

BAB II

TINJAUAN TENTANG KEPEGAWAIAN

A. Aparatur Sipil Negara

1. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi Pemerintah.¹ Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.²

Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat dengan PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.³

a. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara Pegawai Negeri dengan memberikan

¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

² *Ibid* Pasal 1 angka 2

³ *Ibid* Pasal 1 angka 3

pengertian Pegawai Negeri setiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.⁴ Pegawai Negeri Sipil, menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia , ‘‘Pegawai’’ berarti ‘‘orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan ‘‘Negeri’’ berarti negara atau pemerintah. Jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.⁵

Sedangkan menurut Mahfud MD pengertian pegawai negeri dalam buku Hukum Kepegawaian, terbagi dalam dua bagian yaitu pengertian stipulatif dan pengertian ekstensif (perluasan pengertian

a. Pengertian Stipulatif

Pengertian yang bersifat stipulatif (penetapan tentang makna yang diberikan oleh undang-undang) tentang pegawai negeri terdapat dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat(1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Pengertian yang terdapat pada Pasal 1 angka 1 berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan pemerintah, atau mengenai kedudukan pegawai negeri. Pengertian Stipulatif tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut.⁶

1. Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa Pegawai Negeri adalah, setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas

⁴ Muchsan, 1982, *Hukum Kepegawaian*, Bina Aksara, Jakarta, halaman 10

⁵ W.J,S Poerwadarminta, 1986, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, halaman 702

⁶ Sastra Djatmika dan Marsono, 1995, *Hukum Kepegawaian di indonesia*, Djambatan, Jakarta, hlm 95

negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku

2. Pasal 3 ayat 1 menyebutkan Pegawai Negeri berkedudukan sebagai aparatur negara, yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

Pengertian Stipulatif berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan-peraturan-peraturan kepegawaian, dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan, kecuali diberikan definisi lain.⁷

b. Pengertian ekstensif

Pegawai Negeri berkaitan dengan pengertian stipulatif, ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan Pegawai Negeri menurut Undang-undang Nomor 43 Tahun 2009. Hal tersebut dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan Pegawai Negeri, artinya disamping pengertian stipulatif ada pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu.⁸ Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 tentang pembatasan kegiatan Pegawai Negeri dalam usaha swasta.⁹

Pengertian stipulatif dan ekstensif merupakan penjabaran atas maksud dari keberadaan Pegawai Negeri Sipil dalam hukum kepegawaian. Pengertian tersebut terbagi dalam bentuk dan format yang berbeda, namun pada akhirnya dapat menjelaskan maksud pemerintah, dalam

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*, hlm 10

⁹ *Ibid*

memposisikan penyelenggara negara dalam sistem hukum yang ada, karena pada dasarnya jabatan negeri akan selalu berkaitan dengan penyelenggara negara yaitu Pegawai Negeri Sipil.

Berkaitan dengan pengertian Pegawai Negeri atau seseorang dapat disebut Pegawai Negeri apabila memenuhi beberapa unsur yaitu:

- a. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang
- c. Diserahi tugas dalam jabatan suatu negeri
- d. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku

2. Jenis Pegawai Aparatur Sipil Negara

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menjelaskan Pegawai Aparatur Sipil Negara terdiri dari :

- a. PNS
- b. PPPK

PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.

PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini.

Dari uraian-uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa yang menyelenggarakan tugas-tugas negara atau pemerintahan adalah pegawai negeri, karena kedudukan pegawai negeri adalah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, juga pegawai negeri merupakan tulang punggung pemerintah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan maupun dalam melaksanakan pembangunan nasional

3. Asas, Prinsip, Nilai Dasar, serta Kode Etik dan Kode Perilaku
 - A. Penyelenggaraan Kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan asas :
 - a. kepastian hukum
 - b. profesionalitas
 - c. proporsionalitas
 - d. keterpaduan
 - e. delegasi
 - f. netralitas
 - g. akuntabilitas
 - h. efektif dan efisien
 - i. keterbukaan
 - j. nondiskriminatif
 - k. persatuan dan kesatuan
 - l. keadilan dan kesetaraan
 - m. kesejahteraan

