

**EFEKTIFITAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 100 TAHUN 2000 JO
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 13 TAHUN 2002 TENTANG
PENGANGKATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
DALAM JABATAN STRUKTURAL
(Studi di Kantor Kecamatan Lowokwaru Malang)**

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

MUHAMMAD ZAENAL MUTTAQIN
NIM. 0510110121



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2009**



LEMBAR PERSETUJUAN

**EFEKTIFITAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 100 TAHUN 2000 JO
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 13 TAHUN 2002 TENTANG
PENGANGKATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM JABATAN
STRUKTURAL TERHADAP PELAKSANAAN PENGANGKATAN PEGAWAI
NEGERI SIPIL DALAM JABATAN STRUKTURAL
DI LINGKUNGAN KANTOR KECAMATAN LOWOKWARU MALANG**

Oleh :

MUHAMMAD ZAENAL MUTTAQIN
NIM. 0510110121

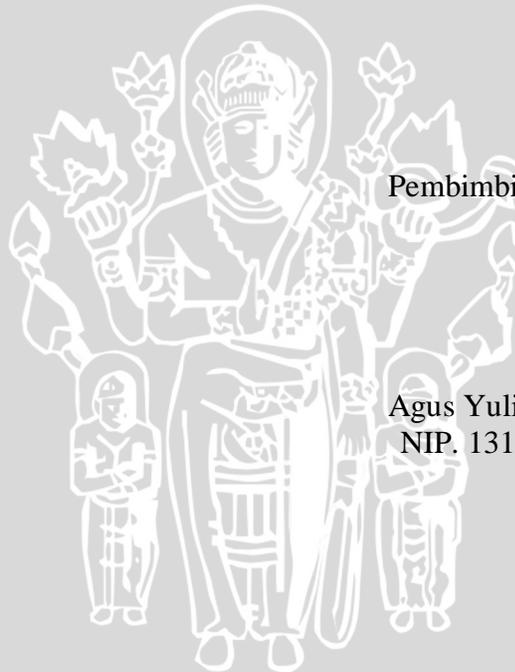
Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama

Lutfi Effendi, SH.MH.
NIP.131577617

Pembimbing Pendamping

Agus Yulianto, SH.MH.
NIP. 131573915



Mengetahui
Ketua Bagian
Hukum Adminstrasi Negara

Agus Yulianto, SH.MH.
NIP. 131573915

LEMBAR PENGESAHAN

EFEKTIFITAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 100 TAHUN 2000 JO
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 13 TAHUN 2002 TENTANG
PENGANGKATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
DALAM JABATAN STRUKTURAL
(Studi di Kantor Kecamatan Lowokwaru Malang)

Disusun oleh :

MUHAMMAD ZAENAL MUTTAQIN
NIM. 0510110121

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal :

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Lutfi Effendi, SH.MH.
NIP.131 577 617

. Agus Yulianto, SH.MH
NIP. 131 573 915

Ketua Majelis Penguji,

Ketua Bagian Hukum
Adminstrasi Negara

Agus Yulianto, SH.MH
NIP. 131 573 915

Agus Yulianto, SH.MH
NIP. 131 573 915

Mengetahui
Dekan,

Herman Suryokumoro, SH.MS.
NIP. 131 472 741

KATA PENGANTAR

Ahamdulillah segala puja dan puji syukur kepada Allah SWT yang melimpahkan rahmat, hidayah, serta innayah-Nya kepada kita semua. Shalawat serta salam semoga tercurah kepada pemimpin dan teladan tercinta Rasulullah Muhammad SAW. Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul ” *Efektifitas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Terhadap Pelaksanaan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Di Lingkungan Kantor Kecamatan Lowokwaru* ”.

Penyelesaian skripsi ini merupakan salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana (S-1) Hukum, dan dalam penyelesaiannya dibutuhkan bimbingan, pengarahan dan saran dari beberapa pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terima kasih atas segala bantuannya kepada :

1. Bapak Herman Suryokumoro, SH.MS. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak Agus Yulianto, SH.MH. selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya sekaligus selaku dosen pembimbing pendamping yang telah memberikan bimbingan, pengarahan, kritik dan saran yang membangun.
3. Bapak H.Lutfi Effendi, SH.MH. selaku dosen pembimbing utama yang telah memberikan bimbingan, pengarahan, kritik dan saran yang membangun.
4. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum khususnya konsentrasi Hukum Administrasi Negara yang telah memberikan bekal ilmu kepada penulis.
5. Bapak Kusnadi S,Sos. selaku Camat Kecamatan Lowokwaru yang telah memberikan ijin kepada saya dalam melakukan penelitian di kantor kecamatan Lowokwaru.
6. Bapak Edi Sutarto, selaku staf sekretariat kecamatan bidang kepegawaian kantor kecamatan Lowokwaru yang telah memberikan informasi dan arahan kepada penulis.
7. Dan semua pihak yang membantu penyelesaian skripsi ini, penulis ucapkan terima kasih atas segala bantuannya.

Segala sesuatu pasti ada kesalahan dan penulis berharap akan memperoleh masukan dan kritikan untuk melengkapi dan menyempurnakan isi skripsi ini. Akhirnya, penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi setiap orang yang membacanya dan sekaligus penulis menyampaikan maaf apabila ada kesalahan dalam penulisan.

Malang, 14 Mei 2009

Penulis



DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan.....	i
Lembar Pengesahan.....	ii
Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi.....	iv
Daftar Gambar.....	v
Daftar Tabel.....	vii
Daftar Lampiran.....	
Abstraksi.....	

Bab I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kontribusi Penelitian.....	8
E. Sistematika Penulisan.....	8

Bab II KAJIAN PUSTAKA

A. Efektifitas.....	10
1. Struktur Hukum.....	12
2. Substansi Hukum.....	12
3. Kultur Hukum.....	13
B. Pemerintah Daerah.....	15
1. Desentralisasi.....	17
2. Dekonsentrasi.....	17
3. Perangkat Daerah.....	18
C. Otonomi Daerah.....	20
D. Pegawai Negeri Sipil dan Jabatan.....	22
1. Pegawai Negeri Sipil.....	22
2. Pola Karir Pegawai Negeri Sipil.....	24
3. Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil.....	27
E. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural.....	29

Bab III METODE PENELITIAN

A. Metode Pendekatan.....	34
B. Lokasi Penelitian.....	35
C. Data Penelitian.....	36
D. Jenis dan Sumber Data.....	36
E. Metode dan Alat Pengumpulan Data.....	38
F. Populasi dan Sample.....	39
G. Analisis Data.....	39

Bab IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kecamatan Lowokwaru.....	41
1. Sejarah Singkat Kecamatan Lowokwaru	41
2. Dasar Hukum Pendirian	41
3. Keadaan Umum Lokasi.....	42
4. Jumlah Penduduk	43
5. Tugas Pokok dan Fungsi Kecamatan Lowokwaru	44
a. Tugas Pokok	44
b. Fungsi.....	44
6. Visi dan Misi Kecamatan Lowokwaru.....	44
7. Tujuan dan Sasaran	45
a. Tujuan	45
b. Sasaran	46
8 Struktur Organisasi.....	46
9. Deskripsi Jabatan Struktural	48
a. Camat.....	48
b. Sekretariat Kecamatan.....	48
c. Seksi Pemerintahan	49
d. Seksi Pemberdayaan Masyarakat.....	50
e. Seksi Kesejahteraan Sosial	51
f. Seksi Pelayanan Umum	51
g. Seksi Ketentraman dan Ketertiban.....	52
10. Keadaan Pegawai	54
11. Sarana dan Prasarana	56
B. Eselonisasi Pegawai di Kantor Kecamatan Lowokwaru.....	58
C. Deskripsi Pelaksanaan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural di Lingkungan Kantor Kecamatan Lowokwaru.....	60
D. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002	64
1. Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 Secara Filosofis	65
2. Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 Secara Yuridis	66
3. Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 Secara Sosiologis	69
E. Efektifitas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 Terhadap Pelaksanaan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Di Lingkungan Kantor Kecamatan Lowokwaru Malang	73
1. Faktor Struktur Hukum.....	75
2. Faktor Substansi Hukum.....	77

3. Faktor Kultur Hukum	80
Bab V PENUTUP	
A. Kesimpulan	83
B. Saran	84
DAFTAR PUSTAKA	



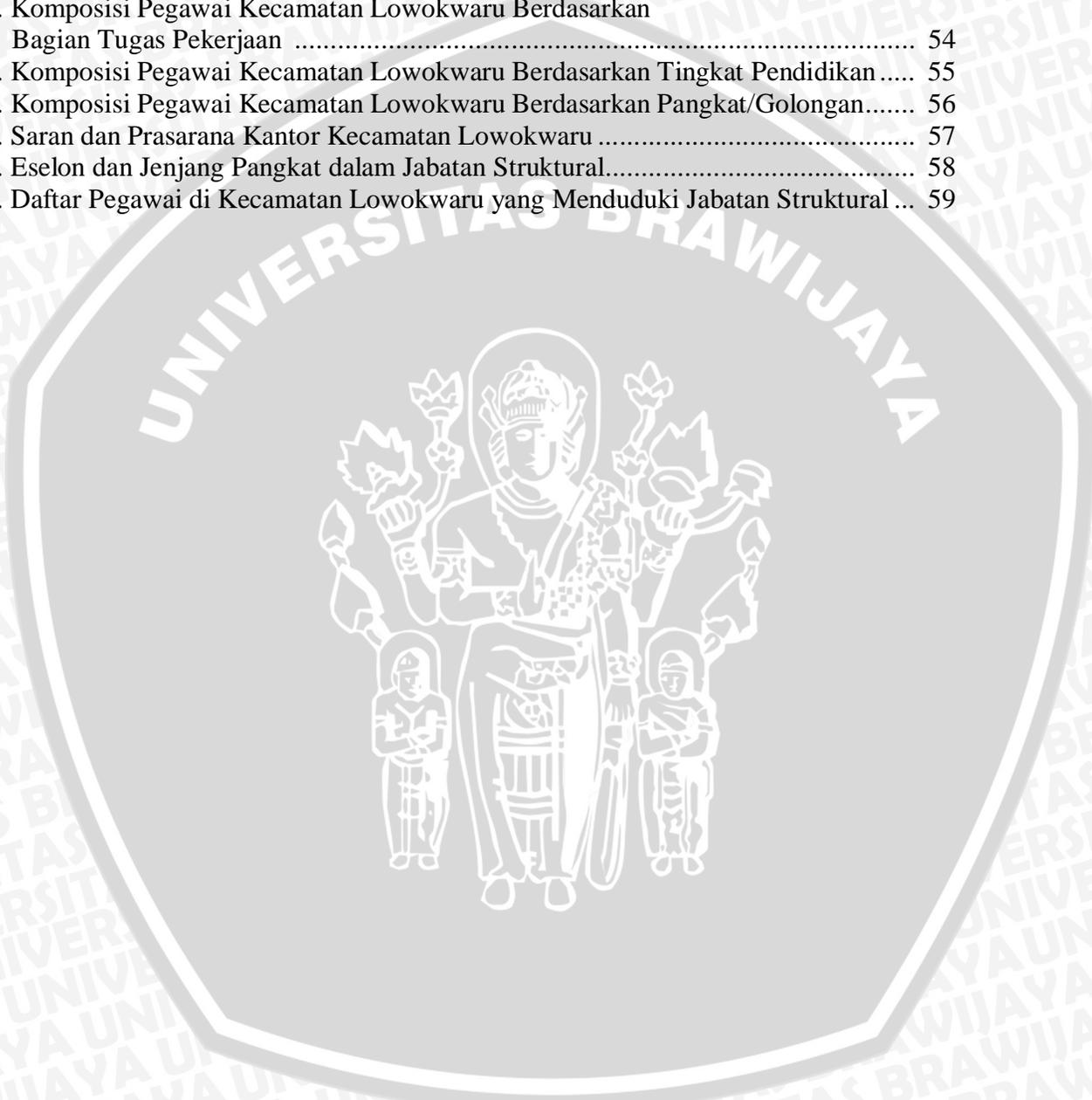
DAFTAR GAMBAR

No	Judul	hal
1.	Struktur Organisasi Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang	47



DAFTAR TABEL

No.	Judul	Hal
1.	Jumlah Penduduk Kecamatan lowokwaru Periode Maret 2009	43
2.	Komposisi Pegawai Kecamatan Lowokwaru Berdasarkan Bagian Tugas Pekerjaan	54
3.	Komposisi Pegawai Kecamatan Lowokwaru Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	55
4.	Komposisi Pegawai Kecamatan Lowokwaru Berdasarkan Pangkat/Golongan.....	56
5.	Saran dan Prasarana Kantor Kecamatan Lowokwaru	57
6.	Eselon dan Jenjang Pangkat dalam Jabatan Struktural.....	58
7.	Daftar Pegawai di Kecamatan Lowokwaru yang Menduduki Jabatan Struktural ...	59



DAFTAR LAMPIRAN

No.	Judul	Hal
1.	Surat Penetapan Pembimbing Skripsi.....	86
2.	Surat Keterangan Telah Melakukan Penelitian	87
3.	Surat Pernyataan Keaslian Skripsi	88



ABSTRAKSI

MUHAMMAD ZAENAL MUTTAQIN, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Mei 2009, *Efektifitas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan (Studi di Kantor Kecamatan Lowokwaru Malang)*, Lutfi Effendi, SH.MH.; Agus Yulianto, SH.MH.

Dalam penulisan skripsi ini penulis membahas mengenai masalah efektifitas Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural terhadap pelaksanaan pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural di lingkungan kantor kecamatan lowokwaru malang. Hal ini dilatarbelakangi oleh hal yang menunjukkan bahwa suatu pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan structural dilakukan menurut Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 yang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural dilakukan dengan mempertimbangkan faktor-faktor pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seorang PNS sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun. Namun demikian dalam kenyataannya, syarat-syarat yang ditetapkan untuk pengangkatan pejabat dalam jabatan struktural tidak hanya murni berdasarkan penilaian atas bobot tugas, tanggung jawab dan wewenang tetapi kadang justru malah lebih ditentukan karena faktor di luar hal tersebut, antara lain kedekatan pegawai dengan pimpinan (adanya faktor kolusi dan nepotisme). Hal tersebutlah yang sering menimbulkan masalah kepegawaian antara lain rasa tidak senang dengan pejabat yang diangkat karena merasa pengangkatan tersebut tidak adil. Rasa tidak senang ini sering kali berakibat menurunnya tingkat kerja sama dengan pejabat yang bersangkutan sehingga akhirnya pekerjaan yang menjadi tanggung jawab bersama antara pegawai yang bersangkutan dengan pejabat tersebut menjadi kurang baik hasilnya. Selain itu sering ada rasa kurang puas dari pegawai yang lain yang akhirnya berakibat pada menurunnya prestasi kerja karyawan.

Dalam upaya mengetahui pelaksanaan pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural di kantor kecamatan Lowokwaru. Maka metode pendekatan yang dipakai adalah yuridis empiris, penelitian hukum yang ditunjang data empiris bersifat administratif mengenai kepegawaian yang didasarkan pada peraturan hukum. Data penelitian dalam penelitian ini adalah data penelitian di lapangan dengan ditunjang dari buku-buku maupun ketentuan Undang-undang. Kemudian seluruh data yang ada di analisa secara deskripif analitis.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada, bahwa Pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural di lingkungan kantor kecamatan lowokwaru dilaksanakan secara rahasia atau bersifat tertutup bagi para pegawai lain atau pegawai yang akan diajukan untuk menduduki suatu jabatan struktural tidak tahu akan siapa yang akan diajukan atau siapa yang akan diangkat. Hanya seorang staf sekretariat kecamatan di bidang kepegawaian dan kepala

SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) kecamatan atau camat yang mengetahui dalam hal pengangkatan pegawai negeri dalam jabatan struktural ini. Sedangkan efektifitas peraturan pemerintah ini bisa dikatakan telah efektif di lingkungan kantor kecamatan Lowokwaru. Dari faktor struktur, substansi, kultur sudah bisa dikatakan efektif namun masih ada beberapa tata cara sesuai kebijakan daerah yang kemungkinan menimbulkan dapat terjadi suatu hal yang menyimpang dari cita-cita peraturan hukum tentang kepegawaian ini.



