

**ANALISIS FIKIH SIYASAH DAN PERATURAN PEMERINTAH NO. 11
TAHUN 2017 TENTANG MANAJEMEN PEGAWAI NEGERI SIPIL
(STUDI ANALISIS PNS RANGKAP JABATAN DI MTs NEGERI 3
SIDOARJO)**

SKRIPSI

OLEH

Khodijah Nahdiyah

NIM C05216027



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Prodi Hukum Tata Negara

SURABAYA

2020

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Khodijah Nahdiyah

NIM : C05216027

Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/ Hukum Publik Islam/ Hukum
Tata Negara

Judul Skripsi : Analisis Fikih Siyasah dan Peraturan Pemerintah No.11
Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
(Studi Analisis PNS Rangkap Jabatan di MTs Negeri 3
Sidoarjo)

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian dan karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 10 April 2020

Penulis yang menyatakan



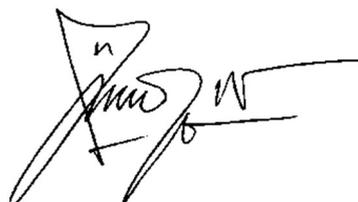
Khodijah Nahdiyah
NIM. C05216027

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Khodijah Nahdiyah NIM C05216027 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 5 Mei 2020

Pembimbing,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Muh. Fathoni Hasyim', written over a horizontal line. The signature is stylized and includes a large, sweeping stroke that extends to the right.

Dr. H. Muh. Fathoni Hasyim, M.Ag

NIP. 195601101987031001

PENGESAHAN

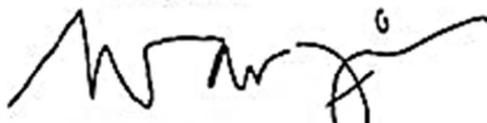
Skripsi yang ditulis oleh Khodiyah Nahdhyah NIM. C05216027 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya pada hari Selasa, 09 Juni 2020 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syariah dan Hukum.

Majelis Munaqasah Skripsi

Penguj I


Dr. H. Muhyi Farhan Hassim, M.Ag
NIP. 195601101157031001

Penguj II


Dr. Sri Wariyati, S.H., M.HI
NIP. 196808262005012001

Penguj III


Dr. H. M. Loh, M.Fd.I
NIP. 197212042007011027

Penguj IV


Siti Tatmamul Qinnah, M.Si
NIP. 198912292015032007

Surabaya, 27 Agustus 2020

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,


Masruhan, M.Ag
NIP. 5904041988031003





KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Khodijah Nahdiyah
NIM : C05216027
Fakultas/Jurusan : Fakultas Syariah dan Hukum / Hukum Perdata Islam
E-mail address : nadiyahkhodijah12gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Skripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)
yang berjudul :

**ANALISIS HUKUM ISLAM TERHADAP PEMBEBANAN HAK
TANGGUNGAN DALAM AKAD *MURĀBAHAH* (STUDI PUTUSAN
PENGADILAN AGAMA MALANG NOMOR 0689/PDR.G/2017/PA.Mlg)**

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 29 Januari 2021

Penulis

(*Khodijah Nahdiyah*)

1945, dan sadar akan tanggung jawabnya dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Disebutkan dalam peraturan pemerintahan ini, jabatan pegawai negeri sipil terdiri atas: a. Jabatan Administrasi (JA); b. Jabatan Fungsional (JF); dan c. Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Nomenklatur Jabatan dan pangkat Jabatan Pimpinan Tinggi utama dan jabatan pimpinan tinggi madya, menurut peraturan pemerintahan ini, ditetapkan oleh Presiden atas usul Instansi Pemerintah terkait setelah mendapat pertimbangan Menteri. Sementara nomenklatur Jabatan dan pangkat jabatan pimpinan tinggi pratama, jabatan administratif, dan jabatan fungsional untuk masing-masing satuan organisasi Instansi Pemerintah ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah setelah mendapat persetujuan Menteri.

Pengisian Jabatan pelaksana, jabatan fungsional keahlian jenjang ahli pertama, Jabatan fungsional keterampilan jenjang pemula, dan jabatan fungsional keterampilan jenjang terampil, menurut peraturan pemerintahan ini, dapat dilakukan melalui pengadaan pegawai negeri sipil.

