

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Instansi pemerintah secara berkala menyelenggarakan rekrutmen dan seleksi pegawai agar pelayanan kepada publik tidak terhambat. Selanjutnya diselenggarakannya rekrutmen mengemban keinginan-keinginan tertentu agar organisasi tetap eksis seperti yang disampaikan Siagian (1994) “untuk mendapatkan persediaan sebanyak mungkin calon-calon pelamar sehingga organisasi akan mempunyai kesempatan lebih besar untuk melakukan pilihan terhadap calon pegawai yang dianggap memenuhi standar kualifikasi organisasi”. Keberhasilan proses rekrutmen pegawai dapat mempengaruhi kelancaran dan keberhasilan fungsi-fungsi dan aktivitas manajemen yang lain. Fungsi-fungsi tersebut meliputi fungsi penempatan, fungsi pengembangan dan fungsi adaptasi. Sedangkan aktivitas-aktivitas yang mengikuti rekrutmen adalah seleksi, orientasi, dan promosi. Dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang amat kompleks, mutlak diperlukan pegawai (sumber daya aparatur) yang handal dan profesional. Langkah strategis untuk mewujudkan hal tersebut, adalah dengan menyelenggarakan rekrutmen dan seleksi atas dasar sistem prestasi (merit system) untuk memilih orang yang terbaik diantara yang terbaik (the best among the best).

Sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 78 Tahun 2013 yang merupakan perubahan kedua terhadap PP Nomor 98 Tahun 2000, rekrutmen

dan seleksi (pengadaan) CPNS dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian bersama Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PAN dan RB). Proses pengadaan CPNS tidak lagi menjadi monopoli Pejabat Pembina Kepegawaian (Gubernur atau Bupati/Walikota). Akan tetapi jumlah, komposisi dan kualifikasi rekrutmen disesuaikan dengan beban tugas dan fungsi daerah. Terbitnya PP Nomor 78 Tahun 2013 disamping memperbaiki sistem rekrutmen dan seleksi CPNS, juga mempertegas peran Kementerian PAN dan RB. Keterlibatan Kementerian PAN dan RB mulai dari perencanaan, pengumuman, pelamaran, penyaringan, pengangkatan CPNS sampai dengan pengangkatan menjadi PNS.

Sebagaimana diketahui bahwa tahapan proses rekrutmen dan seleksi CPNS, menjadi perhatian pemerintah dalam memperoleh sumber daya aparatur yang profesional dan dibutuhkan oleh organisasi publik (instansi pemerintah). Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) mengamanatkan agar rekrutmen dan seleksi CPNS melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan lain yang dibutuhkan oleh jabatan. Disamping itu penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi CPNS terdiri dari 3 (tiga) tahap, meliputi seleksi administrasi, seleksi kompetensi dasar, dan seleksi kompetensi bidang.

Kinerja birokrasi saat ini menjadi isu yang sangat strategis karena memiliki dampak yang luas dalam hal ekonomi maupun politik. Dalam hal ini, ekonomi, perbaikan kinerja birokrasi akan dapat memperbaiki kondisi keuangan yang sangat dibutuhkan oleh Bangsa Indonesia agar bisa keluar dari krisis

ekonomi yang berkepanjangan, sedangkan dalam hal politik perbaikan kinerja birokrasi pelayanan akan memiliki dampak luas terutama dalam tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Semangat reformasi telah mendorong Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk melakukan pembaharuan dan peningkatan sistem pemerintahan negara dalam pembangunan, perlindungan dan pelayanan masyarakat guna mendorong kebutuhan serta kepentingan masyarakat. Rakyat menghendaki agar pemerintah memberikan perhatian yang sungguh-sungguh dalam menanggulangi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), Orientasi pada kekuasaan yang kuat selama ini membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya untuk melayani publik.

Sumber daya manusia adalah salah satu faktor penting yang harus diperhatikan oleh organisasi, karena sumber daya manusia dengan kinerja yang baik akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kegiatan organisasi. Tanpa adanya sumber daya manusia dengan kinerja yang baik maka akan sulit bagi sebuah organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan salah satu faktor kunci untuk mendapatkan kinerja terbaik, karena selain menangani masalah keterampilan dan keahlian, manajemen sumber daya manusia juga berkewajiban membangun perilaku kondusif pegawai untuk mendapatkan kinerja terbaik.

