

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEPEGAWAIAN

A. Sejarah Perkembangan Hukum Kepegawaian

Sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, Indonesia mempunyai tujuan negara sebagaimana tersurat dalam alinea keempat Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa tujuan Negara antara lain melindungi segenap bangsa dan seluruh tanah tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta melaksanakan perdamaian dunia. Tujuan Negara tersebut dapat tercapai melalui pembangunan nasional.

Guna mewujudkan tujuan negara melalui pelaksanaan pembangunan nasional membutuhkan sarana-sarana tertentu. Sarana itu dapat berupa manusia dan sarana yang berbentuk benda, seperti benda bergerak, benda tetap dan modal atau uang. Hubungan hukum antara negara dengan saran yang berbentuk manusia ini menimbulkan kaidah hukum kepegawaian (Muchsan: 1988:4).

Aturan hukum yang berkaitan dengan pegawai negeri sudah ada sejak awal kemerdekaan. Untuk memudahkan pembahasan sejarah perkembangan aturan hukum yang mengatur Pegawai Negeri atau Hukum Kepegawaian maka dibuat empat periode yang meliputi:

1. Periode Awal Kemerdekaan Republik Indonesia
2. Periode Berlakunya Undang Undang Nomor 18 Tahun 1961
3. Periode Berlakunya Undang Undang Nomor 8 Tahun 1974
4. Periode Berlakunya Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999

Satu hal yang membedakan keberlakuan Undang Undang Kepegawaian satu dengan

yang lain adalah sistem pemerintahan pada saat itu.

1. Periode Awal Kemerdekaan Republik Indonesia

Pada saat awal kemerdekaan hukum kepegawaian belum diatur dalam bentuk undang undang, melainkan diatur dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Aturan hukum kepegawaian dalam bentuk undang undang baru dapat diterbitkan pada tahun 1950 melalui Undang Undang Darurat Nomor 25 tahun 1950 tentang Hak Mengangkat Pegawai Negeri Sipil. Selanjutnya pada tahun 1952 pemerintah menerbitkan Undang Undang Nomor 20 tahun 1952 tentang Pensiun Pegawai Negeri Sipil dan Undang Undang Nomor 21 tahun 1952 tentang Hak Mengangkat Pegawai Negeri Sipil sebagai penyempurnaan Undang Undang Darurat nomor 25 tahun 1950 (Rozali Abdullah, 1986: 6).

Lebih lanjut pemerintah sampai tahun 1960 banyak menerbitkan aturan hukum kepegawaian dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Akibat banyaknya peraturan tentang kepegawaian tersebut mengakibatkan sulit bagi aparat pemerintah untuk mendapatkan landasan hukum terhadap permasalahan-permasalahan kepegawaian yang tepat. Hal ini melatarbelakangi pemerintah untuk menyusun undang undang kepegawaian. Pada tahun 1958, membentuk panitia yang diketuai oleh Prajudi Atmosudirdjo untuk menyusun undang undang kepegawaian. Akhirnya pada tahun 1961, melalui proses hukum berhasil diundangkan Undang Undang Nomor 18 tahun 1961 tentang Ketentuan pokok Kepegawaian (Sukanto Satoto, 2004: 31).

2. Periode Berlakunya Undang Undang Nomor 18 tahun 1961

Undang Undang Nomor 18 tahun 1961 dibentuk untuk menjamin kedudukan hukum pegawai negeri, serta untuk dijadikan dasar untuk menyusun aparatur negara yang berdaya guna sebagai alat revolusi nasional berdasarkan proklamasi kemerdekaan. Undang undang ini merupakan hukum Ketetapan Pokok Kepegawaian

berlaku tidak saja pada pegawai negeri namun berlaku juga bagi anggota-anggota Angkatan Perang, Kepolisian Negara serta pegawai-pegawai perusahaan Negara.

Secara umum Undang Undang Nomor 18 tahun 1961 ini mengatur tentang syarat-syarat yang diperlukan untuk menjadi pegawai negeri, penerimaan, pengangkatan dan pemberhentian pegawai negeri, hak dan kewajiban pegawai negeri, hukuman jabatan dan penyelenggaraan uraian kepegawaian yang dilaksanakan oleh seorang Menteri.

Alasan penggantian Undang Undang Nomor 18 tahun 1961 dengan Undang Undang Nomor 8 tahun 1974 adalah :

- a. Undang Undang 18 tahun 1961 antara lain didasarkan pada MANIPOL yang ditetapkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor I/MPRS/1960, sedangkan pada saat itu (tahun 1974) MANIPOL sudah tidak berlaku lagi
- b. Tidak adanya ketegasan dalam Undang Undang Nomor 18 tahun 1961 tentang sistem pembinaan Pegawai Negeri Sipil apakah sistem karier atau sistem lain.
- c. Tidak memungkinkan adanya pengaturan yang menyeluruh terhadap semua Pegawai Negeri Sipil, karena Undang Undang Nomor 18 tahun 1961 pada dasarnya hanya berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil Pusat saja. Untuk memungkinkan perlakuan yang sama terhadap semua Pegawai Negeri Sipil maka dirasa perlu adanya pengaturan yang menyeluruh yang berlaku baik bagi Pegawai Negeri Sipil Pusat maupun Pegawai Negeri Sipil Daerah (Burhannudin A. Tayibnapi, 1995: 32)

3. Periode Berlakunya Undang Undang Nomor 8 Tahun 1974

Pada masa berlakunya undang undang kepegawaian tahun 1974 ini, sistem pemerintahan Indonesia tercentralisasi pada pemerintah pusat. Demikian pula halnya

dengan pembinaan kepegawaian dilakukan secara sentral oleh pemerintah pusat. Daerah tidak mempunyai kewenangan dalam pembinaan kepegawaian baik dalam hal penetapan pengangkatan, pemindahan maupun pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

Pada masa berlakunya undang undang ini mulai diatur tentang pembinaan pegawai negeri. Salah satu sistem dalam pembinaan pegawai negeri dilakukan dengan sistem karier dan sistem prestasi kerja. Sistem karier adalah sistem kepegawaian dimana untuk pengangkatan pertama didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, sedang dalam pengembangan selanjutnya masa kerja, kesetiaan, pengabdian dan syarat-syarat obyektif lainnya juga menentukan. Sistem prestasi kerja adalah sistem kepegawaian dimana pengangkatan seseorang untuk menduduki jabatan atau untuk naik pangkat didasarkan atas kecakapan dan prestasi yang dicapai oleh pegawai yang diangkat. Kecakapan tersebut harus dibuktikan dengan lulus dalam ujian dinas dan prestasi dibuktikan secara nyata.