- B. Aparatur Sipil Negara sebagai profesi berlandaskan prinsip sebagai berikut
- a. nilai dasar
 - b. kode etik dan kode perilaku
 - c. komitmen, integritas moral dan tanggung jawab pada pelayanan publik
 - d. kompetensi yang diperlukan sesuai bidang tugas
 - e. kualifikasi akademik
 - f. jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas dan
 - g. profesionalitas jabatan
- C. Nilai dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a meliputi:
- a. memegang teguh ideologi
 - b. setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pemerintahan yang sah
 - c. mengabdikan kepada negara dan rakyat Indonesia
 - d. menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak
 - e. membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian
 - f. menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif
 - g. memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur
 - h. mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya ke publik

- i. memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah
 - j. memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun
 - k. mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi
 - l. menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama
 - m. mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai
 - n. mendorong kesetaraan dalam pekerjaan dan
 - o. meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier
- D. Kode etik dan kode perilaku berisi pengaturan perilaku agar pegawai Aparatur Sipil Negara :
- a. melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi
 - b. melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin
 - c. melayani dengan sikap hormat, sopan dan tanpa tekanan
 - d. melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang -undangan
 - e. melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan

- f. menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara
- g menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif dan efisien
- i memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan
- j tidak menyalahgunakan informasi intern, negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain
- k memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN dan
- l. melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin pegawai ASN

4. Kedudukan, Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara

- a. Kedudukan Aparatur Sipil negara
 - 1) Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur sipil negara
 - 2) Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh instansi pemerintah
 - 3) Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik

b. Hak Aparatur Sipil Negara

Dasar dari adanya hak adalah manusia mempunyai berbagai kebutuhan yang merupakan pemacu bagi dirinya untuk memenuhi kebutuhannya, seperti bekerja untuk memperoleh uang bagi pemenuhan kebutuhan. Manusia dalam kajian ekonomi disebut sebagai sumber daya karena memiliki kecerdasan, melalui kecerdasan yang semakin meningkat mengakibatkan manusia dikatakan sebagai *homo sapiens*, *homo politikus*, dan *homo ekonomikus* dan dalam kajian yang lebih mendalam dapat dikatakan pula bahwa manusia adalah *zoon politicon*. Berdasarkan perkembangan dunia modern, dalam prosesnya setiap individu akan berinteraksi dalam masyarakat yang semakin meluas dan perkembangan berikutnya adalah dimulainya konsep organisasi yang melingkupi bidang pemerintahan, sehingga manusia dapat dikatakan sebagai *homo administratikus* dan *organization man*.¹⁰

Menurut Herzberg, setiap manusia memerlukan dua kebutuhan dasar, yaitu:

- a. kebutuhan menghindari dari rasa sakit dan kebutuhan mempertahankan kelangsungan hidup
- b. kebutuhan untuk tumbuh, berkembang dan belajar.¹¹

¹⁰ Sondang P Siagian, 1996, *Filsafat administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, hlm 9-10

¹¹ Burhanudin A Tayibnapi, 1986, *Administrasi Kepegawaian; Suatu Tinjauan Analitik*, Pradnya Paramitha, Jakarta hlm.348-350

Adapun Hak-Hak pegawai Aparatur Sipil Negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 21 yaitu Pegawai Negeri Sipil berhak atas :

- a. gaji, tunjangan, dan fasilitas
- b. cuti
- c. jaminan pensiun dan jaminan hari tua
- d. perlindungan
- e. pengembangan kompetensi

Hak Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, PPPK berhak memperoleh

- a. gaji dan tunjangan
- b. cuti
- c. perlindungan dan
- d. pengembangan kompetensi

Hak-Hak Pegawai ASN seperti yang telah dipaparkan diatas dapat Dijelaskan lebih lanjut yaitu dalam hak gaji maksudnya pemberian gaji disebabkan pada dasarnya setiap Aparatur Sipil Negara beserta keluarganya harus dapat hidup layak dari gajinya, sehingga dengan demikian ia dapat memusatkan perhatian dan kegiatannya untuk melaksanakan tugas yang ditugaskan kepada pegawai negeri sipil tersebut. Gaji merupakan balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang. Hak cuti yang seperti yang telah dipaparkan diatas yang

merupakan hak Pegawai Negeri Sipil maksudnya cuti diberikan sebagai hak bagi Pegawai Negeri Sipil dalam rangka menjamin kesegaran jasmani rohani serta kepentingan Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal ini bahwa Pegawai Negeri Sipil berhak atas cuti yaitu tidak masuk kerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu.