Pemerintah Daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan Pemerintah Negara. Dalam sistem kepegawaian nasional, Pegawai Negeri Sipil (PNS) mempunyai posisi penting dalam

penyelenggaraan Pemerintahan. Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta sebagai birokrasi pemerintah merupakan salah satu unit kerja di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta. Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta merupakan unsur pelaksana otonomi daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala BKD yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota Yogyakarta. Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta adalah instansi pemerintah daerah yang di khususkan untuk mengatur Aparatur Sipil Negara yang ada di lingkungan kerja Pemerintah Kota Yogyakarta.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sering mendapat sorotan terhadap kinerjanya, dikarenakan *image* yang tercipta dari PNS terlanjur buruk, seperti kurang produktif, suka korupsi dan menghamburkan uang negara, rendahnya etos kerja, sering bolos, dan sebagainya. Tingkat kinerja pegawai masih terbilang rendah karena kebanyakan dari mereka hanya datang mengisi absen, ngobrol, lalu pulang tanpa memberikan jasa mereka dalam pekerjaan yang dapat mewujudkan tujuan bersama suatu organisasi pemerintah. Melihat berbagai permasalahan yang timbul, maka dibuatlah Undang-Undang baru No. 5 Tahun 2014 khusus tentang Aparatur Sipil Negara yang melingkupi standar perekrutan yang berbasis merit sistem, peraturan kerja pegawai aparatur negara hingga sanksi yang diberlakukan jika tidak menaati UU tersebut.

Pengertian dari Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai ASN terdiri dari PNS dan PPPK yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan

pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup> Keluarnya UU tersebut diharapkan dapat membawa perubahan dalam manajemen kepegawaian serta pengembangan kapasitas pegawai di Indonesia yang berdampak pada kinerja pegawai ASN yang nantinya akan diukur setiap tahun secara individual dan sistem penggajian yang berdasar pada beban kerja yang diberikan. Alasan lain pembuatan UU ASN ini juga karena di era sekarang kebanyakan birokrasi lebih mengabdikan pada kepentingan politik yang sedang berkuasa, bukan untuk melayani kepentingan publik. Padahal pada hakikatnya birokrasi merupakan abdi negara yang memenuhi dan melayani kepentingan publik.

Berdasarkan UU ASN mengedepankan independensi, kinerja dan profesionalisme ASN. Jabatan dalam UU ASN terdiri dari jabatan fungsional, jabatan administratif serta jabatan pimpinan tinggi, istilah PNS diganti menjadi ASN, dan ada perubahan batas usia pensiun yang semula 56 tahun diperpanjang menjadi 58 tahun sementara pejabat pimpinan tinggi (eselon I dan II) 60 tahun. Perubahan-perubahan tersebut didasarkan pada sistem merit, yang lebih menekankan profesionalisme, kualitas, kompetensi, kinerja, obyektivitas, transparansi serta bebas intervensi politik dan praktik KKN untuk pengisian jabatan.

Menurut Wakil Menteri Kementerian Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Profesor Eko Prasjojo, UU ASN mencoba meletakkan beberapa

---

<sup>1</sup> UU No. 5 th 2014 tentang ASN, BAB I Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat (1) dan (2).

perubahan dasar dalam manajemen SDM. Pertama, perubahan dari pendekatan personel administration yang hanya berupa pencatatan administratif kepegawaian kepada *human resource management* yang menganggap adalah sumber daya manusia dan sebagai aset negara yang harus dikelola, dihargai, dan dikembangkan dengan baik. Kedua, perubahan dari pendektana *closed career system* yang sangat berorientasi kepada senioritas dan kepangkatan, kepada *open career system* yang mengedepankan kompetensi ASN dalam promosi dan pengisian jabatan. Hal ini menempatkan pegawai ASN sebagai sebuah profesi yang harus memiliki standar pelayanan profesi, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku profesi pendidikan dan pengembangan profesi. Profesi ASN ini juga akan terdiri dari profesi-profesi spesifik yang lazimnya dikenal sebagai jabatan fungsional serta dosen, guru, auditor, perencana, dan analisis kebijakan.<sup>2</sup>