Pegawai negeri pada saat itu bukan saja unsur aparatur negara tetapi juga abdi negara dan abdi masyarakat yang hidup ditengah masyarakat dan bekerja untuk kepentingan masyarakat. Oleh sebab itu dalam melaksanakan pembinaan pegawai negeri, Pegawai Negeri bukan saja dilihat dan diperlakukan sebagai aparatur negara tetapi juga harus dilihat dan diperlakukan sebagai warga negara.

Pada saat itu akibat pengaruh politik, Pegawai Negeri Sipil wajib loyal pada Golongan Karya atau monoloyalitas. Pegawai Negeri Sipil wajib mendukung dan memilih Golongan Karya dalam setiap Pemilihan Umum.

4. Periode Berlakunya Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999

Reformasi yang terjadi pada bulan Mei 1998 telah mengakibatkan perubahan yang signifikan dalam tata kehidupan sistem politik dan sistem pemerintahan negara.

Salah satu perubahan tersebut adalah munculnya desentralisasi kepada daerah untuk

mengelola sendiri segala urusannya diluar urusan agama, pertahanan keamanan, keuangan, politik. Hal ini ditandai dengan diterbitkannya Undang Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Kewenangan daerah tersebut antara lain adalah kewenangan dalam bidang kepegawaian. Hal-hal itulah yang kemudian menjadi pertimbangan perubahan atas Undang Undang Nomor 8 tahun 1974. Pemerintah merasa bahwa perubahan sistem politik dan sistem pemerintahan belum terwadahi dalam aturan hukum yang sudah ada, sehingga pada tahun 1999 diterbitkan Undang Undang Nomor 43 tahun 1999 (Sofian Effendi, 1999:1)

B. Pengertian

Kepegawaian adalah segala hal mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan pegawai negeri

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian disebutkan bahwa Pegawai Negeri adalah setiap Warga Negara Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan diangkat oleh Pejabat Yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mahfud MD (1988: 8-9) membedakan pengertian Pegawai Negeri dalam pengertian stipulatif dan ekstensif. Pengertian stipulatif Pegawai Negeri adalah pengertian tentang makna Pegawai Negeri yang diberikan oleh Undang Undang. Sedangkan pengertian ekstensif adalah pengertian perluasan yang dimaksud Pegawai Negeri dalam hal-hal tertentu, misalnya ketentuan Pasal 415-437 Kitab Undang Undang Hukum Pidana dan lain-lain

C. Jenis

Berdasarkan Pasal 2 Undang Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang Undang nomor 8 tahun 1974 maka Pegawai Negeri terdiri dari

1. Pegawai Negeri Sipil

a. Pegawai Negeri Sipil Pusat

Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara, Instansi Vertikal di daerah Propinsi atau Kabupaten atau Kota, Kepaniteraan Pengadilan atau dipekerjakan utk tugas negara lainnya

b. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah Propinsi atau Kabupaten atau Kota.

2. Anggota Tentara Nasional Indonesia

Anggota Tentara Nasional Indonesia diatur dalam undang undang tersendiri

3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Keanggotaan Kepolisian Republik Indonesia diatur dalam undang undang tersendiri

4. Disamping itu Pejabat yang bersangkutan dapat mengangkat Pegawai Tidak

D. Dasar Hukum

1. Undang Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
2. Undang Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian

E. Kedudukan

Pasal 3 Undang Undang nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil 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.

Dengan demikian setiap Pegawai Negeri Sipil mulai dari yang berpangkat rendah sampai dengan yang berpangkat tinggi adalah unsur aparatur negara. Sebagai aparatur negara Pegawai Negeri Sipil bertujuan memberikan pelayanan publik dengan ketentuan harus bertindak :

1. jujur dengan pengertian dalam menjalankan tugasnya tidak melakukan perbuatan Kolusi Korupsi dan Nepotisme
2. adil dalam pengertian dalam menjalankan tugasnya harus bertindak adil, tidak memihak kepada siapa pun.
3. merata dengan pengertian kepentingan-kepentingan yang dilayani mempunyai hak yang sama satu dengan yang lainnya (Moeh, Faizal Salam: 2003: 18)

F. Hak dan Kewajiban

1. Hak Pegawai Negeri Sipil

a. Memperoleh Gaji

Menurut Undang-Undang no 8 tahun 1974 diubah dengan Undang-Undang no.43 tahun 1999, terdapat pada pasal 7 menyatakan bahwa setiap pegawai negeri sipil berhak memperoleh gaji yang layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggung jawabnya. Pemberian gaji ini disebabkan pada dasarnya setiap pegawai negeri beserta keluarganya harus dapat hidup layak dari gajinya, sehingga dengan demikian ia dapat memusatkan perhatian dan kegiatannya untuk melaksanakan tugas yang dipercayaka kepadanya dan untuk itu setiap pegawai negeri diberikan gaji. Gaji merupakan balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang.

Keseluruhan penghasilan gaji pegawai negeri itu sendiri dari gaji pokok dan tunjangan-tunjangan. Yang termasuk tunjangan diperoleh dari tunjangan keluarga jabatan struktural, dan jabatan fungsional.

Kepada Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam suatu pangkat diberikan gaji pokok berdasarkan golongan ruang yang ditetapkan untuk pangkat tersebut.

Gaji pokok untuk Calon Pegawai Negeri Sipil adalah sebesar 80 % (delapan puluh persen) dari gaji pokok yang diperuntukkan untuk Pegawai Negeri Sipil tersebut.

Apabila Calon Pegawai Negeri Sipil telah mempunyai masa kerja yang dapat diperhitungkan untuk menetapkan gaji pokok, diberikan gaji pokok sesuai dengan masa kerja yang diakui sebagai masa kerja golongan

Kepada seorang yang diangkat langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil apabila telah mempunyai pengalaman kerja yang dapat diperhitungkan untuk menetapkan gaji, diberikan gaji pokok segaris dengan pengalaman kerja yang ditetapkan sebagai masa kerja golongan.

Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam suatu pangkat lebih tinggi dari pangkat lama, diberikan gaji pokok baru berdasarkan pangkat baru yang segaris dengan gaji pokok dan masa kerja golongan dalam golongan ruang menurut pangkat lama.

Sedangkan Pegawai Negeri Sipil yang diturunkan pangkatnya lebih rendah dari pangkat lama, diberikan gaji pokok berdasarkan pangkat baru yang segaris dengan gaji pokok dan masa kerja golongan dalam golongan ruang menurut pangkat lama.

Sistem Penggajian

Dalam sistem penggajian dikenal ada tiga sistem yaitu :

1). Sistem Skala Tunggal

Sistem skala tunggal adalah sistem penggajian yang memberikan gaji yang sama kepada pegawai yang berpangkat sama dengan tidak atau kurang memperhatikan sifat pekerjaan yang dilakukan dan beratnya tanggungjawab yang dipikul dalam melaksanakan pekerjaan itu.

Keuntungan

Adalah kesederhanaannya, karena hanya memerlukan satu peraturan yang mengatur skala gaji untuk segenap Pegawai Negeri Sipil.