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

UUD 1945 merupakan sumber hukum tertinggi dalam hierarki perundang-undangan Indonesia yang memuat ketentuan-ketentuan tentang ketatanegaraan Indonesia secara ringkas dengan rumusan pasal-pasal yang singkat dan sederhana. Rumusan yang singkat dimaksudkan agar UUD ini tidak lekas usang dan untuk keperluan pelaksanaannya dibuat peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. UUD tersebut hanyalah memuat ketentuan-ketentuan dasar dan merupakan rangka dari tata hukum Indonesia. Masih banyak ketentuan-ketentuan yang perlu diselenggarakan lebih lanjut dalam pelbagai Undang-Undang organik.¹

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya (sesudah amandemen) tidak mengatur secara detail segala aspek penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, akan tetapi hanya mengatur pokok-pokoknya saja. Sehingga pengaturan yang terkandung dalam Pasal 18 dan penjelasannya tersebut perlu dituangkan lagi dalam pelbagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatnya sekaligus sebagai aturan pelaksanaannya maupun perlu diselenggarakan lebih lanjut dalam pelbagai Undang-Undang organik.

Undang-Undang dibawah pasal 18 UUD 1945 yang masih ketentuan dasar tersebut dituangkan dalam Undang-Undang pemerintahan daerah yang baru yakni UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah menggantikan Undang-undang

¹ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta 1989, h.171

yang lama yakni Undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang juga telah menggantikan undang-undang yang lama lagi yakni undang-undang nomor 5 tahun 1974.

Lalu jika dilihat dari perbandingan dari perkembangan undang-undang pemerintahan daerah, maka perbandingan ini akan mencakup beberapa aspek, yakni: sejarah pertumbuhan, status pemerintahan daerah, struktur nasional, pemerintah daerah, fungsi-fungsi yang diselenggarakan, pembiayaan pemerintahan daerah, kepegawaian daerah dan partisipasi warga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berbagai aspek ini tentu belum mencakup keseluruhan aspek yang dimungkinkan dalam mengkaji pemerintahan daerah, tetapi mereka telah mewakili aspek pokok dalam kajian perbandingan sehingga mampu menjangkau tujuan yang dikehendaki dari studi perbandingan.²

Memang melihat garis besar UU No 32/2004 tersebut, dapat diperoleh gambaran perubahan tekanan di dalam pengaturan tentang di dalam pengaturan tentang pemerintahan daerah, dari dominasi eksekutif (menurut UU No 5/1974) menjadi dominasi legislatif (menurut UU No 22/1999), dan kembali lagi pada dominasi eksekutif (menurut UU No 32/2004). Perbedaan lain, di dalam UU No 22/1999 pengaturan tentang DPRD ditempatkan di bagian depan sebelum pengaturan tentang Kepala Daerah dan Perangkat Daerah; sementara dalam UU No 32/2004, pengaturan tentang DPRD ditempatkan sesudah pengaturan tentang Kepala Daerah. Komposisi seperti UU No 32/2004 ini sama dengan komposisi UU No 5/1974. Menurut Wasistiono, memang terjadi penurunan peran DPRD

² M.R. Khairul Muluk, *Perkembangan Pemerintahan Daerah: Perbandingan AS dan Indonesia*, 2003, online <http://publik.brawijaya.ac.id/?hlm=jedlist&ed=1046451600&edid=1111332711> (12 Januari 2009)

dalam kancan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada penerbitan UU No 32/2004 tersebut.³

Dari perkembangan undang-undang pemerintahan daerah tersebut memang terdapat beberapa perbandingan namun Undang-Undang tentang pemerintahan daerah mengatur tentang pelaksanaan Pembangunan Nasional di Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan, daerah diberi kesempatan dan keleluasaan untuk mengurus dan mengatur daerahnya masing-masing atau disebut dengan otonomi daerah. Pemberian Otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat berdasarkan prinsip otonomi daerah yaitu otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab.

Urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi pada dasarnya menjadi prakarsa sepenuhnya Kepala Daerah, yaitu yang menyangkut penentuan :

1. Kebijakan
2. Perencanaan
3. Pelaksanaan
4. Segi pembiayaan
5. Perangkat pelaksana

Dalam era otonomi daerah Pemerintah Daerah bertanggungjawab memberikan pelayanan publik sebaik-baiknya pada masyarakat. Mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam

³ Muhammad darwis, muhamad ansor, tabrani. Otonomi Daerah di Indonesia,2007, <http://www.jspdl-riau.blogspot.com/2007/03/otonomi-daerah-di-indonesia-studi.html> (12 Januari 2009)

rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, dan lainnya.

Otonomi daerah juga berarti telah memindahkan sebagian besar kewenangan yang tadinya berada di pemerintah pusat diserahkan kepada daerah otonom, sehingga pemerintah daerah otonom dapat lebih cepat dalam merespon tuntutan masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Karena kewenangan membuat kebijakan (perda) sepenuhnya menjadi wewenang daerah, maka dengan otonomi daerah pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan akan dapat berjalan lebih cepat dan lebih berkualitas. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat tergantung pada kemampuan keuangan daerah, sumber daya manusia yang dimiliki daerah, serta kemampuan daerah untuk mengembangkan segenap potensi yang ada di daerah otonom.

Untuk itu dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, kebijakan kepegawaian dalam undang-undang ini menganut kebijakan yang mendorong pengembangan Otonomi Daerah sehingga kebijakan kepegawaian yang dilaksanakan oleh Daerah Otonom sesuai dengan kebutuhannya, baik pengangkatan, penempatan, pemindahan dan mutasi maupun pemberhentian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴

Dalam hal ini pengaturan kepegawaian untuk Kantor Kecamatan merupakan kewenangan pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan

⁴ Penjelasan Umum UU No. 22 Th. 1999

pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah”

Urusan pemerintah diatas adalah urusan pemerintahan yang mutlak menjadi kewenangannya dan urusan bidang lainnya yaitu bagian-bagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah, misalnya kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Memasuki era otonomi daerah maka peran Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang semakin besar. Mengingat semakin besarnya peran Kantor Kecamatan terutama dalam hal pelaksanaan tugas-tugas pelayanan publik terhadap masyarakat se- Kecamatan, secara otomatis menuntut aparatur yang profesional dalam menjalankan tugasnya di dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat maupun di dalam menjalankan kegiatan rutinnnya sehari-hari. Untuk itu penempatan pegawai yang menduduki jabatan struktural dilakukan secara terencana dengan mengingat potensi dan profesionalisme yang dimilikinya.

Dihadapkan pada persoalan-persoalan tersebut di atas, pelaksanaan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang dilaksanakan berdasarkan PP nomor 100 Tahun 2000 jo PP nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural. Dalam hal ini persoalan pengangkatan pegawai negeri sipil di lingkungan Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang dimaknai sebagai proses bertahap yang mendapat evaluasi dari waktu ke waktu, sampai terbentuk struktur pemerintahan di lingkungan Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang

yang benar-benar mencerminkan kebutuhan dan sesuai dengan potensi serta beban tugas yang ada, khususnya di bidang Struktur Organisasi Instansi Pemerintahan.

Dalam teorinya pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural dilakukan dengan mempertimbangkan faktor-faktor pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seorang PNS sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun. Namun demikian dalam kenyataannya, syarat-syarat yang ditetapkan untuk pengangkatan pejabat dalam jabatan struktural tidak hanya murni berdasarkan penilaian atas bobot tugas, tanggung jawab dan wewenang tetapi kadang justru malah lebih ditentukan karena faktor di luar hal tersebut, antara lain kedekatan pegawai dengan pimpinan (adanya faktor kolusi dan nepotisme).

Fakta juga menunjukkan bahwa dalam proses pengangkatan dan penempatan dalam jabatan struktural di daerah ada kecenderungan memprioritaskan Pegawai Negeri Sipil Daerah (*Putra Asli Daerah*), dan berbagai penyimpangan lainnya, serta kurang memperhatikan faktor-faktor obyektif yang telah ditentukan. Ini berarti Pegawai Negeri Sipil tidak memperoleh jaminan hukum dalam proses promosi dan pengembangan karier. Bahkan kini ada persepsi yang berkembang bahwa dalam promosi jabatan/ pengembangan seseorang harus memiliki empat syarat, yakni 4D (*duit, dekat, dukung, dan dawuh*). Persepsi itu tentu tidak sehat, kendatipun realitas sosial menyatakan begitu.

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa dalam prakteknya, pengangkatan pegawai dalam jabatan struktural sering tidak sesuai dengan teori. Hal inilah yang sering menimbulkan masalah kepegawaian antara lain rasa tidak senang dengan pejabat yang diangkat karena merasa pengangkatan tersebut tidak

adil. Rasa tidak senang ini sering kali berakibat menurunnya tingkat kerja sama dengan pejabat yang bersangkutan sehingga akhirnya pekerjaan yang menjadi tanggung jawab bersama antara pegawai yang bersangkutan dengan pejabat tersebut menjadi kurang baik hasilnya. Selain itu sering ada rasa kurang puas dari pegawai yang lain yang akhirnya berakibat pada menurunnya prestasi kerja karyawan.

Sepanjang pengetahuan penulis penelitian tentang hal-hal yang diuraikan di atas belum pernah dilakukan peneliti sebelumnya. Berdasarkan pertimbangan itulah penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang Pelaksanaan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural di Lingkungan Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural di lingkungan Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang terkait dengan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural.
2. Bagaimanakah efektifitas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural di Kantor Lowokwaru Malang.

C. Tujuan Penelitian

Ada dua tujuan penelitian ini, yaitu :

- a. Untuk mengetahui dan menganalisa pelaksanaan pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural di lingkungan Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang terkait dengan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisa efektifitas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural terhadap pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural di lingkungan Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang.

D. Kontribusi Penelitian

1. Teoritis
Hasil penelitian ini dapat disumbangkan untuk pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum Administrasi Negara
2. Praktis
 - a. Bagi Penulis
Penulis dapat menerapkan ilmu pengetahuan yang didapat di bangku kuliah di lapangan.
 - b. Bagi pihak lain
Dari hasil penelitian dan analisa yang diberikan diharapkan dapat memberikan informasi dan pengetahuan khususnya mengenai bidang kepegawaian dan memberikan pertimbangan keputusan bagi instansi yang terkait bidang kepegawaian.

E. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini menyajikan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Meliputi kerangka pemikiran yang berupa latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Menjelaskan kerangka teori secara berurutan tentang efektifitas, pemerintah daerah, otonomi daerah, pegawai negeri sipil dan pembinaan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural.

BAB III : METODE PENELITIAN

Membahas metode yang digunakan dalam penelitian ini meliputi jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data yang digunakan.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Membahas penyajian data yang berisi tentang gambaran umum instansi, Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi, Struktur Organisasi, Sarana dan Prasarana. Struktur Organisasi, data fokus penelitian, analisis dan interpretasi data dilakukan sesuai dengan data yang didapatkan.

BAB V : PENUTUP

Memuat kesimpulan dari pembahasan dan saran – saran yang diharapkan bermanfaat sebagai bahan masukan bagi instansi yang bersangkutan.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Efektifitas

Efektifitas berasal dari kata dasar efektif yang artinya suatu kemampuan untuk menghasilkan hasil spesifik.⁵ Hukum merupakan suatu pengendalian sosial dalam masyarakat untuk menciptakan suatu ketertiban, maka untuk menetapkan tujuan tersebut tidak lepas dari pengak hukum sebagai unsur yang bertanggung jawab untuk membentuk dan menerapkan hukum. Penerapan ketentuan hukum di masyarakat dapat dikatakan berhasil apabila ketentuan hukum tersebut tidak bertentangan dengan masyarakat. Jika ketentuan hukum tersebut dipatuhi, dijalankan maka keseimbangan di dalam masyarakat akan terjadi.⁶ Ketentuan hukum yang ada di masyarakat mempunyai sifat memaksa yang dapat membuat masyarakat untuk patuh melaksanakan ketentuan hukum.

Hubungan antara penegak hukum dengan masyarakat sangat erat sehingga apabila salah satu dari dua unsur tersebut terjadi ketidakserasian maka akan terjadi kepincangan-kepincangan.

Berperannya hukum di masyarakat sangat tergantung pada penegak hukum yang tidak lepas dari ketentuan-ketentuan yang berlaku. Menurut Soerjono Soekanto, suatu hukum dikatakan efektif apabila;⁷

- a. Telah mencapai tujuan yang dikehendaki, terutama oleh pembentuk hukum serta para pelaksana hukum yang bersangkutan.
- b. Hukum efektif jika dalam masyarakat warganya berperilaku sesuai dengan apa yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum.

⁵ Komarudin, *kamus riset*, Penerbit Airlangga, Bandung, 1973, h. 369

⁶ C.S.T. Kansil. *op.cit* ,hal 40

⁷ Soerjono Soekanto, *Efektifitas hukum dan peranan Sanksi*, CV. Remaja Karya, Bandung, 1985, h. 2

Hukum akan dianggap ada apabila aturan tersebut benar-benar terwujud di dalam tingkah laku sehari-hari, dimana keadaan berjalan secara teratur sesuai dengan hukum yang berlaku.⁸ Hal ini menunjukkan bahwa Soerjono Soekanto mengemukakan pendapatnya dengan didasarkan atas penerapan atau berlakunya suatu ketentuan (kaidah hukum) masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto dan Punadi Purbacaraka, beliau berdua mengkaitkan antara permasalahan hukum dengan hal berlakunya hukum dalam masyarakat, sehingga efektifitas hukum identik dengan kepatuhan masyarakat terhadap hukum. Oleh karena itu, efektifitas hukum disini dapat dibedakan atas tiga hal, yaitu:⁹

- a. Filosofis, bahwa hukum berlaku sebagaimana dikehendaki atau dicita-citakan oleh adanya peraturan itu, sebagai nilai positif yang tertinggi;
- b. Yuridis, mengacu pada anggapan-anggapan yang disampaikan Hans Kelsen dan W. Zevenbergen, yaitu bahwa hukum itu berlaku sesuai dengan bunyi perumusan atau normanya;
- c. Sosiologis, yaitu bahwa hukum itu benar-benar berlaku tau dipatuhi, sebab sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat.

Berdasarkan pengertian-pengertian mengenai efektifitas (hukum) yang telah dijelaskan diatas, maka dapat disimpulkan, bahwa efektifitas hukum adalah suatu derajat/tingkat keberhasilan (dipatuhi atau dilanggarnya) suatu aturan hukum dalam penerapannya di dalam kehidupan masyarakat tertentu. Yang menjadi ukuran efektif atau tidak efektifnya hukum tersebut dapat dilihat dari

⁸ Ramdlon Naning, *Menggairahkan Kesadaran Hukum Dalam Masyarakat dan Disiplin Penegak Hukum dalam Lalu Lintas*, Pt Bina Ilmu, Jakarta, 1987, h.50

⁹ Soleman B. Taneko, *Pokok-pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, h.47

perbandingan antara tujuan yang telah dicapai dengan tujuan yang diharapkan atau dicita-citakan.

1. Struktur Hukum

Struktur hukum adalah pola yang memperlihatkan tentang bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Jadi disini penulis akan membahas mengenai bagaimana hukum itu dijalankan, yang berarti adalah membicarakan tentang aparat penegak hukum dalam proses penegakan hukum.

2. Substansi Hukum

Substansi hukum disini akan dibahas mengenai hal-hal lain yang harus diperhatikan dalam penyusunan dan pemberlakuan suatu aturan hukum. Sehingga peraturan yang berlaku dalam masyarakat tersebut dapat dikatakan sebagai peraturan hukum yang baik.

Pertama, bahwa kaidah hukum itu sendiri harus memuat ketentuan-ketentuan yang jelas, sistematis dan sinkron. Yang dimaksud sinkron adalah baik secara hirarkhis maupun horizontal tidak ada pertentangannya. Disamping itu, peraturan tersebut secara kuantitatif dan kualitatif harus sudah cukup memadai. dan juga penerbitan peraturan tersebut harus sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.¹⁰ Serta, materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan haruslah lengkap, yang dirumuskan dengan teliti dan cermat, walaupun tanpa menghilangkan sifatnya harus dapat mengikuti

¹⁰ Soerjono Soekanto-Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali, Jakarta, 1981, h.14

perkembangan keadaan (bersifat luwes), dan bahwa yang jelas agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda.¹¹

Kedua, adalah sosialisasi hukum yang merupakan suatu proses penyampaian dan penerimaan lambang-lambang yang mengandung arti-arti tertentu. Tujuan dari penyampaian ini adalah menciptakan pengertian bersama dengan maksud agar terjadi perubahan pikiran, sikap ataupun perilaku. Penyampaian hukum lebih tertuju pada sikap, oleh karena sikap merupakan suatu kesiapan mental, sehingga seseorang mempunyai kecenderungan-kecenderungan untuk memberikan pandangan yang baik atau buruk, yang kemudian terwujud dalam perilaku nyata.¹²

3. Kultur Hukum

Hukum senantiasa tertanam di dalam suatu struktur sosial tertentu. Dalam struktur sosial ini, politik memang merupakan komponen, tetapi hanya salah satu saja dari sekian banyak komponen yang lain¹³. Kebudayaan, nilai-nilai aspirasi, tidak dapat dikesampingkan begitu saja. Ini berarti kita tidak dapat memperoleh gambaran tentang keadaan hukum yang sebenarnya (dari suatu negara), hanya dengan membaca peraturan tertulisnya saja. Diperlukan potret kenyataan hukum yang hanya dapat dilihat melalui perilaku hukum sehari-hari di masyarakat.