Menurut yang dikutip oleh Irfan Mufti dalam tulisannya, jika memperhatikan konsep Weber maka tipe ideal birokrasi dalam pemerintahan adalah lembaga pemerintahan yang dalam kegiatannya berdasarkan pada kemampuan pengetahuan, artinya kesesuaian antara posisi birokrasi dengan orang yang menempatinya.<sup>3</sup> Dengan kata lain bahwa setiap jabatan hanya diisi oleh orang yang mempunyai kemampuan tepat, baik akademik maupun teknis.

Kineja birokrasi di Indonesia rendah, maka diperlukan adanya peningkatan kompetensi terhadap aparaturnya baik secara individu maupun kelompok guna

---

<sup>2</sup>UU ASN untuk Profesionalisme dan Independensi Birokrasi diakses dari <http://m.kompasiana.com/post/read/620175/1/uu-asn-untuk-profesionalisme-dan-independensi-birokrasi.html> pada tanggal 30 september 2014 pukul 20.30.

<sup>3</sup>Irfan Mufti. *Tantangan Reformasi Birokrasi di Indonesia*. *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol.8 No.2, Oktober 2012. hlm29-46.

meningkatkan produktifitas dan profesionalisme kerja. Kompetensi dalam hal ini mengarah pada kompetensi birokrasi yaitu kemampuan yang dimiliki oleh para pegawai ASN dalam melaksanakan tugas dan kewajiban yang nantinya akan berpengaruh pada kinerja layanan yang diberikan, serta yang akan saya teliti dengan obyek penelitian di Pemerintah Kota Yogyakarta. Peningkatan kompetensi sangat penting bagi aparatur negara untuk mewujudkan pelayanan yang profesional dan handal. Tuntutan tersebut dikarenakan perannya yang sangat strategis sebagai alat penggerak jalannya pemerintahan serta sebagai ujung tombak yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Dengan peran dan posisinya yang sangat strategis, PNS diharapkan mampu terus berkembang dengan meningkatkan kualitas dan kompetensinya. Dihubungkan dengan kondisi nyata Indonesia saat ini yang masyarakatnya sedang berkembang dari tradisional ke modern, dengan adanya peningkatan kompetensi tersebut diharapkan dapat membantu masyarakat yang berada dilapisan bawah agar tetap mendapatkan layanan yang adil, tidak bertele-tele serta akuntabel.

Penetapan standar kompetensi juga diperlukan untuk pengukuran tingkat kinerja seorang aparatur. Hal tersebut tidak lepas dari kualitas SDM Aparatur yang dimiliki setiap individu. Dari sisi kapasitas individual PNS, persentase terbesar adalah mereka yang berpendidikan SLTA 38,6% dan berpendidikan S-1 sebesar 26,6%. Sedangkan mereka yang berpendidikan pascasarjana (S-2 dan S-3) hanya sebesar 2,8%. PNS yang berpendidikan SLTP ke bawah adalah sebesar 6,5%. Dari data tersebut dapat dilihat dari tingkat pendidikan bahwa PNS yang memiliki

jenjang pendidikan hanya sedikit, itu menunjukkan pada masa itu banyak PNS yang minim pengetahuan dan kompetensi.

Pada tahun 2014, Pemerintah dan DPR melakukan perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Adanya Undang-Undang ASN tidak ada lagi pegawai honor/pegawai tidak tetap yang dikenal dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki Nomor Induk Pegawai (NIP), sedangkan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN menyatakan bahwa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah dan ketentuan Undang-Undang Anggota TNI dan Polri, sesuai dengan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dijelaskan bahwa anggota TNI dan Polri merupakan jabatan ASN tertentu.