Kerugian

Adalah dirasakan tidak adil bagi Pegawai Negeri Sipil yang memikul tanggungjawab lebih berat.

2). Sistem Skala Ganda

Sistem skala ganda adalah sistem penggajian yang menentukan besarnya gaji bukan saja didasarkan pada pangkat tetapi juga didasarkan pada sifat pekerjaan yang dilakukan, prestasi kerja yang dicapai, dan beratnya tanggungjawab yang dipikul dalam melaksanakan pekerjaan itu.

Keuntungan sistem skala ganda

Adalah memberikan rangsangan yang dapat menimbulkan kegairahan bekerja bagi Pegawai Negeri Sipil yang melaksanakan beban tugas yang besar dan memikul tanggungjawab yang berat.

Kerugian sistem skala ganda

Adalah menimbulkan ketidakadilan pada waktu mereka pensiun. Karena gaji pokok adalah dasar penetapan pokok pensiun, maka pensiun pokok A akan berbeda dengan pensiun pokok B, padahal pada waktu mereka sama-sama pensiun tidak ada lagi perbedaan besarnya beban tugas dan perbedaan beratnya tanggungjawab.

3). Sistem Skala Gabungan

Untuk menghilangkan kerugian yang terdapat pada sistem skala tunggal dan sistem skala ganda, maka sistem penggajian Pegawai Negeri Sipil yang akan digunakan adalah Sistem Skala Gabungan yaitu gaji pokok bagi Pegawai Negeri Sipil yang berpangkat sama ditetapkan sama, di samping diberikan tunjangan bagi Pegawai Negeri Sipil yang berdasarkan penilaian melaksanakan beban tugas yang lebih besar dan memikul tanggungjawab yang lebih berat dibandingkan dengan yang lain.

Sistem penggajian dengan skala gabungan inilah yang digunakan oleh pemerintah Indonesia dalam memberikan gaji kepada para Pegawai Negeri Sipil

Kenaikan Gaji Berkala

Kenaikan gaji berkala diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- 1). Telah mencapai masa kerja golongan yang ditentukan untuk kenaikan gaji berkala.
- 2). Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan dengan nilai rata-rata sekurang-kurangnya cukup.

Pemberian Kenaikan Gaji Berkala dilakukan dengan surat pemberitahuan dari Kepala Kantor atau Satuan Organisasi yang bersangkutan atas nama pejabat yang berwenang kepada Kepala Kantor Perbendaharaan Kas Negara setempat sesuai dengan pasal 51 ayat (1) Keputusan Presiden No. 16 Tahun 1994.

Pegawai Negeri Sipil yang tidak memenuhi syarat Kenaikan Gaji Berkala dapat ditunda untuk paling lama satu tahun, dan apabila setelah penundaan tersebut Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan belum juga memenuhi syarat Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan, maka kenaikan gaji berkalanya ditunda lagi tiap-tiap kali untuk paling lama satu tahun. Penundaan kenaikan gaji berkala dilakukan dengan Surat Keputusan Pejabat yang berwenang .

Masa penundaan kenaikan gaji berkala dihitung penuh untuk kenaikan

Tunjangan

Untuk mendukung kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil beserta keluarganya disamping gaji pokok diberikan pula berbagai macam tunjangan yaitu :

1). Tunjangan Keluarga

Tunjangan keluarga diatur dalam Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977, dengan ketentuan sebagai berikut :

Pegawai Negeri Sipil yang beristeri atau bersuami diberikan tunjangan isteri atau suami sebesar 10 % dari gaji pokok Pegawai Negeri Sipil dengan ketentuan apabila kedua-duanya berkedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil, maka tunjangan ini hanya diberikan kepada yang mempunyai gaji pokok yang tertinggi .

Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai anak atau anak angkat yang berumur kurang dari 21 tahun, belum pernah kawin, tidak mempunyai penghasilan sendiri dan nyata menjadi tanggungan diberikan tunjangan sebesar 2 % dari gaji pokok tiap-tiap anak .

Ketentuan kurang dari 21 tahun dapat diperpanjang sampai umur 25 tahun apabila anak tersebut masih bersekolah.

Tunjangan yang diberikan sebanyak-banyaknya untuk dua orang anak termasuk anak angkat berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara Pasal 53 menyebutkan bahwa terhitung mulai tanggal 1 April 1994 tunjangan anak, tunjangan beras untuk anak diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil dibatasi hingga sebanyak banyaknya dua orang

Berdasarkan pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 kepada Pegawai Negeri Sipil yang menjabat jabatan tertentu diberikan tunjangan jabatan.

Yang dimaksud dengan jabatan tertentu adalah jabatan-jabatan struktural seperti Direktur Jenderal, Direktur, Kepala Biro, Kepala Bagian dan sebagainya dan jabatan fungsional seperti Widyaiswara, Penyuluh Pertanian, Guru, Dosen, Peneliti dan sebagainya.

Macam-macam jabatan serta tunjangan diatur dengan Keputusan Presiden

Tunjangan jabatan struktural diberikan menurut tingkatan eselon yang dijabat dari pejabat yang bersangkutan. Besarnya tunjangan jabatan fungsional adalah berbeda-beda untuk setiap jenis jabatan fungsional tersebut dan diatur dengan Peraturan Presiden. Mengenai besarnya tunjangan jabatan struktural menurut Peraturan Presiden Nomor 3 tahun 2006 tentang Tunjangan Jabatan Struktural dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 1

Tunjangan jabatan struktural

Eselon	Besar Tunjangan
Eselon Ia	Rp. 4.500.000,-
Eselon Ib	Rp. 3.500.000,-
Eselon IIa	Rp. 2.500.000,
Eselon IIb	Rp. 1.500.000,
Eselon IIIa	Rp. 900.000,
Eselon IIIb	Rp. 675.000,
Eselon IVa	Rp. 360.000,
Eselon IVb	Rp. 315.000,
Eselon Va	Rp. 225.000,

Sumber : Peraturan Presiden Nomor 3 tahun 2006 tentang Tunjangan Jabatan Struktural

Berkaitan dengan tunjangan jabatan struktural ini, pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid pernah menerbitkan aturan tentang tunjangan jabatan struktural yaitu Surat Edaran Dirjen Anggaran Nomor 32/A/2000 yang menyebutkan bahwa terjadi kenaikan tunjangan jabatan struktural mulai dari eselon I a dari Rp. 500.000 menjadi Rp. 9.000.000,-, eselon I b dari Rp. 400.000 menjadi Rp. 7.000.000 sampai dengan eselon V b dari Rp. 50.000,- menjadi Rp. 200.000,-. Ketentuan ini kemudian tidak diberlakukan karena mengalami resistensi dari masyarakat

Tunjangan Jabatan Fungsional

Besarnya tunjangan jabatan fungsional berlainan tergantung berat ringannya jabatan fungsional tersebut dan masing-masing diatur dengan Peraturan Presiden.