Jaminan pensiun dan jaminan hari tua adalah hak yang diberikan kepada setiap Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi syarat yang ditentukan berhak atas pensiun. Yang dimaksud pensiun adalah jaminan di hari tua yang diberikan sebagai balas jasa terhadap pegawai yang telah bertahun-tahun mengabdikan dirinya kepada Negara. Untuk mendapatkan hak pensiun harus memenuhi syarat diantaranya

- a. telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 tahun
- b. telah diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil
- c. memiliki masa kerjasekurang-kurangnya 20 tahun

Hak perlindungan yang diberikan oleh Pegawai Negeri Sipil maksudnya apabila Pegawai Negeri Sipil ditimpa oleh suatu kecelakaan dalam atau karena sedang menjalankan tugas kewajibannya, maka Pegawai Negeri berhak atas perlindungan atas sesuatu kecelakaan itu dengan memperoleh perawatan dan Pegawai Negeri itu tetap menerima penghasilan penuh. Pegawai Negeri apabila mengalami cacat jasmani atau rohani dalam hal karena menjalankan

tugasnya dan tidak dapat bekerja kembali berhak atas perlindungan yaitu dengan memberikan tunjangan.

d. Kewajiban Aparatur Sipil Negara

Kewajiban Pegawai Negeri adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Menurut Sastra Djatmika, kewajiban Pegawai Negeri dibagi menjadi tiga golongan, yaitu :

- a. Kewajiban-kewajiban yang ada hubungan dengan suatu jabatan
- b. Kewajiban-kewajiban yang tidak langsung berhubungan dengan suatu tugas dalam jabatan, melainkan dengan kedudukan sebagai Pegawai Negeri pada umumnya
- c. Kewajiban-kewajiban lainnya.¹²

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 ditetapkan kebijakan bahwa kewajiban Aparatur Sipil Negara sebagai berikut :

- a. setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah
- b. menjaga persatuan dan kesatuan bangsa
- c. melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang
- d. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan

¹² Sastra Djatmika dan Marsono. *Op Cit*, hlm.103

- e. melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab
- f. menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan
- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan
- h. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

5. Fungsi, Tugas, dan Peran Aparatur Sipil Negara

- a. Pegawai ASN berfungsi sebagai :
 - 1) Pelaksana kebijakan publik
 - 2) Pelayan publik dan
 - 3) Perekat dan pemersatu bangsa
- b. Pegawai ASN bertugas :
 - 1) Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
 - 2) Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
 - 3) Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia

- c. Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Pegawai Negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara yang bertugas membantu Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh setiap masyarakat. Dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya, Pegawai Negeri Sipil diberikan tugas kedinasan untuk melaksanakan tugas tersebut dengan sebaik-baiknya.

Sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat setiap Pegawai Negeri Sipil harus mampu meletakkan kepentingan-kepentingan Negara dan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi dan golongan. Sebagai abdi Negara seorang Pegawai Negeri juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai sebagai filsafah dan ideologi Negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan pemerintahan. Dalam hal ini Pegawai Negeri harus bersikap monoloyalitas, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil

dapat memusatkan segala perhatian dan fikiran serta menyerahkan daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan serta berdaya dan berdaya guna. Kesetiaan dan ketaatan penuh yang berarti Pegawai Negeri Sipil sepenuhnya berada dibawah pimpinan pemerintahan dan sebagai abdi masyarakat. Pegawai negeri harus memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

6. Jabatan Aparatur Sipil Negara

Jabatan ASN terdiri atas Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi

a. Jabatan Administrasi terdiri atas jabatan administrator, jabatan pengawas dan jabatan pelaksana. Pejabat dalam jabatan administrator adalah pejabat yang bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Pejabat dalam jabatan pengawas ialah pejabat yang bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana. Pejabat dalam jabatan pelaksana ialah pejabat yang bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

b. Jabatan Fungsional

Jabatan Fungsional dalam ASN terdiri atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Jabatan fungsional keahlian terdiri atas :

- 1)Ahli utama
- 2)Ahli madya
- 3)Ahli muda
- 4)Ahli pratama

Jabatan fungsional keterampilan terdiri atas :

- 1)Penyelia adalah Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan, dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi koordinasi dalam penyelenggaraan jabatan fungsional keterampilan
- 2)Mahir adalah Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi utama dalam jabatan fungsional
- 3)Terampil adalah Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan, dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi lanjutan dalam jabatan fungsional keterampilan
- 4)Pemula adalah Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan dan pengalamannya untuk pertama kali dan melaksanakan fungsi dasar dalam jabatan fungsional keterampilan

c. Jabatan Pimpinan Tinggi

Jabatan Pimpinan Tinggi terdiri atas.

