

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pertumbuhan penduduk yang meningkat secara cepat dalam suatu negara dapat menimbulkan berbagai masalah ketenagakerjaan yang sangat kompleks, mulai dari masalah ekonomi masyarakat dan semakin meningkatnya jumlah pengangguran karena tingkat persaingan dalam mencari pekerjaan sangat tinggi. Di sisi lain banyaknya pengangguran dapat menjadi faktor meningkatnya tingkat kriminalitas dalam masyarakat, maka dari itu hal yang harus dilakukan oleh pemerintah yaitu dengan memperbanyak lapangan pekerjaan sehingga dapat menampung banyak tenaga kerja dan dapat mengurangi jumlah pengangguran.

Jumlah penduduk yang semakin tinggi dan penyebarannya yang tidak seimbang, dapat mempengaruhi masalah perburuhan di tanah air Indonesia. Hal ini menyebabkan banyak adanya ketimpangan sosial sampai ekonomi di kehidupan masyarakat dengan adanya riwayat hubungan perburuhan di Indonesia yang sudah sering dibahas sebelumnya yang merupakan suatu masa yang sangat suram yakni zaman perbudakan. Perbudakan adalah suatu di mana seseorang yang disebut budak melakukan pekerjaan di bawah pimpinan orang lain yang berkemampuan secara sosial ekonomi penguasa pada masa itu.

Ketenagakerjaan adalah bagian integral dari perekonomian, sehingga pembangunan ketenagakerjaan juga merupakan bagian dari masalah pembangunan ekonomi, sehingga dalam perencanaan ekonomi juga harus mencakup mengenai perencanaan ketenagakerjaan. Program pembangunan di masa lalu hanya berorientasi pada aspek pertumbuhan, dengan mengabaikan pembangunan ketenagakerjaan dengan memberikan pengalaman yang berharga mengenai ketenagakerjaan.

Negara Indonesia sangat menjunjung tinggi akan hak asasi manusianya, dalam konsep hak asasi manusia telah secara tegas dan jelas diakui keberadaannya di dalam UUD 1945 dan dilaksanakan oleh negara di dalam masyarakat. Hak asasi pekerja/buruh adalah untuk memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan yang telah diakui keberadaannya dalam UUD 1945 yang merupakan hak konstitusional, yang berarti negara mengeluarkan kebijakan-kebijakan baik berupa undang-undang (*legislative policy*) maupun peraturan-peraturan pelaksanaan (*bureaucracy policy*).

Hak konstitusional suatu negara untuk melaksanakan kewajibannya maka negara diwajibkan untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada masyarakat dan hal ini akan menimbulkan dua gejala, yakni:

1. Campur tangan pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat sangat luas, dan
2. Dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan sering digunakan asas diskresi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perburuhan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 16.

Salah satu bentuk campur tangan pemerintah adalah dengan membentuk Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Undang-Undang ini membawaperubahan mendasar yakni sifat hukum perburuhan menjadi ganda yaitu yang pertama sifat privat yang melekat pada prinsip dasar adanya hubungan kerja yang ditandai dengan adanya perjanjian kerja antara pengusaha dengan pekerja. Sifat kedua dari hukum perburuhan yaitu sifat publik yang dapat dilihat dari adanya sanksi pidana, sanksi administratif yang dijatuhkan bagi pelanggar ketentuan dibidang perburuhan/ketenagakerjaan.

Hubungan antara pekerja dan penguasa apabila dikaitkan dengan tujuan hukum perburuhan akan sangat sulit tercapai karena pengusaha sebagai pihak yang kuat akan selalu menekan pihak pekerja yang berada pada posisi yang lebih rendah atau lemah, oleh sebab itu pemerintah dianggap perlu untuk membantumenangani masalah perburuhan tersebut melalui Peraturan Perundang-Undanganyang memberikan kepastian hukum terhadap hak dan kewajiban pengusahamaupun pekerja.

Instansi pemerintah maupun instansi swasta dapat dipastikan selalu membutuhkan pekerja atau sumber daya manusia (SDM) yang handal dan berkualitas. Salah satu cara dalam mencari sumber daya manusia yang berkualitas yaitu melalui rekrutmen. Menurut Sondang P. Siagian, rekrutmen merupakan proses mencari, menemukan dan menarik pelamar untuk dipekerjakandalam suatu organisasi.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Sondang Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Haji Masagung, Jakarta, 1987, hal.155-156.