3). Tunjangan Pangan

Tunjangan pangan dapat diberikan berupa beras atau dibayar dengan uang yang besarnya ditetapkan dengan keputusan Menteri Keuangan .

4). Tunjangan Umum

Tunjangan umum ini diberikan kepada setiap Pegawai Negeri Sipil yang tidak menerima tunjangan jabatan struktural, tunjangan jabatan fungsional atau yang dipersamakan dengan tunjangan jabatan. Termasuk didalamnya adalah Calon Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dan ditugaskan sebagai guru setelah berlakunya ketentuan tentang tunjangan umum ini, namun tunjangan umum akan dihentikan ketika yang bersangkutan menerima tunjangan fungsional.

Bagi Pegawai Negeri Sipil yang menerima penghasilan berupa gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan pangan dan tunjangan umum kurang dari Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) sebelum digunakan untuk membayar iuran wajib Pegawai Negeri Sipil maka diberikan tambahan tunjangan umum sehingga penghasilan seluruhnya menjadi Rp. 1.000.000,- (satu juta

5). Tunjangan uang makan

Tunjangan uang makan diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil sebesar Rp. 10.000 per hari untuk paling lama 22 hari per bulan. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 6 tahun 2007 tunjangan uang makan diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil atas kehadirannya.

6). Tunjangan Lain-lain

Selain tunjangan yang ditentukan, seperti tersebut di atas, apabila ada alasan yang kuat, kepada PNS diberikan tunjangan-tunjangan lain seperti tunjangan kemahalan daerah, tunjangan penyesuaian indek harga, tunjangan karena resiko pekerjaan.

Pemotongan Gaji Pegawai Negeri Sipil

1). Iuran Wajib .

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1974 dan dirubah dengan Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1977 sebagai usaha kesejahteraan pegawai, maka setiap Pegawai Negeri Sipil dipotong 10 % dari penghasilan sebulan yang meliputi Asuransi Kesehatan sebesar 2 %, Tabungan Hari Tua/Taspen sebesar 3,25 % dan Dana Pensiun sebesar 4,75 %

2). Tabungan Perumahan .

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1993 dan Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1994 setiap Pegawai Negeri Sipil aktif sejak 1

Januari 1993 menjadi anggota Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil. Besarnya tabungan tiap bulan adalah sebagai berikut :

- a). Golongan I Rp. 3.000,-.
- b). Golongan II Rp. 5.000,-.
- c). Golongan III Rp. 7.000,-
- d). Golongan IV Rp. 10.000,-.

3). Pajak Penghasilan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1994 jo Keputusan Menteri Keuangan Nomor 636/KMK/04/1994 menuatakan bahwa pengenaan PPh Pasal 21 bagi Pejabat Negara, Pegawai Negeri Sipil, Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dan Pensiunan termasuk janda/duda dan atau anak-anaknya atas penghasilan berupa gaji kehormatan , gaji atau uang pensiun , tunjangan yang terkait dengan gaji kehormatan yang tercantum dalam daftar gaji atau daftar pembayaran pensiunan atau daftar pembayaran lain.

Demikian juga terhadap honorarium, uang sidang, uang prestasi kerja dan imbalan lain dengan nama apapun yang dibebankan pada keuangan negara dipotong Pajak Penghasilan pasal 21 sebesar 15% jumlah bruto penghasilan .

b. Cuti

Menurut Undang-Undang no.8 tahun 1974 diperbaharui Undang-Undang no.43 tahun 1999 dalam pasal 8 menyatakan pegawai negeri berhak atas cuti yakni tidak masuk kerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu

Cuti ini diberikan sebagai hak bagi pegawai negeri dalam jangka waktu tertentu untuk menjamin kesegaran jasmani dan rohani serta kepentingan pegawai negeri.

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1976 cuti pegawai negeri sipil adalah keadaan tidak masuk kerja yang dizinkan dalam jangka waktu tertentu dan dikeluarkan atau diberikan oleh pejabat yang berwenang seperti Pimpinan Lembaga Tertinggi Pemerintah Non Departemen, Pimpinan Sekretariat Lembaga Tinggi Negara dan pejabat lain yang ditentukan oleh Presiden. Ada beberapa macam-macam cuti pegawai negeri sipil yaitu:

1). Cuti tahunan

Persyaratan pegawai negeri sipil untuk mendapatkan cuti adalah apabila yang bersangkutan telah bekerja secara terus-menerus selama 1 tahun yaitu berhak mendapatkan cuti tahunan. Cuti tahunan bagi PNS adalah 12 hari kerja. Jangka waktu pemberian cuti tahunan dapat diberikan tambahan paling lama 14 hari kerja apabila akan dijalankan di tempat yang sulit perhubungannya.

2). Cuti besar

Pegawai negeri sipil yang telah bekerja sekurang-kurangnya 6 tahun secara terus menerus berhak mendapatkan cuti lamanya 3 bulan, PNS yang menjalani cuti besar tidak berhak mendapatkan cuti tahunannya dalam tahunan yang bersangkutan. Selama menjalankan cuti besar Pegawai Negeri Sipil berhak atas penghasilan keawali tunjangan

3). Cuti sakit

Pegawai negeri sipil yang sakit selama 1 atau 2 hari berhak atas cuti sakit dengan ketentuan yang bersangkutan harus memberi tahukan kepada atasan yang bersangkutan. Pegawai negeri sipil yang sakit lebih dari dua sampai dengan 14 hari berhak atas cuti dengan ketentuan yang bersangkutan harus mengajukan permintaan secara tertulis kepada pejabat berwenang dengan melampirkan surat keterangan dokter. Dan pegawai negeri sipil yang sakit lebih dari 14 hari berhak mendapat cuti sakit dengan ketentuan melampirkan surat dari keterangan dari dokter.

4). Cuti bersalin

Cuti bersalin kepada pegawai negeri sipil wanita berhak mendapatkan cuti bersalin untuk anak pertama, kedua dan ketiga sedangkan untuk persalinan anak yang keempat dan seterusnya diberika cuti diluar tanggungan negara. Persalinan pertama tersebut adalah sejak Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.

5). Cuti karena alasan penting

Pegawai Negeri Sipil berhak mendapat atas cuti karena alasan penting. Lama cuti karena alasan penting. ditentukan oleh pejabat yang berwenang memberikan paling lama 2 bulan. Karena alasan cuti penting tersebut yaitu:

- a). Ibu, bapak, suami/istri, anak, adik, kakak, mertua, menantu, mengalami sakit keras atau meninggal dunia. Menurut ketentuan hukum yang berlaku Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan

harus mengurus hak-hak dari anggota keluarga yang meninggal dunia tersebut.

b). Melangsungkan perkawinan yang pertama

c). Alasan penting lainnya yang ditetapkan kemudian oleh Presiden.