- 1) Jabatan pimpinan tinggi utama meliputi kepala lembaga pemerintah nonkementrian
- 2) Jabatan pimpinan tinggi madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputy, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan yang setara
- 3) Jabatan pimpinan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputy, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan povinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan jabatan lain yang setara.

Jabatan Pimpinan Tinggi berfungsi memimpin dan memotivasi setiap pegawai ASN pada instansi pemerintah melalui:

- a. Kepeloporan dalam bidang
- b. Keahlian profesional
- c. Analisis dan rekomendasi kebijakan

- d. Kepemimpinan manajemen
- e. Pengembangan kerja sama dengan instansi lain
- f. Keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik dan kode perilaku ASN.

B. Tinjauan Umum Tentang Pembinaan Aparatur Sipil Negara

1. Pengertian Pembinaan Aparatur Sipil Negara

Secara umum pembinaan disebut sebagai sebuah perbaikan terhadap pola hidup yang direncanakan. Setiap manusia memiliki tujuan hidup tertentu dan ia memiliki keinginan untuk mewujudkan keinginan tersebut. Apabila tujuan hidup tersebut tidak tercapai maka manusia akan berusaha menata ulang pola kehidupannya.

Hidayat, memberikan uraian bahwa pembinaan adalah suatu usaha yang dilakukan dengan sadar, berencana, teratur, dan terarah untuk meningkatkan sikap dan keterampilan seseorang dengan tindakan-tindakan, pengarahan, pembimbingan, pengembangan dan stimulasi dan pengawasan untuk mencapai suatu tujuan.¹³

Pembinaan merupakan suatu tindakan, proses, hasil, atau pernyataan menjadi lebih baik, pembinaan menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, perubahan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang, atau peningkatan atas sesuatu.¹⁴ Pengertian diatas mengandung dua hal yaitu: pertama, bahwa pembinaan itu sendiri bisa berupa tindakan, proses

¹³Hidayat, S, 1985, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, hlm.10

¹⁴ Miftah Thoha, 1999, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Kencana Press, hlm.52

atau pernyataan dari suatu tujuan ; kedua, pembinaan bisa menunjukkan kepada perbaikan atas sesuatu. Pengertian lain dikemukakan oleh Raharjo dkk, bahwa pembinaan dalam manajemen sumber daya manusia adalah upaya untuk menaikkan potensi dan kompetensi melalui pendidikan formal maupun informal, pembinaan menurut pengertian diatas, bertujuan untuk menggali potensi dan kompetensi pegawai.¹⁵ Potensi dan kompetensi pegawai perlu terus dibina agar dapat meningkatkan kualitas kerja.

Pembinaan adalah proses mengarahkan yang dilakukan seorang manajer untuk melatih dan memberikan orientasi kepada seorang karyawan tentang realitas di tempat kerja, dan membantunya mengatasi hambatan dalam mencapai prestasi optimal. Pembinaan erat kaitannya dengan kata membina, membimbing, yaitu proses pemberian dukungan oleh manajer untuk membantu seorang karyawan mengatasi masalah pribadi di tempat kerja atau masalah yang muncul akibat perubahan organisasi yang berdampak pada prestasi kerja.¹⁶ Pembinaan pegawai dapat diartikan sebagai suatu kebijaksanaan agar perusahaan (organisasi) memiliki pegawai yang handal dan siap menghadapi tantangan. Kegiatan dalam pembinaan yang dilakukan antara lain, pembentukan sikap mental yang loyal, peningkatan keterampilan dan kecakapan melaksanakan tugas organisasi.¹⁷ Rencana pembinaan harus berkait dengan sistem penghargaan agar pegawai bersemangat untuk mengabdikan dan setia pada organisasi.