Adapun pengisian Jabatan administrator, Jabatan pengawas, jabatan fungsional keahlian jenjang ahli utama, jabatan fungsional keahlian jenjang ahli madya, jabatan fungsional keahlian jenjang ahli muda, jabatan fungsional keterampilan jenjang penyelia, jabatan fungsional keterampilan jenjang mahir, dan/atau jabatan pimpinan tinggi, menurut peraturan pemerintahan ini, dapat dilakukan melalui rekrutmen dan seleksi dari pegawai negeri sipil yang tersedia,

pemerintahan yang baik (good governance), salah satu di antaranya adalah upaya melakukan reformasi birokrasi. dalam Undang-undang nomor 17 tahun 2007 tentang rencana pembangunan jangka panjang Nasional tahun 2005-2025 ditetapkan bahwa “pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah.

Dorongan terhadap reformasi birokrasi tidak terlepas dari adanya persepsi masyarakat yang masih menganggap bahwa kinerja birokrasi seringkali dikonotasikan dengan berbagai citra negatif yang melekat seperti rendahnya kualitas pelayanan publik, perilaku korup, rendahnya profesionalisme, sehingga kerap membuat masyarakat enggan dengan birokrasi. Padahal seorang birokrat (penyelenggara negara) mempunyai peran yang sangat penting didalam proses penyelenggaraan negara dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Jika merujuk pada konsepsi birokrasi ideal yang rasional, maka upaya menciptakan individu jabatan yang secara personal bebas dan tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadi.

Kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil bersifat regular. Artinya, setiap 4 tahun sekali PNS secara otomatis akan mengalami kenaikan pangkat terlepas apakah yang bersangkutan mampu menunjukkan kinerja yang istimewa atau tidak sama sekali. Kenaikan pangkat seperti ini sama sekali tidak terkait dengan kinerja yang dihasilkan. Kesimpulannya, pola kenaikan pangkat yang diterapkan selama ini sesungguhnya telah menyalahi aturan pasal 12 ayat (2)

upaya pencegahan, dapat dipastikan ketiga titik rawan tersebut akan sangat mengganggu. Bahkan menjadi kendala terbentuknya sistem pemerintahan presidensial yang stabil, bersih, efisien, efektif, dan cakap.

Dalam perspektif pemerintahan. Aparatur Negara mempunyai makna sebagai wewenang yang harus digunakan dan atau diabdikan untuk kepentingan publik. Kepentingan umum (publik) bersifat masal menjadi suatu landasan yang kokoh bagi perilaku aparatur negara, dan sebagai sarana yang terbaik untuk menjaga eksistensi negara. Apabila nilai-nilai yang menyangkut kepentingan umum (publik) ini sudah mulai ditinggalkan dan mulai menonjolkan kepentingan yang bersifat pribadi, maka sengketa dan pergolakan yang terjadi di masyarakat, tidak dapat dihindari lagi. Maka dari itu, sangat jelas jika tiap tindakan-tindakan ASN akan memperoleh tempat yang baik apabila mereka mengacu kepada kepentingan umum.

Perangkapan jabatan merupakan salah satu faktor yang dapat menyebabkan kurangnya kinerja yang efektif seorang ASN dalam menjalankan tugasnya. Sebagai seorang ASN, seharusnya mendahulukan kepentingan bangsa dan negara di atas semua kepentingan golongan, ataupun kelompok yang dipimpinnya.

Kekuasaan yang diberikan secara berlebihan cenderung disalahgunakan. Seperti dalil populer yang dikemukakan oleh Lord Acton, yaitu, *power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely* (kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan dan kekuasaan mutlak pasti dipersalahkan), karena tidak ada kekuasaan yang dapat mengimbangi (*checks and balances*) dan Merriem

Masyarakat dll. Tetapi di dalam struktur organisasi di MTs Negeri 3 Sidoarjo yang menjabat sebagai Wakil Kepala Hubungan Masyarakat, juga merangkap jabatan sebagai Wakil Kepala Sarana Prasarana di Instansi lain, yakni di Struktur Organisasi SMP Negeri 2 Tarik Sidoarjo. Dalam hal ini terdapat kejanggalan, dimana didalam Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2017 pada pasal 98 menyebutkan “Dalam rangka optimalisasi pelaksanaan Tugas dan pencapaian kinerja organisasi, pejabat fungsional dilarang Rangkap jabatan” dengan Jabatan Administrasi atau Jabatan Pimpinan Tinggi, kecuali untuk Jabatan Administrasi atau Jabatan Pimpinan Tinggi yang kompetensi dan bidang tugas jabatannya sama dan tidak dapat dipisahkan dengan kompetensi lain dan bidang tugas Jabatan Fungsional”.

