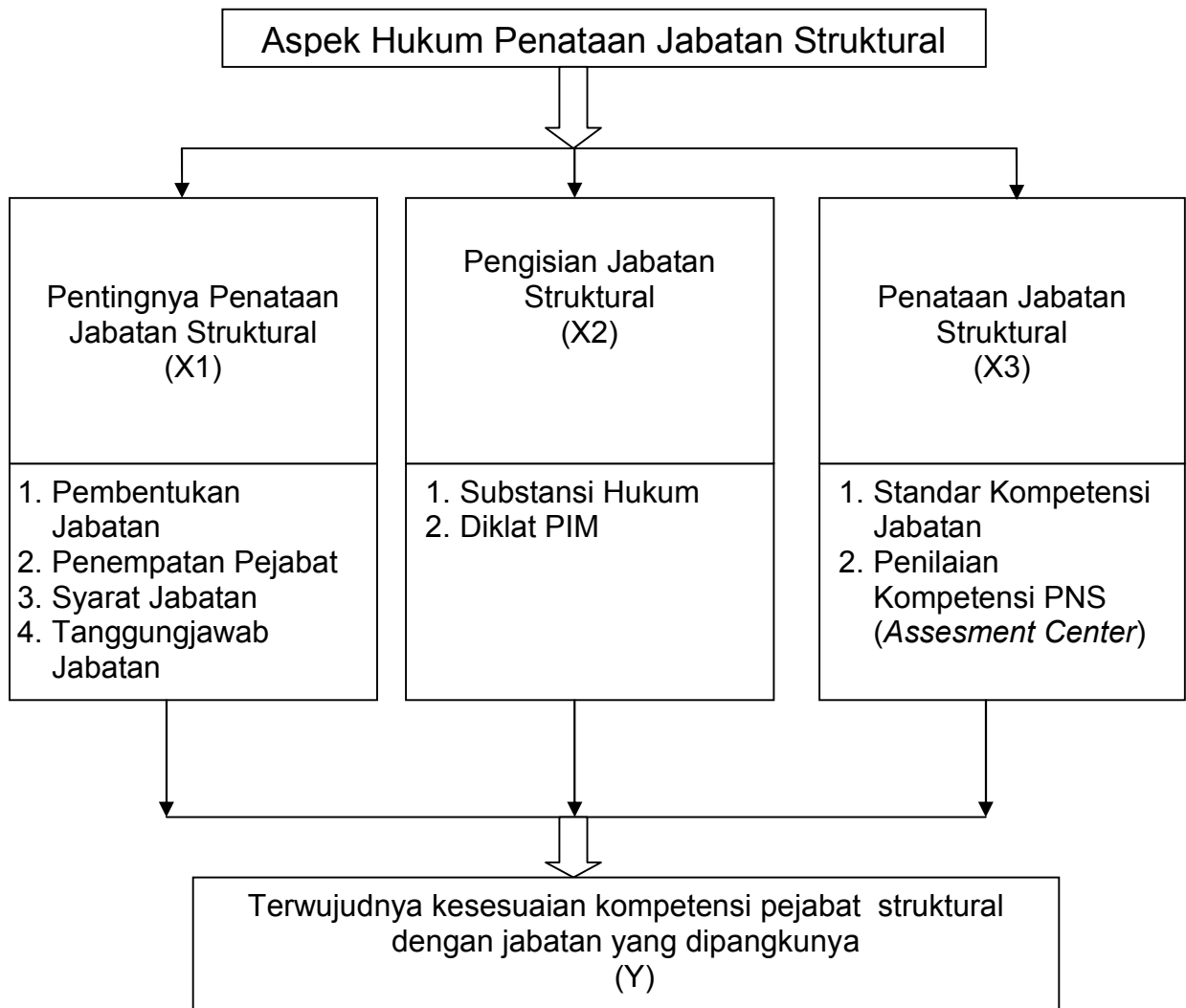
Selanjutnya pada variabel kedua, penelitian ini akan difokuskan pada dua indikator variabel yang berkaitan dengan penerapan substansi hukum, diklat Pim.

Variabel penelitian yang ketiga, penelitian ini akan difokuskan pada dua indikator variabel yang berkaitan dengan standar kompetensi jabatan, penilaian kompetensi PNS (*assessment center*).

Adapun variabel terikat (*dependent variable*) adalah terwujudnya kesesuaian kompetensi pejabat struktural dengan kompetensi jabatan yang dipangkunya

Untuk mengetahui kerangka pikir mengenai aspek hukum Penataan Jabatan Struktural dalam Sistem Kepegawaian di Indonesia dapat digambarkan dalam diagram kerangka pikir sebagai berikut :

DIAGRAM KERANGKA FIKIR



F. Definisi Operasional Variabel

Untuk memudahkan pemahaman terhadap beberapa konsep atau istilah yang digunakan dalam penelitian ini, berikut ini dijelaskan pengertian-pengertian :

1. Penataan adalah proses, cara, perbuatan menata, pengaturan, penyusunan.
2. Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam suatu unit organisasi negara,
3. Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara.
4. Penataan jabatan struktural adalah suatu pengaturan tentang penempatan jabatan, syarat jabatan, tanggungjawab jabatan dimana terpenuhi syarat jabatan dengan syarat kompetensi pemangku jabatan.
5. Penempatan Jabatan adalah karakteristik suatu jabatan dalam mencapai suatu visi, misi dan tujuan organisasi.
6. Syarat jabatan adalah aturan yang digunakan dalam pengisian dan pengangkatan jabatan struktural.
7. Tanggungjawab Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas dan fungsi jabatan dalam suatu struktur organisasi.
8. Substansi Hukum adalah segala peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dalam pengisian dan pengangkatan jabatan struktural
9. Diklat Pim adalah proses penyelenggaraan belajar mengajar dalam rangka meningkatkan kemampuan PNS yang menduduki jabatan untuk mencapai

persyaratan kompetensi kepemimpinan aparatur pemerintah yang sesuai dengan jenjang jabatan struktural.

10. Kompetensi adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang PNS berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya, sehingga PNS tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara profesional, efektif dan efisien.
11. Standar Kompetensi Jabatan (standar kompetensi manajerial) adalah persyaratan kompetensi manajerial minimal yang harus dimiliki seorang PNS dalam melaksanakan tugas jabatan. Untuk mengetahui kompetensi PNS untuk diangkat dalam jabatan struktural maka diperlukan penilaian kompetensi.
12. Penilaian Kompetensi PNS adalah suatu proses membandingkan antara kompetensi jabatan yang dipersyaratkan dengan kompetensi yang dimiliki oleh pemegang jabatan atau calon pemegang jabatan.
13. *Assesment Center* adalah metode terstandar yang dilakukan untuk menilai/mengukur kompetensi dan prediksi keberhasilan PNS dalam suatu jabatan dengan menggunakan alat ukur simulasi paling kurang 2 (dua) simulasi disamping alat ukur psikotes, kuesioner kompetensi, dan wawancara