¹⁵ *Ibid*, hlm.7

¹⁶ *Ibid*, hlm.9

¹⁷ *Ibid*

Pembinaan diberikan batasan yang sempit, yaitu upaya untuk meningkatkan kecakapan dan keterampilan karyawan melalui pendidikan dan pelatihan. Istilah pembinaan dalam administrasi kepegawaian diberikan pengertian yang luas, meliputi berbagai unsur kegiatan seperti pengembangan karier, perpindahan, pendidikan dan pelatihan, sampai dengan kesejahteraan diluar gaji. Pembinaan dalam konteks pembahasan administrasi kepegawaian, pembinaan pegawai diartikan sebagai proses pembentukan sosok pegawai yang diinginkan organisasi.¹⁸ Kegiatan pembinaan tersebut meliputi pembentukan sikap mental yang loyal dan setia pada pemerintah dan negara yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta peningkatan keterampilan dan kecakapan melaksanakan tugas organisasi. Langkah sulit dalam pembinaan adalah mengubah sikap mental dan meningkatkan kemampuan mereka yang berkedudukan sebagai Pegawai Negeri.¹⁹

Untuk meningkatkan SDM Aparatur Sipil Negara, maka diperlukan adanya pendidikan dan pelatihan bagi aparatur negara sebagai investasi manusia yang tidak bisa dilaksanakan oleh suatu organisasi, tidak saja meningkatkan efektifitas dan efisiensi kerja, juga dalam rangka mempercepat pematangan perwujudan perilaku yang diinginkan.

Aparatur Sipil Negara mempunyai peranan yang sangat penting sebab Aparatur Sipil Negara merupakan unsur untuk menyelenggarakan pemerintah dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan

¹⁸ Tayibnapi Burhannudin A, *Op Cit*, hlm.136

¹⁹ *Ibid*, hlm.405

negara. Dengan semakin bertambahnya volume dan kompleksitas tugas-tugas lembaga pemerintahan dan silih bergantinya regulasi yang begitu cepat perlu upaya-upaya untuk memperlancar tugas-tugas Aparatur Sipil Negara.

Upaya tersebut tentunya tidak mudah, untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan dibutuhkan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berkelanjutan yang berdasarkan Pasal 75 UU No 5 Tahun 2014 bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan ASN yang didasarkan sistem prestasi dan sistem karier.

Sistem prestasi kerja adalah sistem kinerja objektif Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kompetensinya. Dengan demikian, diperoleh penelitian yang objektif terhadap kinerjanya.²⁰ Penyusunan standar kompetensi jabatan merupakan kegiatan dinamis, dengan mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, standar kompetensi jabatan harus selalu dievaluasi sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan organisasi.

Dengan demikian, pembinaan memegang peranan penting demi tercapainya pelaksanaan pekerjaan. Untuk itu pembinaan merupakan

²⁰ Hanif Nurcholis, *Teori Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Grafindo, 2007, Jakarta, hlm.254

langkah akhir untuk menjamin pegawai memiliki pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan.²¹

Aparatur Negara dalam melaksanakan pembinaan diperlukan adanya landasan hukum yang kuat dan memuat ketentuan yang tegas sebagaimana tertulis dalam buku Burhanudin yang berjudul Administrasi Kepegawaian antara lain :

1. Pegawai Negeri Sipil : adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Masyarakat dan Abdi Negara
2. Pegawai Negeri Sipil harus setia dan taat sepenuhnya pada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah
3. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil dilaksanakan secara terintegrasi, yaitu adanya ketentuan pembinaan yang sama terhadap segenap Pegawai Negeri Sipil, baik Pegawai Negeri Sipil Pusat maupun Pegawai Negeri Sipil Daerah
4. Pelaksanaan pembinaan Pegawai Negeri Sipil didasarkan atas sistem karier dan sistem prestasi kerja
5. Sistem penggajian yang mengarah pada penghargaan terhadap prestasi kerja dan besarnya tanggung jawab
6. Satuan organisasi lembaga pemerintah mempunyai jumlah dan kualitas pegawai yang rasional berdasarkan jenis, sifat dan beban kerja

²¹Dessler, 1993, *Manajemen Personalia : Teknik dan Konsep Modern*, Jakarta :Erlangga, hlm. 86

7. Tindakan korektif terhadap Pegawai Negeri Sipil yang nyata-nyata melakukan pelanggaran terhadap norma-norma hukum dan norma-norma kepegawaian
8. Pembinaan dan pengembangan jiwa korsa yang bulat untuk menjamin keutuhan dan kekompakan segenap Pegawai Negeri Sipil
9. Pengembangan sistem administrasi yang berdaya guna dan pengawasan yang berhasil guna.²²