Adapun permasalahan yang krusial berupa pengetahuan tenaga honor yang masuk kategori 1 dan kategori 2 menjadi CPNS. Jika tidak segera diselesaikan akan membuat tenaga honor yang masuk *database* tidak jelas nasibnya, padahal Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dan Peraturan BKN Nomor 21 Tahun 2005 telah mengaturnya. Jika

pemerintah tidak segera menyelesaikan permasalahan tenaga kerja honor, pemerintah dapat digugat karena telah menimbulkan kerugian bagi tenaga honor dan berdasarkan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dijelaskan bahwa orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat menuntut ganti rugi, karena keputusan pemerintah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN tidak dikenal lagi istilah tenaga kerja honor, namun diganti dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Seandainya tenaga honor tersebut diangkat menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) tentunya jika ingin menjadi CPNS, mesti melalui proses seleksi (Pasal 99 ayat 1 dan 2 UU ASN). Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pada Pasal 2 menetapkan bahwa Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah ini, dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan tenaga tertentu pada instansi pemerintah.

Penetapan organisasi berikut kepegawaiannya perlu dilakukan mengingat jumlah pegawai dan jumlah organisasi bisa mengakibatkan tidak efektifnya

penyelenggaraan administrasi pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Jumlah unit organisasi harus menunjukkan adanya keseimbangan dengan jumlah pegawainya. Banyak terjadi jumlah pegawai dalam suatu unit organisasi yang deskripsi tugas tidak terlampaui kompleks dan ditempati jumlah pegawai yang besar. Oleh karena itu, penetapan pegawai dengan jumlah unit organisasi perlu dilakukan agar tidak adanya kecenderungan pemborosan.

Selama ini pemerintah pusat lebih banyak mengeluarkan kebijakan untuk mengatur organisasi di pemerintah daerah. Salah satunya pada awal pemerintahan reformasi dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan pemerintah ini dibuat untuk mengatasi Penataan organisasi dan SDM akibat kebijakan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Dalam Undang-Undang ini organisasi pemerintah daerah berubah dan adanya organisasi vertikal dan masing-masing departemen di pemerintah pusat yang berupa kantor wilayah (KanWal) di provinsi dan kantor departemen (KanDep) di kabupaten/kota dihapus menjadi organisasi daerah berupa dinas-dinas. Akibat perubahan organisasi ini, maka Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 memberikan kebijakan yang mengatur penataan kepegawaian berikut satuan organisasinya.

Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah ini selintas dapat dianalisis memberikan kebebasan daerah menyusun organisasinya dengan memperhatikan pelimpahan kepegawaian dan pegawai pemerintah pusat menjadi pegawai yang bekerja dan dibiayai oleh

pemerintah daerah. Dengan demikian Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah mengemukakan susunan organisasi di pemerintah daerah. Besarnya organisasi pemerintah daerah dengan dilihat semakin besarnya jumlah pejabat eselon di pemerintah daerah. Dahulu eselon II di Daerah Tingkat II kabupaten dan kota madya dapat dihitung sesuai dengan jumlah Sekdanya, sekarang semua Kepala Dinas dan Sederajat menyandang jabatan eselon II. Akibat dan meningkatnya jumlah pegawai eselon dan organisasi di pemerintah daerah, kemudian pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan yang dikenal dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan pemerintah yang ini sebenarnya mempunyai tujuan untuk perampingan dan efisiensi kerja di pemerintahan daerah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya mengalami hambatan, karena dimasing-masing daerah terutama di Provinsi yang telah terlanjur organisasinya disusun besar akan mengalami penciutan organisasi dan SDM-nya.

Peraturan pemerintah tingkat provinsi membatasi jumlah organisasi pemerintah (perangkat daerah) sebanyak 10 dinas kecuali DKI 14 dinas dan di kabupaten dibatasi 14 dinas. Sebelumnya di provinsi ada yang mempunyai 23 atau lebih Dinas Daerah dan di kabupaten ada yang lebih dan ada pula yang kurang dari ketentuan 14 dinas tersebut. Hal-hal seperti inilah yang membuat Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah mengalami hambatan dan banyak daerah yang menunda pelaksanaan peraturan

pemerintah ini.<sup>4</sup> Kedua peraturan pemerintah baik Undang-Undang Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah maupun Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah tidak menggunakan konsep pemikiran *rightsizing* yang dikemukakan. Oleh karena itu, supaya penataan organisasi daerah dan penataan SDM-nya sesuai dengan kaidah dan prinsip-prinsip *rightsizing* memperoleh perhatian untuk kemajuan yang akan datang.