Adapun budaya atau kultur adalah nilai-nilai dan sikap-sikap yang merupakan pengikat sistem itu serta menentukan tempat sistem itu di tengah-tengah budaya bangsa sebagai keseluruhan. Budaya atau kultur itu mempunyai

¹¹ H.Ridwan Syaharani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.h.14.

¹² Soerjono Soekanto, op.cit,h.17

¹³ Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003,h.71

pengaruh besar di dalam masyarakat karena para individu itu telah diresapi oleh nilai-nilai budaya sejak kecil.¹⁴

Dengan demikian kebudayaan mencakup suatu sistem tujuan dan nilai-nilai, artinya kebudayaan merupakan suatu *blue print behaviour* yang memberikan pedoman-pedoman tentang apa yang harus dilakukan, boleh dilakukan dan apa yang dilarang¹⁵. Nilai sosial dan budaya tersebut berperan sebagai pedoman dan pendorong bagi kelakuan manusia di dalam proses interaksi sosial, sehingga dalam konkritisasinya berfungsi sebagai suatu sistem tata kelakuan.

Dalam berlakunya hukum di masyarakat serta dalam mengusahakan agar hukum dapat berlaku efektif, maka kesadaran hukum merupakan unsur yang harus diperhitungkan. Sehubungan dengan permasalahan kesadaran hukum di masyarakat, maka terdapat empat hal yang merupakan indikator dari kesadaran hukum tersebut:¹⁶

- a. Pengetahuan hukum, artinya seseorang mengetahui bahwa perilaku-perilaku tertentu diatur oleh hukum;
- b. Pemahaman hukum, artinya seorang warga masyarakat mempunyai pengetahuan dan pemahaman mengenai aturan-aturan tertentu, terutama dari segi isinya.
- c. Sikap hukum, yaitu apabila seseorang mempunyai kecenderungan untuk mengadakan penilaian-penilaian tertentu terhadap hukum;
- d. Perilaku hukum, dimana seseorang berperilaku sesuai dengan hukum yang berlaku.

¹⁴ *ibid*, h.154

¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Perpspektif Sosial*, Alumni Bandung,1981,h.132

¹⁶ Soerjono Soekanto-Mustafa Abdullah, *op.cit*,h.14

B. Pemerintahan Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 menerangkan bahwa karena Negara Indonesia itu adalah suatu Negara kesatuan, Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang juga berbentuk Negara. Wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi pula menjadi daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom dan bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintah akan bersendikan dasar permusyawaratan. Maksud dari penjelasan ini ialah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi sebuah daerah yang besar dan kecil yang bersifat otonom, yaitu daerah yang boleh mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah administrasi, yaitu daerah yang tidak boleh berdiri sendiri.¹⁷

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-

¹⁷ C.S.T. Kansil, *Pemerintah Daerah Indonesia*, Sinar grafika, Jakarta 2001, h. 3.

peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Menurut UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan daerah yang tercantum dalam pasal satu angka 2 ialah :

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh wakil presiden, dan oleh menteri negara. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Untuk pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Untuk pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

1. Desentralisasi

Desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah tingkat daerah yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian prakarsa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.¹⁸

Penyerahan kepada pemerintahan yang lebih rendah mengatur atau mengurus urusan pemerintahan tertentu itu bersifat penuh dan tidak penuh. Penuh, kalau penyerahan itu mencakup wewenang untuk mengatur dan mengurus baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankannya). Tidak penuh, kalau hanya terbatas pada wewenang untuk mengatur mengurus baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya. Penyerahan atau mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankan (penuh) adalah otonomi. Sedangkan yang terbatas pada cara menjalankan (tidak penuh) adalah tugas pembantuan (*medebewind*).¹⁹

2. Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi

¹⁸ loc.cit.

¹⁹ Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, 1994, h. 112.

vertical tingka tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggung jawab tetap ada pada pemerintah pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil Pemerintah Pusat.

Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dilimpahkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang menjadi latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ini ialah bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi.

3. Perangkat Daerah

Pemerintahan daerah disini juga mempunyai suatu perangkat daerah yang dasar penyusunannya dalam bentuk suatu organisasi karena adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun dengan mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas maka kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah

kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam Perda dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Sekretariat daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas: (a). menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD; (b). menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD; (c). mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan (d). menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Kepala badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah tersebut bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi

daerah. Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota.

C. Otonomi Daerah

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka sejak tanggal terbitnya Undang-undang tersebut berlaku otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Berlakunya otonomi daerah mengakibatkan terjadinya pergeseran kekuasaan pemerintahan yang signifikan. Secara pasti kekuasaan pemerintah pusat berkurang, sementara kekuasaan dan kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya meningkat pesat. Transfer kekuasaan dan kewenangan yang begitu besar ini dalam banyak hal sangat menguntungkan daerah, namun di lain pihak membawa risiko-risiko pemerintahan yang tidak bisa diabaikan begitu saja. Fungsi-fungsi pemerintahan, pelayanan (*services*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pengaturan (*regulation*), dalam porsi yang lebih besar harus mampu ditangani oleh pemerintah daerah. Kegagalan atau tidak maksimalnya pemerintahan daerah dalam menjalankan fungsi-fungsinya akan berbuah pada kekecewaan masyarakat.

Menurut UU nomor 32 tahun 2004, otonomi disini diartikan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan²⁰. Dan daerah otonom itu selanjutnya merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan

²⁰ UU nomor 32 tahun 2004 pasal 1 angka 5

masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Bagir Manan, inti pengertian otonomi seluas-luasnya mempunyai titik temu dengan dasar desentralisasi dan patokan rumah tangga daerah menurut UUD 1945, dengan catatan otonomi seluas-luasnya tidak dipandang sebagai jumlah urusan rumah tangga suatu daerah. Bahkan berdasarkan pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) pengakuan atas otonomi seluas-luasnya dicerminkan dengan adanya pengakuan terhadap hak asal-usul yang bersifat istimewa yang mengandung prinsip mengakui dan memberikan daerah untuk berinisiatif dan mengambil prakarsa mengurus rumah tangga sendiri²¹.

Bagi pemerintah daerah, otonomi tidak hanya berarti limpahan kekuasaan, namun justru semakin besarnya tugas-tugas pemerintah. Semakin besarnya beban tersebut menuntut daerah untuk menciptakan struktur pemerintahan yang tepat, sesuai dengan beban tugas dan potensi yang ada di daerahnya. Penciptaan birokrasi yang “ramping struktur kaya fungsi, efektif dan efisien” dalam menjalankan tugas pemerintahan merupakan *values* yang harus menjadi pegangan dalam restrukturisasi atau penataan kelembagaan di tingkat daerah.

Dalam diskusi tentang otonomi daerah dewasa ini, masalah penataan kelembagaan pemerintah daerah sangat menarik untuk dikemukakan. Penataan kelembagaan pemerintahan daerah sekarang ini tidak lepas dari semangat desentralisasi, asas dasar otonomi daerah.

²¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) FHUII 2004, h.278

D. Pegawai Negeri Sipil dan Jabatan

1. Pegawai Negeri Sipil

Dalam organisasi negara Republik Indonesia orang-orang yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan disebut dengan Pegawai Negeri. Dan juga seorang pegawai negeri juga merupakan penyelenggara pelayanan publik.

Di dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pegawai Negeri adalah :

Setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pengertian diatas, seorang baru dikatakan sebagai pegawai negeri bila telah diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau tugas negara lain serta menerima gaji menurut perundang-undangan yang berlaku. Yang dimaksud pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan yang dimaksud jabatan negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan termasuk dalam kesekretariatan lembaga tertinggi/ tinggi Negara dan Kepaniteraan Pengadilan.

Pegawai Negeri itu sendiri menurut Undang-Undang tersebut, terdiri dari a). Pegawai Negeri Sipil; b) Anggota Angkatan Bersenjata.

Pegawai Negeri Sipil terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat, yaitu pegawai negeri yang gajinya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan

bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah-daerah, dan Kepaniteraan Pengadilan.

- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah, yaitu pegawai negeri sipil daerah otonom yang gajinya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang bersangkutan.
- c. Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, yaitu pegawai negeri yang dalam hal-hal tertentu seperti penggajian dan sebagainya dapat dimasukkan kategori pegawai negeri sipil seperti pegawai perusahaan umum dan perusahaan negara yang belum dialihkan bentuknya, pegawai lokal pada perwakilan RI di luar negeri, pegawai dengan ikatan dinas untuk waktu terbatas, Kepala Kelurahan dan anggota-anggota perangkat kelurahan menurut Undang-Undang no.5 tahun 1979, pegawai bulanan disamping pensiun.

Mengenai kedudukan pegawai negeri sipil menurut Undang-Undang nomor 43 tahun 1999 adalah sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.²² H. Nainggolan mengatakan bahwa setiap pegawai negeri sipil yang diangkat untuk memangku jabatan tertentu wajib mengangkat sumpah / janji jabatan negeri.²³ Demikian juga dalam pasal 26 disebutkan bahwa Setiap Calon Pegawai Negeri Sipil pada saat

²² Undang-Undang nomor 43 tahun 1999 pasal 3 ayat 1

²³ Nainggolan, H. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Jakarta PT Pertja 1987, h. 278

pengangkatannya menjadi Pegawai Negeri Sipil wajib mengucapkan sumpah/janji.²⁴

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah seseorang yang telah memenuhi syarat untuk diangkat menjadi pegawai oleh pejabat yang berwenang atau pemerintah guna melaksanakan tugas-tugas, dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah.

2. Pola Karir Pegawai Negeri Sipil

Untuk dapat menciptakan sistem pembinaan karier pegawai, perlu dirancang suatu pola karier pegawai yang sesuai dengan misi organisasi, budaya organisasi dan kondisi perangkat pendukung sistem kepegawaian yang berlaku bagi organisasi, sesuai dengan peraturan perundangan pegawai negeri sipil yang berlaku.

Pola karier PNS adalah Pola Karier Pegawai Negeri Sipil adalah pola pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang menggambarkan alur pengembangan karier yang menunjukkan keterkaitan dan keserasian antara jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seseorang Pegawai Negeri Sipil sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun.²⁵

Hakekat pola karier PNS adalah lintasan perkembangan dan kemajuan pegawai dengan pola gerakan posisi pegawai baik secara horizontal maupun

²⁴ Undang-Undang nomor 43 tahun 1999 pasal 26 ayat 1

²⁵ PP nomor 100 tahun 2000 tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural pasal 1 angka 9

vertikal yang selalu mengarah pada tingkat atau jenjang posisi yang lebih tinggi. PNS diangkat dalam jabatan dan pangkat.²⁶

Jabatan, dapat dikatakan kedudukan yang menunjukan tugas/ tanggungjawab/ wewenang/ hak seorang PNS dalam rangkaian susunan suatu satuan organisasi negara, baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional. Menurut Sudiman yang dimaksud jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam rangka susunan suatu organisasi²⁷. Dengan demikian, pada jabatan seseorang PNS yang bersangkutan, melekat segala tanggungjawab, tugas, dan wewenang, serta hak yang bersangkutan.

Jabatan dapat ditinjau dari dua sudut : 1. Jabatan Struktural yaitu jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi seperti : Sekretaris Jenderal, Direktur Jendral, Kepala Biro, Kepala Bagian, Kepala Sub Bagian; 2. Jabatan Fungsional yaitu jabatan yang tidak atau tidak jelas disebut atau digambarkan dalam struktur organisasi, tetapi jabatan itu harus ada karena fungsinya yang memungkinkan kelancaran pelaksanaan tugas organisasi itu, seperti : peneliti, dokter, dosen.

Prinsip pengangkatan dalam jabatan, yaitu: profesional sesuai kompetensi dan kode etik, prestasi kerja, jenjang pangkat, dan syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin/ suku/ agama/ ras dan golongan. Dengan demikian dalam pengangkatan dalam jabatan, sesuai dengan ketentuan yang berlaku, relatif bebas dari hubungan primordialisme pejabat

²⁶ Eko Sutrisno, , *Kepastian Karir Memberikan Suasana Kondusif Bagi Pengembangan Profesional PNS*. <http://www.korpri.or.id/PENGEMBANGANKARIERPENSEKOS.doc> (15 januari 2009)

²⁷ Sudiman. *Kepegawaian edisi 2*. Jakarta LAN RI 1999, h. 23

yang mengangkat dengan yang diangkat. Di samping itu adanya forum baperjakat memungkinkan semua kriteria obyektif diterapkan. Sehingga pejabat birokrasi diharapkan benar-benar diperoleh dari PNS yang terpilih melalui mekanisme dan prosedur tetap yang diamanatkan peraturan perundangan.²⁸

Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam jabatan dari jabatan struktural PNS diatur dalam PP Nomor 100 Tahun 2000 jo PP Nomor 13 Tahun 2002, bab III yang berisi delapan pasal.. Syarat bagi PNS untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural diatur pada pasal 5, antara lain: status pegawai negeri sipil; kualifikasi pendidikan; memperhatikan Daftar Urutan Kepangkatan, pangkat sekurang-kurangnya 1 tingkat di bawah pangkat terendah yang ditentukan, prestasi kerja yang baik dan memenuhi persyaratan lainnya sebagaimana dalam uraian jabatannya.

Kompetensi inti juga dirumuskan untuk jabatan struktural dan fungsional. Jabatan Struktural, kompetensi intinya adalah: kepemimpinan dan manajerial serta mempunyai kode etik. Sedangkan jabatan Fungsional, kompetensi intinya adalah: Keahlian dan/atau keterampilan spesialisik dan mandiri serta mempunyai kode etik.

Prosedur pengangkatan dalam jabatan yaitu: memenuhi persyaratan jabatan, persetujuan dalam forum pertimbangan Baperjakat, lalu dipertimbangkannya calon lain (minimal 3 orang), dan dilanjutkan dengan Pelaksanaan Pengangkatan dalam jabatan tersebut. Mekanisme pengangkatan dalam jabatan ini, memerlukan waktu yang bervariasi sesuai dengan tingkat

²⁸ Ibid.

kerumitan pertimbangan yang digunakan yang melekat pada jenis jabatan bersangkutan.

Kompetensi Jabatan Struktural (dalam, Kep. Ka. BKN No. 46A Tahun 2005), yaitu: kompetensi, kompetensi jabatan, dan kompetensi bidang. Kompetensi: Kemampuan dan karakteristik yang dimiliki seorang PNS berupa pengetahuan keterampilan perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan jabatan. Kompetensi Jabatan: Kompetensi Dasar, Integritas, Kepemimpinan, Perencanaan dan Pengorganisasian, Kerjasama, Fleksibilitas. Dan,.. yang terakhir adalah kompetensi bidang.²⁹

Pengangkatan Dalam Jabatan Fungsional melalui penyesuaian atau mengisi formasi yang lowong (CPNS), perpindahan diagonal dari jabatan Struktural/ jabatan Fungsional lainnya.

3. Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil

Berkaitan dengan pelaksanaan Undang-undang Kepegawaian ditetapkan beberapa Peraturan Pemerintah (PP), diantaranya adalah PP No. 100 Th. 2000 jo PP Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural. PP ini sesuai dengan namanya, mengatur tentang hal-hal yang terkait dengan pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural.

Seperti diketahui bahwa di dalam pemerintahan Negara Indonesia ada struktur organisasi yang terdiri dari jabatan-jabatan struktural tertentu dalam suatu hierarkis. Di dalam PP No. 100 Th. 2000 jo PP Nomor 13 Tahun 2002 ditentukan bahwa yang dimaksud dengan jabatan struktural adalah suatu

²⁹ Ibid.

kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS (Pegawai Negeri Sipil) dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara (Pasal 1 huruf a). Dari ketentuan ini dapat diketahui bahwa kedudukan seseorang sebagai pemegang suatu jabatan tertentu pasti selalu diikuti dengan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak yang tertentu pula.

Selanjutnya berdasarkan PP Nomor 100 Tahun 2000 jo PP Nomor 13 Tahun 2002 dilakukan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural. Adapun tujuan dari pengangkatan PNS dalam jabatan struktural adalah sebagai proses pengembangan karier PNS.

Di dalam Pasal 1 huruf b PP Nomor 100 Tahun 2000 jo PP Nomor 13 Tahun 2002 dikatakan bahwa pola pengembangan 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 seorang PNS sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun.