2. Tujuan Pembinaan Aparatur Sipil Negara

Pembinaan Aparatur Negara yang diorientasikan kepada kemampuan, kesetiaan pengabdian dan tanggung jawab Pegawai Negeri terhadap bangsa dan Negara, merupakan salah satu usaha untuk mengimbangi laju pembangunan dan menghadapi era globalisasi pasar bebas, adapun yang menjadi tujuan dari pembinaan Pegawai Negeri adalah sebagai berikut :

1. Diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna
2. Meningkatkan mutu dan keterampilan dan memupuk kegairahan kerja
3. Diarahkan menuju terwujudnya komposisi pegawai, baik dalam jumlah maupun mutu yang memadai, serasi, dan harmonis

²² Burhanudin A Tayibnapi, *Op Cit*, hlm.136

4. Terwujudnya Pegawai yang setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan terwujudnya aparatur yang bersih dan berwibawa
5. Ditujukan kepada terwujudnya suatu iklim kerja yang serasi dan menjamin terciptanya kesejahteraan jasmani maupun rohani secara adil dan merata
6. Diarahkan kepada penyaluran, penyebaran dan pemanfaatan pegawai secara teratur, terpadu dan berimbang
7. Diarahkan kepada pembinaan dengan menggunakan sistem karier dan sistem prestasi kerja.²³

Suatu pembinaan diarahkan agar : (1) Pegawai dapat melaksanakan tugas secara berdaya guna dan berhasil guna ; (2) Mutu keterampilan pegawai meningkat sehingga dapat menjamin semakin berpartisipasi dalam pelaksanaan tugas-tugas ; (3) diperolehnya para pegawai yang setia dan taat kepada kepentingan perusahaan (organisasi), negara dan pemerintah dan (4) terciptanya iklim kerja yang harmonis, serasi dan mampu menghasilkan produk yang bermutu dan optimal.²⁴ Melihat besarnya peranan sumber daya manusia dalam pencapaian tujuan organisasi, maka hadirnya para Pegawai Negeri Sipil yang memiliki kecakapan dan keterampilan serta motivasi dalam diri masing-masing individu sangatlah dibutuhkan, supaya tujuan organisasi yang telah ditetapkan tidak hanya menjadi dokumen historis saja

²³ Musanef, 1996, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, hlm.85

²⁴ Saydam Gouzali, 1997, *Kamus Istilah Kepegawaian*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm.205

tetapi juga harus dilaksanakan.²⁵ Perhatian dan pembinaan terhadap Pegawai Negeri Sipil dalam suatu organisasi tempat dimana ia bertugas sangatlah penting, karena tanpa atau kurangnya perhatian dan pembinaan pegawai dalam suatu organisasi akan menimbulkan berbagai efek yang dapat mengancam hidup organisasi yang bersangkutan.²⁶

3. Jenis Pembinaan Aparatur Sipil Negara

Berdasarkan beberapa referensi, diketahui bahwa pembinaan bermacam-macam jenis atau bentuknya. Sastrohadiwiryono dalam salah satu bukunya menguraikan dua jenis pembinaan, yaitu pembinaan moral dan pembinaan disiplin kerja.²⁷ Bentuk pembinaan yang dilakukan yang harus dilakukan terhadap pegawai, yaitu (1) pembinaan mental dan spiritual; (2) pembinaan loyalitas; (3) pembinaan hubungan kerja; (4) pembinaan moral dan semangat kerja; (5) pembinaan disiplin kerja; (6) pembinaan kesejahteraan; dan (7) pembinaan karier untuk menduduki jabatan-jabatan yang lebih tinggi di masa datang.²⁸ Implementasi *character building* sebagai bagian dari falsafah pembinaan dan pengembangan pribadi secara utuh menggunakan tiga landasan operasional sebagai berikut: (1) pembinaan ketabahan dan keuletan (ketahanan) secara boottom up; (2) pembinaan

²⁵ *Ibid*, hlm.206

²⁶ *Ibid*

²⁷ B. Siswanto Sastrohadiwiryono, 2003, *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia, Pendekatan Administratif dan operasional*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm.281

²⁸ Saydam Gouzali, *Op Cit*

pemikiran, sikap, dan perilaku secara utuh; dan (3) pembinaan keberhasilan kinerja secara berimbang.²⁹