6). Cuti diluar tanggungan Negara

Pegawai Negeri Sipil yang telah bekerja sekurang-kurangnya 5 tahun secara terus-menerus, karena alasan pribadi yang penting dan mendesak dapat diberikan cuti diluar tanggungan negara selama 3 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 1 tahun apabila ada alasan-alasan yang penting untuk memperpanjangnya. Untuk mendapatkan cuti diluar tanggungan negara Pegawai Negeri Sipil mengajukan permintaan secara tertulis kepada pejabat yang berwenang disertai alasan-alasan. Pegawai Negeri Sipil yang menjalankan cuti diluar tanggungan negara tidak berhak menerima penghasilan serta tidak diperhitungkan sebagai masa kerja

Ketentuan tentang cuti antara lain adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1976 tentang cuti Pegawai Negeri Sipil, Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 01/SE/1977 tentang Permintaan dan Pemberian Cuti Pegawai Negeri Sipil dan Surat Keputusan Bersama tentang Cuti Bersama

c. Memperoleh perawatan

Menurut Pasal 9 Undang-Undang no.8 tahun 1974 , bahwa setiap pegawai negeri yang ditimpa oleh sesuatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas dan kewajibannya berhak memperoleh perawatan dan

segala biaya perawatan ditanggung oleh negara. Selama dalam perawatan tersebut yang bersangkutan tetap menerima penghasilan penuh.

d. Memperoleh pensiun

Menurut Pasal 10 Undang-Undang no.8 tahun 1974 bahwa setiap pegawai negeri telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, berhak atas pensiun. Pensiun adalah jaminan hari tua yang diberikan sebagai balas jasa terhadap pegawai negeri yang telah bertahun-tahun mengabdikan dirinya kepada negara.

Untuk mendapatkan hak pensiun harus dipenuhi tiga syarat pokok yaitu :

- 1) Telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 tahun.
- 2) Telah diberhentikan dengan hormat sebagai pegawai negeri.
- 3) Memiliki masa kerja untuk pensiun sekurang-kurangnya 20 tahun.

2. Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil wajib:

- a. Setia dan taat kepada Pancasila, Undang Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. Mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya
- d. Menyimpan rahasia negara dan rahasia jabatan

- e. Mengangkat Sumpah dan janji (bagi Calon Pegawai Negeri Sipil yang diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Negeri Sipil yang akan memangku jabatan)
- f. Memenuhi ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil
- g. Kewajiban lainnya sebagaimana dimuat dalam Peraturan Pemerintah nomor 30 tahun 1980 sebanyak 26 butir kewajiban dan 18 larangan

Adapun kewajiban-kewajiban Pegawai Negeri Sipil Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut :

- a. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah
- b. Mengutamakan kepentingan Negara diatas kepentingan golongan atau diri sendiri, serta meng hindarkan segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan Negara oleh kepentingan golongan, diri sendiri, atau pihak pemerintah
- c. Menjunjung tinggi kehormatan dan martabat Negara, Pemerintah, dan Pegawai Negeri Sipil.
- d. Mengangkat dan mentaati sumpah/janji Pegawai Negeri Sipil dan sumpah/janji jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Menjaga rahasia Negara dan atau rahasia jabatan sebaik-baiknya

- f. Memperhatikan dan melaksanakan segala ketentuan Pemerintah baik yang langsung menyangkut tugas kedinasannya maupun yang berlaku secara umum.
- g. Melaksanakan tugas kedinasan dengan sebaik-baiknya dan penuh pengabdian.
- h. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan Negara.
- i. Memelihara dan meningkatkan keutuhan, kekompakan, persatuan dan kesatuan Korps Pegawai Negeri Sipil.
- j. Segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan Negara/Pemerintah, terutama dibidang keamanan, keuangan dan materiil.
- k. Mentaati ketentuan jam kerja.
- l. Menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik.
- m. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik Negara dengan sebaik baiknya.
- n. Memberikan pelayanan dengan sebaik baiknya kepada masyarakat menurut bidang tugasnya masing-masing.
- o. Bertindak dan bersikap tegas tetapi adil dan bijaksana terhadap bawahannya.
- p. Membimbing bawahannya dalam melaksanakan tugasnya.
- q. Menjadi dan memberikan contoh serta teladan yang baik terhadap bawahannya.
- r. Mendorong bawahannya untuk meningkatkan prestasi kerjanya.

- s. Memberikan kesempatan kepada bawahannya mengembangkan kariernya.
- t. Mentaati ketentuan peraturan perundang undangan tentang perpajakan.
- u. Berpakaian rapi dan sopan serta bersikap dan bertingkah laku sopan satun terhadap masyarakat sesama Pegawai Negeri Sipil dan terhadap atasan.
- v. Hormat menghormati antara sesama warganegara yang memeluk Agama/Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang berlainan.
- w. Menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat.
- x. Mentaati segala peraturan perundang-undangan & peraturan kedinasan yang berlaku.
- y. Mentaati perintah kedinasan dari atasan yang berwenang.
- z. Memperhatikan dan menyelesaikan dengan sebaik-baiknya setiap laporan yang diterima mengenai pelanggaran disiplin

Larangan Pegawai Negeri Sipil adalah :

- a. Melakukan hal hal yang dapat menurunkan kehormatan atau martabat Negara, Pemerintah atau Pegawai Negeri Sipil
- b. Menyalahgunakan wewenangnya
- c. Tanpa izin Pemerintah menjadi Pegawai atau bekerja untuk negara asing.
- d. Menyalahgunakan barang-barang yang atau surat-surat berharga milik

- e. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan menyewakan atau meminjamkan barang-barang, dokumen atau surat-surat berharga milik Negara secara tidak sah.
- f. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan atau orang lain didalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan Negara.
- g. Melakukan tindakan yang bersifat negatif dengan maksud membalas dendam terhadap bawahannya atau orang lain di dalam maupun diluar lingkungan kerjanya.
- h. Menerima hadiah atau sesuatu pemberian berupa apa saja dari siapapun juga yang diketahui atau patut dapat diduga bahwa pemberian itu bersangkutan atau mungkin bersangkutan dengan jabatan atau pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.
- i. Memasuki tempat-tempat yang dapat mencemarkan kehormatan atau martabat Pegawai Negeri Sipil kecuali untuk kepentingan jabatan.
- j. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya
- k. Melakukan sesuatu tindakan atau sengaja tidak melakukan suatu tindakan yang dapat berakibat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayaninya sehingga mengakibatkan kerugian bagi pihak yang dilayani.
- l. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan
- m. Membocorkan dan atau memanfaatkan rahasia Negara yang diketahui karena kedudukan jabatan untuk kepentingan pribadi, golongan atau

- n. Bertindak selaku perantara bagi sesuatu pengusaha atau golongan untuk mendapatkan pekerjaan atau pesanan dari kantor/instansi Pemerintah.
- o. Memiliki saham/modal dalam perusahaan yang kegiatan usahanya berada dalam ruang lingkup kekuasaannya.
- p. Memiliki saham suatu perusahaan yang kegiatan usahanya tidak berada dalam ruang lingkup kekuasaannya yang jumlah dan sifat pemilikan itu sedemikian rupa sehingga melalui pemilik saham tersebut dapat langsung atau tidak langsung menentukan penyelenggaraan atau jalannya perusahaan.