Dari pengertian pola karier di atas, dapat diketahui bahwa pengangkatan PNS dalam jabatan struktural merupakan suatu pengembangan karier bagi PNS. Dengan demikian PNS yang bersangkutan akan merasakan jenjang karier yang semakin meningkat dengan mempertimbangkan faktor-faktor pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seorang PNS sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun.

Hal yang terkait dengan jabatan struktural adalah masalah eselonisasi. Penetapan eselon ini dilakukan dengan urutan dari eselon tertinggi sampai

eselon terendah dengan urutan dari eselon Va sampai Ia. Adapun dasar penetapan eselon menurut PP No. 100 Th. 2000 jo PP Nomor 13 Tahun 2002 adalah berdasarkan penilaian atas bobot tugas, tanggung jawab dan wewenang.³⁰

E. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural

Sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global untuk mewujudkan pemerintahan yang baik diperlukan sumber daya manusia aparatur yang memiliki kompetensi jabatan dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan. Untuk menciptakan sumber daya manusia aparatur yang memiliki kompetensi tersebut diperlukan peningkatan mutu profesionalisme, sikap pengabdian dan kesetiaan pada perjuangan bangsa dan negara, semangat kesatuan dan persatuan, dan pengembangan wawasan Pegawai Negeri Sipil. Untuk itu dalam kaitannya dengan pelaksanaan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural di lingkungan Kantor Kecamatan diadakan Pendidikan dan Pelatihan Jabatan yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari usaha Pembinaan pegawai Negeri Sipil secara menyeluruh.

Di dalam Pasal 1 ayat (1) PP No. 101 Th. 2000 jo PP Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Negeri Sipil disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disebut Diklat adalah proses penyelenggaraan belajar mengajar dalam rangka meningkatkan kemampuan Pegawai Negeri Sipil.

Adapun tujuan dan sasaran Diklat yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil ini adalah (Pasal 2 PP No. 101 Th. 2000 jo PP Nomor 13 Tahun 2002) :

³⁰ Pasal 3 PP nomor 100 tahun 2000

- a. Meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara profesional dengan dilandasi kepribadian dan etika PNS sesuai dengan kebutuhan instansi.
- b. Menciptakan aparatur yang mampu berperan sebagai pembaharu dan perekat persatuan dan kesatuan bangsa.
- c. Memantapkan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan, pengayoman dan pemberdayaan masyarakat.
- d. Menciptakan kesamaan visi dan dinamika pola pikir dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan demi terwujudnya pemerintahan yang baik.

Sasaran Diklat adalah terwujudnya PNS yang memiliki kompetensi yang sesuai dengan persyaratan jabatan masing-masing (Pasal 3 PP No. 101 Th. 2000 jo PP Nomor 13 Tahun 2002).

Penyelenggaraan Diklat ditentukan dalam Pasal 21 PP No. 101 Th. 2000 jo PP Nomor 13 Tahun 2002, yang menentukan bahwa :

- (1) Diklat dapat diselenggarakan secara klasikal dan/atau non klasikal.
- (2) Penyelenggaraan Diklat secara klasikal dilakukan dengan tatap muka.
- (3) Penyelenggaraan Diklat secara non klasikal dapat dilakukan dengan pelatihan di alam bebas, pelatihan di tempat kerja, dan pelatihan dengan sistem jarak jauh.

Untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi seorang Pegawai Negeri Sipil, yaitu :³¹

- a. Berstatus Pegawai Negeri Sipil

³¹ Ketentuan Pelaksanaan PP No. 100 Th. 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural

Jabatan struktural hanya dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil. Calon Pegawai Negeri Sipil tidak dapat menduduki jabatan struktural karena masih dalam masa percobaan dan belum mempunyai pangkat.

- b. Serendah-rendahnya memiliki pangkat 1 (satu) tingkat di bawah jenjang pangkat yang ditentukan.

Pegawai Negeri Sipil yang telah memiliki pangkat satu tingkat lebih rendah dari jenjang pangkat untuk jabatan struktural tertentu, dipandang telah mempunyai pengalaman dan atau kemampuan yang dibutuhkan untuk melaksanakan jabatannya.

- c. Memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan

Kualifikasi dan tingkat pendidikan pada dasarnya akan mendukung pelaksanaan tugas dalam jabatannya secara profesional, khususnya dalam upaya penerapan kerangka teori, analisis maupun metodologi pelaksanaan tugas dalam jabatannya.

- d. Semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir.

Penilaian prestasi kerja/Daftar Penilaian pelaksanaan Pekerjaan (DP-3) pada dasarnya adalah penilaian dari atasan langsungnya terhadap pelaksanaan pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, dan digunakan sebagai salah satu dasar pertimbangan untuk dapat diangkat dalam jabatan yang lebih tinggi.

- e. Memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan

Kompetensi adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang pegawai Negeri Sipil berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap perilaku

yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya, sehingga Pegawai Negeri Sipil tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara profesional, efektif dan efisien.

f. Sehat jasmani dan rohani

Sehat jasmani dan rohani disyaratkan dalam jabatan struktural karena seseorang yang akan diangkat dalam jabatan tersebut harus mampu menjalankan tugas secara profesional, efektif dan efisien.

g. Senioritas dalam kepangkatan

Senioritas dalam kepangkatan digunakan apabila ada dua orang atau lebih Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan struktural semuanya memiliki pangkat yang sama. Dalam hal demikian, untuk menentukan salah seorang di antara dua orang atau lebih calon tersebut digunakan faktor senioritas dalam kepangkatann, yaitu Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai masa kerja yang paling lama dalam pangkat tersebut diprioritaskan.

h. Usia

Dalam menentukan prioritas dari aspek usia harus memperhatikan faktor pengembangan dan kesempatan yang lebih luas bagi Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan suatu jabatan struktural. Dengan demikian yang bersangkutan mempunyai cukup waktu untuk menyusun dan melaksanakan rencana kerja serta mengevaluasi hasil kerjanya.

i. Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) Jabatan

Diklat Kepemimpinan (Diklatpim) bukan merupakan syarat pengangkatan dalam jabatan struktural. Namun demikian, apabila di antara calon yang

memenuhi syarat terdapat seorang Pegawai Negeri Sipil yang telah mengikuti dan lulus Diklatpim, maka Pegawai Negeri Sipil yang telah mengikuti dan lulus Diklatpim yang ditentukan untuk jabatan tersebut, diprioritaskan untuk diangkat dalam jabatan struktural.

j. Pengalaman

Pengalaman jabatan merupakan salah satu faktor pertimbangan, apabila terdapat beberapa calon pejabat struktural, maka yang diprioritaskan untuk diangkat dalam jabatan struktural tersebut adalah pegawai yang memiliki pengalaman lebih banyak dan memiliki korelasi jabatan dengan jabatan yang akan diisi.



BAB III

METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu; sistematis berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.³²

Karena ini merupakan penelitian hukum maka sudah tentu bahwa dalam penelitian hukum, seseorang dapat mengatakan kegiatan-kegiatan untuk mengungkapkan kebenaran hukum. Penelitian hukum ini merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.³³

A. Metode Pendekatan

Tipologi penelitian ini merupakan tipologi penelitian yuridis empiris, yaitu penelitian hukum yang ditunjang data empiris bersifat administratif mengenai kepegawaian yang didasarkan pada peraturan hukum. Data empiris tersebut merupakan suatu penggambaran keadaan yang sedang berlangsung melalui pencarian dan pengumpulan data-data untuk memperoleh gambaran dan fakta-

³² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press 1984, h. 42

³³ *ibid*, h. 43

fakta yang jelas tentang kondisi suatu instansi. Oleh karenanya data empiris tergolong dalam jenis penelitian deskriptif yang menurut Nazir :

Suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.³⁴

Selanjutnya penelitian deskriptif yang dihubungkan terhadap sebuah tinjauan yuridis yakni berupa peraturan perundang-undangan administratif tentang kepegawaian untuk mengungkap kebenaran hukumnya. Jadi dalam penelitian ini menggambarkan sifat-sifat dan keadaan konkret tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural di Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang yang dihadapkan pada sebuah tinjauan yuridis peraturan perundang-undangan tentang kepegawaian.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat atau letak dimana sebenarnya peneliti akan melakukan penelitian. Dari lokasi penelitian inilah peneliti mendapatkan data dan informasi yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Penelitian ini dilakukan pada Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang. Penulis melakukan penelitian di Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang karena Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural di kantor tersebut belum lama ini telah terjadi pergantian atau terjadi kenaikan jabatan dimana kepala kecamatan pada kantor tersebut sebelumnya merupakan sekretaris kepala kecamatan.

³⁴ Nazir, Moh., *Metode Penelitian*. Bogor 2005, Ghalia Indonesia, h. 54

C. Data Penelitian

Data penelitian dalam penelitian ini adalah data penelitian di lapangan dengan ditunjang dari buku-buku maupun ketentuan Undang-undang.

D. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis Data

Menurut Lofland dan Lofland sumber data yang utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan selebihnya adalah dari tambahan seperti dokumen dan lain-lain³⁵. Berkaitan dengan itu data yang diambil dalam penelitian ini dibagi dalam data primer dan data sekunder yakni :

- a. Data primer: Hasil wawancara dengan Kepala Kecamatan, Sekretaris Kecamatan dan Kepala seksi-seksi.
- b. Data sekunder: Ketentuan Perundang-undangan dan arsip-arsip maupun dokumen-dokumen kantor Kecamatan.

2. Sumber Data

Menurut Arikunto, sumber data dalam penelitian adalah subjek darimana data diperoleh. Sumber data merupakan faktor penting dalam penelitian, yaitu sebagai acuan pengkajian dan analisa terhadap permasalahan yang diteliti³⁶. Dalam penelitian ini terdapat dua sumber data yang digunakan yaitu :

- a. Data primer merupakan sumber data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber asli (tidak melalui media perantara). Data primer secara khusus dikumpulkan oleh peneliti untuk menjawab pertanyaan

³⁵ Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung,2001, Remaja Rosdakarya, h. 112

³⁶ Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian (Suatu Pendekatan Praktek)*. Edisi Revisi V. Jakarta,2002,Rineka Cipta,h. 107

penelitian. Data primer dapat berupa opini subyek (orang) secara individual maupun kelompok, hasil observasi terhadap suatu benda, kejadian atau kegiatan, dan hasil pengujian. Dan subyek (orang) yang menjadi sumber data dalam penelitian ini yaitu :

- i. Kepala Kantor Kecamatan
- ii. Sekretaris
- iii. Kepala Seksi Pemerintahan
- iv. Kepala Seksi Ketertiban dan Keamanan
- v. Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial
- vi. Kepala Seksi Pelayanan Umum
- vii. Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat

Jadi yang subyek (orang) yang menjadi sumber data dalam penelitian ini berjumlah 6 orang.

- b. Data sekunder yaitu data yang berasal dari peraturan perundang-undangan serta buku-buku yang berkaitan dengan pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural. Dimana sumber data sekunder tersebut terdiri dari :
 - i. Buku-buku, makalah dan artikel-artikel yang berkaitan dengan masalah penataan kelembagaan.
 - ii. UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.
 - iii. PP 100/2000 jo PP 13/2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural.
 - iv. PP 101/2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Negeri Sipil.

- v. Keppres Nomor 99 Tahun 2000 tentang Tunjangan Jabatan Struktural.

E. Metode dan Alat Pengumpulan Data

1. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, digunakan metode pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut :

- a. Data yang berasal dari pustaka dikumpulkan dengan metode inventarisasi, yaitu dengan mengumpulkan literatur, makalah, artikel-artikel dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah penataan kelembagaan.
- b. Data dari responden dikumpulkan dengan metode wawancara, yaitu tanya jawab secara langsung dengan responden.

2. Instrumen Penelitian

Menurut Arikunto, instrumen penelitian adalah alat atau fasilitas yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data agar pekerjaannya lebih mudah dan hasilnya lebih baik, dalam arti cermat, lengkap, dan sistematis sehingga lebih mudah diolah³⁷. Dalam penelitian ini instrumen penelitian yang digunakan adalah :

1) Pedoman wawancara

Berupa daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan untuk melakukan wawancara agar pelaksanaan wawancara dapat berlangsung secara terarah dan efektif.

2) Dokumentasi

³⁷ ibid, h.136

Metode pengumpulan data dengan melakukan pencatatan dokumen – dokumen instansi terkait tentang informasi yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

F. Populasi dan Sampel

1. Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pegawai instansi atau Pegawai Negeri Sipil di kota Malang yang mempunyai jabatan struktural.

2. Sampel

Sampel dalam penelitian ini diambil di kantor kecamatan yang ada di daerah yang telah ditentukan.

G. Analisis Data

1. Proses Analisis

Analisis data yang umumnya dilakukan adalah menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber yaitu wawancara, observasi dan dokumentasi. Menurut Nazir, analisis adalah mengelompokkan, membuat suatu urutan, memanipulasi, serta menyingkatkan data sehingga mudah dibaca. Tujuan analisis data adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang lebih mudah dibaca³⁸.

Peneliti melakukan analisis data berdasarkan metode diskriptif dengan langkah – langkah sebagai berikut :

- a. Menganalisis pelaksanaan pengangkatan pegawai struktural dari hasil wawancara dengan Kepala Kecamatan beserta kepala seksinya.

³⁸ Nazir, Moh, op.cit,h. 358

- b. Melakukan pengolahan data dari hasil wawancara dan observasi secara langsung.
- c. Menarik kesimpulan dari keseluruhan data yang sudah didapat.

2. Metode Analisis

Dalam menganalisis data digunakan pendekatan kualitatif yaitu pengamatan terhadap praktek pelaksanaan pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural di Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang yang dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu PP No. 100 Th. 2000 Jo Peraturan Pemerintah No.13 Th. 2002.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kecamatan Lowokwaru

1. Sejarah singkat Kecamatan Lowokwaru

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1987 tanggal 12 Juli 1987 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang, Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang memperoleh tambahan 12 desa dari Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Malang. Sehingga dengan tambahan 12 desa dari kabupaten menjadi 57 kelurahan serta 5 kecamatan antara lain:

1. Kecamatan Blimbing
2. Kecamatan Klojen
3. Kecamatan Kedung Kandang
4. Kecamatan Sukun
5. Kecamatan Lowokwaru

Dengan pemekaran wilayah tersebut kecamatan lowokwaru melaksanakan kegiatan pemerintah pada tahun 1988/1989 tepatnya bulan April 1988 dengan struktur organisasi pemerintahan sebagaimana yang tertuang dalam keputusan MENDAGRI Nomor 82 tahun 1989.

2. Dasar Hukum Pendirian

§ Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi Dan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kecamatan Dan Kelurahan Di Kota Malang.

§ SK Walikota Malang Nomor 11 Tahun 2000.

3. Keadaan Umum Lokasi

Secara Geografis letak wilayah Kecamatan Lowokwaru berada di sebelah barat daya dari pusat kota Malang tepatnya di JL. Cengger Ayam no.1 dengan nomor telepon (0341) 493162. dengan ketinggian 460 m diatas permukaan air laut. Suhu max/min $26^0 - 28^0$ Celcius. Curah hujan rata-rata 2,71 milimeter pertahun.

Wilayah Kecamatan Lowokwaru dengan luas 2089,513 Ha terdiri dari dua belas kelurahan yaitu :

1. Kelurahan Tasikmadu
2. Kelurahan Tunggulwulung
3. Kelurahan Merjosari
4. Kelurahan Tlogomas
5. Kelurahan Dinoyo
6. Kelurahan Sumpersari
7. Kelurahan Ketawanggede
8. Kelurahan Jatimulyo
9. Kelurahan Tunjungsekar
10. Kelurahan Mojolangu
11. Kelurahan Tulusrejo
12. Kelurahan Lowokwaru

Sedangkan secara administratif Kecamatan Lowokwaru memiliki batas-batas sebagai berikut:

- § Batas sebelah Utara : Kecamatan Karangploso
- § Batas sebelah Timur : Kecamatan Blimbing
- § Batas sebelah Selatan : Kecamatan Klojen
- § Batas sebelah Barat : Kecamatan Dau

4. Jumlah Penduduk

Jumlah penduduk Kecamatan Lowokwaru 169.265 jiwa pada tahun 2009 dengan rincian pada tabel I :

Tabel I
Jumlah Penduduk Kecamatan Lowokwaru
Periode Maret 2009

No.	Nama Kelurahan	WNI		WNA		Jumlah
		L	P	L	P	
1.	Kelurahan Tasikmadu	2.406	2.406	-	-	4.812
2.	KelurahanTunggulwulung	2.828	3.014	-	-	5.842
3.	Kelurahan Merjosari	8.249	7.277	-	-	15.526
4.	Kelurahan Tlogomas	7.856	5.382	2	-	13.240
5.	Kelurahan Dinoyo	8.261	7.105	-	-	15.366
6.	Kelurahan Sumbersari	7.233	7.024	-	-	14.257
7.	Kelurahan Ketawanggede	4.570	3.737	-	-	8.307
8.	Kelurahan Jatimulyo	9.921	9.418	2	1	19.352
9.	Kelurahan Tunjungsekar	6.604	6.675	2	2	13.294
10.	Kelurahan Mojolangu	12.742	11.868	4	1	24.651
11.	Kelurahan Tulusrejo	8.206	7.984	-	-	16.190
12.	Kelurahan Lowokwaru	9.421	8.979	15	13	18.428
	Jumlah	88.297	80.869	25	17	169.265

Sumber: Kantor Kecamatan Lowokwaru, data sekunder, diolah, 2009

5. Tugas Pokok Dan Fungsi Kecamatan Lowokwaru

1. Tugas Pokok

Tugas Pokok dari Kantor Kecamatan Lowokwaru adalah membantu Walikota dalam koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di tingkat Kecamatan.