Pembinaan dalam perspektif landasan normatif kepegawaian, difokuskan pada beberapa hal, yaitu: pembinaan prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja (Pasal 19 ayat 2), pembinaan jiwa korps, pembinaan kode etik, dan pembinaan disiplin pegawai (Pasal 30 ayat 1-2). Pembinaan Pegawai Negeri Sipil dalam konteks kepegawaian di atas paling tidak meliputi tiga aspek ruang lingkup, yaitu: aspek pembinaan sikap, pembinaan mental dan perilaku pegawai. Sebagai contoh, pembinaan jiwa korps antara lain ditujukan agar Pegawai Negeri Sipil memiliki rasa kebanggaan terhadap profesinya. Pembinaan kode etik antara lain bertujuan untuk menanamkan identitas dan perilaku profesional sebagai pelayan masyarakat, sedangkan pembinaan disiplin menekankan agar pembinaan Pegawai Negeri Sipil mempunyai disiplin kerja yang tinggi.

Kebijakan pokok pembinaan Pegawai Negeri Sipil meliputi: (1) lingkup pembinaan Pegawai Negeri Sipil adalah nasional; (2) pembinaan dan pengembangan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan sistem karier dan prestasi kerja; (3) standar kompetensi jabatan Pegawai Negeri Sipil berlaku

²⁹ Soedarsono, Soemarsono, 2002, *Character Building, Membentuk Watak*, Elex Media Komputindo, Jakarta, hlm.165

nasional dan berorientasi global; dan (4) pembentukan perilaku dan etos kerja yang peka terhadap pelayanan dan pengembangan masyarakat.³⁰

Pembinaan Aparatur Sipil Negara ke depan diarahkan pada Aparatur Sipil Negara yang netral, profesional, sejahtera, dan akuntabel. Pembinaan Aparatur Sipil Negara dengan kata lain, diarahkan untuk meningkatkan profesionalisme, bersikap dan berperilaku jujur, bersih dan disiplin, bermoral tinggi, dan netral dari pengaruh partai politik.³¹

C. Badan Kepegawaian Daerah

Badan ini dibentuk setelah pelaksanaan otonomi daerah Tahun 1999. Badan ini yang mengurus administrasi kepegawaian pemerintah daerah. Baik di pemerintah daerah Kabupaten/Kota maupun pemerintah Provinsi. Hampir sebagian besar Badan Kepegawaian Daerah (BKD) hanya di tingkat Kabupaten/Kota, sedangkan di tingkat Provinsi banyak yang masih menggunakan biro, yakni biro kepegawaian. Sesuai Undang-Undang Pemerintah daerah, kewenangan mengatur kepegawaian mulai dari rekrutmen sampai dengan pensiun berada di Kabupaten/Kota. Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) pada umumnya didasarkan pada Peraturan Daerah masing-masing.³²

Pasal 34 A Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mana

³⁰ Hardijanto, 2003, *Pembinaan Kepegawaian Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Makalah disampaikan pada Diklatpim Tingkat II. LAN, Jakarta, hlm.2

³¹ Miftah Thoha, *Op Cit*

³² Miftah Thoha, *Op Cit*, hlm.17-18

telah diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang pedoman pembentukan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) serta aturan hukum lainnya tidak mengatur tentang kewenangan daerah dalam menetapkan kebijaksanaan administrasi kepegawaian daerah. Penetapan kebijaksanaan kepegawaian daerah yang diantaranya menetapkan norma, standar, dan prosedur kepegawaian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, serta kedudukan hukum menjadi wewenang pemerintah.

Tugas Badan Kepegawaian Daerah dalam melaksanakan administrasi kepegawaian daerah pada prinsipnya terdiri atas tiga macam, yaitu:

- a) Penyiapan peraturan daerah di bidang kebijakan teknis kepegawaian
- b) Penyiapan dan pelaksanaan pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan, penetapan gaji, tunjangan, kesejahteraan dan pemberhentian PNS daerah, baik yang menduduki jabatan struktural/fungsional atau tidak
- c) Pengelolaan sistem informasi kepegawaian daerah, dan menyampaikan setiap informasi kepegawaian daerah kepada Badan Kepegawaian Negara

Semua fungsi tersebut harus sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan pemerintah. Materi yang boleh diatur hanya mengenai kebijaksanaan teknis kepegawaian daerah, sehingga tidak akan

terjadi perbedaan dalam menetapkan norma, standar, dan prosedur kepegawaian, yang pada akhirnya dapat diciptakan kualitas PNS yang seragam di seluruh Indonesia. Aturan hukum di bidang kepegawaian daerah dapat diperinci sebagai berikut.

a. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi

Perda Provinsi adalah aturan hukum pada daerah Provinsi yang ditetapkan oleh Gubernur atas persetujuan DPR Provinsi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari aturan yang lebih tinggi. Kewenangan pembentukan perda Provinsi untuk membentuk Badan Kepegawaian Daerah dan kewenangan mengatur bidang administrasi kepegawaian daerah merupakan suatu kewenangan yang bersumber pada delegasi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga bidang kepegawaian daerah.