Khususnya instansi pemerintah, maka rekrutmen tenaga kerja atau Sumber Daya Masyarakat harus berdasarkan undang-undang yang berlaku di lingkungan pemerintah. Disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan sebuah angin segar dalam upaya mereformasi Sumber Daya Masyarakat di birokrasi. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintahan. Pegawai Aparatur Sipil Negara terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (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. Aparatur Sipil Negara berperan sebagai perencana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik profesional bebas dari intervensi politik, serta bersih dari KKN (Korupsi Kolusi dan Nepotisme).<sup>3</sup> Secara umum Undang-Undang tersebut mengupayakan adanya sebuah sistem yang dapat mengoptimalkan potensi Sumber Daya Masyarakat untuk pencapaian tujuan birokrasi. Hal tersebut dilakukan dengan melakukan redefinisi dari peran manajemen Sumber Daya Masyarakat. Tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia pada masa mendatang memerlukan aparatur negara yang profesional, visioner, mampu menggalang kemitraan dengan pihak swasta, berkinerja tinggi, akuntabel, bersih dari

---

<sup>3</sup>Taufik Rahman, "Kinerja Pelayanan Aparatur Sipil Negara Dalam Pelayanan Publik", *eJournal Ilmu Pemerintahan*, Volume 5, Nomor 2, 2017, 661-672

praktik KKN, independen dari struktur politik pemerintahan negara dan berorientasi pada pelayanan publik.<sup>4</sup>Undang-Undang tersebut menguraikan berbagai hal yang berkaitan dengan pengaturan Sumber Daya Masyarakat di birokrasi, termasuk tentang pegawai tidak tetap atau yang di dalam UU tersebut dikenal dengan istilah Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Pada pasal 6 UU tersebut disebutkan bahwa pegawai ASN dapat diategorikan atas dua jenis yaitu PNS yang berstatus pegawai tetap dan PPPK sebagai pegawai dengan perjanjian kerja. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dalam hal ini menarik untuk dibahas mengingat statusnya yang bukan pegawai tetap, sehingga memang dibutuhkan aturan yang secara tegas mengatur masa depan PPPK ini. Selain itu, pegawai tidak tetap di organisasi pemerintah pusat maupun daerah saat ini jumlahnya cukup besar. Menurut data BKN Tahun 2005, terdapat 343.158 orang pegawai tidak tetap yang direkrut. Instansi yang melakukan perekrutan terbanyak adalah instansi pemerintah yang terdapat di pulau Jawa yakni Provinsi Jawa Timur sebanyak 79.507 orang pegawai, Provinsi Jawa Tengah sebanyak 54.586 orang pegawai, dan Provinsi Jawa Barat sebanyak 42.499 orang pegawai. Sedangkan instansi pemerintah yang paling sedikit melakukan perekrutan adalah Provinsi Irian Jaya Barat, yakni hanya 337 orang pegawai. Jumlah pegawai tidak tetap ini nantinya berkaitan dengan isu kontribusi PPPK pada

---

<sup>4</sup>Riris Khatarina, "Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Spirit Publik*, Volume 13, Nomor 2, Oktober 2018 Halaman 1-16

peningkatan kinerja birokrasi dan efisiensi organisasi dalam menggunakan anggarannya untuk belanja pegawai.<sup>5</sup>

PPPK atau yang sebelumnya dikenal dengan PTT (Pegawai Tidak Tetap) tidak berkedudukan sebagai pegawai tetap tapi lama kerjanya dibatasi oleh perjanjian kerja. Hal itu senada dengan yang terdapat di dalam Pasal 1 ayat (4) UU ASN bahwa PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Di dalam UU tersebut juga disebutkan bahwa manajemen PNS dan PPPK dilakukan dengan menggunakan sistem merit.

Guna pengadaan PPPK di lingkungan pemerintah, maka telah diterbitkan pula Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah ini merupakan penjelasan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Atas dasar inilah penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul, “PENGADAAN PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 11 TAHUN 2017 DI LINGKUNGAN PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”.

---

<sup>5</sup> Simanungkalit, Penataan Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan Instansi Pemerintah, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Vol. 7, No. 2, November 2013, hal. 45.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas maka penulis merumuskan masalah yang akan dibahas sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengadaan Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Faktor-faktor apakah yang mendorong pengadaan Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendorong pengadaan Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan tambahan pengetahuan tentang pengadaan Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

Untuk menambah pengetahuan di bidang ilmu hukum dan hukum tata administrasi negara pada khususnya.