Implementasi kebijakan Sistem Kepegawaian berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah mulai dirasakan setelah diinformasikannya persiapan pembukaan lowongan bagi 60.000 Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan 40.000 Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) oleh Wakil Menteri PAN (Penertiban Aparatur Negara) dan RB (Reformasi Birokrasi).<sup>5</sup> Meski sudah ramai dalam berbagi pemberitaan, masih banyak aparat pemerintah yang belum mengetahui bahwa saat ini mereka telah berubah status menjadi Aparatur Sipil Negara. Setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), maka Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sudah tidak berlaku lagi. Dalam Pasal 1 ayat (1) UU ASN disebutkan bahwa “Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil

---

<sup>4</sup>Miftah Thoha, Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia, Cetakan Ke-5. Jakarta: Penerbit Prenadamedia Group, 2014, hlm. 10.

<sup>5</sup>Zulfi Suhendra, Siap-siap, “Pemerintah Buka Lowongan 60.000 PNS dan 40.000 PPPK”, [finance.detik.com](http://finance.detik.com), 11/05/2014.

dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”. Dan Pasal 1 ayat (2) “Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan”.

Dari isi Pasal tersebut dijelaskan lagi dalam Pasal 6 UU ASN bahwa Pegawai ASN terdiri atas: PNS dan PPPK, pengertian PNS dan PPPK disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) “Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”. Dan Pasal 1 ayat (4) “Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”. Jabatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) saat ini diminati oleh sebagian besar pencari kerja. Di Indonesia menjadi seorang PNS bisa jadi suatu pekerjaan yang sangat diinginkan untuk hampir semua pencari kerja. PNS sangat menarik karena adanya kepastian seperti gaji, keberlangsungan pekerjaan, dan pensiun.

Organisasi birokrasi tidak hanya terdapat Pegawai Negeri Sipil yang memberikan pelayanan kepada masyarakat tetapi terdapat pegawai honorer yang membantu PNS dalam melaksanakan tugas birokrasi. Pegawai honorer menurut PP No. 48 Tahun 2005 Jo. PP No. 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Pegawai

Honorer Menjadi CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil) adalah seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD.

Di dalam UU ASN tidak menyebutkan tentang pegawai honorer. Eksistensi pegawai honorer daerah diakui secara formal dalam Undang- Undang No. 43 Tahun 1999 tentang perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (3) dan diterapkan dalam struktur sumber daya aparatur Indonesia, yang berfungsi membantu pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pelayanan pada masyarakat khususnya di daerah. Setelah munculnya PP No. 48 Tahun 2005 jo PP No. 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Pegawai Honorer menjadi CPNS, praktis banyak masyarakat dalam usia kerja rela menjadi tenaga honorer. Masuk menjadi tenaga honorer dengan honor yang sangat sedikit bahkan cenderung tidak manusiawi dan berada jauh dibawah upah minimum provinsi (UMP) rela dijalani dengan harapan suatu saat dapat diangkat menjadi PNS dengan mempertimbangkan masa kerja dan pengabdian mereka.

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) mengubah secara fundamental wajah aparatur negara di Indonesia. Perubahan tersebut dirasakan dari aspek komposisi pegawai yang bekerja di sektor publik, kedudukan, jenis jabatan, manajemen pegawai serta kelembagaan yang mengurus aparatur sipil negara. Pegawai Negeri Sipil akan menjadi pihak yang paling merasakan dampak dari transisi sistem manajemen kepegawaian menjadi aparatur sipil negara.