G. Menejemen PNS

1. Pengertian

Menejemen Pegawai Negeri Sipil merupakan keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian. Miftah Thoha (1987: 16) menyebutkan bahwa administrasi kepegawaian atau yang sering disebut dengan menejemen kepegawaian merupakan kegiatan yang menekankan pada staffing, pembinaan, hubungan kepegawaian, latihan dan pengembangan, kompensasi, komunikasi kepegawaian, organisasi, administrasi, kebijaksanaan kepegawaian dan pelaksanaannya serta tinjauan, perhitungan dan penelitian.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan

Kebijakan Manajemen Pegawai Negeri Sipil berada pada Presiden selaku Kepala Pemerintahan, dengan demikian segala pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dilakukan oleh Presiden. Untuk kelancaran pelaksanaan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, Presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada Pejabat Pembina Kepegawaian baik Pusat maupun Daerah.

2. Arah Kebijakan Menejemen Pegawai Negeri Sipil

a. Netral

Undang Undang Nomor 43 tahun 1999 pasal 3 ayat (3) menyebutkan bahwa "Pegawai Negeri Sipil harus netral dari semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif". Ketentuan ini ditegaskan lagi dalam Musyawarah Nasional V Korps Pegawai Republik Indonesia yang menyatakan bahwa Korps Pegawai Republik Indonesia netral dalam berpolitik dan tidak berafiliasi kepada salah satu kekuatan politik.

Netralitas Pegawai Negeri Sipil di Indoensia memang mempunyai sejarah kelam. Pada awal masa pemerintahan Orde Baru, Pegawai Negeri Sipil menjadi alat politik Golongan Karya. Melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 tahun 1969 tentang Larangan Pegawai Negeri menjadi anggota partai politik, Golongan Karya mengamankan kekuasaannya. Hal ini tentu saja merugikan partai politik peserta pemilihan umum pada waktu itu. Pada tanggal 2 Desember 1971 Korps Pegawai Republik Indonesia sebagai organisasi tunggal Pegawai Negeri Sipil dibentuk melalui Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 29 Nopember 1971. Organisasi ini menjadi alat efektif mengikat Pegawai Negeri kepada Golongan Karya. Peran Korps Pegawai Republik Indonesia pada saat itu hanya sebagai alat

politik Golongan Karya dalam menggiring aspirasi politik Pegawai Negeri Sipil. Ekistensi Pegawai Negeri Sipil yang sekaligus anggota Korps Pegawai Republik Indonesia sebagai mesin politik Golongan Karya lebih ditegaskan lagi melalui dua perangkat hukum yaitu Undang Undang Nomor 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya serta Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 1976 tentang Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dalam Partai Politik atau Golongan Karya (Harian Kompas Edisi Rabu 3 Januari 2007 halaman 4). Terakhir ketentuan tentang netralitas Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 1999 serta Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-17/V.19-14/99 tanggal 8 Oktober 2001. Dalam Surat Edaran tersebut dinyatakan beberapa hal sebagai berikut :

a. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 1999 antara lain ditentukan :

- 1). Pegawai Negeri Sipil yang telah menjadi anggota dan atau pengurus partai politik pada saat Peraturan Pemerintah ini ditetapkan maka keanggotaan dan atau kepengurusan yang bersangkutan hapus secara otomatis
- 2). Apabila Pegawai Negeri Sipil tersebut tetap menjadi anggota atau pengurus partai politik, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) bulan setelah berlakunya Peraturan Pemerintah ini harus mengajukan permohonan melalui atasan langsung dan apabila diizinkan maka yang bersangkutan melepaskan jabatan negerinya
- 3). Pegawai Negeri Sipil yang tetap menjadi anggota dan atau pengurus partai politik apabila dalam tenggang 3 (tiga) bulan sejak berlakunya Peraturan

Pemerintah ini tidak mengajukan permohonan melalui atasan langsungnya diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

- 4). Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik diberhentikan dari jabatan negeri dan diberikan uang tunggu sebesar gaji pokok terakhir selama satu tahun.
- b. Dalam Pasal 3 dan penjelasan umum angka 6 Undang Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang Undang nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian antara lain ditentukan :
- 1). Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat
 - 2). Untuk menjamin netralitas maka Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik
 - 3). Dalam upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan,kekompakan dan persatuan Pegawai Negeri serta agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya maka Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik. Oleh karena itu Pegawai Negeri yang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik harus diberhentikan baik dengan hormat atau tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri.

Ketentuan pelaksana tentang netralitas sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (3) Undang Undang Nomor 43 tahun 1999 di atas antara lain diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 2007 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi anggota Partai Politik. Dalam ketentuan tersebut setiap Pegawai Negeri Sipil yang

menjadi Calon Kepala atau Wakil Kepala Daerah wajib membuat Surat Pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri serta dilarang :

- a. menggunakan anggaran Pemerintah/ dan/ atau Pemerintah Daerah
- b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya
- c. melibatkan Pegawai Negeri Sipil lainnya untuk memberikan dukungan dalam kampanye

Bagi Pegawai Negeri Sipil yang bukan calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah dilarang :

- a. terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala atau Wakil Daerah
- b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dalam kegiatan kampanye
- c. membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye

Pegawai Negeri Sipil dapat menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dan Pengawasan Pemilihan dengan ijin dari Pejabat Pembina Kepegawaian atau atasan langsung.

Setiap pelanggaran terhadap ketentuan tersebut diatas dikategorikan sebagai pelanggaran disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Adapun sanksi atas pelanggaran tersebut adalah :

- a. Hukuman disiplin tingkat berat berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun bagi :
 - 1). Pegawai Negeri Sipil yang melibatkan Pegawai Negeri Sipil lainnya untuk memberikan dukungan dalam kampanye
 - 2). Pegawai Negeri Sipil yang duduk sebagai panitia Pengawasan Pemilihan tanpa ijin dari Pejabat Pembina Kepegawaian atau atasan langsung
- b. Hukuman disiplin tingkat berat Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil bagi :
 - 1) Pegawai Negeri Sipil yang terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung Kepala/Wakil Kepala Daerah
 - 2) Pegawai Negeri Sipil yang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dalam kegiatan kampanye
 - 3) Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota PPK, PPS, KPPS tanpa ijin dari Pejabat Pembina Kepegawaian atau Atasan Langsung
- c. Hukuman disiplin Tingkat Berat Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil bagi :
 - 1) Pegawai Negeri Sipil yang menggunakan Anggaran Pemerintah /Pemerintah Daerah dalam proses pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah
 - 2) Pegawai Negeri Sipil yang menggunakan fasilitas terkait dengan jabatannya dalam proses pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah
 - 3) Pegawai Negeri Sipil yang membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pesaing calon selama masa

- d. Penjatuhan hukuman disiplin oleh Pejabat Yang Berwenang Menghukum, dilakukan atas dasar Berita Acara Pemeriksaan oleh Pemeriksa sesuai prosedur yang berlaku.

b. Profesional

Guna menghadapi tantangan globalisasi secara sistematis, cepat dan singkat, pemerintah harus merespon melalui kebijakan-kebijakan yaitu dengan menjamin pembangunan profesionalitas aparatur Negara.