2. Fungsi

Fungsi dari Kantor Kecamatan Lowokwaru antara lain:

- a. Melaksanakan tugas pelayanan Pemerintah Kota di Tingkat Kecamatan;
- b. Menyelenggarakan dukungan koordinasi perangkat daerah di tingkat kecamatan;
- c. Menyelenggarakan dukungan pelayanan perangkat daerah di tingkat Kecamatan;
- d. Menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan umum dan pembinaan keagrariaan dan
- e. pembinaan sosial;
- f. Membina pemerintahan Kelurahan;
- g. Menyusun program, pembinaan administrasi, ketatausahaan dan rumah tangga;
- h. Melaksanakan pelimpahan sebagai kewenangan Walikota.

6. Visi Dan Misi Kecamatan Lowokwaru

Visi Kecamatan Lowokwaru adalah **”Terwujudnya kepuasan masyarakat melalui pelayanan prima”**. Visi Kecamatan Lowokwaru tersebut merupakan visi yang terintegrasi dan menjadi kesatuan dari visi kota

malang, diharapkan dapat mendukung pencapaian tujuan yang digariskan sehingga gerak langkah dari kecamatan lowokwaru dan kelurahan-kelurahan di bawahnya diharapkan dapat mewujudkan keinginan warga kota sesuai dengan visi tersebut. Visi Pemerintah Kecamatan Lowokwaru ini juga diharapkan dapat mewujudkan salah satu misi kota malang, yaitu **”Meningkatkan Pelayanan Kepada Masyarakat melalui pelayanan prima yang berorientasi pada kepuasan masyarakat.”**

7. Tujuan Dan Sasaran

Tujuan dan sasaran tentang kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Kantor kecamatan lowokwaru kota malang dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Tujuan

- 1) Mewujudkan aparat kecamatan/kelurahan yang bersih dan berwibawa dengan mengutamakan kepentingan dan pelayanan prima masyarakat di dua belas kelurahan.
- 2) Meningkatkan kemampuan kelembagaan kecamatan serta kelurahan dalam upaya perencanaan, monitoring dan pengendalian di bidang pemerintahan, ketentraman dan ketertiban, pemberdayaan masyarakat kelurahan, kesejahteraan sosial dan pelayanan umum di wilayah kecamatan lowokwaru.
- 3) Meningkatkan penyelenggaraan koordinasi, pembinaan, pengembangan sistem informasi tentang kebijaksanaan dan strategi di bidang pemerintahan, pembangunan serta pelayanan masyarakat di wilayah kecamatan lowokwaru.

b. Sasaran

1. Validasi data dan bahan (monografi) yang meliputi lima bidang: pemerintahan, keamanan, dan ketertiban, pemberdayaan masyarakat kelurahan, kesejahteraan sosial, pelayanan umum, sebagai data sekunder di kelurahan.
2. Memformulasikan data dan bahan kelima bidang, tugas pokok dan fungsi sebagai data entry (data olahan) bagi perangkat daerah dan instansi vertikal.
3. Pelaksanaan registrasi pertahanan sesuai dengan peruntukan dan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.
4. Perumusan pedoman tata kerja, dengan harapan minimal 75 % setiap aparatur di wilayah kecamatan lowokwaru mengerti dan memahami tugas dan fungsinya dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat.

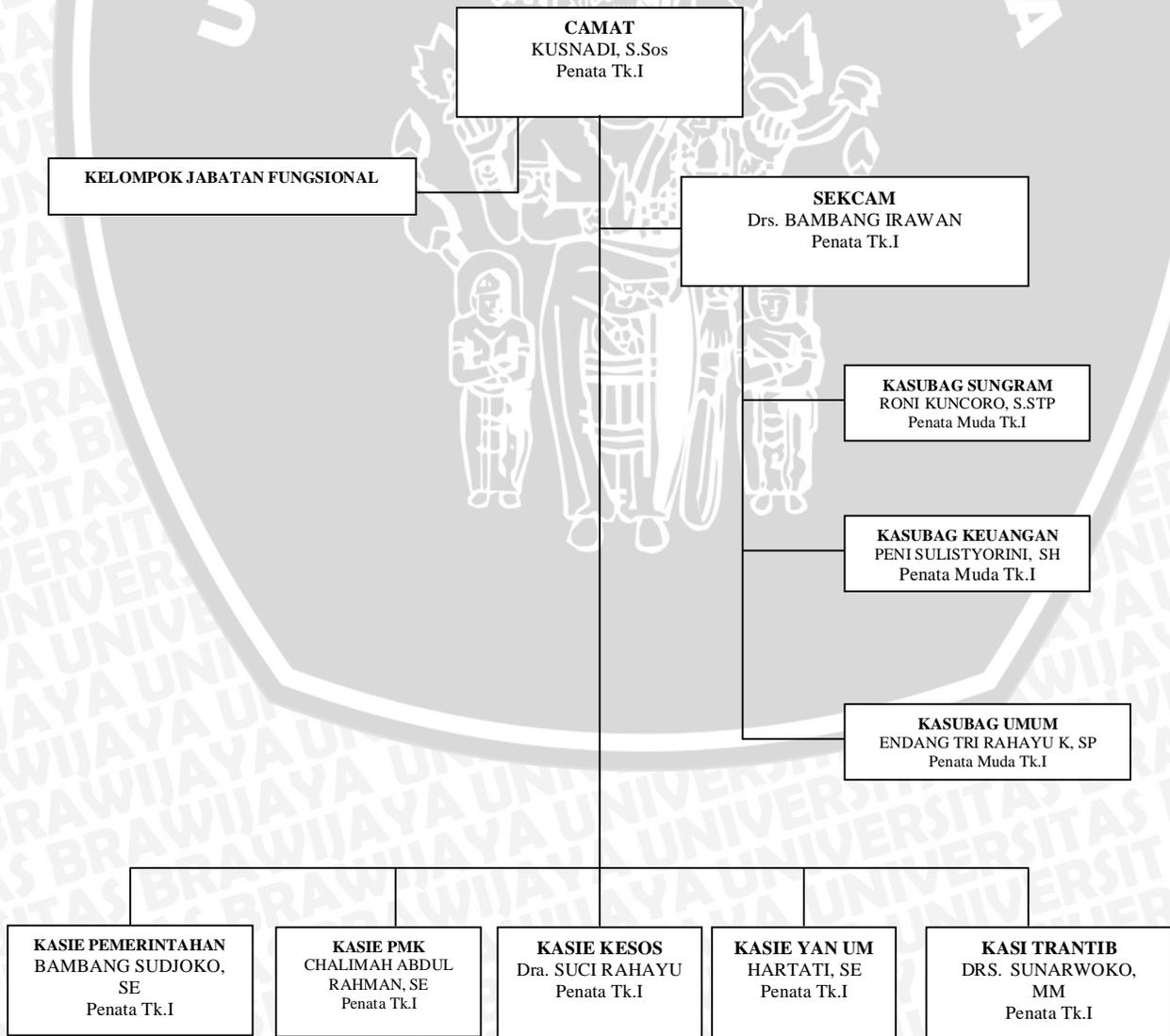
8. Struktur Organisasi

Struktur organisasi merupakan hal yang sangat penting dalam pembagian tugas pekerjaan guna kelancaran aktivitas sebuah instansi. Dalam hal ini struktur organisasi yang digunakan kantor kecamatan lowokwaru kota malang adalah organisasi garis dan staf (*line and staff organization*). Dalam bentuk pimpinan memberikan wewenang kepada beberapa pegawainya yang masing-masing membawahi staf sendiri-sendiri sesuai dengan bidang pekerjaannya, dan staf yang diberi tugas bertanggung jawab kepada atasannya secara langsung.

Pimpinan tertinggi dalam struktur ini dipegang secara langsung oleh camat , yang didalam tugas kesehariannya dibantu oleh sekretaris kecamatan, camat membawahi lima seksi yaitu:

1. Seksi Pemerintahan
2. Seksi Pemberdayaan Masyarakat
3. Seksi Kesejahteraan Sosial
4. Seksi Pelayanan Umum
5. Seksi Ketentraman Ketertiban

Gambar I
Struktur Organisasi Kantor Kecamatan Lowokwaru
Kota Malang



9. Deskripsi Jabatan Struktural

Deskripsi jabatan dari masing-masing fungsi organisasi dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Camat

Camat mempunyai tugas untuk membantu walikota dalam koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di tingkat kecamatan serta, melaksanakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari walikota. Sedangkan untuk melaksanakan tugasnya, camat mempunyai fungsi sebagai berikut :

- 1) Pelayanan penyelenggaraan pemerintahan kecamatan dan pembinaan pemerintahan kelurahan
- 2) Pembinaan ketentraman dan ketertiban, kesejahteraan sosial dan pelayanan umum serta pemberdayaan masyarakat.
- 3) Penyusunan rencana dan program pembinaan administrasi, ketatalaksanaan dan rumah tangga
- 4) Mengkoordinasikan pembangunan di wilayah kecamatan
- 5) Penyelenggaraan dan pengawasan atas tugas-tugas pembantuan sesuai bidang kewenangannya.

b. Sekretariat Kecamatan

Sekretaris kecamatan mempunyai tugas menyelenggarakan ketatausahaan kecamatan serta memberikan pelayanan teknis administratif kepada seluruh perangkat kecamatan dan melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat sesuai dengan bidang tugasnya. Sedangkan untuk

melaksanakan tugasnya, sekretariat kecamatan mempunyai fungsi sebagai berikut :

- 1) Penyusunan program kerja kecamatan
- 2) Penyelenggaran koordinasi administrasi kecamatan dan kelurahan
- 3) Pengelolaan keuangan, kepegawaian, dan perlengkapan kecamatan
- 4) Pengelolaan, pemeliharaan sarana dan prasarana serta inventaris kantor
- 5) Penyusunan akuntabilitas kecamatan
- 6) Kearsipan

Dalam melakukan hal surat menyurat dijelaskan berdasarkan nomor dan susunan bidang sesuai ketentuan, antara lain dalam bidang umum, pemerintahan, politik, keamanan, kesejahteraan, perekonomian, pekerjaan umum, pengawasan, kepegawaian, keuangan dan dalam hal surat menyurat tersebut sebagai contoh yaitu dicantumkan tentang surat masuk dan surat keluar.

c. Seksi Pemerintahan

Kepala seksi pemerintahan mempunyai tugas menyelenggarakan kewenangan bidang pemerintahan kecamatan dan melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat sesuai dengan bidang tugasnya. Sedangkan untuk melaksanakan tugasnya, seksi pemerintahan mempunyai fungsi sebagai berikut:

- 1) Penyelenggaraan, pembinaan, dan pengawasan kegiatan kecamatan dan Kelurahan se-Kecamatan Lowokwaru.

- 2) Penyelenggaraan perselisihan antar warga masyarakat yang tidak diserahkan ke pengadilan.
- 3) Penyelenggaraan kondisi kelompok kerja fungsi perangkat daerah dan perangkat pusat pada tingkat kecamatan
- 4) Penyelenggaraan kerjasama dengan perangkat daerah maupun dengan kelompok masyarakat pada wilayah kerja camat di wilayah kota malang.
- 5) Penyelenggaraan administrasi kependudukan kecamatan
- 6) Penyelenggaraan registrasi pertanahan
- 7) Penyelenggaraan tugas-tugas pembantuan sesuai bidang kewenangan.

d. Seksi Pemberdayaan Masyarakat

Seksi pemberdayaan masyarakat (PMK) mempunyai tugas menyelenggarakan kewenangan bidang pemberdayaan masyarakat dan melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat.

Selain tugas bidang pemberdayaan masyarakat, seksi pemberdayaan masyarakat juga mempunyai fungsi-fungsi sebagai berikut :

- 1) Pelaksanaan pembinaan ekonomi masyarakat
- 2) Fasilitas pengajuan proyek oleh pembangunan oleh masyarakat
- 3) Pengawasan pembangunan dan pengembangan partisipasi masyarakat dalam bidang fisik dan non fisik
- 4) Pemantauan dan pelaporan terjadinya kerawanan sosial. Penetapan potensi kecamatan
- 5) Penyusunan laporan pelaksanaan tugasnya.

e. Seksi Kesejahteraan Sosial

Kepala seksi kesos mempunyai tugas menyelenggarakan kewenangan di bidang kesejahteraan sosial dan tugas lain yang diberikan oleh camat sesuai dengan bidang tugasnya. Untuk melaksanakan tugasnya, seksi kesejahteraan sosial mempunyai fungsi sebagai berikut :

- 1) Mengurus bidang sosial dan kesejahteraan masyarakat yang bersifat umum langsung maupun tidak langsung dalam bentuk pelayanan administratif. Sebagai koordinasi wilayah dan kepanjangan dari pemerintah daerah kota malang.
- 2) Mengarsip surat keluar maupun surat masuk baik dari lembaga pemerintahan maupun lembaga sosial masyarakat.
- 3) Mengoordinasikan organisasi sosial masyarakat baik yang bersifat kepemudaan maupun keagamaan dan pendidikan serta kesejahteraan dibawah perintah camat.

f. Seksi Pelayanan Umum

Untuk melaksanakan tugas di bidang pelayanan umum, seksi pelayanan umum mempunyai kewenangan antara lain :

- 1) Memberikan rekomendasi /legalisasi surat/ keterangan atas kebutuhan masyarakat. Surat2 tersebut terbagi menjadi dua yaitu, rekomendasi berpergian, domisili serta akte kelahiran, dan Legalisasi Kartu Keluarga (KK), KTP.
- 2) Pemberian Rekomendasi Atas usaha informal atau pedagang kaki lima di wilayah kerja kecamatan lowokwaru.

Tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh seksi pelayanan umum antara lain :

- 1) Pelaksanaan pelayanan umum kepada masyarakat di wilayah kecamatan lowokwaru
- 2) Pengawasan sarana dan prasarana pelayanan umum
- 3) Penyusunan laporan pelaksanaan tugas pelayanan umum.

g. Seksi Ketentraman Dan Ketertiban

Dalam melaksanakan tugas sebagai penyelenggara ketentraman dan ketertiban, seksi ketentraman dan ketertiban mempunyai fungsi sebagai berikut :

- 1) Seksi ketentraman dan ketertiban dalam hal ini satuan polisi pamong praja (satpol.PP) Kecamatan melakukan koordinasi dengan instansi lain di tingkat kecamatan yang erat hubungannya dengan pelaksanaan tugasnya terutama dalam membina ketentraman dan ketertiban wilayah kecamatan lowokwaru.
- 2) Menyusun rencana pelaksanaan tugas di bidang ketentraman dan ketertiban wilayah kecamatan lowokwaru sesuai petunjuk camat.
- 3) Melaksanakan tindakan tindakan penertiban di lapangan baik preventif maupun represif yustisial.
- 4) Melaksanakan patroli di wilayah kecamatan lowokwaru dalam rangka mencegah timbulnya gangguan ketentraman dan ketertiban.
- 5) Melaksanakan dan mengkoordinasikan pengamanan kantor / rumah jabatan camat.

- 6) Melaporkan hasil tugasnya kepada camat menurut hierarki yang berlaku.
- 7) Melaporkan tugas lain yang diberikan oleh camat sesuai bidang tugasnya.