Dalil yang disampaikan didalam Peraturan Pemerintah No. 11 tahun 2017 pada pasal 98 sudah sangat jelas bahwa Pegawai Negeri Sipil dilarang merangkap jabatan. Tapi di kehidupan nyata, masih ada yang melakukan hal tersebut.

Berdasarkan permasalahan diatas, maka penulis tertarik untuk mengangkat judul Analisis Peraturan Pemerintah no. 11 tahun 2017 tentang Pegawai Negeri Sipil Rangkap Jabatan di MTs Negeri 3 Sidoarjo untuk menganalisis, menelaah, dan mendeskripsikan tentang Pegawai Negeri Sipil Rangkap Jabatan berdasarkan Analisis Fikih Siyash Dusturiyah yang membahas tentang peraturan perundang-undangan negara. Fiqih Siyash Dusturiyah dijadikan kajian dan pembahasan yang kaitannya dengan Pegawai Negeri Sipil.

- a. Penyusunan rencana, pembuatan program kegiatan dan program pelaksanaan
 - b. Pengorganisasian
 - c. Pengarahan
 - d. Ketenagakerjaan
 - e. Pengkoordinasian
 - f. Pengawasan
 - g. Penilaian
 - h. Identifikasi dan pengumpulan data
 - i. Pengembangan keunggulan
 - j. Penyusunan laporan
3. Waka Kurikulum mempunyai tugas-tugas sebagai berikut.
- a. Menyusun dan menjabarkan Kalender Pendidikan
 - b. Menyusun Pembagian Tugas Guru dan Jadwal Pelajaran
 - c. Mengatur Penyusunan Program Pengajaran (Program Semester, Program Satuan Pelajaran, dan Persiapan Mengajar, Penjabaran dan Penyesuaian Kurikulum)
 - d. Mengatur pelaksanaan program penilaian Kriteria Kenaikan Kelas, Kriteria Kelulusan dan Laporan Kemajuan Belajar Siswa serta pembagian Raport dan STTB
 - e. Mengatur pelaksanaan program perbaikan dan pengayaan
 - f. Mengatur pemanfaatan lingkungan sebagai sumber belajar
 - g. Mengatur Pengembangan MGMP dan Koordinator mata pelajaran

- h. Mengatur Mutasi Siswa
 - i. Melaksanakan supervisi administrasi dan akademis
 - j. Menyusun Laporan
4. Waka Kesiswaan mempunyai tugas-tugas sebagai berikut.
- a. Mengatur pelaksanaan Bimbingan Konseling
 - b. Mengatur dan mengkoordinasikan pelaksanaan 7K (Keamanan, Kebersihan, Ketertiban, Keindahan, Kekeluargaan, Kesehatan dan Kerindangan)
 - c. Mengatur dan membina program kegiatan OSIS meliputi: Kepramukaan, Palang Merah Remaja (PMR), Kelompok Ilmiah Remaja (KIR), Usaha Kesehatan Sekolah (UKS), Patroli Keamanan Sekolah (PKS) Paskibra
 - d. Mengatur pelaksanaan Kurikuler dan Ekstra Kurikuler
 - e. Menyusun dan mengatur pelaksanaan pemilihan siswa teladan sekolah
 - f. Menyelenggarakan Cerdas Cermat, Olah Raga Prestasi
 - g. Menyeleksi calon untuk diusulkan mendapat beasiswa
5. Waka Sarana dan Prasarana mempunyai tugas-tugas sebagai berikut.
- a. Merencanakan kebutuhan sarana prasarana untuk menunjang proses belajar mengajar
 - b. Merencanakan program pengadaannya
 - c. Mengatur pemanfaatan Sarana Prasarana
 - d. Mengelola perawatan, perbaikan dan pengisian
 - e. Mengatur pembakuannya

Organisasi SMP Negeri 2 Tarik, Narasumber menjabat sebagai Wakil Kepala Sarana Prasarana mulai tahun 2017 hingga sekarang.

Narasumber pada saat itu sedang mengalami krisis ekonomi yang menurun, kemudian meminta pendapat mengajukan ke kepala sekolah MTs Negeri 3 Sidoarjo mengenai permintaan pendaftaran menjadi PNS dibawah naungan Kementerian Pendidikan, dan akhirnya kepala sekolah tersebut mengizinkan. Ketika penulis bertanya apakah tidak menemukan kesulitan ketika mengerjakan tugas menjadi PNS dibawah naungan Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan, narasumber menjawab sejauh ini berjalan lancar dengan mengatur pembagian waktu antara dua instansi yang sedang dinaungi. Narasumber juga meminta bantuan kepada istrinya untuk ikut serta mengerjakan tugas-tugas yang diterima dari dua instansi yang berbeda, dan istri narasumber mengerjakan dengan baik.

telah direvisinya beberapa undang-undang yang mengatur pegawai negeri sipil selama ini.

Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 43 Tahun 1999 pasal 1 angka 8 adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan, kualitas, penempatan, profesi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian. Manajemen PNS ini diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna. Oleh karena itu, dibutuhkan PNS yang profesional, bertanggungjawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Untuk mendukung Implementasi UU tersebut di lapangan, telah diterbitkan sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, keputusan Menteri Dalam Negeri, Keputusan Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Keputusan dan Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara, Keputusan dan Surat Edaran Kepala Lembaga Administrasi Negara, dan lain lain. Namun, Kondisi di lapangan menemui banyak kendala sehingga banyak dari aturan-aturan tersebut tidak dapat berjalan secara efektif. Kesulitan menerapkan peraturan perundang-undangan di lapangan sangat mempengaruhi upaya pengembangan PNS.

Sebagai contoh adalah Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1979 Tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil. Proses penilaian pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang lebih dikenal dengan sebutan DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan) sangatlah subyektif. Unsur-unsur yang dijadikan dasar penilaian sangat *sumir* apabila dikaitkan dengan pelaksanaan pekerjaan secara nyata sehari-hari karena setiap unsur tersebut sangat sulit diukur keberhasilannya. Akibatnya, hasil penilaiannya tidak mampu membedakan antara PNS yang berkinerja baik dengan mereka yang berkinerja sebaliknya.

Sejumlah peraturan pelaksanaan yang dikeluarkan tampak kurang sejalan dengan amanat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya tidak sinkronnya antara substansi Peraturan Pemerintah dengan UU. Disamping itu, belum terdapat suatu sistem manajemen PNS yang integrasi. Artinya, masing-masing sub sistem tidak saling mendukung dan tidak memiliki ikatan yang erat satu sama lain. Kenyataannya, pengukuran kinerja PNS yang sekarang digunakan tidak relevan lagi dan sistem karier PNS itu sendiri belum pernah terwujud. Selanjutnya, terdapat sejumlah institusi yang secara bersama-sama menangani kebijakan dan manajemen PNS tanpa ada kejelasan ruang lingkup kewenangan dan koordinasinya satu sama lain.

Yang menjadi pokok permasalahan penyebab kurang profesionalnya PNS adalah pada implementasi peraturan perundang-undangannya. Meskipun demikian, berbagai persoalan disebabkan oleh kelemahan sistem dan peraturan perundang-undangan itu sendiri, disamping lemahnya penegakan aturan-aturan

tersebut, seperti PP No. 10 Tahun 1979 tentang Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan. DP-3 dinilai sangat baik, rinci dan mampu mengukur kinerja, hanya saja praktiknya tidak menggambarkan kinerja sesungguhnya.

Diantara pemerintah pusat sendiri tidak ada koordinasi mengenai penetapan formasi PNS. Juga, peraturan tentang penggajian juga dinilai memiliki kelemahan karena gaji yang diberikan kepada PNS sekarang ini kurang mampu memenuhi kebutuhan hidup layak. Disamping itu, gaji yang diberikan kepada PNS hanya didasarkan pada golongan pangkat/ruang dan masa kerja serta tidak mempertimbangkan kinerja yang dicapai oleh PNS.

Pertama, aturan hukum ini mengatur kehidupan PNS termasuk yang tidak berkaitan langsung dengan pelaksanaan tugasnya. *Kedua*, pelanggaran disiplin terlalu diakomodir dan hukuman yang diberikan sangat lunak. *Ketiga*, dalam praktiknya aturan-aturan dalam PP No. 30 Tahun 1980 ini seringkali tidak berjalan secara efektif di lapangan baik disebabkan oleh individu PNS itu yang tidak mematuhi peraturan tersebut maupun oleh pimpinan yang tidak tegas menegakkan aturan.

Rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebenarnya sudah lama dikeluhkan. Rangkap jabatan jika dilihat dari perspektif apapun, seperti etika, manajemen, sosial, ekonomi, dan agama adalah kurang patut. Selain tidak etis dan kurang patut, rangkap jabatan sendiri dapat menimbulkan titik rawan, seperti dapat menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*), rawan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), dan rawan terjadi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