Sebagai unsur aparatur Negara perlu ditingkatkan kualitas Pegawai Negeri Sipil, agar dapat dikembangkan suatu sistem pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang mampu menghadapi persaingan di tingkat regional maupun global.

Peningkatan profesionalitas Pegawai Negeri Sipil perlu dilakukan dengan mengadakan penataan dalam sistem pengadaan, pelatihan, pengembangan, penggajian dan penghargaan Pegawai Negeri Sipil. Penyusunan perencanaan formasi Pegawai Negeri Sipil didasarkan pada kualifikasi keahlian serta perencanaan pelatihan diberikan dengan perencanaan penempatan agar tercapai efisiensi dan efektifitas.

Untuk menjamin profesionalitas pada aparatur Negara maka netralitas para aparatur negara perlu dijaga. Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota partai politik dan perlu adanya pemisahan yang tegas antara pengangkatan politik pada berbagai jabatan negara pada pemerintahan dengan jabatan profesi yang harus netral dari kegiatan politik.

Profesionalitas Pegawai Negeri Sipil dilakukan dengan cara:

- a. Menyusun klasifikasi jabatan
- b. Menetapkan standar kompetensi
- c. Sistem penilaian kinerja yang obyektif dan berorientasi pada kinerja

- d. Dilaksanakan pendidikan dan pelatihan
- e. Menyusun pola karier

c. Sejahtera

Berbagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dengan cara penyempurnaan sistem remunerasi. Perumusan kebijakan penggajian yang adil dan manusiawi. Perlu segera diupayakan peningkatan gaji Pegawai Negeri Sipil secara bertahap sampai tercapai sistem penggajian yang lebih kompetitif dengan swasta. Arah kebijakan yang akan datang adalah sistem remunerasi yang adil, layak dan kompetitif. Adil maksudnya keadilan internal menyusun sistem remunerasi berdasarkan analisis beban kerja dan keadilan eksternal dengan membandingkan sistem di negara lain.

Mewujudkan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dengan cara :

- a. Memberlakukan sistem remunerasi yang adil, layak dan kompetitif
- b. Memberikan pelayanan kesehatan secara memadai bagi Pegawai Negeri Sipil dan keluarganya
- c. Memberikan fasilitas perumahan kepada Pegawai Negeri Sipil
- d. Memberikan tunjangan pendidikan
- e. Memberikan tunjangan transportasi
- f. Memberikan tambahan insentif atas hasil kerjanya
- g. Memberikan penghargaan yang bersifat non material lainnya.

d. Akuntabel

Penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang baik secara konsisten dan berkelanjutan sangatlah penting sebagai bentuk layanan

pertanggungjawaban. Sering terjadi laporan pertanggungjawaban bersifat politis, formalistik dan lebih menekankan pada perhitungan realisasi anggaran tetapi belum berdasar pada prestasi kerja dan kualitas kinerja.

Arah kebijakan manajemen kepegawaian yang akuntabel maksudnya adalah

- a. Sebagai wujud pertanggungjawaban aparat pemerintah dalam pencapaian visi, misi, tujuan, tugas pokok dan sasaran yang telah ditetapkan
- b. Menggambarkan peningkatan atau penurunan kinerja dan pelayanan publik
- c. Menggambarkan efektifitas dan efisiensi dalam pengelolaan dana, sumber daya manusia dan sumber daya lainnya
- d. Mencegah terjadinya kolusi, korupsi dan nepotisme
- e. Pengembangan budaya kerja, yang produktif, profesional, bermoral dan bertanggungjawab
- f. Penerapan sistem *reward and punishment* dan pengiriman laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah

3. Ruang Lingkup Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Manajemen Pegawai Negeri Sipil meliputi :

1. Perencanaan atau formasi dan Pengadaan
2. Pengembangan meliputi antara lain Kenaikan Pangkat, Pendidikan dan Pelatihan, Disiplin, Pengangkatan dalam Jabatan, Daftar Urut Kepangkatan, Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan, Sumrah/Janji Perkawinan dan Perceraian dan lain lain)

H. Idealita Birokrasi

Max Weber (dalam Cornelis Lay, 1999) melihat birokrasi sebagai konsekuensi dari perluasan fungsi-fungsi pemerintahan. Ia mengelompokkannya kedalam 3 fungsi, yakni :

- 1) fungsi pemeliharaan wewenang atau kekuasaan yang sah
- 2) fungsi pengelolaan ekonomi
- 3) fungsi pemenuhan kebutuhan barang dan jasa rakyatnya

Agar bisa efisien dan efektif dalam menjalankan fungsi-fungsi di atas, diperlukan birokrasi dengan ciri-ciri : adanya pembagian kerja, hirarki wewenang, dan tanggung jawab, pengatur perilaku pemegang jabatan birokrasi, impersonalitas hubungan serta karier. Model Weber mengasumsikan birokrasi hanya menjalankan fungsi "administratif" yakni penerapan kebijakan publik yang dibuat melalui proses politik yang dibuat melalui proses politik yang dilakukan oleh pejabat politik. Birokrasi dianggap 'netral' secara politik.

Berbeda dengan teori-teori klasik yang melihat birokrasi sebagai sebuah institusi yang kohesif dalam struktur dan efektif dalam menjalankan fungsi-fungsinya, teori pluralis melihat birokrasi sebagai suatu institusi yang terpotong-potong dan jauh dari efektif. Dua teori pluarlis paling menonjol adalah teori *governmental over-load* dan *ungovernability*. *Governmental over load dan ungovernability* melihat gejala struktur yang terputus-putus dan inefektivitas dari birokrasi merupakan akibat dari tuntutan yang terus meningkat ke dalam birokrasi, persaingan yang tajam antara berbagai kepentingan baik yang berasal dari dalam maupun luar birokrasi dan kapasitas birokrasi untuk menyerapnya yang semakin merosot.