Selain tugas-tugas di atas, satpol. PP mempunyai tugas lain yang disebut dengan **Giat Ops.Trantib SatPol. PP Kecamatan Lowokwaru** antara lain :

1. Pengamanan yang terdiri dari, pengamanan kantor kecamatan, pengamanan pejabat / tamu penting, pengamanan kegiatan pemerintah dan masyarakat, dan lain-lain kegiatan keamanan.
2. Operasi ketentraman dan ketertiban yang terdiri atas :
 - a) Patroli siang, dengan sasaran gelandangan, parkir becak, dokar tau cikir, pedagang kaki lima (PKL), reklame spanduk dan lain-lain, serta pendirian bangunan.
 - b) Patroli malam, dengan sasaran tramtib wilayah kelurahan se-Kecamatan Lowokwaru, tramtib pusat, kecamatan/kelurahan, pedagang kaki lima (PKL), tempat hiburan malam, dan wanita tuna susila (WTS)
 - c) Patroli gabungan dengan aparat terkait, yaitu pembinaan / penyuluhan kepada masyarakat tentang pemahaman PERDA, ketentraman dan ketertiban wilayah, kebersihan dan keindahan wilayah.

- d) Melakukan koordinasi dengan ABRI, aparat ketertiban lainnya setingkat kecamatan, serta kepala kelurahan, RT, RW dan unsur-unsur terkait.

10. Keadaan Pegawai

Dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan umum, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kehidupan masyarakat di kecamatan perlu di dukung dengan aparatur pemerintah, dalam hal ini pegawai negeri sipil yang mampu memikul dan melaksanakan tugas-tugas tersebut dari segi kualitas maupun kuantitas. Sesuai dengan data yang diperoleh di kantor kec. Lowokwaru, pegawainya berjumlah 37 orang.

Mereka terbagi dalam beberapa bagian, yaitu pada bagian sekretariat berjumlah 8 orang, termasuk Camat, Sekcam, dan beberapa kepala seksi serta staf pegawai kepala seksi. Untuk lebih jelas dapat dilihat pada tabel 2 berikut ini.

Tabel 2
Komposisi Pegawai Kecamatan Lowokwaru
Berdasarkan Bagian Tugas Pekerjaan

No.	Nama Bagian	Jumlah
1.	Camat	1
2.	Sekretariat Camat	10
3.	Kasie Pemerintahan	6
4.	Kasie Pemberdayaan Masyarakat	3
5.	Kasie Kesejahteraan Sosial	7
6.	Kasie Pelayanan Umum	2
7.	Kasie Ketentraman Ketertiban	8
	Jumlah	37

Sumber : Kantor Kecamatan Lowokwaru, data sekunder, diolah, 2009

Pegawai kantor Kecamatan Lowokwaru memiliki latar belakang pendidikan yang beragam mulai dari tingkat sekolah dasar sampai dengan perguruan tinggi, latar belakang ini sangat penting dalam usaha untuk memahami dan melaksanakan tugas yang dibebankan kepada masing-masing pegawai. Di kantor kecamatan Lowokwaru diketahui bahwa sebagian besar pegawai memiliki pendidikan formal yang memadai. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel 3 berikut.

Tabel 3
Komposisi Pegawai Kecamatan Lowokwaru
Berdasarkan Tingkat Pendidikan

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1.	Strata II	1
2.	Strata I	10
3.	SMA	21
4.	SMP	4
5.	SD	1
	Jumlah	37

Sumber : Kantor Kecamatan Lowokwaru, data sekunder, diolah, 2009

Dilihat dari tingkat pendidikan tersebut diatas maka masing-masing pegawai memiliki keragaman dalam hal pangkat dan golongannya. Mulai Penata tk.I sampai pengatur muda. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 4 berikut ini:

Tabel 4
Komposisi Pegawai Kecamatan Lowokwaru
Berdasarkan Pangkat/ Golongan

No.	Pangkat/Golongan	Jumlah
1.	Penata Tk. I/ IIIId	8
2.	Penata Muda Tk. I/ IIIb	5
3.	Penata Muda / IIIa	5
4.	Pengatur/ II c	3
5.	Pengatur Muda Tk.I/ IIb	4
6.	Pengatur Muda/ IId	7
7.	Juru / Ic	4
8.	Juru Muda / Ia	1
	Jumlah	37

Sumber : Kantor Kecamatan Lowokwaru, data sekunder, diolah, 2009

11. Sarana Dan Prasarana

Sarana dan prasarana merupakan hal yang sangat dibutuhkan dalam melaksanakan tugas. Tanpa adanya sarana dan prasarana yang memadai maka tujuan organisasi tidak akan tercapai secara efektif dan efisien. Secara umum sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Kantor Kecamatan Lowokwaru sudah cukup memadai. Sarana dan prasarana ini digunakan dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas Kantor Kecamatan Lowokwaru sebagai unsur pelaksana urusan Pemerintahan Kota Malang di tingkat kecamatan. Sarana dan prasarana yang terdapat pada Kantor Kecamatan Lowokwaru adalah sebagai berikut :

Tabel 5

Sarana dan Prasarana Kantor Kecamatan Lowokwaru

No.	Jenis	Jumlah
1.	Gedung Kantor	1
2.	Telepon dan Radio Telekomunikasi	7
3.	Mesin Ketik	57
4.	Meja Kerja/ Kursi Kerja	57/125
5.	Meja Kursi Tamu	3
6.	Lemari	15
7.	Ruang Rapat	2
8.	Ruang Data	3
9.	Balai Pertemuan	2
10.	Kendaraan Dinas Roda 2	2
11.	Kendaraan Dinas Roda 4	2
12.	Komputer	16
13.	Laptop	1
14.	Mesin Hitung	5
15.	Lain-lain	1

Sumber : Kantor Kecamatan Lowokwaru, data sekunder, diolah, 2009

Berdasarkan tabel 5 dapat dilihat bahwa sarana dan prasarana yang dimiliki Dinas Pendapatan Kota Malang sebagai penunjang pelaksanaan kegiatannya berupa Gedung Kantor sebanyak 1 buah, telepon dan radio komunikasi sebanyak 7 buah, mesin ketik sebanyak 57 buah, meja kerja sebanyak 57 buah, kursi kerja sebanyak 125 buah, meja kursi tamu sebanyak 3 buah, lemari 15 buah, ruang rapat 2 buah, ruang data 3 buah, balai pertemuan 2 buah, kendaraan dinas roda 2 sebanyak 2 buah, sedangkan kendaraan roda 4 sebanyak 2 buah, computer sebanyak 16 buah, laptop sebanyak 1 buah, mesin hitung sebanyak lima buah dan lain-lain sebanyak 1 buah.

B. Eselonisasi Pegawai Di Kantor Kecamatan Lowokwaru

Eselon adalah tingkatan jabatan struktural. Untuk mengetahui tingkatan jabatan struktural tersebut maka akan digambarkan dalam tabel berikut dengan jenjang pangkat dari batas terendah dan tertinggi:

Tabel 6
Eselon Dan Jenjang Pangkat
Dalam Jabatan Struktural

NO	Eselon	Jenjang pangkat , golongan/ruang			
		Terendah		Tertinggi	
		Pangkat	Gol.Ru	Pangkat	Gol.Ru
1.	I.a	Pembina Utama Madya	IV/d	Pembina Utama	IV/e
2.	I.b	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama	IV/e
3.	II.a	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama Madya	IV/d
4.	II.b	Pembina Tk.I	IV/b	Pembina Utama Muda	IV/c
5.	III.a	Pembina	IV/a	Pembina Tk.I	IV/b
6.	III.b	Penata TK.I	III/d	Pembina	IV/a
7.	IV.a	Penata	III/c	Penata TK.I	III/d
8.	IV.b	Penata Muda TK.I	III/b	Penata	III/c
9.	V.a	Penata Muda	III.a	Penata Muda TK.I	III/b

Sebelumnya di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000, jenjang jabatan hanya sampai dengan eselon IV.b, perubahan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 dengan mencantumkan kembali eselon V.a adalah untuk mengakomodasi pejabat yang bertugas pada Unit Pelayanan Teknis

(UPT) yang memang memerlukan pejabat setingkat eselon V.a, namun penetapan eselon V sebagaimana dimaksud pasal 3 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 dilaksanakan dengan memperhatikan:

- a. Kebutuhan organisasi,
- b. Rentang kendali,
- c. Kondisi geografis,
- d. Karakteristik tugas pokok dan fungsi jabatan yang berhubungan langsung dengan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, di kantor Kecamatan Lowokwaru terdapat 10 pegawai yang menduduki jabatan struktural, mereka adalah Camat, Sekretaris Kecamatan sampai kepala seksi-seksi. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 7
Daftar Pegawai Di Kecamatan Lowokwaru
Yang Menduduki Jabatan Struktural

No .	Nama	Pangkat/Gol	Jabatan	Eselon
1.	Kusnadi, S,Sos	PenataTk.I/ IIIId	Camat	IIIA
2.	Drs. Bambang Irawan	PenataTk.I/ IIIId	Secam	IIIB
3.	Bambang Sudjoko, SE	PenataTk.I/ IIIId	Kasie Pemerintahan	IIIB
4.	Chalimah Abdul R, SE	PenataTk.I/ IIIId	Kasie PMK	IIIB
5.	Dra. Suci Rahayu	PenataTk.I/ IIIId	Kasie Kesos	IIIB
6.	Hartati, SE	PenataTk.I/ IIIId	Kasie Yan Um	IIIB
7.	Drs. Sunarwoko, MM	PenataTk.I/ IIIId	Kasie Trantib	IIIB
8.	Roni Kuncoro, S, STP	Penata Muda Tk.I/IIIb	Kasubag Sungram	IVB
9.	Peni Sulistyorini, SH	Penata Muda Tk.I/IIIb	Kasubag Keuangan	IVB
10.	Endang Tri Rahayu K, SP	Penata Muda Tk.I/IIIb	Kasubag Umum	IVB

Sumber : Kantor Kecamatan Lowokwaru, data primer, diolah, 2009

Berdasarkan tabel 6 diatas terdapat nama-nama pegawai yang menduduki jabatan struktural berdasarkan eselon, pangkat, jabatan dan golongan. Hal tersebut merupakan data yang digunakan dalam analisa terhadap para pegawai negeri yang menduduki jabatan struktural.

C. Deskripsi Pelaksanaan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Di Lingkungan Kantor Kecamatan Lowokwaru.

Pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural merupakan suatu pengangkatan terhadap pegawai negeri atas suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam rangka memimpin suatu organisasi.

Di kantor Kecamatan Lowokwaru jabatan struktural diisikan oleh Camat, Sekcam dan beberapa kepala seksi lainnya. Mereka menempati kedudukan yang mempunyai wewenang sendiri-sendiri dalam suatu organisasi, mereka juga membawahi staf-staf yang bertugas untuk membantu mereka dalam mempertanggungjawabkan jabatan yang mereka emban terhadap atasan sesuai dengan hierarkhi yang berlaku dalam jenjang jabatan struktural.

Menurut seorang staf dari sekretariat kecamatan bidang kepegawaian yakni bapak Edi Sutarto:³⁹

Para pegawai yang ada di kantor ini bertanggung jawab kepada Camat, semua kepala seksi dan sekretaris camat. Hanya saja untuk staf bertanggung jawab kepada camat melalui atasan mereka yang merupakan para pejabat yang menduduki jabatan struktural di bawah camat.

Para pegawai yang menduduki jabatan struktural di kantor kecamatan lowokwaru, pastilah mempunyai suatu proses pelaksanaan pengangkatan. Pengangkatan inilah yang dinamakan pengangkatan pegawai negeri sipil dalam

³⁹ Wawancara dengan staf sekretariat kecamatan bidang kepegawaian. tanggal 8 Mei 2009.

jabatan struktural. Pengangkatan yang mempunyai tahap dan persyaratan untuk menduduki jabatan yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab.

Di kantor kecamatan Lowokwaru, pengangkatan pegawai dalam jabatan struktural dilakukan melalui sebuah proses pengangkatan yang bisa dinilai suatu prosesi yang khusus dan rahasia. Dimana dalam suatu pengangkatan pegawai negeri dalam jabatan struktural, mengenai siapa yang telah pantas atau memenuhi kualifikasi telah ditentukan oleh camat sendiri selaku ketua SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Menurut bapak Edi Sutarto, hal ini merupakan kerahasiaan, hanya camat dan bapak Edi sendiri selaku staf bagian kepegawaian yang tahu mengenai siapa yang diangkat. Dan camat yang menentukan berdasarkan prestasi kerja para pegawai.

Hanya bapak camat dan saya yang tahu mengenai siapa yang dianggap pantas menduduki suatu jabatan struktural maupun siapa yang dipindah. Ini merupakan kerahasiaan. Bapak camat memberikan penilaian sendiri terhadap pegawainya yang pantas untuk menduduki suatu jabatan struktural.⁴⁰

Hal diatas tersebut diatas diperjelas dengan pernyataan oleh Kasubag Sungram (Penyusunan Program), jabatan yang berada di bawah Sekretariat Kecamatan, bahwa dia diangkat sebagai kasubag awalnya dia tidak tahu tentang hal ini. Dia hanya menerima sebuah surat dari Badan Kepegawaian Daerah bahwa dia telah mendapat kenaikan jabatan dan dibutuhkan konfirmasi dari dirinya untuk menduduki jabatan tersebut.⁴¹

Selanjutnya penulis melayangkan pertanyaan kepada bapak Edi, bagaimana dalam mengkualifikasikan seseorang dikatakan pantas untuk diajukan ke jabatan struktural, dan bapak edi menjawab:

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Wawancara dengankasubag Sungram. tanggal 8 Mei 2009.diolah

Seseorang yang pantas diajukan yakni seseorang yang pasti punya prestasi yang baik, untuk pekerjaan administrasinya seseorang harus sudah menyelesaikan pekerjaan sebanyak 87% dari pekerjaannya, hal tersebut berdasarkan kebijakan dari badan kepegawaian nasional. Namun bapak Edi menambahkan, selama ini sangat jarang seseorang pegawai yang dapat menyelesaikan samapi 87%. Rata-rata hanya 70an % seseorang menyelesaikan pekerjaannya. Jadi kalo pegawai disini yang akan dipromosikan, berarti dia telah dinilai baik oleh camat. Karena disini yang punya wewenang akan pengangkatan tersebut hanya bapak camat.⁴²

Jadi di kecamatan Lowokwaru memang camat yang berwenang atas siapa yang akan diajukan untuk kenaikan jabatan. camat mempunyai wewenang akan kenaikan jabatan karena dialah yang memberikan penilaian kepada seorang pegawai untuk kenaikan jabatan. Lalu penulis mempertanyakan kepada camat bagaimanakah camat dalam memberikan penilaian kepada pegawai. Penilaian yang diberikan oleh camat kepada pegawainya yang akan dipromosikan yakni berdasarkan penilaian yang ada pada DP3.

Dalam memberikan penilaian, saya memperhatikan prestasinya, tanggung jawabnya, kesetiiaannya, ya pokoknya penilaian yang seperti pada DP3. Dan juga penilaian juga saya lihat melalui koordinasi dengan kawan-kawan kepala seksi. Penilaian yang ada pada DP3 juga saya dasarkan pada kebijakan yang ada pada Badan Kepegawaian Daerah bahwa penilaian di DP3 tersebut merupakan nilai yang dapat dikaitkan dengan kompetensi pegawai dalam menduduki suatu jabatan struktural. Di dalam DP3 tersebut nilai pegawai tidak boleh kurang dari 76, nilai kurang dari 76 dalam satu kategoripun maka seseorang tidak akan dapat diangkat.⁴³

Jadi berdasarkan hasil wawancara diatas, kompetensi seorang pegawai merupakan ukuran yang penting terhadap pegawai untuk mencapai jabatan ke tingkat selanjutnya.

Berikutnya penulis mempertanyakan kepada bagian kepegawaian kantor kecamatan lowokwaru, bagaimana proses pengajuan seseorang untuk kenaikan

⁴² Wawancara dengan staf sekretariat kecamatan bidang kepegawaian, tanggal 11 Mei 2009.

⁴³ Wawancara dengan Camat Kecamatan Lowokwaru. tanggal 8 Mei 2009.

jabatan struktural di kantor kecamatan lowokwaru. Hasilnya adalah sebagai berikut:

Surat yang berisi pengajuan dan nama pegawai oleh Camat diajukan ke Walikota dengan tembusan 1) Badan Kepegawaian Daerah;2) Inspektorat Kota Malang;3) Sekretariat Daerah. Selanjutnya nama-nama yang masuk akan ditampung oleh Badan Kepegawaian Daerah bersamaan dengan nama-nama pegawai yang diajukan oleh Dinas dan Kecamatan lainnya.

Setelah ditampung dan terkumpul semua, maka akan diadakan suatu rapat koordinasi oleh BAPERJAKAT, Walikota dan DPRD. Rapat tersebut mengkoordinasikan nama-nama yang telah diajukan apakah sudah sesuai syarat-syaratnya. Dan rapat akan berakhir dengan menemukan nama-nama yang sudah disetujui.