Undang-Undang ASN telah berlaku sejak tanggal diundangkannya yaitu sejak 15 Januari 2014. Mulai tanggal tersebut, PNS yang semula menjadi satu-satunya pelaksana kebijakan dan pelayanan publik masuk menjadi bagian Pegawai ASN bersama dengan PPPK. Varian jabatan yang selama ini dikenal di lingkungan PNS misalnya seperti Eselon V, Eselon IV, Eselon III, Eselon II dan Eselon I berubah menjadi jabatan pelaksana, pengawas, administrator, dan pimpinan tinggi. Sedangkan manajemen ASN telah merombak ulang manajemen kepegawaian yang telah dijalankan berdasarkan Undang-Undang Pokok Kepegawaian. Secara tegas dinyatakan bahwa manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan sistem merit. Hal penting lainnya yang perlu menjadi perhatian bagi setiap instansi pemerintah adalah keterkaitan dengan pelaksanaan manajemen PPPK yang meliputi penetapan kebutuhan sampai dengan pemutusan hubungan perjanjian kerja. Pernyataan Wakil Menteri PAN dan RB yang mengatakan bahwa pemerintah akan merekrut sekitar 40.000 PPPK masih menjadi pernyataan yang bersyarat karena berdasarkan UU ASN, setiap kementerian terlebih dahulu harus menyusun kebutuhan jumlah PPPK untuk jangka waktu 5 tahun termasuk kualifikasi PPPK yang dibutuhkannya. Sampai saat ini tentunya belum ada satupun instansi pemerintah yang dapat menyusun kebutuhan PPPK tersebut, dikarenakan peraturan pelaksana dari UU ASN belum terbentuk. Namun demikian peningkatan kompetensi harus tetap dilakukan, jika tidak maka akan berdampak pada pelayanan masyarakat, bekerja asal-asalan, tidak efisien dan hasil tidak

sesuai dengan SIO yang berlaku. Selain itu terdapat tuntutan, mengapa kompetensi penting dimiliki oleh seorang aparat, antara lain<sup>6</sup>:

- a. Tugas, pokok dan fungsi yang harus dilaksanakan aparat adalah memberikan pelayanan publik.
- b. Pelaksanaan pemerintahan yang baik (*Good Governance*).
- c. Dalam upaya mengimbangi perubahan lingkungan strategis yang cepat berubah, baik internal maupun eksternal.
- d. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta era globalisasi yang sedang berlangsung yang tidak dapat ditolak atau dicegah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah.

Lebih dalam untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan guna menyelesaikan penelitian ini. Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, muncul permasalahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk menentukan Standar Kompetensi Jabatan, telah ditetapkan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2011 tanggal 28 Juni 2011 tentang Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan. Pedoman ini merupakan panduan bagi setiap instansi pemerintah baik pusat maupun daerah dalam menyusun standar kompetensi jabatan pada instansi masing-masing.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> "Kompetensi PNS, Apa, Mengapa dan Bagaimana" diakses dari <http://bkd.jabarprov.go.id/index.php/subMenu/informasi/artikel/detailartikel/15> pada 22 desember 2016.

<sup>7</sup> ibid

2. Dengan adanya UU ASN ini pemerintah Kota Yogyakarta diharapkan dapat memberikan pelayanan prima untuk masyarakat dengan profesionalisme, SDM, integritas dan kompetensi pegawai serta memberikan perubahan kinerja sebelum dan sesudah adanya UU ASN.

### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana proses Pelaksanaan Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kota Yogyakarta ?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat dalam Pelaksanaan Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian Kerja (PPPK) di Kota Yogyakarta ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui tentang pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yaitu tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui hambatan pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Sistem Kepegawaian di Indonesia khususnya di Kota Yogyakarta.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penulisan proposal penelitian ini, yaitu:

##### 1. Manfaat teoritis

- a. Untuk memperkaya ilmu pengetahuan hukum, khususnya tentang pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kota Yogyakarta.
- a. Menjadi bahan masukan bagi hukum tata negara dan UU Aparatur Sipil Negara.
- b. Menjadi sumbangan pemikiran dan landasan teoritis bagi pengembang ilmu hukum pada umumnya dan hukum kepegawaian pada khususnya, serta menambah literatur atau bahan-bahan informasi ilmiah yang dapat digunakan untuk melakukan kajian dan bahan penelitian selanjutnya.

##### 2. Manfaat Praktis

- a. Untuk memberikan pemikiran alternatif yang diharapkan sebagai bahan informasi berkaitan dengan masalah Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem kepegawaian dan hukum tata negara khususnya Undang-Undang Pokok Kepegawaian.
- b. Memberikan masukan serta pengetahuan bagi pemerintah dalam rangka pengembangan di bidang sistem kepegawaian.