Sedangkan pandangan teknokratis melihat birokrasi sebagai institusi yang dikuasai dan dikendalikan oleh sekelompok orang yang memiliki keahlian teknis yang tinggi

yakni para teknokrat dan ekonom yang akhirnya mengambil alih peran pejabat politik. Berbeda dengan kaum pluralis yang melihat birokrasi sangat lemah, paham teknokratis melihat kekuasaan birokrasi sedemikian besarnya. Hal ini disebabkan karena : Pertama, meningkatnya skop intervensi pemerintah. Kedua, meningkatnya kompleksitas tugas-tugas pemerintah, ketergantungan yang semakin tinggi pada keahlian. Ketiga, semakin sentralnya peran informasi bagi pengambilan keputusan berada di luar "kepentingan" dan kemampuan pejabat politik sehingga terjadi *ministerial turn over*, keempat, merosotnya kekuasaan parlemen.

Selanjutnya Cotnelis Lay (1999) mengungkapkan bahwa salah satu karakteristik yang bisa dicatat sejarah kekuasaan di Indonesia adalah kecenderungan munculnya struktur birokrasi yang *omnipotent*. Birokrasi memegang hampir semua kewenangan yang mungkin ada dalam proses politik maupun ekonomi. Hampir semua sektor kehidupan masyarakat telah terjamah dengan administrasi, kontrol dan pengendalian birokrasi. Penampilan birokrasi yang seolah tanpa batas tersebut dimungkinkan kerana birokrasi mengendalikan hampir semua sumber daya negara. Birokrasi mempunyai kekuasaan tanpa tanding untuk memonopoli akumulasi dan pengalokasian sumber daya ekonomi ke arah mereka tetapkan sendiri. Sehingga tanpa adanya aktor lain diluar negara yang bisa mengimbangi, birokrasi bisa memperlihatkan mekanisme kerjanya yang cenderung bersifat *dirigiste* yaitu menentukan kendali pemerintahan dalam proses ekonomi. Birokrasi melalui lembaga perijinan dan peraturan pemerintah, sangat menentukan kehidupan kelas-kelas ekonomi di luar negara.

Gambaran tentang kuatnya pengendalian birokrasi terhadap sektor ekonomi masyarakat pernah dikisahkan secara terang benderang oleh Riggs dan Karl D Jackson. Karl D Jackson (dalam Cotnelis Lay, 1999) juga menambahkan bahwa:

Bureaucratic polity ketika mencoba menggambarkan suatu bentuk kepolitikan dimana pengambilan keputusan secara sangat eksklusif terletak ditangan aparat negara, baik di jajaran birokrasi maupun perwira militer¹. Lebih jauh Jackson melukiskan bahwa dalam model kepolitikan birokrasi ini, hubungan antara birokrasi dengan kalangan bisnis berada dalam jaringan hubungan patron klien yang bersifat personal. Dan hal itu berarti bekerjanya mekanisme eksklusi politik bagi kalangan bisnis yang tidak mempunyai kedekatan personal dengan birokrasi.

Sementara itu dalam nuansa berbeda, Mohtar Masoed (dalam Cornelis Lay, 1999) dengan meminjam terminologi yang dibuat O'Donnell mencoba menjelaskan kepolitikan Indonesia sebagai sebuah *Bureaucratic Authoritarianism*.

Menguatnya peran, kapasitas, dan wewenang politik dan administrasi birokrasi telah melahirkan kecenderungan ke arah dictatorship birokrasi dan mengakibatkan semakin kuatnya posisi birokrasi vis a vis masyarakat. Dalam kondisi seperti ini kecenderungan birokrasi untuk bertindak otonom menjadi semakin luas, termasuk dalam keleluasaan birokrasi menetapkan jenis dan prosedur perijinan mana yang perlu dikeluarkan. Birokrasi kemudian menjadi kebal terhadap segala keluhan, tuntutan masyarakat.

Sementara itu, argumen yang coba dibangun pendekatan budaya dalam menelaah birokratisme perijinan adalah birokrasi menempati posisi sebagai patron (bapak) dalam pola hubungan paternalistik dengan masyarakat. Peran besar yang dinikmati birokrasi sebagai patron (bapak) terutama bersumber pada posisinya sebagai manifestasi atau personifikasi negara. Para birokrat saat menjalankan tugas-tugasnya biasanya mengatasnamakan negara, yang dengannya birokrasi menuntut kenatuhan masyarakat. Di mata masyarakat, mereka inilah pemerintahan paling berkekuatan

dari kekuasaan negara. Itulah sebabnya, ketika masyarakat mengambil posisi diametral terhadap negara, maka birokrasi dan aparatnya yang menjadi garda terdepan yang dimusuhi masyarakatnya.

Walaupun teori-teori modern tentang birokrasi seperti dalam teori teknokratik dan teori otoritarian birokratik, masih meragukan batas-batas kekuasaan birokrasi dengan politisi, hampir semua kajian tentang birokrasi, memposisikan birokrasi selalu berhadapan dengan politisi, baik menyangkut aspek basis kekuasaan, tugas/fungsi, citra diri, organisasi, pendekatan maupun pola rekrutmen. Tentu saja hal ini mengandung arti bahwa dalam lingkungan politik yang normal (demokratis), perbedaan alamiah antara birokrasi dan politisi merupakan suatu yang tidak bisa diungkiri. Perbedaan alamiah tersebut adalah bahwa birokrasi adalah suatu organisasi yang memiliki kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh masyarakat.

Tabel 2
Perbedaan Birokrasi dan Politisi

Partai/Parlemen	Birokrasi
Basis Kekuasaan	
Suatu partai yang berkuasa atau masuk parlemen sebagai representasi dan wadah aspirasi rakyat	Birokrasi punya keahlian, pengalaman, informasi, profesional dan lain-lain
Tugas/Fungsi	
Membawa aspirasi publik dan membuat keputusan politik	Menjalankan keputusan dan memberi pelayanan publik
Citra Diri	
Penciptaan solidaritas	Administrator
Durasi bekerja	
Partai yang memegang jabatan eksekutif atau parlemen bersifat berkala berdasarkan pemilihan umum	Birokrasi bekerja secara berkelanjutan yang tidak mengikuti perubahan pemerintahan. Pemerintahan partai bisa berubah tetapi birokrasi tidak berubah
Organisasi	
Partai hanya mempunyai organisasi yang relatif otonom dan desentralistik	Organisasi birokrasi bersifat hirarki dan sentralistik
Pendekatan	
Partai menerapkan pendekatan politik dan populis	Birokrasi menerapkan pendekatan birokratik dan teknokratik
Pola rekrutmen	
Pejabat politik dari partai dipilih melalui pemilihan umum	Birokrat diseleksi lewat sistem karir yang didasarkan pa prinsip teknokratik
Tanggung jawab	
Pejabat politik dari partai bertanggungjawab pada rakyat pemilih	Bertanggung jawab pada pejabat politik dari partai yang dipilih