Nama-nama yang telah disetujui oleh Rapat Koordinasi tersebut selanjutnya akan diberitahukan ke camat dan akan meminta persetujuan bapak camat apakah menyetujui nama-nama yang telah terpilih dalam hasil rapat koordinasi. Lalu setelah camat setuju maka nama-nama ini akan diajukan kembali oleh BKD kota Malang ke BKD wilayah Jawa Timur untuk diberikan keabsahan. Pemberian keabsahan oleh BKD wilayah Jawa Timur masih menyisakan pertimbangan yakni kuota untuk pegawai yang diangkat. Jadi belum tentu semua pegawai yang telah diajukan oleh BKD bisa langsung diangkat terkait dengan anggaran dan yang berapa jumlah pegawai yang dibutuhkan oleh instansi terkait. Namun nama-nama diajukan yang sudah disetujui BKD kota Malang tetapi belum disahkan oleh BKD wilayah Jawa Timur maka mereka yang belum masuk dalam hitungan kenaikan jabatan struktural dapat dijadikan cadangan dan akan diangkat

pada periode berikutnya. Jadi pegawai yang menjadi cadangan tersebut akan diangkat pada periode pegangkatan berikutnya mengingat banyak mutasi jabatan dan pegawai yang akan pensiun.

D. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002

Efektifnya suatu hukum pastilah sebuah hal yang dicita-citakan oleh para aparatur hukum dalam menegakkan suatu hukum. Dimana produk hukum yang dihasilkan bisa efektif dan ditegakkan oleh aparatur hukum agar diterapkan oleh masyarakat. Maka dari itu diperlukan adanya suatu penegakkan hukum, yaitu usaha menerapkan hukum atas suatu kejadian, sehingga terdapat kesan bahwa penegakkan hukum itu sedemikian sederhananya. Tetapi dalam kenyataan, kesan itu tidak dapat dibenarkan karena yang terjadi sebenarnya adalah penegakkan itu mengandung pilihan dan kemungkinan, karena penegakan hukum itu dihadapkan pada realitas social yang kompleks. Dalam prakteknya, penegakan hukum tidak dapat dipisahkan dari keterlibatan manusia yaitu yang menegakan hukum dan yang dikenai hukuman.

Telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, bahwa efektifitas hukum disini dapat dibedakan atas tiga hal, yaitu:⁴⁴

- a. Filosofis, bahwa hukum berlaku sebagaimana dikehendaki atau dicita-citakan oleh adanya peraturan itu, sebagai nilai positif yang tertinggi;
- b. Yuridis, mengacu pada anggapan-anggapan yang disampaikan Hans Kelsen dan W. Zevenbergen, yaitu bahwa hukum itu berlaku sesuai dengan bunyi perumusan atau normanya;

⁴⁴ Soleman B. Taneko.op.cit,h.47

- c. Sosiologis, yaitu bahwa hukum itu benar-benar berlaku atau dipatuhi, sebab sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat.

1. Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 secara Filosofis

Suatu peraturan hukum berlaku secara filosofis apabila peraturan hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi. Dalam negara Indonesia, cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi adalah masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan UUD 1945. Sehingga Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 dapat dikatakan sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi, apabila tujuan yang hendak dicapai dari Peraturan Pemerintah tersebut sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.

Cita-cita/ tujuan yang hendak dicapai dari dikeluarkannya Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 dijelaskan dalam konsiderans/ dasar menimbang. Oleh karena itu dengan dasar pertimbangan bahwa perkembangan kegiatan yang bertentangan Pasal 17 ayat (1) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam jabatan

Tertentu berarti telah tidak sesuai dengan cita-hukum yang hendak dicapai oleh Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002. dan yang hendak dicapai oleh Peraturan Pemerintah tersebut adalah dalam rangka perencanaan, pengembangan, dan pembinaan karir serta peningkatan mutu kepemimpinan dalam jabatan

struktural, dipandang perlu mengatur kembali ketentuan tentang pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural dalam Peraturan Pemerintah.

Telah sesuai dan selarasnya cita-cita hukum yang hendak dicapai oleh Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 dengan cita2 hukum (rechtsidee) sebagai nilai positif yang tertinggi yakni Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 maka secara filosofis telah efektif berlaku bagi seluruh masyarakat secara umum dan bagi pegawai negeri sipil secara khusus.

2. Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 secara Yuridis

Undang-undang no 22 tahun 1999 pada dasarnya merupakan dasar dari peraturan-peraturan dalam dunia kepegawaian di Indonesia. Karena tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural tidak dijelaskan secara khusus dalam undang-undang kepegawaian tersebut, maka peraturan tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural lebih cenderung didasarkan pada peraturan-peraturan yang lebih rendah tingkatannya. Keluarnya suatu peraturan pemerintah tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural juga disusun untuk memberikan penjelasan secara khusus bagaimana pengangkatan pegawai negeri sipil dilaksanakan.

Suatu peraturan hukum berlaku secara yuridis, menurut Hans Kelsen dalam teori Stufenbau, apabila peraturan hukum tersebut penentuannya berdasarkan berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya. Teori stufenbau dari Hans Kelsen ini sesuai dengan Sumber Tertib Hukum dan Tata

urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, dimana setiap peraturan hukum yang berlaku haruslah bersumber pada peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Ini berarti bahwa setiap peraturan hukum yang berlaku tidak boleh bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu peraturan hukum juga mempunyai kelakuan yuridis, menurut W. Zevenbergen, apabila peraturan hukum tersebut terbentuk menurut cara yang ditetapkan. Misalnya, undang-undang di Indonesia dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan rakyat.

Setiap peraturan hukum yang berlaku haruslah bersumber pada peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Secara hierarkhis, suatu peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi berada di atasnya. Agar PP nomor 100 tahun 2000 yang telah disempurnakan dengan PP nomor 13 tahun 2002 sinkron dengan peraturan hukum yang lebih tinggi, maka dalam konsiderans/ dasar mengingat dari PP nomor 100 tahun 2000 jo PP nomor 13 tahun 2002 dijelaskan bahwa PP ini didasarkan, antara lain pada:

- a. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945:
- b. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3041) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 169. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3890):

- c. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
- d. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851);
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonomi (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3952);
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 165);
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 193. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4014);
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 196 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4017);

3. Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 secara Sosiologis

Suatu peraturan hukum berlaku secara sosiologis bilamana peraturan hukum tersebut diakui atau diterima oleh masyarakat kepada siapa peraturan hukum tersebut ditujukan/ diberlakukan, demikian menurut The Recognition Theory. Teori ini bertolak belakang dengan Power Theory yang menyatakan, bahwa peraturan hukum mempunyai kelakuan sosiologis, apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima ataupun tidak oleh warga masyarakat. Disini, teori yang disebutkan pertama tampaknya lebih cocok dengan masyarakat Indonesia.

Dalam hal berlakunya hukum secara sosiologis serta dalam mengusahakan agar hukum dapat berlaku efektif, maka kesadaran hukum masyarakat merupakan unsur yang harus diperhitungkan. Permasalahan kesadaran hukum masyarakat merupakan parameter yang dapat menunjukkan apakah peraturan hukum tersebut diakui atau diterima oleh masyarakat. Masyarakat daerah tertentu yang tidak sadar hukum menunjukkan bahwa peraturan hukum tersebut tidak diakui atau tidak diterima oleh masyarakat, sebaliknya masyarakat daerah tertentu yang sadar hukum menunjukkan bahwa peraturan hukum tersebut telah diakui atau telah diterima.

Pada bab sebelumnya telah dijelaskan, bahwa terdapat empat hal yang merupakan indikator dari kesadaran hukum masyarakat tersebut.

- a. Pengetahuan hukum, artinya seseorang mengetahui bahwa perilaku-perilaku tertentu diatur oleh hukum;

- b. Pemahaman hukum, artinya seorang warga masyarakat mempunyai pengetahuan dan pemahaman mengenai aturan-aturan tertentu, terutama dari segi isinya.
- c. Sikap hukum, yaitu apabila seseorang mempunyai kecenderungan untuk mengadakan penilaian-penilaian tertentu terhadap hukum;
- d. Perilaku hukum, dimana seseorang berperilaku sesuai dengan hukum yang berlaku.

Penjelasan akan indikator dari kesadaran hukum masyarakat terhadap Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 akan dijelaskan bersamaan dengan empat indicator tersebut diatas.

Yang pertama berdasarkan pengetahuan hukum, maka masyarakat tersebut harus mengetahui keberadaan sebuah peraturan hukum. Bahwa masyarakat yang akan melakukan kegiatan tertentu mengetahui bahwa kegiatannya telah diatur oleh hukum. Jika dalam Peraturan Pemerintah ini maka masyarakat yang menjadi pegawai negeri sipil jika akan melakukan kenaikan jabatan struktural harus tahu aturan atau hukumnya yang disini yakni Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002. Tentang bagaimana PP tersebut maka para pejabat yang berwenang memberikan kenaikan jabatan dan para pegawai negeri yang akan naik jabatan harus mengetahui bahwa kegiatan mereka telah diatur oleh hukum.

Yang kedua yakni berdasarkan indikator akan pemahaman hukum, maka masyarakat harus memahami isi dari peraturan hukum tersebut dalam

menerapkan sebuah peraturan hukum. Untuk peraturan hukum yang dimaksud disini yakni Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, maka masyarakat yang menjadi pegawai negeri sipil harus memahami isi dari PP yang dimaksud. Semisal saja dalam peraturan pemerintah ini pada bagian isinya terdapat persyaratan terhadap pegawai negeri sipil yang akan menduduki jabatan struktural, jadi mereka harus memahami persyaratan tersebut agar apa yang dilakukan tidak bertentangan dengan suatu peraturan hukum. Dan mereka akan meyakini hal itu bahwa dalam melakukan perbuatan harus memahami si peraturan hukum untuk diterapkan.

Selanjutnya berdasarkan atas sikap hukum, maka masyarakat akan memberikan suatu penilaian terhadap hukum yang berlaku. Apakah suatu peraturan hukum pantas berada dalam masyarakat. Karena faktor sosiologis sebuah hukum ditentukan oleh masyarakat jadi sikap hukum dari masyarakat yang pantas menilai. Jika dalam PP ini maka sikap hukum dari masyarakat yang menjadi sasaran yakni pegawai negeri harus memberikan penilaian atau persepsi tentang bagaimana hukum ini untuk diterapkan atau pantas berada dalam lingkungan mereka.

Yang terakhir didasarkan pada perilaku hukum, maka masyarakat akan menunjukkan kesadaran hukumnya bahwa yang mereka lakukan telah berdasarkan oleh hukum yang berlaku. Jadi pada indikator yang terakhir ini masyarakat telah mengetahui, memahami dan telah menyikapi hukum karena mereka telah melakukan perbuatan yang berdasar pada suatu peraturan hukum. Yang jika ditunjukan pada Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun

2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 maka para Pegawai negeri sipil yang diangkat telah dianggap memenuhi berdasarkan peraturan hukum yang berlaku dan Badan Kepegawaian Daerah telah memberikan kenaikan jabatan dengan berdasarkan dengan undang-undang.

Masalah kesadaran hukum pada masyarakat terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 dapat memberikan gambaran terhadap berlakunya PP tersebut. Seperti jika peraturan hukum ini berada pada masyarakat daerah yang kurang sadar hukumnya.

Fakta menunjukkan bahwa dalam proses pengangkatan dan penempatan dalam jabatan struktural di daerah ada kecenderungan memprioritaskan Pegawai Negeri Sipil Daerah (*Putra Asli Daerah*), dan berbagai penyimpangan lainnya, serta kurang memperhatikan faktor-faktor obyektif yang telah ditentukan. Ini berarti Pegawai Negeri Sipil tidak memperoleh jaminan hukum dalam proses promosi dan pengembangan karier. Bahkan kini ada persepsi yang berkembang bahwa dalam promosi jabatan/pengembangan seseorang harus memiliki empat syarat, yakni 4D (*duit, dekat, dukung, dan dawuh*). Persepsi itu tentu tidak sehat, kendatipun realitas sosial menyatakan begitu. Munculnya daerahisme dan tumbuhnya paradigma lama yaitu pengangkatan dan penempatan dalam jabatan struktural berdasarkan suku, agama, kekeluargaan, dan indikasi adanya kolusi, nepotisme akan semakin memperburuk dan memperlemah citra Pegawai Negeri Sipil Daerah. Kalau kondisi seperti tersebut dibiarkan berlanjut dan tidak dibenahi secara cepat dan tepat, maka akan menimbulkan dampak yang negatif bagi

pembinaan dan pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil, misalnya ; terjadi persaingan yang kurang sehat antara Pegawai Negeri Sipil Daerah (*yang putra asli daerah*) dengan Pegawai Negeri Sipil yang bukan putra asli daerah (*yang dialihkan ke daerah*). Hal ini sangat bertentangan dengan prinsip pembinaan dan manajemen Pegawai Negeri Sipil yang seragam secara nasional.⁴⁵

Jadi jika melihat contoh gambaran diatas maka kesadaran hukum dalam masyarakat harus ditumbuhkan mengingat akibat-akibat negatif yang ditimbulkan dan pertentangan terhadap prinsip pembinaan dan manajemen Pegawai negeri sipil yang seragam secara nasional. Maka jika tercipta suasana kesadaran hukum yang baik maka akan berlaku pula Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 secara sosiologis.

E. Efektifitas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 Terhadap Pelaksanaan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Di Lingkungan Kantor Kecamatan Lowokwaru

Mengenai pembahasan terhadap efektif atau tidaknya suatu hukum, maka hal tersebut terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhi keefektifan suatu peraturan hukum. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut:⁴⁶

⁴⁵ Persepsi Pegawai Negeri Sipil Daerah Tentang Pengangkatan Dalam Jabatan struktural, Badan Kepegawaian Nasional Pusat. [http://www.bkn.go.id/penelitian/buku%20penelitian%202003/buku%20Persepsi%20PNS%20daerah/](http://www.bkn.go.id/penelitian/buku%20penelitian%202003/buku%20Persepsi%20PNS%20daerah/(tanggal%2010%20Mei%202009)) (tanggal 10 Mei 2009)

⁴⁶ Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, h. 8

1. Faktor hukumnya sendiri
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum itu berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut diatas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum. Lima faktor diatas oleh Lawrence M. Friedman dipersempit menjadi tiga unsur. Friedman berpendapat bahwa (berlakunya) hukum tidak layak hanya dibicarakan dari segi struktur dan substansinya saja, melainkan juga dari segi kulturnya.⁴⁷ Struktur hukum adalah pola yang memperlihatkan tentang bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Substansi hukum disini akan dibahas mengenai hal-hal lain yang harus diperhatikan dalam penyusunan dan pemberlakuan suatu aturan hukum. Adapun budaya atau kultur adalah nilai-nilai dan sikap-sikap yang merupakan pengikat sistem itu serta menentukan tempat sistem itu di tengah-tengah budaya bangsa sebagai keseluruhan. Budaya atau kultur itu mempunyai pengaruh besar di dalam masyarakat karena para individu itu telah diresapi oleh nilai-nilai budaya sejak kecil.⁴⁸

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, Masalah Penegakan hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 1986, h.8

⁴⁸ Satjipto rahardjo, op.cit, h.154

1. Faktor Struktur Hukum

Eksekutif dan birokrasinya merupakan sebagian dari mata rantai untuk mewujudkan tujuan yang tercantum dalam (peraturan) hukum yang menangani bidang kehidupan masyarakat.

Pelaksanaan penegakan dari PP no 100 tahun 2000 jo PP no 13 tahun 2002 dilakukan sebagai PP tentang pelaksanaan pengangkatan pegawai negeri dalam jabatan struktural. Hal ini dilakukan untuk memudahkan pembuat hukum atau penegak hukum dalam agar terbitnya suatu peraturan hukum bisa diterapkan dengan baik oleh subyek dari sasaran peraturan hukum tersebut. Jadi yang merupakan faktor dari struktur ini adalah para pembuat hukumnya atau para penegak hukumnya.

Para penegak hukum terhadap PP Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 yakni Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dengan pertimbangan BAPERJAKAT. Jadi yang bertindak jika terjadi kecurangan atau kesalahan dalam pengangkatan di kantor kecamatan lowokwaru yakni Pejabat Pembina Kepegawaian dan BAPERJAKAT Kota Malang. Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah memberikan sanksi administrasi kepada para pegawai negeri yang menduduki jabatan struktural yakni sanksi pemberhentian dari jabatan tersebut.