Dari pedoman pembentukan perda tersebut, pada prinsipnya di tiap-tiap daerah terdapat Perda tentang pembentukan BKD yang sistematikanya terdiri atas kedudukan, tugas dan fungsi, serta susunan organisasi BKD, dan perda tentang penetapan pensiun, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai serta pendidikan dan pelatihan PNS daerah sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

b. Keputusan Gubernur (Kepala Daerah)

Keputusan Gubernur (Kepala Daerah Provinsi) bidang administrasi kepegawaian daerah adalah aturan hukum tingkat daerah yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Perda Provinsi yang terbentuk berdasarkan Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang N0.32 Tahun 2004. Di tiap-tiap daerah provinsi seperti diatur dalam Pasal 4 Keppres No.159 Tahun 2000 tentang pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah, pelaksanaan peraturan daerah mempunyai karakter yang sama, yang mengatur tentang tugas dan tata kerja BKD, yaitu :

- 1) Penyiapan penyusunan peraturan daerah di bidang kepegawaian sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan pemerintah
- 2) Perencanaan dan pengembangan kepegawaian daerah
- 3) Penyiapan kebijakan teknis pengembang kepegawaian daerah
- 4) Penyiapan dan pelaksanaan pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) daerah sesuai peraturan perundang-undangan.
- 5) Pelayanan administrasi kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural atau fungsional sesuai peraturan perundang-undangan
- 6) Penyiapan dan penetapan pensiun PNS daerah sesuai peraturan perundang-undangan

- 7) Penyiapan penetapan gaji, tunjangan, dan kesejahteraan PNS daerah sesuai peraturan perundang-undangan
- 8) Penyelenggaraan administrasi PNS daerah
- 9) Pengelolaan sistem informasi kepegawaian daerah
- 10) Penyampaian informasi kepegawaian daerah kepada Badan Kepegawaian Negara

c. Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota

Sama halnya dengan Perda Provinsi, bahwa Perda Kabupaten/Kota adalah aturan hukum yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota atas persetujuan DPRD, bertujuan untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari aturan hukum yang lebih tinggi. Kewenangan menetapkan Perda Kabupaten/Kota adalah untuk membentuk BKD yang sistematis terdiri atas kedudukan, tugas, dan fungsi, serta susunan organisasi BKD dan Perda yang berfungsi untuk mengatur administrasi kepegawaian daerah tentang penetapan pensiun, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai serta pendidikan dan pelatihan PNS Daerah sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Kewenangan tersebut bersumber pada delegasi atas penyerahan urusan kepegawaian pada daerah, sehingga daerah berhak mengatur dan mengurus rumah tangga bidang kepegawaian di daerahnya. Dari pedoman pembentukan Perda, pada prinsipnya di tiap-tiap daerah mempunyai sistematika peraturan daerah yang sama, yaitu Perda pembentukan BKD yang sistematisnya

terdiri atas kedudukan, tugas, dan fungsi, serta susunan organisasi Badan Kepegawaian Daerah, dan Perda tentang penetapan pensiun, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai serta pendidikan dan pelatihan PNS Daerah.

d. Keputusan Bupati/Walikota (Kepala Daerah)

Keputusan Bupati/Walikota (Kepala Daerah Kabupaten/Kota) di bidang administrasi kepegawaian daerah adalah bentuk aturan hukum tingkat daerah dan merupakan peraturan pelaksanaan dari Perda Kabupaten/Kota dan Perda Provinsi atau Keputusan Gubernur, di tiap-tiap daerah Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota tentang aturan hukum di bidang administrasi kepegawaian daerah mempunyai karakteristik yang sama, yaitu mengatur tentang uraian tugas dan tata kerja Badan Kepegawaian Daerah sesuai ketentuan yang diatur dalam Pasal 4 dan 7 ayat (2) Keputusan Presiden No.159 Tahun 2000 tentang pembentukan Badan Kepegawaian Daerah.³³

³³ *Ibid*, hlm 72-75