Di kantor kecamatan lowokwaru, dalam hal penegakan PP Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 ini dilakukan jika seorang pegawai negeri sipil jabatan struktural melakukan kesalahan yang fatal. Jika hanya melakukan kesalahan yang belum fatal maka hal ini tergantung penilaian camat. Camat yang memberikan

penilaian buruk pada pegawainya maka akan merekomendasikan seseorang tersebut untuk di mutasi atau di pindah ke instansi lain.⁴⁹

Hal diatas merupakan satu contoh penyimpangan terhadap kinerja pegawai dalam jabatan struktural dan dan yang memberikan penilaian ialah camat sendiri selaku ketua SKPD kecamatan yang selanjutnya, pegawai tersebut akan dikenakan sanksi oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah berdasarkan pertimbangan BAPERJAKAT. Lalu yang berikut ini maka akan digambarkan bagaimana kendala-kendala yang terjadi di lingkungan pegawai kantor kecamatan lowokwaru terhadap pelaksanaan dalam pengangkatan pegawai.

Faktor utama yang menjadi kendala dari aparat penegak hukum PP ini yakni faktor kedekatan oleh seorang pegawai. Istilah “ngader” merupakan istilah untuk seseorang bidang kepegawaian yang membawa seorang untuk diajukan ke kenaikan jabatan struktural. Jadi para kader yang membawa seseorang yang akan diajukan jika mempunyai kedekatan dengan BKD maka akan terjadi penyimpangan yakni pengangkatan menyimpang dari persyaratan dalam PP ini.

Bapak Edi menerangkan bahwa dia sangat dekat dengan orang-orang yang ada di BKD. Namun dia memberikan pernyataan bahwa dalam mengajukan seorang pegawai, dia tetap berpegang pada apa yang diberikan penilaian oleh bapak camat. Karena semua penilaian dan wewenang ada di camat. Dari wawancara yang penulis dapatkan, pernah terjadi di kantor kecamatan lowokwaru, seorang pegawai yang diajukan ditolak mentah-

⁴⁹ Wawancara dengan staf sekretariat kecamatan bidang kepegawaian.tanggal 11 Mei 2009.diolah

mentah oleh BKD yang notabene seorang yang menolak ialah teman dekat bapak Edi sendiri. Dan setelah ditelusuri, ternyata pegawai tersebut mempunyai nilai yang buruk ketika di kecamatan sebelumnya. Dalam DP3nya terdapat nilai 75 yang merupakan nilai cukup dan tidak dapat untuk diangkat sebagai pegawai jabatan struktural.⁵⁰

Jadi yang menjadi faktor dalam berlakunya PP no 100 tahun 2000 jo PP no 13 tahun 2002 secara struktur atau yang menjadi kendala dari para penegak hukum PP tersebut di kantor kecamatan lowokwaru ialah faktor kedekatan pegawai.

2. Faktor Substansi Hukum

Pada faktor substansi hukum ini mensyaratkan bahwa hukum akan berlaku efektif apabila:

- a. Kaedah-kaedah hukum itu sendiri harus memuat ketentuan-ketentuan yang jelas, sistematis, dan sinkron baik secara hierarkhis maupun horizontal.

Secara materi isi PP nomor 100 tahun 2000 jo PP nomor 13 tahun 2002 sudah cukup lengkap serta dirumuskan dengan teliti dan cermat. Materi dari PP ini sudah sinkron dengan peraturan di atasnya secara hierarkhis yakni UU kepegawaian nomor 43 tahun 1999. PP ini merupakan peraturan hukum yang didasarkan pada UU kepegawaian tersebut.

Pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural merupakan suatu kebijakan kepegawaian. Jadi kebijakan kepegawaian

⁵⁰ Ibid.

yang ada di daerah merupakan kebijakan kepegawaian daerah, hal ini berdasarkan Penjelasan Umum UU No. 22 Th. 1999 yang menjelaskan bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, kebijakan kepegawaian dalam undang-undang ini menganut kebijakan yang mendorong pengembangan Otonomi Daerah sehingga kebijakan kepegawaian yang dilaksanakan oleh Daerah Otonom sesuai dengan kebutuhannya, baik pengangkatan, penempatan, pemindahan dan mutasi maupun pemberhentian sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jadi pemerintah daerah berdasarkan otonomi daerah dapat memberikan kebijakan tentang kebijakan kepegawaian. Dan mengenai pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural berarti dapat ditentukan oleh kebijakan pemerintah daerah yang berdasarkan peraturan hukum yakni PP nomor 100 tahun 2000 jo PP nomor 13 tahun 2002.

Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah kota malang yakni adanya kenaikan jenjang pangkat khusus yang merupakan kenaikan pangkat selama masa kerja yang pendek karena tuntutan jabatan.

Hal tersebut terjadi di kantor kecamatan lowokwaru, bahwa camat yang menjabat sekarang ini menduduki pangkat / golongan penata tk.I/III d dan dia menjadi PJ atau pejabat sementara karena seharusnya yang menduduki eselon IIIA adalah berpangkat/ golongan pembina/ IVA. Kebijakan ini telah dikeluarkan oleh walikota malang melalui SKnya dan pejabat tersebut akan dinaikkan dalam masa kerja 1 tahun kedepan untuk naik ke golongan IVa karena tuntutan jabatannya sebagai camat dan di

telah mengikuti penyesuaian dari IIIId ke IVa melalui diklat kepemimpinan.⁵¹

Jadi berdasarkan uraian di atas, kebijakan pemerintah kota malang ini telah berdasarkan dengan ketentuan secara vertikal di atasnya yakni ketentuan PP dan ketentuan UU tentang pemerintah daerah.

b. Kaedah hukum tersebut harus dapat dikomunikasikan. Maksudnya disini adalah bahwa tujuan dari komunikasi atau penyampaian ini adalah menciptakan pengertian bersama dengan maksud agar terjadi perubahan pikiran, sikap ataupun perilaku.

Tujuan akhir dari komunikasi hukum adalah munculnya kesadaran hukum masyarakat. Permasalahan kesadaran hukum masyarakat merupakan parameter yang menunjukkan bahwa masyarakat tersebut mengakui dan menerima kehadiran hukum tersebut atau menunjukkan masyarakat tidak mengakui dan tidak menerima kehadiran hukum dalam kehidupan mereka.

Sosialisasi terhadap masyarakat yang menjadi sasaran dari PP nomor 100 tahun 2000 jo PP nomor 13 tahun 2002 yakni para pegawai negeri merupakan suatu komunikasi untuk mewujudkan kesadaran hukum para pegawai negeri. Yang komunikasi hukum tersebut merupakan ukuran, persepsi, atau pandangan masyarakat mengenai kehadiran PP ini. Jadi adanya sosialisasi PP ini akan memberi kesempatan bagi PP tersebut untuk mengubah pada diri masyarakat agar terjadi perubahan pikiran, sikap, atau perilaku.

⁵¹ Ibid.

Di kantor kecamatan lowokwaru, sosialisasi mengenai PP ini dijabarkan dalam sebuah analisis jabatan dahulu yang kemudian dibukukan dalam bentuk buku warna kuning. Di buku tersebut berisikan suatu analisa jabatan yang bermaterikan diantaranya mengenai pengangkatan. Buku ini diterbitkan oleh badan kepegawaian daerah kota malang yang diharapkan jadi pedoman bagi instansi-instansi dalam mengajukan seorang pegawai.⁵²

Oleh karena itu diharapkan sosialisasi ini dapat diwujudkan dengan perubahan pada diri masyarakat agar terjadi perubahan pikiran, sikap, atau perilaku yang sadar akan hukum

3. Faktor Kultur Hukum

Adanya kebudayaan dan manusia merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan karena keduanya merupakan dwi tunggal dan saling melengkapi. Kebudayaan tidak mungkin ada tanpa hadirnya manusia dan manusia pun tidak dapat hidup tanpa adanya kebudayaan. Kebudayaan dihasilkan manusia dalam mengadakan interaksi (perilaku) dengan lingkungannya. Kebudayaan merupakan hasil dari pola pikir, cipta, rasa, dan karsa manusia.

Peraturan pemerintah adalah peraturan hukum yang didalamnya mengatur tentang perilaku manusia yang seharusnya dilakukan dalam melakukan suatu kegiatan terutama dalam bidang pengangkatan pegawai negeri sipil seperti yang dimaksud oleh PP nomor 100 tahun 2000 jo PP nomor 13 tahun 2002. Lalu manusia yang dimaksud ialah subyek yang menjadi sasaran yakni para pegawai negeri sipil. Lalu pola perilaku yang terbentuk sebagai akibat dari berlakunya hukum di dalam kehidupan masyarakat dapat dilihat melalui tingkat kesadaran masyarakat.

⁵² ibid.

Dalam lingkungan para pegawai negeri sipil pastilah terdapat perbedaan jabatan yang menjadi pemisah mereka dalam melakukan suatu pekerjaan. Sebagai konsekwensi yang logis terbentuklah sub kultur-sub kultur yang merupakan cerminan sub kultur kebudayaan yang mengakibatkan terjadinya perbedaan pola pikir dan perilaku para pegawai melalui kondisi sosio psikologis dari masing-masing pegawai.

Apabila dihubungkan dengan berlakunya hukum dalam lingkungan instansi mereka, maka pola pikir dan perilaku tersebut akan menyebabkan terjadinya perbedaan pandangan masing-masing pegawai dalam lingkungan kerja mereka. Dengan perbedaan pandangan masing-masing pegawai terhadap berlakunya PP ini, maka hal ini mengakibatkan tingkat kesadaran hukum yang masing-masing berbeda. Pada akhirnya, proses penegakan hukum akan menghasilkan kesadaran hukum yang serba relatif, dimana kita tidak bisa menentukan ukurannya secara pasti.

Suatu peraturan hukum berlaku efektif secara sosiologis apabila peraturan hukum itu benar-benar berlaku atau dipatuhi masyarakat, sebab peraturan hukum itu sesuai dengan nilai-nilai yang dipatuhi atau berlaku di masyarakat. Nilai-nilai yang terdapat dan berlaku di dalam kehidupan masyarakat pada umumnya dan pegawai negeri secara khusus adalah nilai-nilai yang bertujuan untuk mencapai suatu tata tertib.

Di kantor kecamatan lowokwaru, PP nomor 100 tahun 2000 jo PP nomor 13 tahun 2002 bisa dikatakan sudah sesuai namun masih ada beberapa tata cara pengangkatan sesuai dengan kebijakan daerah yang dapat menimbulkan beberapa faktor yang kemungkinan dapat terjadi suatu hal yang

menyimpang dari cita-cita peraturan hukum tentang kepegawaian ini. Faktor tersebut sebagai berikut.

- a. Penilaian hanya berdasarkan penilaian camat. Hal yang ditakutkan jika terjadi faktor suka dan tidak suka dan mengenyampingkan faktor kompetensi pegawai.
- b. Faktor kerahasiaan yang dapat menimbulkan hal positif dan negatif. Yakni dari segi positif yakni jika diketahui siapa yang diangkat maka dapat menyebabkan kesombongan dari pegawai yang akan diangkat dan dari segi negatif yakni adanya kecurangan yang tidak diketahui.
- c. Prosentase prestasi kerja yang kurang namun masih tetap diangkat dan belum ada kebijakan terhadap pegawai yang kurang prosentasenya dalam kerja.
- d. Analisis jabatan kota malang yang menggelembung pada golongan IIIa mengakibatkan kuota pengangkatan pegawai dalam jabatan struktural yang banyak yang akhirnya menyisakan cadangan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural di lingkungan kantor kecamatan lowokwaru dilaksanakan secara rahasia atau bersifat tertutup bagi para pegawai lain atau pegawai yang akan diajukan untuk menduduki suatu jabatan struktural tidak tahu akan siapa yang akan diajukan atau siapa yang akan diangkat. Hanya seorang staf sekretariat kecamatan di bidang kepegawaian dan bapak kepala SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) kecamatan atau bapak camat yang mengetahui dalam hal pengangkatan pegawai negeri dalam jabatan struktural ini. Mengenai proses pengadaannya yakni, seorang pegawai yang telah dinilai oleh bapak camat memenuhi standart kualitas pengangkatan pegawai negeri untuk menduduki jabatan struktural, namanya diajukan ke Walikota melalui surat pengajuan dengan tembusan 1) Badan Kepegawaian Daerah;2) Inspektorat Kota Malang;3) Sekretariat Daerah. Lalu setelah nama terkumpul di Badan Kepegawaian Daerah akan diadakan rapat koordinasi oleh BAPERJAKAT, Walikota dan DPRD. Setelah rapat koordinasi selesai maka akan keluar nama-nama yang akan diangkat dalam jabatan struktural. Nama yang sudah ditentukan dalam rapat tersebut maka akan dikonfirmasi ke bapak camat untuk persetujuannya dan setelah mendapat persetujuan maka nama-nama tersebut dikirimkan ke Badan Kepegawaian Wilayah untuk mendapat keabsahannya.

2. Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 bisa dikatakan telah efektif di lingkungan kantor kecamatan Lowokwaru. Dari faktor struktur, substansi, kultur sudah bisa dikatakan efektif namun masih ada beberapa tata cara sesuai kebijakan daerah yang kemungkinan menimbulkan dapat terjadi suatu hal yang menyimpang dari cita-cita peraturan hukum tentang kepegawaian ini.

B. Saran

1. Agar tercapai kebijakan nasional yang menyatakan bahwa kebijakan kepegawaian harus sama dan seragam di setiap daerah di Indonesia. Jadi diharapkan dalam memberikan kebijakan, pemerintah daerah selalu memperhatikan aturan yang secara hierarki berada vertical maupun yang horizontal.
2. Kepada para camat dalam memberikan penilaian kepada pegawainya yang akan diajukan atau dipilihnya untuk diajukan menduduki jabatan struktural sebijak-bijaknya dan berdasarkan peraturan hukum yang berlaku.
3. Agar diberikan sanksi kepada pejabat yang mengajukan seseorang untuk menduduki suatu jabatan struktural atau orang yang diajukan jika melakukan penyimpangan dan sanksi tersebut diperjelas kriterianya dalam undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian (Suatu Pendekatan Praktek)*. Edisi Revisi V. Jakarta : Rineka Cipta.
- Hadjon, Philipus M.. 1994. *Pengantar Hukum Adminstrasi Indonesia*, Jogjakarta : Gajah Mada University Press
- Kansil,Drs.C.S.T. S.H. 2001. *Pemerintah Daerah Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika
- Kansil,Drs.C.S.T. S.H. 1989. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka
- Komarudin.1973. *Kamus Riset*. Bandung : Airlangga
- Manan, Bagir. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Jogjakarta : Pusat Studi Hukum (PSH) FHUII
- Moleong M.A., Dr. Lexy J.2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya
- Nainggolan,H. 1987. *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta : PT Pertja
- Nazir, Moh, Ph.D. 2005. *Metode Penelitian*. Bogor : Ghalia Indonesia.
- Naning,Ramdlon.1987. *Menggairahkan Kesadaran Hukum Dalam Masyarakat dan Disiplin Penegak Hukum dalam Lalu Lintas.*, Jakarta : Pt Bina Ilmu
- Rahardjo, Satjipto. 1981. *Hukum Dalam Perpspektif Sosial*, Bandung : Alumni Bandung
- Rahardjo, Satjipto. 2003. *Sisi-Sisi Lain dari Hukum Indonesia*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas
- Soekanto, Soerjono. 1985. , *Efektifitas hukum dan peranan Sanksi*, Bandung : CV. Remaja Karya.
- Soekanto, Soerjono.2004. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono. 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press
- Soekanto, Soerjono-Mustafa Abdullah.1981. *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*. Jakarta : Rajawali
- Sudiman. 1999. *Kepegawaian edisi 2*. Jakarta : LAN RI

Syahrani, H. Ridwan. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti.

Taneko, Soleman B. 1993 *Pokok-pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.

Peraturan Perundangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian

Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural

Internet

Drs. Eko Sutrisno, M.Si, *Kepastian Karir Memberikan Suasana Kondusif Bagi Pengembangan Profesional PNS*.
<http://www.korpri.or.id/PENGEMBANGANKARIERPNSSEKOS.doc>

M.R. Khairul Muluk, *Perkembangan Pemerintahan Daerah: Perbandingan AS dan Indonesia*, 2003, online
<http://publik.brawijaya.ac.id/?hlm=jedlist&ed=1046451600&edid=1111332711>

Muhammad darwis, muhamad ansor, tabrani. *Otonomi Daerah di Indonesia*, 2007,
<http://www.jspdl-riau.blogspot.com/2007/03/otonomi-daerah-di-indonesia-studi.html>

Persepsi Pegawai Negeri Sipil Daerah Tentang Pengangkatan Dalam Jabatan struktural, Badan Kepegawaian Nasional Pusat.
<http://www.bkn.go.id/penelitian/buku%20penelitian%202003/buku%20Persepsi%20PNS%20daerah/> (tanggal 10 Mei 2009)

